



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İNÖNÜ 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

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	46



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	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 Kadro Durumu	4
Tablo 3:Akademik Personel Kadro Durumu	4
Tablo 4:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 5:Bütçe Gelirleri Tablosu.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	7
Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	7
Tablo 9:Varlığın Kayıtlı Değerine Eklenmesi Gereken Değer Artırıcı Harcamalar.....	14
Tablo 10:Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Harcamalar	20

KISALTMALAR

ATM	: Otomatik Vezne Makinesi(Bankamatik)
BKMYBS	: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilşim Sistemi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
KBS	: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KDV	: Katma Değer Vergisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Geçici Kabul Noksanları İçin Yapılan Kesintilerin Emanet Hesaplarında İzlenmemesi
2. Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Üniversitenin İktisadi İşletmedeki Ortaklık Payının Mali Tablolarda Görünmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerinde Yeni Fiyatların Mevzuata Uygun Oluşturulmaması
2. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması
3. Taşıt Kiralama İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Hesaplanması ve İhale Dokümanında Mevzuata Aykırı Hükümlere Yer Verilmesi
4. Bilimsel Araştırma Projelerinde, Belli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımları İçin Sözleşme İmzalanmaması
5. İnönü Üniversitesi ile İnönü Üniversitesi Vakfı Arasında Kiralama İşleminin Gerçekleşmesi
6. Üniversite Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması
7. Üniversiteye Ait Taşınmazların Üniversite Bünyesindeki Sosyal Tesis İşletmesine Bedelsiz Olarak Kullanılması
8. Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması
9. Üniversitede Bir Çok Kadroya Tedviren Görevlendirilme Yapılması
10. Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Yürütülmemesi
11. Taşınırların Harcama Birimleri Arası Devrinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması
12. Üniversiteye Tahsisli Hazine Taşınmazlarının Ticari Amaçla Kiraya Verilmesi

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.

İnönü Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden 03.04.1975 tarih ve 15197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1872 sayılı İnönü Üniversitesi Kanunu ile kurulmuştur.

Yükseköğretimin amaç ve ilkeleri, yükseköğretim kurumlarının ve üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim-öğretim, araştırma, yayın, öğretim elemanları, öğrenciler ve diğer personel ile ilgili esaslar 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'yla düzenlenmiştir.

Bu Kanun'un 12'nci maddesinde Yükseköğretim Kurumlarının görevleri sayılmakta olup bu görevler; toplumun ihtiyaçları, kalkınma planları ilke ve hedeflerine uygun bilimsel eğitim-öğretim, araştırma, yayım ve danışmanlık yapmak, bu ilke ve hedefler doğrultusunda insangücü yetiştirmek, toplumun özellikle sanayileşme ve tarımda modernleşme alanlarında eğitilmesini sağlamak, üretimde artışı sağlayacak uygulamalı çalışmalarda bulunmak, bu amaçla döner sermaye işletmelerini kurmak ve bu faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak olarak özetlenebilir.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunudur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 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

İnönü Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır

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

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, İç Denetim Birimi, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Birimi Genel Sekreterlik, 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.

İnönü Üniversitesi bünyesinde 6 Enstitü, 14 Fakülte, 2 Yüksekokul, 4 Meslek Yüksekokulu, 32 Uygulama ve Araştırma Merkezi ve 1 Teknokent faaliyet göstermektedir.

İnönü Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat yapısı 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• Bilgi İşlem Daire Başkanlığı• İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı• Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı• Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı	<p>Fakülteler</p> <ul style="list-style-type: none">• Diş Hekimliği Fakültesi• Eczacılık Fakültesi• Eğitim Fakültesi• Fen-Edebiyat Fakültesi• Güzel Sanatlar ve Tasarım Fakültesi• Hemşirelik Fakültesi• Hukuk Fakültesi• İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi• İlahiyat Fakültesi

<ul style="list-style-type: none">• Personel Daire Başkanlığı• Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı• Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı• Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı• Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü• Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri• Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi• Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	<ul style="list-style-type: none">• İletişim Fakültesi• Mühendislik Fakültesi• Sağlık Bilimleri Fakültesi• Spor Bilimleri Fakültesi• Tıp Fakültesi <p>Enstitüler</p> <ul style="list-style-type: none">• Alevilik Araştırmaları Enstitüsü• Eğitim Bilimleri Enstitüsü• Fen Bilimleri Enstitüsü• Karaciğer Nakli Enstitüsü• Sağlık Bilimleri Enstitüsü• Sosyal Bilimleri Enstitüsü <p>Yüksekokullar</p> <ul style="list-style-type: none">• Devlet Konservatuvarı• Yabancı Diller Yüksekokulu <p>Meslek Yüksekokulları</p> <ul style="list-style-type: none">• Adalet Meslek Yüksekokulu• Malatya Meslek Yüksekokulu• Malatya OSB Meslek Yüksekokulu• Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu <p>Uygulama ve Araştırma Merkezleri (32 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi</p> <ul style="list-style-type: none">• Malatya Teknokent Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketi
---	--

Üniversitede 2021 yıl sonu itibarıyla akademik ve idari personel sayısı toplam 6059'dur. Bu personelin 1639'u kadrolu akademik personel, 12'si yabancı uyruklu sözleşmeli akademik personel, 1631'i idari personel, 731'i sözleşmeli idari personel ve 2046'sı işçi kadrosunda bulunmaktadır.

Tablo 2:İdari Personel Kadro Durumu

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	555	341	896
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	806	781	1587
Teknik Hizmetleri Sınıfı	166	59	225
Avukatlık Hizmetleri	4	3	7
Yardımcı Hizmetli	100	72	172
Toplam	1631	1256	2887

Tablo 3:Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
Profesör	334	91	425	334	-
Doçent	231	49	280	231	-
Dr. Öğretim Üyesi	301	117	418	301	-
Öğretim Görevlisi	184	51	235	184	-
Araştırma Görevlisi	589	151	740	589	-
TOPLAM	1639	459	2098	1639	-

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 öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 656.533.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 64.741.092,00 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 721.274.092,00 TL'ye ulaşmış olup bu ödeneğin 690.438.176,13 TL'si kullanılmıştır.

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

Tablo 4: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

2021 MALİ YILI BÜTÇE GİDERLERİ VE ÖDENEKLER TABLOSU					
Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	454.193.000,00	459.686.248,00	455.188.623,58	100,22	65,93
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	72.110.000,00	72.823.282,00	72.818.735,90	100,98	10,54
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	39.769.000,00	55.795.632,00	50.762.358,32	127,64	7,35
05-Cari Transferler	20.471.000,00	56.167.480,00	55.826.761,81	272,71	8,09
06-Sermaye Giderleri	69.990.000,00	76.801.450,00	55.841.696,52	79,79	8,09
TOPLAM	656.533.000,00	721.274.092,00	690.438.176,13	105,16	100

Buna göre 2021 yılında başlangıç bütçe ödeneğine göre bütçe giderleri %105,16 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %0,22 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %0,98 oranında, mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %27,64 oranında, cari transferlerde ise başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %172,71 oranında aşılmıştır. Sermaye giderlerinde ise başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %20,21 oranında beklentinin altında gerçekleşmiştir.

Bunun dışında Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri, Erasmus Değişim Programı, Kalkınma Ajanslarınca yapılan destekler, Gençlik ve Spor Bakanlığı destekleri, Türkiye Sağlık Enstitüleri Birliği destekleri, Doğu Anadolu Projesi (DAP) destekleri ve AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 6.167.519,15 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Tablo 5:Bütçe Gelirleri Tablosu

2021 MALİ YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU				
Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.508.000,00	21.704.256,71	115,73	3,13
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	616.507.000,00	624.403.500,00	101,28	91,30
05-Diğer Gelirler	21.518.000,00	38.081.754,70	176,96	5,57
Ara Toplam	656.533.000,00	684.189.511,41	104,17	
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)		268.729,26		
TOPLAM	656.533.000,00	683.920.782,15		100

Buna göre 2021 yılında bütçe gelirleri %104,17 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri bütçesinde öngörülen tutar %15,73 oranında aşılmıştır. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler bütçesinde öngörülen tutar %1,28 oranında aşılmıştır. Diğer gelirler bütçesinde öngörülen tutar %76,96 oranında aşılmıştır. Bütçe gelir gerçekleştirmelerinin tahminlerin üstünde olma sebebinin, bütçe tahmini yapılırken bir önceki yıl gelir gerçekleştirmelerinin dikkate alınmaması olduğu değerlendirilmektedir.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	324.116.493,56	372.453.915,64	455.188.623,58	14,91	22,21
SGK Devlet Prim Giderleri	50.239.871,75	58.923.295,67	72.818.735,90	17,28	23,58
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	41.695.457,66	32.225.293,93	50.762.358,32	-22,71	57,52
Cari Transferler	15.065.005,45	16.880.448,01	55.826.761,81	12,05	230,71
Sermaye Giderleri	77.450.477,00	76.116.832,22	55.841.696,52	-1,72	-26,64
Toplam	508.567.305,42	556.599.785,47	690.438.176,13	9,44	24,04

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.735.042,77	17.982.734,59	21.704.256,71	-13,27	20,69
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	492.585.782,00	502.154.040,00	624.403.500,00	1,94	24,34
Diğer Gelirler	24.055.596,88	36.762.348,77	38.081.754,70	52,82	3,59
Toplam	537.376.421,65	556.899.123,36	684.189.511,41	3,63	22,86
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	156.927,62	210.217,48	268.729,26	33,95	27,83
Net Toplam	537.219.494,03	556.688.907,88	683.920.782,15	3,62	22,85

Dönem faaliyet geliri 801.438.808,08 TL, indirim iade iskonto toplamı 286.729,26 TL, net geliri 801.152.078,82 TL, faaliyet gideri ise 754.229.673,42 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 46.922.405,40 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri (TL)	Faaliyet Gelirleri (TL)	İndirim, İade, İskonto Toplamı (TL)	Net gelir (TL)	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu (TL)
754.229.673,42	801.438.808,08	286.729,26	801.152.078,82	46.922.405,40

İnönü 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.

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 296.416.184,93 TL dönem kârı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu Teknokent bulunmaktadır. Söz konusu Teknokent, 04.09.2009 tarih ve 27339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/15363 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 10.02.2010 tarihinde kurulan Malatya Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici A.Ş.'dir. Üniversite, sermayesi 5.180.000,00 TL olan Teknokent A.Ş.'ye 3.185.000,00 TL sermaye ile %61,49 oranında ortaktır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak iktisadi işletme/sosyal tesis işletmesi bulunmakta olup, İşletmenin 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 6.244.471,94 TL, faaliyet giderleri toplamı 5.762.501,34 TL'dir. Dönem faaliyet sonucu 481.970,60 TL olumlu olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde iç kontrolün beş bileşeni sayılmış, bu bileşenlere yönelik 18 İç Kontrol Standardı ve 79 Genel Şart belirlenmiş, kapsam dâhilindeki İdarelerden mevcut iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere iç kontrol uyum eylem planı hazırlamaları istenmiştir. Mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde İnönü Üniversitesince İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde ilk kez 2009 yılında hazırlanmış, mevcut eylem planı 2013 yılında revize edilmiştir. Üniversitenin İç Kontrol Revize Eylem Planı 2015 yılında hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

Kurum stratejik planı ve bu planın yıllık uygulama dilimi olan performans programı ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren idare faaliyet raporları mevcuttur. Üniversitenin 2017-2021 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare

birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır. 2017-2021 yıllarını kapsayan stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır. 2021 İdare Faaliyet Raporu mevzuatın öngördüğü şekil ve süre şartlarını karşılayacak şekilde hazırlanmış ve yayımlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır. Ayrıca İdare, bütçesini stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlamıştır. Kurumsal risk yönetim çalışmaları için planlama yapıldığı ve çalışmaların devam ettiği anlaşılmıştır.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin sağlandığı, 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 Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hazırlanmış olup, bu esas ve usullere göre gerekli iş ve işlemler yürütülmektedir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlandığı, eylem planında döner sermaye ile ilgili eylemlerin belirlendiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı anlaşılmıştır. Ayrıca İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte, değerlendirme formları ve raporları düzenlenmekte; İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirmekte ve rapora ilişkin güncellemeleri tamamlayıp uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunmaktadır.

Görev, yetki, sorumluluklar ve iş akış süreçleri açık bir şekilde belirlenmiş olup Kalite Yönetim Sistemi belgesi çalışmaları sırasında da güncellenmiştir.

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

Üniversite bünyesinde 4 iç denetçi kadrosu bulunmakta olup bu kadrolardan 2'si doludur. Hazırlanan raporların üst yöneticiye sunulduğu, üst yöneticinin de İç Denetim Koordinasyon Kuruluna ilgili raporları gönderdiği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Geçici Kabul Noksanları İçin Yapılan Kesintilerin Emanet Hesaplarında İzlenmemesi

Üniversitenin yapım işi ihalelerine ilişkin yapılan incelemede, mevzuat uyarınca geçici kabul noksanlıkları için teminat olarak kesilen tutarların vadesine göre Alınan Depozito ve Teminatlar Hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 30'uncu maddesinde;

- Birim fiyatlı sözleşmelere ilişkin düzenlenen hakedişlerde tamamlanmış ancak kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'inin tutulacağı ya da bu tutar kadar teminat mektubu alınacağı ve kesin hesaplar idare tarafından onaylanmadıkça bu tutarların ödenmeyeceği yahut teminat mektubu alınması halinde iade edilmeyeceği,

- Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde geçici kabul noksanlıkları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3'üne karşılık gelen kısmın tutulacağı ya da bu tutara karşılık gelen kısım karşılığında teminat mektubu alınacağı ve tutulan bu değerlerin geçici kabul

noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul tarihinden sonra yükleniciye iade edileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 256'ncı maddesinde; söz konusu hesabın nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Üniversiteler Ortak Detaylı Hesap Planı'nda ise geçici kabul noksanlıkları için teminat olarak kesilen tutarların, vadesine göre 330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Md. Ger. Al. Tem. ile 430.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Md. Ger. Al. Tem. detay kodlarında takip edilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede İnönü Üniversitesi tarafından geçici kabule tabi yapım işlerinde mevzuatı gereği kesilmesi gereken geçici kabul noksanlığı kesintilerinin yapıldığı ancak, vadelerine göre yukarıda belirtilen ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekirken, söz konusu tutarların 333.99.99 Diğer Çeşitli Emanetler detay koduna kaydedildiği görülmüştür.

Sonuç olarak yukarıda aktarılan hatalı muhasebe kayıtları sebebiyle, 2021 yılı Bilançosunda yer alan 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı 41.906,06 TL, 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı 267.568,65 TL tutarında eksik, 333 Emanetler Hesabı ise 309.474,71 TL tutarında fazla olarak görünmektedir.

Bulgu konusu hatanın 2022 yılı içerisinde düzeltme kaydının yapılarak tutarların yukarıda bahsedilen hesaplara alındığı belirtilmişse de, yapılmış olan bu muhasebe kaydının 2021 yılı Bilançosuna herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Üniversitenin kayıtlı duran varlıklarının değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde;

"Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinin (b) bendinde ise;

"Maddi duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamalar;

1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır."

Hükmü yer almakta olup aynı Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın işleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinde ise; binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının söz konusu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 Sıra Nolu Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nde duran varlıklardan hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı belirtilmiş olup ilgili Tebliğ'in 4'üncü maddesinde duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamı olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesi ikinci ve üçüncü fıkralarında; hesaplarda kayıtlı taşınmazlar için yapılan harcamalardan, 34.000,00 TL'lik limiti aşanların değer arttırıcı harcama olarak kabul edileceği ve henüz amortisman ayırma süresini tamamlamamış olan duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamaların, varlığın maliyet bedeline eklenerek kalan amortisman süresince eşit olarak amortisman ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Üniversite tarafından taşınmazların kayıtlı değeri ile ilişkilendirilecek altı farklı büyük bakım onarım niteliğinde harcama yaptığı görülmüştür. Söz konusu harcamalara ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır:

Tablo 9: Varlığın Kayıtlı Değerine Eklenmesi Gereken Değer Arttırıcı Harcamalar

İşin Adı	Tutar (TL)
İnönü Üniversitesi Petrol Araştırma Laboratuvarı Tadilat Yapım İşİ	1.873.003,75
İnönü Üniversitesi 2021 Yılı Büyük Onarım Yapım İşİ	739.661,63

Sks Yemekhane Tadilatı Yapım İşi	225.260,32
Fen Edebiyat Fakültesi B Blok Eğitim Fak. B Blok Galeri Hattı Bina Isınma Altyapısı Bakım Onarım İşi	109.504,00
İletişim Fakültesi Bakım Onarım İşi	99.710,00
Hukuk Fakültesi Dış Cephe Bakım Onarım İşi	93.928,00
Güzel Sanatlar Fakültesi Bakım Onarım İşi	69.997,60
TOPLAM (TL)	3.211.065,30

Kamu idaresi tarafından, yapılan bu harcamaların bina değerinin artırılmasına yönelik harcamalar olmadığı, mevcut yapılardaki kullanımdan kaynaklanan ve varlığın ekonomik ömrünü doldurmuş olan kısım ve mahallerine ilişkin imalatlar olduğu belirtilmiş, mevcut yapıların tadilatının kullanılmaz olan mahallerin kullanılabilirliğin sağlanmasına yönelik olduğundan değer artırıcı harcama olarak nitelendirilmediği ifade edilmiştir.

Ancak Yönetmelik hükümlerinde de görüleceği üzere, değer artırıcı harcamalar, sadece varlığın değerini artıran harcamalar olmayıp aynı zamanda, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran harcamalar olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda yukarıda yer verilen Tebliğ hükümlerinde de hesaplarda kayıtlı taşınmazlar için yapılan harcamalardan, 34.000,00 TL'lik limiti aşanların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği açıktır.

Sonuç olarak, Üniversiteye ait binalar için yapılan ve toplam 3.211.065,30 TL tutarındaki değer artırıcı nitelikteki bakım onarım harcamalarının ait oldukları varlıkların değerleri ile ilişkilendirilerek 252 Binalar Hesabına ilave edilmesi gerekirken 630 Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle giderleştirilmesi, 2021 yılı Bilançosunda yer alan 252 Binalar Hesabının 3.211.065,30 TL eksik, Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan 630 Giderler Hesabının ise aynı tutarda fazla olarak görünmesine sebebiyet vermiştir.

BULGU 3: Üniversitenin İktisadi İşletmedeki Ortaklık Payının Mali Tablolarda Görünmemesi

Üniversitenin sermayedar olduğu İktisadi İşletmesindeki (Sosyal Tesis İşletmesi) ortaklık payının 2021 yılı Bilançosunda, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 159'uncu maddesi hükmüne göre; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye

tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararların, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Üniversite tarafından işletmeye konulan aynı veya nakdi bir sermaye olduğu bilinmesine rağmen, söz konusu ortaklık payının ne İşletme mali tablolarında ne de Üniversite özel bütçe hesaplarında yer almadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından 22.148,60 TL tutarındaki ilgili aynı sermayeye ait muhasebe kaydının 2022 yılı içerisinde yapıldığı belirtilmişse de söz konusu kaydın 2021 yılı Bilançosuna herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak söz konusu eksiklik, Üniversite 2021 yılı Bilançosunda yer alan 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının, 22.148,60 TL tutarında eksik görünmesine sebebiyet vermiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerinde Yeni Fiyatların Mevzuata Uygun Oluşturulmaması

Üniversite tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinde yeni birim fiyatların tespitinde hatalı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre söz konusu fıkra da belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı belirtilmiş, aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak ikinci fıkra da zikredilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek bu fıkra da belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği ifade edilmiştir.

Anılan maddenin beşinci fıkrasında;

"İkinci fıkraya göre yeni fiyatın hesabında, yeni tespit edilecek iş kaleminin analizinde yer alan girdilere ait miktarların varsa rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır. Bu itibarla, sözleşmede yeni birim fiyat analizleri için önceden belirlenmiş bir kâr ve genel gider oranı var ise bu oran dikkate alınarak yeni birim fiyat hesabı sonuçlandırılır. Sözleşmede bu konuda bir oran belirlenmemiş ise, oluşturulan kâr ve genel gider hariç analiz tutarına %10

oranındaki yüklenici karına ilave olarak %15 oranına kadar idare ve yüklenicinin anlaştığı oranda genel gider eklenir. Ayrıca, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyat; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemez. Yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyat; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemez.”

düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere; yapım işlerinde, sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlerin fiyatının tespitinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ikinci fıkrasında belirtilen analizlerin veya bu analizlere uygulanabilecek üçüncü fıkrada belirtilen rayiçlerin kullanılması gerekmektedir.

Bu minvaldeki yeni fiyatın tespitinde; işin sözleşmesinde, yeni birim fiyat analizleri için belli oranlar dahilinde önceden bir kar ve genel giderler oranının belirlenmesi mümkün olup bu oran belirlenmiş ise yeni birim fiyat hesabı bu oran dikkate alınarak hesaplanacaktır. Ancak bu oran dahilinde hesaplanan tutar, yeni iş kalemi ile yüklenicinin teklifi kapsamındaki iş kalemlerinden herhangi biri arasında, benzerlik bulunup bulunmamasına bağlı olarak bulunacak üst sınır değeri geçemeyecektir. Yeni iş kalemi ile yüklenicinin teklifi kapsamındaki iş kalemleri arasında benzerlik var ise, yeni iş kaleminin resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak bulunacak fiyatına, benzer iş kalemi için yüklenicinin teklif kırılım oranı (yüklenicinin iş kalemi için teklifi/resmi analiz ve rayiçlerde kullanılarak hesaplanan birim fiyat) uygulanacaktır. Yüklenicinin benzer iş kalemi için teklif kırılım oranı 0,90'ı aşamayacak olup, bu oranı aşması halinde oran 0,90 olarak uygulanacaktır. Benzer iş kalemi olmaması halinde ise; yeni iş kaleminin resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak bulunacak fiyatı 0,90 ile çarpılacak ve yeni birim fiyat hesabı sonlandırılacaktır.

Örnek olarak, yeni birim fiyat hesaplanan bir işte yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemine benzerlik gösteren bir iş kalemi olduğu varsayımı altında; yüklenici tarafından yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın 80 TL, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın 100 TL, resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyatın ise 125 TL olduğu

bir durumda, işin sözleşmesinde %15 oranında kar ve genel giderler belirlenmiş ise yeni iş kalemine ait birim fiyatın tespiti şu şekilde yapılacaktır:

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenmiş rayici 125 TL (%25 kar ve genel giderler dahil) olan bir iş kalemine, işin sözleşmesinde belirtilen oranın uygulanması ile bulunması gereken tutar hesaplanacaktır. Öncelikle tutarın, kar ve genel gider hariç olan kısmı bulunacak ($125/1,25=100$ TL), bulunan bu tutara sözleşmede belirlenen kar ve genel giderler oranı eklenecektir ($100 \times 1,15=115$ TL). Sonrasında bulunan bu tutar; benzerlik gösteren iş kalemine yüklenici tarafından teklif edilen tutara ilişkin kırılım oranının ($80/100=0,80$) resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyata uygulanması sonucu bulunacak tutar ($125 \times 0,80=100$ TL) ile kıyaslanacaktır.

İşin sözleşmesinde belirtilen oranın uygulanması sonucu bulunan tutar (115 TL), benzer iş kaleminin kırılım oranı (0,80) uygulanarak bulunacak tutardan (100 TL) yüksek olamayacağından, yukarıdaki örnekte daha düşük olan tutar (100 TL) yeni iş kaleminin fiyatı olacaktır. Ancak benzer iş kaleminin kırılım oranı 0,90'dan fazla ise bu oran 0,90 olarak uygulanacak ve üst sınır değer kıyaslaması o şekilde yapılacaktır.

İşin sözleşmesi kapsamında benzerlik gösteren bir iş kalemi bulunmaması halinde ise sözleşmede belirlenen oranın uygulanması sonucu bulunan tutar (115 TL), resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyata 0,90 oranının uygulanması suretiyle bulunacak tutar ($125 \times 0,90=112,5$ TL) ile kıyaslanacak, düşük olan fiyat yeni fiyat olarak belirlenecektir ($112,5 < 115$).

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin sözleşmesinde genel olarak %15'lik kar ve genel giderler oranının belirlendiği, benzer iş kalemi olmayan kalemlere ilişkin yeni fiyatların tespitinde ise, resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyatın kar ve genel giderler hariç kısmı hesaplanıp ardından sözleşmedeki oranın uygulandığı ve yeni fiyat hesaplamasının bu şekilde sonuçlandırıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak yeni fiyatların, yukarıda belirttiği gibi üst sınır hesabı yapılmadan, salt sözleşmedeki oran uygulanmak suretiyle hesaplanmasının mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabından ve gönderilen ekli belgelerden, yapım işlerinde yeni birim fiyatların belirlenmesinde yapılan hatalı uygulamaya son verildiği ve yeni yapım işlerinde fiyatların mevzuatın öngördüğü şekilde belirlenmeye başlandığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak bundan sonraki süreçte İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde yeni birim fiyatlar oluşturulurken, mevzuat hükümlerinin eksiksiz uygulanmasına azami hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması

Üniversite tarafından doğrudan temin ve pazarlık usulü için belirlenen limitler kapsamında yapılan alımlarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen %10 sınırının aşıldığı, ancak bunun için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinde satın alma usullerinden pazarlık usulü ve türleri açıklanmış, birinci fıkranın (f) bendinde 2021 yılı için yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımlarının bu usulle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 22'nci maddesinde; ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alım yapılabileceği açıklanmış ve ilgili maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilindeki idarelerin 121.405,00 TL'ye kadar olan ihtiyaçlarını bu bent kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinde ise; idarelerce uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasının (ı) bendinde, yukarıda bahsedilen 21 ve 22'nci madde için belirtilen limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2021 tarihinde yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci Maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'de, Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin nasıl uygulanacağı "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'inci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde, bütçe sahibi olan kamu idarelerinin yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarını dikkate almaları; %10 oranını ise mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı hesaplamaları gerekmektedir. Ayrıca %10 oranının aşıp aşılmadığı idareler tarafından takip edilmeli, söz konusu oranının aşılabileceğinin anlaşılması halinde Kamu İhale Kuruluna başvuru yapılmalıdır. Oran aşıldıktan sonra yapılan başvuruların Kurulca reddedileceği ifade edilmiştir.

Anılan Tebliğ'in "Başvuru işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise; başvuru işlemlerinin ne şekilde yapılacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılan harcamaların mali yıl içinde takip edilmediği, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere doğrudan temin ve pazarlık usulünün kullanıldığı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde mevzuatta belirtilen %10'luk limitin Kamu İhale Kurumuna başvuru yapılmaksızın aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10:Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Harcamalar

Alım Türü	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Ödeneğinin %10'u (TL)	21/f ve 22/d Uyarınca Yapılan Harcama Toplamı (TL)	Sınırı Aşan Tutar (TL)
Mal Alımları	85.946.325,00	8.594.632,50	8.637.397,53	42.765,03
Hizmet Alımları	12.670.802,00	1.267.080,20	1.276.815,97	9.735,77
Yapım İşleri	31.842.200,00	3.184.220,00	6.643.807,54	3.459.587,54

Kamu idaresi cevabında mal ve hizmet alımlarında ivedi ihtiyaçların ortaya çıkması, sürdürülen hizmetin aksamadan devam ettirilmesi, pandemi nedeniyle okulların açık olma tarihlerinin tam olarak bilinmemesi, pandemi tedbirleri nedeniyle çalışma hayatının zaman zaman tatil edilmesi veya bir kısım personelin pandemi nedeniyle izinli sayılması hususlarının doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan alım sayısını zorunlu olarak artırdığı belirtilmiştir. Yapım işlerinde ise yapım işlerine ilişkin doğrudan temin alımlarının bir kısmının hizmet alımları kapsamında değerlendirildiği bu nedenle aşım tutarının yüksek olduğu belirtilmiş, bundan sonraki süreçte azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde "... 5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır" denilerek, ihale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; Kanunun temel ilkeleri ve ilgili maddelerde belirlenen kurallara uymasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu

çerçeve, kamu idarelerinin ihtiyaçlarının temininde mevzuata uyulmasında azami özen gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşıt Kiralama İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Hesaplanması ve İhale Dokümanında Mevzuata Aykırı Hükümlere Yer Verilmesi

İnönü Üniversitesi İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen “Personel Taşınması için Servis Kiralaması ile Hizmet Araçları Kiralama” ihalesinde;

a) Yaklaşık maliyetin hatalı hesaplandığı görülmüştür.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler” başlıklı 7'nci maddesinde;

“(1) İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu için KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.

...”

Hükmü,

Anılan Yönetmelik'in “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 8'inci maddesinde;

“(1) İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler. Bu amaçla, idare tarafından gerek duyulduğunda, aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde miktar araştırması da yapılabilir.

(2) Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,

b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,

c) İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,

ç) İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,

...

Esas alınır.”

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemelerine göre; ihale konusu işin, ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılarak KDV hariç olarak hesaplanan yaklaşık maliyetinin dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin ise aritmetik ortalaması alınmak suretiyle söz konusu cetvele geçirilmesi gerekmektedir.

Bahse konu ihaleye ait Teknik Şartname’de personel taşıma işinde kullanılacak 16 adet en az 45 kişilik büyük aracın ve 5 adet en az 25 kişilik küçük aracın 2005 model ve üzeri olacağı, 9 adet hizmet aracının ise 2016 model ve üzeri olacağı düzenleme altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yaklaşık maliyet hesaplanırken farklı iki meslek odasından her bir araçla ilgili ayrı ayrı fiyat teklifi alındığı, söz konusu fiyatların aritmetik ortalaması alınmak suretiyle yaklaşık maliyet hesap cetveline yansıtıldığı görülmüştür. Ancak ilgili odalardan;

-Malatya Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odasının en az 45 kişilik 2005 model ve üstü otobüs için günlük 750,00 TL, en az 25 kişilik 2005 model ve üstü otobüs için 550,00 TL fiyat teklifi verdiği ancak İdare tarafından bu fiyatların yaklaşık maliyet hesap cetveline sırasıyla 700,00 TL ve 500,00 TL olarak geçirildiği, ayrıca söz konusu oda tarafından binek hizmet araçları için verilen teklifin 2015 model ve üzeri (2015 model dahil) araçlara ilişkin olduğu,

-Malatya Ticaret ve Sanayi Odasının ise en az 45 kişilik 2005 model ve üstü otobüs için günlük 750,00 TL, en az 25 kişilik 2005 ve model ve üstü otobüs 450,00 TL fiyat teklifi verdiği ancak İdare tarafından bu fiyatların yaklaşık maliyet hesap cetveline sırasıyla 650,00 TL ve 400,00 TL olarak geçirildiği, ayrıca söz konusu oda tarafından binek hizmet araçları için verilen teklifin 2015 model ve üzeri (2015 model dahil) araçlara ilişkin olduğu görülmüştür.

Yapılan tespitler ile aktarılan mevzuat ve Teknik Şartname düzenlemeleri birlikte değerlendirildiğinde; ihale konusu işe ait yaklaşık maliyet hesap cetveli ile dayanaklarının birbiri ile uyumsuz olduğu, personel taşımada kullanılacak araçlar için yapılan fiyat araştırması kapsamında elde edilen fiyatların yaklaşık maliyet hesap cetveline daha düşük olarak yansıtıldığı, binek araçlar için alınan fiyat tekliflerinin ise söz konusu araçların asgari model yılını tam olarak kapsamayacak şekilde elde edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında EKAP’a yüklenen teknik şartnamede personel servisi 45 kişilik ve 25 kişilik otobüslerin 2005 model, hizmet aracı olarak kullanılacak araçların 2016 model olarak düzenlemesi yapılmış fakat yaklaşık maliyetin ve ihale onayının tekrar düzenlenmesinin sehven unutulduğu belirtilmiş ve bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

b) İhale dokümanında mevzuata aykırı düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

17.03.2006 tarih ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; belirtilen istisnalar hariç, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayelerin, hizmetleri için ihtiyaç duydukları binek araçları hizmet alımı yöntemiyle ediniminde; şoför giderleri hariç aylık kiralama bedelinin (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde; ilân yapıldıktan sonra, tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak bildirilmesi halinde, ihale dokümanında değişikliklerin yapılabileceği belirtilmiş, yapılan bu değişikliklere ilişkin ise ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilnamenin, son teklif verme gününden en az on gün öncesinde ihale dokümanı alanların tamamına gönderilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale veya son başvuru saatinden önce ihalenin iptal edilmesi" başlıklı 27'nci maddesinde; idarenin gerekli gördüğü ya da dokümanda yer alan belgelerde ihalenin yapılmasına engel olan ve düzeltilmesi mümkün bulunmayan hususların tespit edildiği hallerde ihale veya son başvuru saatinden önce, ihalenin iptal edilebileceği ifade edilmiştir.

İhale konusu işe ait İdari Şartname'nin "Diğer hususlar" başlıklı 47'nci maddesinde;

"İhalenin 2. kısım: Hizmet Araçlarında yer alan 2 adet Panelvan Türü Araç, 3 adet Sedan Tipi Binek Otomobil, 1 adet 9+1 Yolcu kapasiteli Minibüs, 1 adet Tek Kabinli Kamyonet ve 2 adet Çift Kabinli Kamyonet için Bakanlar Kurulu'nun 02/10/2014 tarih ve 2014/6814 sayılı kararı gereğince teklif kapsamında sunulan listede belirtilen her bir aracın aylık kiralama bedeli (KDV Hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil) aracın Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve 2020 Ekim ayı itibarıyla belirlenmiş olan Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan Kasko Sigorta Değerinin %2'sini aşmayacaktır, aştığı tespit edilen teklifler değerlendirmeye alınmayacaktır."

Düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede söz konusu ihaleye ait harcama talimatının (ihale onay belgesi) 2020 yılında düzenlendiği görülmekle birlikte söz konusu ihale kapsamında kiralanacak binek araçlara ait aylık kiralama bedelinin de 2020 yılının Ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşamayacağı Usul ve Esaslar hükmüyle sabittir. Dolayısıyla İdari Şartname'de söz konusu araçlara ait aylık kiralama bedelinin 2020 yılının Ekim ayı kasko değerinin %2'sini aşamayacağına dair düzenlemeye yer verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri de birlikte değerlendirildiğinde, tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek bu tür maddi veya teknik hataların ihale dokümanında yer aldığı tespitinin ihale tarihinden 10 gün öncesine kadar yapılması halinde idarelere dokümanda zeyilname ile değişiklik yapılabilmesi yetkisi verilmiştir. Ancak zeyilname yapılamayacak bir durum oluşması halinde ise ihalenin iptal edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak bahse konu ihalede zeyilname yapılması durumu da ortadan kalktığından, teklifin hazırlanmasını ve işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek nitelikteki söz konusu hatanın, ihale yapılmadan ihalenin iptaline sebebiyet verecek türde olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından, 2020 yılı Ekim ayında ihale çalışmalarına başlanıldığı, ihale konusu işe ait idari şartnamenin "Diğer Hususlar" başlıklı 47'nci maddesinde 2. Kısım hizmet araçları için esas alınması gereken kasko ayının sehven ihalenin hazırlandığı 2020 Ekim ayı olarak yazıldığı bundan sonraki ihalelerde söz konusu hususa azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

BULGU 4: Bilimsel Araştırma Projelerinde, Belli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımları İçin Sözleşme İmzalanmaması

Bilimsel araştırma projeleri kapsamında yapılan doğrudan temin alımlarında; bakım onarım içeren ve belli bir süreyi gerektiren alımlar için sözleşme yapılmadığı anlaşılmıştır.

İnönü Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Yönergesi'nde alımlar konusunda hüküm bulunmamaktadır. Yönerge'nin 35'nci maddesinde de Yönerge'de hüküm bulunmayan konularda "Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik" ile genel mevzuat hükümlerine atıf yapılmıştır.

26.11.2016 tarih ve 29900 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik” in 20’nci maddesinde de; bu Yönetmelik’te yer almayan hususlar hakkında genel hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca doğrudan temin ile gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı işlerinin incelenmesi sonucunda; yapımı ve teslimi belli bir süreyi gerektiren çeşitli bakım onarım işleri için yüklenici ile sözleşme imzalanmadığı görülmüştür. Şartnamelere bakım ve onarıma ilişkin hükümler konularak garanti süreleri belirlendiği halde; bu hususların kontrolünü sağlayacak sözleşmelere yer verilmemiştir.

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. Dolayısıyla Tebliğ düzenlemesi uyarınca bakım onarım ya da proje hazırlanması gibi belli bir süreyi gerektiren işler için yapılacak alımlarda sözleşme düzenlenmesi zorunludur.

Kamu İdaresi tarafından; Kamu İhale Kanunu'nun 22' nci maddesinin (d) bendi hükmü gereğince yapılan alımların bir defada yapılması ve teslimatlarının da aynı şekilde tek seferde yapılması nedeni ile İdarece sözleşme yapılmadığı belirtilmiştir..Ancak yerinde yapılan denetimde ID numarası; 2287, 2130, 2202, 2094, 767, 2653, 2090 olan Bilimsel Araştırma Projelerinden bakım onarım içerenele ilişkin doğrudan temin alımlarında sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren bakım ve onarım içeren alımlarda, işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını garanti altına almak gerekmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanımını ve işin kontrolünü sağlayabilmek, ayrıca ilgili işten doğabilecek hukuki anlaşmazlıkların önüne geçebilmek açısından mevzuatın zorunlu kıldığı gibi sözleşme imzalanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İnönü Üniversitesi ile İnönü Üniversitesi Vakfı Arasında Kiralama İşleminin Gerçekleşmesi

Üniversitenin taşınmaz kiralama işlemlerinin incelenmesi sonucunda; İnönü Üniversitesi Vakfının, yerleşke içerisindeki Üniversiteye ait taşınmazları 5072 sayılı Kanun'a aykırı şekilde kiraladığı görülmüştür.

5980 metrekare kapalı alan içinde bulunan Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi ile 364 metre kare kapalı alan ve 1977 metre kare açık alanı olan Kreş binasının İnönü Üniversitesi Vakfına 2886 sayılı Kanun uyarınca pazarlık usulü ile kiraya verildiği anlaşılmıştır.

29.01.2004 tarih ve 25361 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 5072 sayılı "Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun" un "Amaç ve kapsam" başlıklı 1' inci maddesinde;

"Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini veya personeli desteklemek üzere kurulan dernekler ve Türk Medenî Kanununa göre kurulan vakıflar ile bunların kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini düzenler ve kapsar.

Kanunla kurulan dernek ve vakıflar, bu Kanun kapsamı dışındadır. Ancak, bu vakıfların hangi esas ve usullere göre faaliyette bulunacakları Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

Aynı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 2'nci maddesinin a) ve ı) bentlerinde;

"a) Dernek ve vakıflar, kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alamaz, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremez ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamaz."

"...

ı) İhaleyi yapan kurum ve kuruluş bünyesinde bulunan veya bu kurum ve kuruluşlarla ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf ve dernekler ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketler, bu kurum ve kuruluşların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapacakları ihalelere katılamazlar."

Hükmü yer almaktadır.

5072 sayılı Kanun, dernek ve vakıfların, kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremeyeceğini ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamayacağını, kurum ve kuruluş bünyesinde bulunan veya bu kurum ve kuruluşlarla ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf ve dernekler ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerin, bu kurum ve kuruluşların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapacakları ihalelere katılamayacağını açık şekilde belirtmektedir.

İnönü Üniversitesi Vakfı Senedinde; Vakıf Başkanının Yönetim Kurulu Başkanı olduğu, Yönetim Kurulu Başkanının ise Üniversite Rektörü olduğu açıkça belirtilmiş olup, vakıf amacı olarak da, İnönü Üniversitesinin gelişmesini sağlamak vurgulandığından Vakıf ile Üniversite arasında bağlantı olduğu açıktır.

Üniversitenin taşınmaz kiralama işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Kreş binası ile 5980 metrekare kapalı alan içinde bulunan Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi'nin İnönü Üniversitesi Vakfı'na 2886 sayılı Kanun uyarınca pazarlık usulü ile kiraya verildiği anlaşılmıştır. 2014 yılında vakfa kiralanan kreş 2020 yılında özel işletmeye devredilmiştir. Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi ise halen Vakıf tarafından işletilmektedir. 05.01.2016 tarihinde başlayan kira süresi 3 yıl daha uzatılmış olup, 14.01.2022 tarihinde bitecektir.

Kamu İdaresinin tarafından; bulguda tespit edilen durumun düzeltilmesi için İnönü Üniversitesi Vakfına, Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Merkezi olarak kiraya verilen taşınmaza ilişkin kira sözleşmesinin feshedileceğinin bildirildiği ve fesih işlemlerine başlanıldığı belirtilmiştir. Ancak fesih işlemleri tamamlanmamıştır.

5072 sayılı Kanun, her ne amaçla kurulmuş olursa olsun Üniversite ile ilgili Vakıfların, Üniversitenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapacağı ihalelere katılamayacağını açıkça belirtmekte iken, yapılan kiralama işleminin söz konusu Kanun hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Üniversite Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması

Kamu İdaresinin mülkiyetindeki bazı taşınmazların kiralınmasında, “kapalı teklif usulü” ile ihaleye çıkılması gerekirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihaleye çıktığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'nci maddesinde;

“Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.” denilmekte olup aynı Kanun’un 2’nci maddesinde;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”

36’ncı maddesinde ise; *“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.”*

Hükümleri mevcuttur.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun’un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun’un 36’ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün “esas” usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Anılan Kanun’un istisnai yöntem olarak düzenlediği “Pazarlık usulü ile yapılacak işler” başlıklı 51’inci maddesinin (g) bendinde ise *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ...”* işlerine ait ihalelerin pazarlık usulü ile yapılabileceği belirtilmiştir.

Söz konusu Kanun’un “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde özel bütçeli idarelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, 51’inci maddenin “g” bendinde sayma suretiyle “Devletin Özel Mülkiyetindeki” ve “Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerler” denilerek “Hazine” kavramı ifade edilmiş olup üniversitelerin özel mülkiyetindeki yerler madde kapsamı dışında tutulmuştur. Nitekim Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’te hazine kavramı *“Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını ifade eder”* şeklinde tanımlanmış olup Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ise Hazine taşınmazı olarak ifade edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde üniversite; "*Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur.*" şeklinde tanımlanmış olup üniversitenin Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğinin olduğu belirtilmiştir.

Diğer taraftan yasa koyucu, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında ifadesinin, özel bütçeli idarelerden olan üniversiteleri içermediğini zımni bir şekilde Kanun'da belli etmiştir. Bilindiği üzere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin kapsamı "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları" iken; bu ifadenin devamına 21.03.2018 tarihli ve 7103 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesiyle "özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar" ibaresi eklenmiş, böylelikle Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallarının kapsamına özel bütçeli idarelerden olan üniversitelere ait taşınmazların dâhil olmadığı açıklığa kavuşturulmuştur. Dolayısıyla, Kanun'un 51/g bendinde zikredilen Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar emsal gösterilerek üniversite taşınmazlarının bu madde kapsamında pazarlıkla kiraya verilmesinin önü kapanmıştır.

Söz konusu hükümler dolayısıyla Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlar Devletin mülkiyetindeki taşınmazlardan ayrı bir anlam ifade etmektedir.

Tüm bu nedenlerle, pazarlık usulü ancak Devletin özel mülkiyetinde ya da hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir. Bu durumda Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlar için pazarlık usulünün uygulanması mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle; Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda esas usul olan "kapalı teklif usulü" ile ihaleye çıkılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; 2886 sayılı Kanun'un belirtilen hükümlerine aykırı hareket etmek suretiyle kiralama ları pazarlık usulü (51/g) ile ihale edildiği tespit edilen 52 adet taşınmazın bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından; "Devlet" kavramı ile idari açıdan Devlet-Hazine, kamu kurumları, yerel yönetim birimlerinden hangilerinin kapsama dahil olup olmadığı hususunun

net olmaması ve Üniversitelerinde Devletin ayrılmaz bir parçası olması nedeniyle, kiralanabilir ünitelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre kiralandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlar Devletin mülkiyetindeki taşınmazlardan ayrı bir anlam ifade ettiğinden ve açıklanan nedenlerle Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde, ihalenin açıklık ve rekabetin sağlanması amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki esas usul olan "kapalı teklif usulü" ile yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Üniversiteye Ait Taşınmazların Üniversite Bünyesindeki Sosyal Tesis İşletmesine Bedelsiz Olarak Kullandırılması

İnönü Üniversitesine ait konukevi, kantin, restoran, spor tesisleri, havuz ve otoparkların ihale yapılmaksızın ve kira bedeli tespit edilmeden Üniversitenin İktisadi İşletmesine (sosyal tesis işletmesi) verildiği ve bu yerlerin iktisadi işletme tarafından işletildiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 47'nci maddesine göre ise; "*Yükseköğretim kurumları, Yükseköğretim Kurulu'nun yapacağı plan ve programlar uyarınca, öğrencilerin beden ve ruh sağlığının korunması, barınma, beslenme, çalışma, dinlenme ve boş zamanlarını değerlendirme gibi sosyal ihtiyaçlarını karşılamak ve bu amaçla bütçe imkânları nispetinde okuma salonları, yataklı sağlık merkezleri, mediko-sosyal merkezleri, öğrenci kantin ve lokantaları açmak, toplantı, sinema ve tiyatro salonları, spor salon ve sahaları, kamp yerleri sağlamakla ve bunlardan öğrencilerin en iyi şekilde yararlanmaları için gerekli önlemleri almakla görevlidirler.*" denilmektedir.

Uygulamada üniversiteler söz konusu ihtiyaçları ya kendi bünyesinde ticari esaslara göre işlem yapmak üzere iktisadi işletme kurarak ya da Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı aracılığıyla doğrudan kendisi karşılamakta veya söz konusu yerlerin işletme hakkını özel sektöre kiralamaktadırlar. İnönü Üniversitesi ise söz konusu ihtiyaçların bir kısmını, kendi bünyesinde ticari esaslara göre işlem yapmak üzere iktisadi işletme kurarak karşılama yolunu tercih etmiştir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun "Verginin konusu" başlıklı 1'inci maddesinde iktisadi kamu kuruluşları kazancı kurumlar vergisine tabi olan kuruluşlar arasında sayılmış, 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise Devlete, il özel idarelerine, belediyelere diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ve sermaye şirketleri ile kooperatifler dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu (iktisadi işletme) olduğu belirtilmiştir.

1 Seri No'lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin " İktisadi kamu kuruluşları" başlıklı 2.3'üncü maddesinde ise; Bir iktisadi kamu kuruluşunun varlığından söz edilebilmesi için kuruluşun;

- Kamu idareleri veya kamu kuruluşlarına ait veya bağlı olması (ait olma, sermaye bakımından; bağlı olma ise idari bakımdan bağlılığı ifade eder),
- Sermaye şirketi veya kooperatif şeklinde kurulmamış olması,
- Ticari, sınai veya zirai alanda devamlı olarak faaliyette bulunmasının Gerekmekte olduğu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede İnönü Üniversitesinde idari olarak Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığına bağlı ancak mali açıdan ayrı bir bütçesi bulunan, ticari olarak devamlı suretle faaliyet gösteren, kurumlar vergisi mükellefi olup, kendine ait hakları, borçları, gelir ve giderleri bulunan bir Sosyal Tesis İşletmesinin bulunduğu ve Üniversite mülkiyetinde bulunan havuz (kapalı ve açık), konukevi (kampüs otel ve hastane oteli), restoran, otopark, halı saha ve tenis kortlarından (kapalı ve açık) oluşan 9 adet taşınmazın ihale yapılmak ve kira bedeli tespit edilmeksizin söz konusu işletme tarafından işletildiği belirlenmiştir.

Kamu idaresi tarafından, Üniversite Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının görevlerini yerine getirmek üzere öğrenci kantin ve lokantaları, okuma salonları ile öğrenci yurtları açıp, toplantı, sinema ve tiyatro salonları, spor salon ve sahaları, kamp yerlerini sağlayacağı, bu ve benzeri diğer tesisleri kurma, kiralama, işletme veya işletme yetkisinin bulunduğu belirtilmiştir. Bu bakımdan sosyal tesis işletmesinin Üniversiteden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığından ayrı bir ticari işletme olarak nitelendirilmesinin de mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla bulguda her ne kadar; Üniversiteye ait taşınmazların iktisadi işletmeye (sosyal tesislere), 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesine aykırı olarak bedelsiz tahsis edildiği ve işletme hakkı karşılığı olarak herhangi bir kira bedeli alınmadığı belirtilmiş ise de; mülkiyeti Üniversiteye ait taşınmazların kendi birimi niteliğindeki İktisadi İşletme (sosyal tesis) eliyle işletilmesi söz konusu olduğundan, burada üçüncü kişi lehine yapılmış bedelsiz tahsis veya devir işleminden bahsedilemeyeceği iddia edilmiştir.

Ancak söz konusu sosyal tesis işletmesinin, iktisadi işletme niteliğini haiz olması için gerekli şartları taşıdığı yukarıda da açıkça belirtilmiştir. Ticari olarak devamlı suretle faaliyet gösteren ve kurumlar vergisi mükellefiyeti, kendine ait hakları, borçları, gelir ve giderleri bulunan söz konusu kuruluşun, ayrı bir ticari işletme olarak değerlendirilmesi için ek olarak ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunmasına gerek olmadığı açıktır.

Ayrıca ayrı bir bütçesi bulunan söz konusu iktisadi işletme tarafından, tesislerin işletilmesi sonucu elde edilen gelirlere, Üniversite özel bütçesine herhangi bir aktarım da yapılmadığı dikkate alındığında, Üniversitenin belli bir gelirden mahrum bırakıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak; Üniversite tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan muaf görülen, gelir/giderleri ile çalışma usullerinin neler olduğu ve işletilecek/faaliyet gösterilecek alanların neleri kapsadığı sadece Üniversite Yönetim Kurulunun çıkarmış olduğu bir Yönerge ile belirlenen iktisadi işletmeye; bahsi geçen 9 adet taşınmazın kullanımı ile işletilmesinin verilmesinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması

Şube müdürlüğü kadrolarına eşitlik, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde atama yapılması gerekirken, bu ilkeler gözetilmeden ve mevzuatında belirlenen şartlar dikkate alınmadan atamalar gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 3' üncü maddesinin (C) bendinde Liyakat "*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır. ...*" şeklinde tanımlanmıştır

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'nin "amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

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

"Görev grupları" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) Bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadro unvanları aşağıda gösterilmiştir."

(2) Görevde yükselmeye tabi kadrolar:

a) Yönetim Hizmetleri Grubu;

1) ..., şube müdürü,

...”

“Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar” başlıklı 6’ncı maddesinde;

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

a) (Değişik:RG-11/3/2017-30004) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen hizmet şartlarını taşımak,

b) (Değişik:RG-11/3/2017-30004) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, ilgilinin başvurulan kadroya ilişkin 7 nci maddede belirtilen alt görevlerde toplam en az üç yıl hizmeti bulunmak, ilan edilen kadro için bu şartı sağlayan personel bulunmaması durumu hariç olmak üzere, bu hizmet süresinin en az bir yılını kurumda geçirmiş olmak,

...

Gerekir.”

“Görevde yükselme sınavı sonucu atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 7’nci maddesinde;

“(1) Bu Yönetmeliğe tabi kadrolara görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda aranacak özel şartlar aşağıda belirtilmiştir.

a) ..., şube müdürü kadrolarına atanabilmek için;

1) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak,

2) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarında şef, koruma ve güvenlik şefi, uzman, sivil savunma uzmanı, araştırmacı, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, müze araştırmacısı, çözümleyici, başhemşire, müdür yardımcısı kadrolarından birinde veya en az

lisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolardan birinde çalışıyor olmak,

....”

“Görev grupları arasındaki geçişler ve sınavsız atanma” başlıklı 20’nci maddesinde;

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

...

b) Gruplar arasındaki görevde yükselme ve unvan değişikliği niteliğindeki atamalar görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabidir. Ancak, Kurumda veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir.

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

...”

Hükümleri yer almaktadır.

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

Bu amaca dönük olarak düzenlenen Yönetmelik ile üniversitelerde çalışan devlet memurlarının görevde yükselebilmeleri objektif kriterlere bağlanmış ve bu husus Yönetmelik’in 1’ inci maddesinde geçen “*liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde*” ifadesi ile de açıkça ortaya konulmuştur.

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

müdürlüğünden daha üst görevlerde çok kısa sürelerde çalışılarak bu görevlere atanmanın şube müdürlüğüne sınavsız geçiş için kullanılması amaçlanmamıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de açıkça anlaşılacağı üzere, asıl olan memurun eşitlik ve liyakat esasları doğrultusunda objektif kriterler dâhilinde görevinde yükselbilmesidir. Ancak Üniversitede, müdürlük kadrolarına şube müdürlüğünden daha üst görev olarak kabul edilen fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliği görevlerinde çok kısa süre bulunanlar atanmıştır. Bu şekilde şube müdürlüğüne atananlar önce yukarıda değinilen ve üst görev niteliğinde bulunan kadrolara atanmış ve akabinde de kısa süre sonra şube müdürlüğü kadrolarına atamaları gerçekleştirilmiştir. Fakülte ve yüksekokul sekreterliğinden şube müdürlüğüne atanan kişiler 2 ay, 3 ay, 3 ay 5 gün, 9 ay 5gün, 9 ay 24 gün fakülte ve yüksekokul sekreterliğinde bulunmuştur. Böylece, kısa süreli atamalarla üst görevlere getirilen kişiler Yönetmelik'in söz konusu istisna hükmünden yararlanarak şube müdürlüğü kadrolarına atanmış olup, mevzuatla getirilen eşitlik ve liyakat esası göz ardı edilmiştir.

Bunun yanı sıra, söz konusu istisna, bu tür atamalarda sadece sınav şartını ortadan kaldırmaktadır. Bu şekilde ataması yapılacak kişilerin, 657 sayılı Kanun ve Yönetmelik'te belirlenen diğer şartlar ile Yönetmelik'in 5' inci maddesinde ifade edilen şube müdürlüğü görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını da taşımaları gerekir.

Kamu İdaresi tarafından; söz konusu atamaların mevzuat hükümleri dahilinde kamu yararı ve hizmetin gereği olarak yapıldığı ifade edilmiştir.

Söz konusu uygulamanın, Üniversitenin Kanunlarla belirlenmiş amaçlarına ulaşması ve memurların, eşitlik ve liyakat esasları dâhilinde görevlerini yerine getirebilmeleri açısından riskler barındırdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Üniversitede Bir Çok Kadroya Tedviren Görevlendirilme Yapılması

Üniversitede daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekreteri, yüksekokul sekreteri, başmüdür ve şube müdürü olmak üzere toplamda on bir adet kadroya tedviren görevlendirme yapıldığı tespit edilmiştir.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini, diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir. Anılan 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 ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir. Dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından işgal ediliyor olması halidir. Böyle bir kadroya yani dolu kadroya vekâlet ise, ancak kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Üniversitede dolu olan bu kadrolara başka personellerin “tedviren” görevlendirildiği görülmüştür. Oysa esas olan, kadronun tahsis edildiği kişi tarafından, ilgili görevin yürütülmesidir.

Devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve bu Kanun’un kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmamaktadır. İdare hukukunda kanunilik ilkesi esas olduğundan, Danıştay 1’inci Dairesinin E.1993/258 K.1993/240 kararı da tedviren görevlendirmenin yasal dayanağının olmadığı yönündedir.

Yalnızca 99 seri nolu Devlet Memurları Tebliği’nde “...asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılarını yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.” denilmek sureti ile tedvirden bahsedilmiştir

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

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 13’üncü maddesinin b/4 bendinde rektörün görev ve yetkileri arasında “Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya

bunlara yeni görevler vermek.” sayılmış olup; bu madde uyarınca yapılan görevlendirmeler de vekâleten görevlendirme olmayıp geçici niteliktedir. Belirtilen madde hükmü de boş ve dolu kadrolar için çok sık uygulanarak yorum yoluyla vekâleten atama şekline dönüştürülmüştür. Oysa vekâleten atamanın koşulları farklıdır.

Kamu İdaresi tarafından; söz konusu görevlendirmelerin bakanlıklar, yerel yönetimler, yükseköğretim kurumları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında da yapıldığı ifade edilmiştir.

Tebliğ'e aykırı olarak dolu kadroya yapılan tedviren görevlendirme uygulaması ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin b/4 bendinin çok yaygın kullanılması, aynı kadroyu birden fazla personel işgal ettiği için bazı personelin atıl kalmasına, dolayısıyla insan kaynağından en verimli şekilde faydalanılamamasına yol açmaktadır. Bu durum özellikle harcama yetkisini kullanmak bakımından hukuki sonuçları da olabilecek bir yetki karmaşasına da sebep olabilecektir.

BULGU 10: Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Yürütülmemesi

Taşınır işlemlerine ilişkin olarak kayıtlar, harcama birimleri ve bazı ambarlarda yapılan incelemeler sonucunda, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı uygulamaların bulunduğu tespit edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in “Sorumluluk” başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.

Mezkûr Yönetmelik'in “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6'ncı maddesinde taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinde ortak sorumludurlar.

Yönetmelik'in 36'ncı maddesinde giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilmesi gerektiği, 30'uncu maddesinde; kullanılan tüketim malzemesi çıkışlarının en geç üç ay içinde yapılması gerektiği, 32'nci maddesinde ise kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayım kurulu tarafından sayımın yapılması gerektiği açıkça izah edilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik ekinde yer alan Dayanıklı Taşınırlar Defterine ilişkin açıklamalarda, taşınırın tanımlanmasına yarayan cins, marka, model, kapasite vb. teknik özelliklerin dayanıklı taşınırlar defterinde ilgili taşınırın satırında belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Taşınır işlemlerine ait kayıtlar, örnekleme harcama birimleri ve ambarlarda yapılan incelemelerde;

- Ambar kayıtlarında olmayan bir kısım mal ve malzemenin fiilen ambarda yer aldığı,
- KBS'de dayanıklı taşınır ambarı olarak geçen ambarların büyük oranda hurda ambarı olarak kullanılmakta olduğu,
- Bazı birimlerde KBS'de görünen ambar sayısı ile fiili ambar sayısının birbiri ile uyumlu olmadığı,
- Birimlerde kullanılmayan ihtiyaç fazlası taşınırların dayanıklı taşınır ambarlarında bekletildiği,
- KBS'de birçok dayanıklı taşınırın marka modeline yer verilmediği ayrıca elektronik taşınırların fabrika seri numarası ile sisteme kaydedilmediği,
- Bilimsel araştırma projeleri kaynakları ile projeye ilişkin satın alınan taşınırların başka projelerde kullanılmasının sağlanması için gerekli planlamanın yapılmadığı,
- Ambarlarda örnekleme yapılan sayımlarda pek çok mal ve malzemenin fazla ya da eksik olduğu tespit edilmiş olup bu meyanda görevlilerin değişmesinde veya dönem ve yıl sonlarında yapılması gereken sayımların mevzuatın gerektirdiği biçimde yapılmadığı,
- Bazı taşınır ambarlarında hurdalar ile kullanılır haldeki taşınırların karışık ve düzensiz şekilde bir arada tutulduğu, rafların tertip ve düzeninin bulunmadığı, ambarda taşınırların dağınık şekilde farklı raflarda muhafaza edildiği, sayıma uygun şekilde istiflenmediği, dayanıklı taşınırların numaralandırma işleminin bazı birimlerde tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından fiziki yetersizlikler nedeniyle taşınır ambarlarında bazı taşınırların bir arada bulunduğu, marka ve modeline yer verilmeyen taşınırların ise satın alma işlemlerinde faturada kayıtlı herhangi bir marka belirtilmediğinden sisteme bu şekilde kaydedildiği, bilimsel araştırma projeleri kaynakları ile projeye ilişkin satın alınan taşınırların

başka projelerde de kullanılmasını sağlamak üzere birimler arası gerekli koordinasyonun sağlanacağı, taşınır işlemleri ile ilgili tespit edilen noksanlıkların çoğunluğunun fiziki alanın yetersiz olmasından dolayı taşınır ambarlarında hurdalar ile taşınırların bir arada muhafaza edilmesinden kaynaklandığı, tüm bu eksiklikler için Rektörlük tarafından bir komisyon oluşturulduğu ve eksikliklerin komisyon çalışmaları sonucunda giderileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen eksiklikler, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla ilgili taşınır mevzuat hükümlerinin tam olarak uygulanmamasının taşınırların takibi ve muhafazasını güçleştirdiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Taşınırların Harcama Birimleri Arası Devrinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan İnönü Üniversitesinde, taşınırların harcama birimleri arası devrinde, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı şekilde, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına ilişkin olarak düzenlenen 364'üncü maddesinde; söz konusu hesabın, aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 365'inci maddesinde; bu hesabın hangi işlemler için kullanılacağı tek tek sayılmış olup, tek bir muhasebe birimi bulunan özel bütçeli kamu idarelerinin söz konusu hesabı kullanmalarına cevaz veren nitelikte bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Aynı Yönetmelik'in bahsi geçen hesabın işleyişine ilişkin hükümler ihtiva eden 366'ncı maddesinde ise; bu hesabın alacak ve borç tarafına yapılacak kayıtların hangi şartların gerçekleşmesi halinde mümkün olduğu belirtilmiştir.

511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının, aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılacağı mevzuatın amir hükmüdür.

Dolayısıyla kurum içerisinde farklı harcama birimleri arasında yapılacak taşınır devri vb. işlemlerde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanılmaması, ilgili hesapların harcama birimleri itibarıyla alt kodlara gerekli kayıtların yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Kurumun harcama birimleri arasında taşınır devirlerinde söz konusu hesabın kullanıldığı görülmüştür. Bahsi geçen uygulamanın, 2021 yılı içerisinde 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının gereksiz kullanımına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından taşınırların harcama birimleri arası devrinde bahse konu muhasebe kaydının sistem tarafından otomatik olarak yapıldığı belirtilmişse de, söz konusu kaydın yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine aykırılık oluşturduğu açıktır. Bu sebeple taşınır kayıt yönetim sistemi ile muhasebe sisteminin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak çalışabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Üniversiteye Tahsisli Hazine Taşınmazlarının Ticari Amaçla Kiraya Verilmesi

Üniversiteye tahsisli taşınmazlar ile bu taşınmazlar üzerinde bulunan bazı bölümlerin, Üniversitenin bu tür kiralama işlemlerinde yetkisi bulunmadığı halde, erkek kuaför salonu, kafeterya, spor salonu, banka şubesi olarak kullanılmak üzere ticari amaçla kiraya verildiği görülmüştür.

Üniversiteye tahsisli taşınmazların kiralanması ve yönetilmesine ilişkin işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve 300 sıra numaralı Milli Emlak Genel Tebliği hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler" başlıklı 74'üncü maddesinde "*Tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.*" denilmektedir. Bu hükme istinaden çıkarılan ve 19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli ve kiralanmış yerlerdeki işlemler" başlıklı 70'inci maddesinin beşinci fıkrasında "*Bakanlık, bu taşınmazların üçüncü kişilere kiraya verilmesine ilişkin olarak adına tahsis yapılan İdarelerle protokol yapmaya yetkilidir*" denilmektedir.

Bu yetkiye dayanılarak Malatya Valiliği (Defterdarlık) ile İnönü Üniversitesi arasında herhangi bir protokol imzalanmamıştır. Protokol düzenlenmeden Hazine tarafından Üniversiteye tahsis edilen taşınmazların ticari amaçla kiraya verilmesi mümkün değildir.

Aynı zamanda 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 23.07.2004 tarih ve 5217 sayılı Kanun'la eklenen Ek 25'inci maddesine göre; Hazine taşınmazlarının Üniversite tarafından eğitim, sağlık ve sosyal amaçlı olarak kiraya verilmesinden doğan gelirler, üniversite bütçesine gelir olarak kaydedilebilecektir.

Üniversiteye tahsisli taşınmazlar üzerinde herhangi bir inşaat yapılmamak ve irtifak hakkına konu edilmemek koşuluyla Defterdarlıkla protokol düzenlenerek, eğitim, sağlık ve sosyal amaçlı kullanılmak üzere kiralama yapılabileceği; bu koşulların gerçekleşmesi durumunda elde edilecek kira gelirlerinin Üniversite bütçesine gelir kaydedilebileceği belirtilmiştir.

Üniversite tarafından kiraya verilen tahsisli taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesinde; tahsisli taşınmazların bazı kısımlarının belirtilen koşullar gerçekleşmeden ticari amaçla kiraya verildiği, söz konusu gelirlerin de Üniversite bütçesine kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından; Üniversite yerleşkesinin şehir merkezinden 18 km dışında olması, Üniversite dışında öğrencilerin bu ihtiyaçlarını karşılayacak başka yerleşke ve özel teşebbüs olmaması nedeniyle eğitim binalarında öğrenim görmekte olan öğrencilerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla taşınmazların Üniversite tarafından kiraya verildiği ve gelirlerinin bütçeye gelir olarak kaydedildiği ifade edilmiştir. Üniversite ile Defterdarlık arasında kiralamaya ilişkin bir protokol ibraz edilememiştir.

Belirtilen nedenlerle; söz konusu kiralama işlemlerinde Malatya Defterdarlığı yetkilidir. Üniversitenin bu kiralama işlemlerinde yetkisinin bulunmadığı 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

**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ
2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	46
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	48
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	49
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	49
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	50
6. DENETİM BULGULARI	50

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Maddi Duran Varlıkların Çeşidine Göre Ayrılan Amortisman Tutarları	53
--	----

KISALTMALAR

EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SHS	: Sağlık Hizmet Sunucusu
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Döner Sermayeden Yapılan Ek Ödemelerin Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi
2. Haklar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Maddi Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmasında Hatalı Uygulamaların Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Faaliyeti Olmayan Döner Sermaye İşletmelerinin Bulunması
2. Özel Muayene Sağlık Hizmetlerinin Mesai Saatleri İçerisinde Sunulması
3. Kit Alımı Karşılığı Geçici Cihaz Temini İhalelerine Ait İhale Dokümanlarında Mevzuata Aykırı Hükümler Bulunması
4. Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na Kaydedilmemesi
5. Fiilen Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünde Çalışmayan ve Döner Sermaye Gelirine Katkısı Olmayan Personelle Performans Ek Ödemesi Yapılması
6. Kiraya Verilen Taşınmaz İçerisindeki Taşınırın Vakıf Aracılığıyla Kiralayana Bırakılması
7. Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Yürütülmemesi
8. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının Yer Alması
9. İlaç Temininde Yaşanan Sorunlar Nedeniyle Hastanenin Gelir Kaybına Uğraması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin 2'nci fıkrasının (a) bendi uyarınca, 24.04.2000 tarih ve 24029 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur.

Söz konusu Yönetmelik'in "Faaliyet Alanı" başlıklı 2'nci maddesinde; İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler ile İşletme vasıtasıyla İnönü Üniversitesinin, yetkin olduğu konularda, Fakülte/Enstitü/Yüksekokul/Rektörlüğe bağlı Merkezler aracılığıyla yürütebileceği faaliyetler;

"a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetler yapmak, seminer, konferans, sempozyumlar düzenlemek kurslar açmak,

b) Plan, fizibilite çalışması, analiz, model denemeleri, bilgi işlem hizmetleri, iş değerlendirilmesi ve organizasyonu, danışmanlık, eğitim organizasyonu, bakım ve onarım yapmak, bunlara ilişkin raporları hazırlamak,

c) Belirli bilimsel sonuçların uygulanmasını sağlamak,

d) Klinikler, poliklinikler, ameliyathaneler ve laboratuvarlarda yapılacak her türlü muayene, tetkik, tahlil, ameliyat, bakım ve hizmet üretimi ile ilgili iş ve benzeri hizmetleri yapmak, açılmış ve açılacak olan her türlü sağlık hizmetleriyle ilgili yataklı, yataksız ve geçici kuruluşları işletmek,

e) Teknik, kültürel, sanatsal, tarım ile ilgili araştırma ve uygulamaları yapmak,

f) Her türlü basım ve yayım işlerini yapmak,

g) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek faaliyet alanı ile sınırlı olarak iş ve hizmet üretmek, elde edilen ürünleri önceden Rektörün izni alınmak şartıyla pazarlamak ve satmak."

Olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Döner Sermaye İşletmesinin Yönetim Kurulu, Üniversite Yönetim Kuruludur. Üst yöneticisi Rektör'dür. Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılara, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir. Üniversite Yönetim Kurulu da yetkilerini uygun gördüğü ölçüde, kuracakları yürütme kuruluna devredebilir. Yürütme Kurulu, Üniversite Yönetim Kurulunca seçilecek bir Rektör yardımcısı, üç öğretim elemanı (dekan ve yüksekokul müdürü de olabilir.) ve bir muhasebe yetkilisi olmak üzere beş kişiden oluşur.

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır.

İşletme Müdürlüğü bünyesinde 6 birim faaliyet göstermekte olup döner sermaye işletme müdürü, döner sermaye işletme müdür yardımcısı, faturalandırma birim sorumlusu, satın alma tahakkuk birim sorumlusu, satın alma birim sorumlusu ve 49 idari personel olmak üzere toplamda 54 personel ile hizmet vermektedir. Tüm idari personelin kadroları özel bütçede iken diğer personelin kadroları ise İşletmededir. İşletmenin Saymanlık Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı 1 saymanlık müdür yardımcısı ve 10 memur bulunmaktadır.

İşletmenin, T. C. Milli Eğitim Bakanlığı, T. C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, T. C. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Yükseköğretim Kurulu ile ilişkisi 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 625.600.650,42 TL olarak tahmin edilen İşletmenin 2021 yılı bütçe gideri 648.754.229,38 TL, bütçe geliri ise 806.782.792,14 TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 282,16 TL olup toplam aktif büyüklüğü

ise 278.791,333,40 TL'dir.

2021 yılı gelir tablosuna göre gelir toplamı 936.526.342,43 TL, gider toplamı 640.110.157,50 TL olan Döner Sermaye İşletmesi, yıl sonu itibarıyla dönemi 296.416.184,93 TL net kârla tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi muhasebe ve raporlama işlemlerini, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kurulan ve yönetilen Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Sistemi üzerinden yürütmektedir. İşletme, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esaslarını, kıyasen uygulamakta olup; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan diğer düzenlemelere de tabidir.

Kamu İdaresi Hesaplarının 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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

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

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Döner Sermayeden Yapılan Ek Ödemelerin Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi

Döner sermayeden yapılan ek ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının incelenmesinde, personele yapılan tüm ek ödeme tutarlarının 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabı yerine 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları hesabına ilişkin olarak düzenlenen “Hesabın niteliği” başlıklı 219'uncu maddesinde; söz konusu hesabın döner sermayeli işletmelerce, personele maaş dışında katkı payı, prim, huzur hakkı gibi değişik adlarla yapılan ödemelerin tahakkukunun izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabını düzenleyen 518'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; “*Personele her ne ad altında olursa olsun katkı payı olarak yapılan ödemeler bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenmesi gereken tutar 363 Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları Hesabına alacak kaydedilir.*” denilmektedir. Ancak, Maliye Bakanlığınca çıkarılan Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği (Döner Sermayeli

İşletmeler Detaylı Hesap Planı Sıra No:1) Ekinde yer alan Detaylı Hesap Planı Ortak Yardımcı Hesaplar Tablosunda ise, ek ödeme, sabit ek ödeme ve diğer ek ödemeler için 770.08 Genel Yönetim Giderleri Yardımcı hesap kodları yanında 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı içinde yardımcı hesap kodları düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Gelir Tablosu Hesaplarına İlişkin İşlemler" başlıklı Onuncu Bölümünde de, işletmenin esas faaliyetleri ile ilgili olarak sağlanan hasılat ile işletmenin esas faaliyetleri dışında kalan tüm gelir ve giderlerini tasnifli bir şekilde izlemesi ve dönemin kesin sonuçlarını belirlemesi için kullanacağı gelir tablosu hesapları düzenlenmiştir. Bu bölümde, yılsonunda 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabının 771 Genel Yönetim Giderleri Yansıtma Hesabı ve 632 Genel Yönetim Giderleri Hesabına, 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabının 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı ile 622 Satılan Hizmet Maliyeti hesabına aktarılmasına ilişkin hesap kayıtları yer almaktadır.

Döner sermayeden yapılan toplam 92.341.599,05 TL ek ödeme tutarının 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabına kaydedilmesi gerektiği halde, 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına dahil edilmesi sebebiyle, Kurum hesaplarında 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı ve 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabı ile bu hesaplara bağlı olarak yıl sonunda aktarılan 622 Satılan Hizmet Maliyeti Hesabı, 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı ile 632 Genel Yönetim Giderleri Hesabı ve 771 Genel Yönetim Giderleri Yansıtma Hesabı kayıtları doğru veri üretmemiş ve kurum gelir tablosu gerçek durumu yansıtmamıştır.

Kamu idaresi tarafından, Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerinden bahse konu yapılan tüm ek ödemeler için 740 Hizmet Üretim Maliyeti hesabının otomatik olarak çalıştırıldığı belirtilmişse de, söz konusu kaydın yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine aykırılık oluşturduğu açıktır. Dolayısıyla sistemin Yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde işleyebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Haklar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi gereken yazılım, sistem ve lisans niteliğindeki alımlarının 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 222'nci maddesinde; söz konusu hesabın, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile

belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 226'ncı maddesinde; bu hesabın maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı belirtilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 Sıra No.lu Genel Tebliğ'in 6'ncı maddesinde ise tutarına bakılmaksızın maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. Başka bir deyişle maddi olmayan duran varlık hesaplarında izlenen varlıklara ait tutarların tamamı varlığın temin edildiği aynı yılın sonunda amorti edilecektir.

Yapılan incelemede İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından 2021 yılı içerisinde bilgisayar yazılım programı lisansı veya sistem/lisans niteliği taşıyan alımlar için (online randevu yazılımı) toplam 22.000,00 TL tutarında harcama yapıldığı, ancak kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan bu harcamanın 260 Haklar Hesabında izlenmeyip 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında muhasebeleştirilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. Ayrıca Kurum Bilançosunda 260 Haklar Hesabı hiç yer almadığından söz konusu harcamanın tamamı için ayrılması gereken amortisman da 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilmemiştir.

Kamu idaresi tarafından söz konusu muhasebe kaydının sehven gerçekleştirildiği bundan sonraki süreçte yazılım, sistem ve lisans niteliğindeki alımlarda 260 Haklar Hesabının çalıştırılacağı belirtilmişse de söz konusu hatalı muhasebeleştirme işlemleri, 2021 yılı Bilançosunda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının 22.000,00 TL tutarında eksik görünmesine sebebiyet vermiştir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmasında Hatalı Uygulamaların Bulunması

İşletme tarafından maddi duran varlıklara amortisman ayrılırken, taşınırın türü ve kayıtlara giriş zamanının dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin olarak düzenlenen "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 199'uncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; amortismanına tabi varlıkların birden fazla muhasebe döneminde kullanılması beklenen, sınırlı bir hizmet süresi olan, işletme tarafından

mal ile hizmet üretim ve tedarikinde kullanılması için elde tutulan varlıklar olduğu düzenleme altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 214'üncü maddesinde; söz konusu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, 215'inci maddesinde ise hesabın işleyişi hakkında bilgilere yer verilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 Sıra No'lu Genel Tebliğ'in 6'ncı maddesinde; amortisman ve tükenme payı süresinin, duran varlıkların aktife girdiği yıldan itibaren başlayacağı belirtilmiş ve Tebliğ ekinde yer alan "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde" detay kodlar itibarıyla her bir maddi duran varlık için amortisman süre ve yüzdeleri belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu Tebliğ'in "Amortisman tabi duran varlıkların deftere kaydedilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde; amortisman tabi her bir varlığın Ek-2'de yer alan "Duran Varlıklar Amortisman Defterine" kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede İşletme tarafından, duran varlıkları amortisman defterinin tutulmadığı, 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesabında kayıtlı olan taşınırlara ilişkin amortismanların taşınır türü ve çeşidini belirten detay kodlar itibarıyla ayrılmadığı, söz konusu maddi duran varlıklara amortisman ayrılırken sadece ekonomik kodun 1. düzeyinin dikkate alındığı görülmüştür. Maddi duran varlıklara ayrılan amortismanların detaylarına ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır:

Tablo 1:Maddi Duran Varlıkların Çeşidine Göre Ayrılan Amortisman Tutarları

Hesap Kodu	Ekod1	Ekod2	Ekod3	Ekod4	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
253	02	00			0,00	2.836,48	-2.836,48
		02			1.498,82	0,00	1.498,82
		03			10.722,45	0,00	10.722,45
		10			826,00	0,00	826,00
	03	00			0,00	617.589,26	-617.589,26
		01			80.556,63	0,00	80.556,63
		02			63.592,14	0,00	63.592,14
		04			20.941,46	0,00	20.941,46
		05			3.352.923,73	0,00	3.352.923,73
		06			8.334,34	0,00	8.334,34
255	01	00		0,00	22.399,72	-22.399,72	

		02			15.930,00	0,00	15.930,00
		04			0,00	0,00	0,00
		05			7.327,80	0,00	7.327,80
		00			0,00	72.360,59	-72.360,59
	02	01			825.468,41	0,00	825.468,41
		02			340.502,80	0,00	340.502,80
		03			49.914,00	0,00	49.914,00
		04			4.381,52	0,00	4.381,52
		05			291.494,91	0,00	291.494,91
		99			131.082,72	0,00	131.082,72
	03	00			0,00	49.398,61	-49.398,61
		01			313.963,20	0,00	313.963,20
		04			435,00	0,00	435,00
		05			80.240,00	0,00	80.240,00
	04	01			20.921,40	0,00	20.921,40
	08	01			820,80	0,00	820,80
	10	00			0,00	341.200,32	-341.200,32
		02			11.754,14	0,00	11.754,14

Amortisman tabi varlıkların tükenme payı süresinin aktife girdiği yıldan itibaren başlayacağı, söz konusu bilgilere tutulması gereken duran varlıklar amortisman defterinden ulaşılabileceği ve her bir maddi duran varlığın amortisman süresinin farklılık gösterdiği dikkate alındığında, İşletme tarafından gerçekleştirilen söz konusu hatalı uygulama farklı tarihlerde aktife giren varlıkların amortisman değerinin net olarak tespit edilememesine sebebiyet vermektedir. Ayrıca yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, kayıtlarda yer almayan çeşitli maddi duran varlıklara amortisman ayrılmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından varlıklara amortisman ayrılırken aktife girdiği yılın dikkate alındığı ifade edilmişse de, birleştirilmiş veriler defteri üzerinden yapılan incelemede 2020 yılının sonuna kadar varlıklara herhangi bir amortisman ayrılmadığı, 2021 yılı içerisinde (varlıkların toplam değerinin %20'si oranında) toplu olarak amortisman ayırma kaydının yapıldığı görülmüştür.

Dolayısıyla 2021 yılı Bilançosunda yer alan 257 Birikmiş Amortisman Hesabının doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Faaliyeti Olmayan Döner Sermaye İşletmelerinin Bulunması

Bazı döner sermaye işletme birimlerinin kuruluşundan bu yana veya belli bir süre sonra herhangi bir faaliyette bulunmadığı görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Döner Sermaye" başlıklı 58'inci maddesinin "a" fıkrasında Yükseköğretim kurumlarında Üniversite Yönetim Kurulunun önerisi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı ile döner sermaye işletmesi kurulabileceği belirtilmektedir.

18.06.2020 tarih ve 31159 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in 'Kuruluş' başlıklı 4'üncü maddesinde; Yükseköğretim kurumlarınca, ilgili yönetim kurulunun önerisi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının görüşü alınarak döner sermaye işletmesi kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Alanları" başlıklı 5'inci maddesinde ise;

"Döner sermaye işletmelerinin yükseköğretim kurumlarının esas faaliyetlerini aksatmayacak şekilde çalıştırılması gerekir. Bu işletmelerin;

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) Faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak amaçlarından biri veya birkaçına yönelik faaliyette bulunması gerekir.

Döner sermaye işletmeleri, çalışmalarını sırasında eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamayı ön planda tutar." denilerek döner sermaye işletmelerinin yukarıda sıralanan faaliyetlerden bir veya birkaçına yönelik mal veya hizmet üretiminde bulunması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Üniversite Yönetim Kurulunun önerisi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı ile kurulan Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünde 2021 yılı itibariyle toplam 19 döner sermaye işletme biriminden sadece 11'inin aktif olduğu geriye kalan 8 işletme biriminin ise herhangi bir faaliyette bulunmadığı görülmüştür. Oysa bu birimler döner sermaye ile ödenek verilen birimlerdir. Her birimin ayrı vergi numarası ile banka hesabı vardır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesi uyarınca düzenlenen "Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik" in 5'inci maddesinde de belirtildiği gibi döner sermaye işletmelerinin bu maddede sayılan mal ve hizmet üretiminde bulunmak amaçlarından biri veya birkaçına yönelik faaliyette bulunması gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından; Üniversite üst yönetimi ile yapılan değerlendirmeler neticesinde, bahse konu 8 döner sermaye işletme biriminin 2022 yılı faaliyetlerinin tekrar gözlemlenerek herhangi bir faaliyette bulunulmaz ise kapatılmaları hususunun Üniversite Yönetim Kurulunun onayına sunulacağı ifade edilmiştir.

Herhangi bir mal ve hizmet üretiminde bulunmayan söz konusu işletmelerin, özellikle yıl sonu itibariyle Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerindeki gereksiz işlem yükü ve hacminin azaltılması açısından banka hesapları da kapatılarak tasfiye edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Özel Muayene Sağlık Hizmetlerinin Mesai Saatleri İçerisinde Sunulması

Döner Sermaye İşletmesi Turgut Özal Tıp Merkezinde mesai saatleri dışında verilmesi gereken özel muayene sağlık hizmetlerinin, mesai saatleri içinde verildiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin (h) fıkrasında: "*Öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında üniversitede sundukları sağlık hizmetlerinden dolayı 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 73'üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca alınan ilave ücretler döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanır. Bu şekilde elde edilen gelirin yüzde 50'sinden az ve yüzde 60'undan fazla olmamak üzere üniversite yönetim kurulunca tespit edilecek oranı, mesai saatleri dışında sağlık hizmeti sunan öğretim üyesine, mesai içinde gerçekleştirilen iş miktarı ve çeşidi dikkate alınarak belirlenen toplam performansı aşmamak kaydıyla, ek ödeme matrahının yüzde*

800'ünü geçmemek üzere her ay ayrıca ödenir." denilmekte ve 2547 sayılı Kanun'un 58'inci maddesinin (h) ve (i) fıkralarına dayanılarak hazırlanan "Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" te de aynı düzenleme yer almaktadır.

Adı geçen Kanun maddesi hükmünde; öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında üniversitede sundukları sağlık hizmetlerinden dolayı alınan ilave ücretlerin döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla özel muayene ek ödemesi olarak adlandırılan bu ödemenin yapılabilmesi için sağlık hizmetinin fiilen ve mesai saatleri dışında sunulması gereklidir.

Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin (1) inci fıkrasının o), ö) ve p) bentlerinde:

"o) (Değişik: RG-19/9/2012-28416) Mesai dışı çalışma: Mesai saatleri içinde yapılan çalışmalar ile nöbet hizmetleri hariç olmak üzere, hizmet çeşitleri ve sınırları yönetim kurullarınca belirlenen çalışmayı,

ö) Mesai dışı gelir: İlgili mevzuatı uyarınca tespit edilen çalışma saatleri dışında ve hafta sonu ve resmi tatillerde elde edilen geliri,

p) Mesai içi gelir: İlgili mevzuatı uyarınca tespit edilen çalışma saatleri içinde elde edilen geliri,

....." ifade eder.

Şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı maddenin ü) bendinde de; Mesai dışı fark ücretinin, öğretim üyeleri tarafından mesai saatleri dışında bizzat verilen sağlık hizmetleri için, 5510 sayılı Kanunun 73' üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca belirlenen ve hizmet alan tarafından ödenen bir ücret olduğu belirtilmiştir. Bu tanım uyarınca; mesai dışı fark ücreti hizmet alan tarafından karşılanan bir ücrettir. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde belirtildiği gibi; üniversite hastanelerinde görev yapan öğretim üyeleri tarafından mesai saatleri dışında bizzat verilen sağlık hizmetleri için kişilerden ilave ücret alınabilmektedir. Bu çerçevede Turgut Özal Tıp Merkezinde öğretim üyeleri tarafından ilave ücret ödemesi yapan hastalara "mesai dışı öğretim üyesi muayenesi" niteliğinde sağlık hizmeti sunulmaktadır

Üniversite Döner Sermaye İşletmesinde mesai içi çalışma saatleri, 08:00-13:00 ile 13:00-17:00 olarak uygulanmaktadır. Ancak yukarıda belirtilen mesai dışı çalışma tanımına

göre; mesai dışı çalışmada hizmet çeşitleri ve sınırları yönetim kurullarınca belirlenecektir. “İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Turgut Özal Tıp Merkezi Öğretim Üyeleri Tarafından Mesai Saatleri Dışında Bizzat Verilen Sağlık Hizmetlerinde Ücretlendirme, Ödeme Usul Ve Esasları”nın 5’inci maddesinde; Turgut Özal Tıp Merkezinde mesai dışı çalışma saatlerinin 16:00 dan sonra başlayarak bir sonraki mesai başlangıcına kadar devam ettiği belirtilmiştir.

Belirtilen madde hükmü uyarınca mesai dışı çalışmanın 16:00 da başladığı kabul edilse dahi; özel sağlık hizmetlerinin önemli bir kısmının 16:00 dan önce verildiği anlaşılmaktadır. Hastane otomasyon sisteminden alınan 3 aylık veriler üzerinde yapılan incelemelerde; 2021 yılında özel muayene adı altında sunulan sağlık hizmetlerinin 3 ayda %93,3’ünün mesai içi çalışma saatlerinde gerçekleştirildiği görülmüştür. Örneğin Ocak ayında gerçekleştirilen 456 özel muayene işleminin 91’i, Temmuz ayında gerçekleştirilen 642 özel muayenenin 16’sı, Aralık ayında gerçekleştirilen 722 özel muayenenin sadece 15’i saat 16:00 dan sonradır. Bu durumda sunulan sağlık hizmetlerinin sadece %6,7’sinin mesai dışı çalışma saatlerinde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Bu uygulama, ilgili öğretim üyelerinin asli kamu görevi olarak sunmaları gereken sağlık hizmetlerini aksatabilecektir. Üniversite üst yönetiminin, Hastane yönetiminin ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün özel muayene adı altında sunulan sağlık hizmetlerinin mesai saatleri içinde sunulmasını önlemek için gereken tedbirleri almaları gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen uygulamalar sonucunda sosyal güvencesi kapsamında mesai içinde muayene ve tetkik yaptırmak isteyen hastalara ayrılması gereken zaman dilimlerinin ve kamu olanaklarının “özel muayene” randevularına açılması yerine, fark ödeme gücü bulunmayan sosyal güvenceli hastalar için kullanılması uygun olacaktır.

Kamu İdaresi tarafından; Turgut Özal Tıp Merkezinde verilen özel muayene sağlık hizmetlerinin, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak mesai saatleri dışında sunulması hususunda gerekli denetlemelerin sağlanacağı belirtilmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi Turgut Özal Tıp Merkezinde verilen özel muayene sağlık hizmetlerinin, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak mesai saatleri dışında sunulması sağlanmalı ve bu hususta Üniversite üst yönetimi ile Döner Sermaye Birimi yönetimi gerekli önlemleri almalıdır.

BULGU 3: Kit Alımı Karşılığı Geçici Cihaz Temini İhalelerine Ait İhale Dokümanlarında Mevzuata Aykırı Hükümler Bulunması

İnönü Üniversitesi Turgut Özal Tıp Merkezi tarafından gerçekleştirilen, kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini ihalelerinin ihale dokümanlarında, geçici olarak temin edilen cihazların idarede kalma süresinin net olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini ihaleleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde;

"60.1. Kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini ihalesi kitlerin teslim programına uygun olarak idareye teslim edilmesi ile bu kitlerin tahlil edildiği cihazların sözleşmede belirtilen süre boyunca idarenin laboratuvarında kurulu bulundurulması ve yüklenicinin sözleşmede öngörülen diğer yükümlülükleri yerine getirmesi olarak tanımlanabilir.

60.2. Kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini incelendiğinde; kitlerin, ihale dokümanında belirtilen teslim sürelerine uygun olarak idareye teslim edilmelerine karşın kitlerin tahlil edildiği cihazların kitlerin tamamı kullanılıncaya kadar idarede kaldığı, ihale dokümanlarında cihazların idarede çalıştırılacağı süreye ilişkin açık bir düzenleme yapılmadığı "cihazlar, kitlerin bitimine kadar idarede çalışır halde hazır bulundurulacaktır" gibi ifadeler yer verildiği görülmektedir. Bu düzenlemeler ise hukuki sorunlar ortaya çıkarmakta; cihazların idarede kullanılacağı sürenin belirsizliği isteklilerce kit fiyatlarına yansıtılmaktadır. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve hukuki sorunların yaşanmaması için ihale dokümanında kit ve kitlerin tahlil edileceği cihazın teknik özelliklerinin, teslim sürelerinin, cihazların kurulumu ile cihazların idarece kullanılacağı süreye ve yüklenicinin diğer yükümlülüklerine ilişkin açık bir düzenleme yapılması gerekmektedir."

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Tebliğ düzenlemelerinden, kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici cihaz temini ihalelerinin; idare tarafından tanı, tetkik ve tahlil amaçlı olarak temin edilecek kitlerin yanında, bu kitlerin tahlil edildiği cihazların da sözleşmede belirtilen geçici süre boyunca idarede kurulu bulundurulmasını kapsayan ihaleler olduğu anlaşılmaktadır.

Anılan Tebliğ hükümlerinde; bu tür ihalelerin dokümanlarında, söz konusu cihazların idarede kalacağı sürelerle ilişkin net düzenlemelerin yapılması gerektiği, kitlerin tahlil edildiği cihazların kitlerin bitimine kadar idarede çalışır halde hazır bulundurulacağına ilişkin doküman düzenlemelerinin hukuki sorunları beraberinde getirdiği ifade edilmiştir. Ayrıca süre

belirsizliğinin isteklilerce kit fiyatlarına yansıtıldığı bu durumun ise kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını engellediği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Turgut Özal Tıp Merkezi tarafından muhtelif laboratuvarlar (Biyokimya Laboratuvarı, Doku Tipleme Laboratuvarı, Mikrobiyoloji Laboratuvarı gibi) için yapılan kit karşılığı geçici cihaz temini ihalelerinin sözleşmelerinin diğer hususlar başlıklı 44'üncü maddelerinde; Teknik Şartnamede belirtilen sarf (kit) malzemenin yanında kitlerle birlikte birim tarafından istenilen cihazların İdareye verileceği ve bu cihazların söz konusu kitler bitinceye kadar Hastanede kalacağına ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Bahsi geçen Tebliğ düzenlemeleri ışığında, Turgut Özal Tıp Merkezi tarafından gerçekleştirilen kit karşılığı geçici cihaz temini ihalelerinde, kitlerin tahlil edileceği cihazların İdarede kalacağı süreye ilişkin net düzenlemelerin yapılması gerektiği aksi bir durumun kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına engel teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından, kit alımı ile birlikte kit karşılığı geçici olarak cihaz temini ihalelerinde bahse konu Tebliğ düzenlemeleri ışığında işlem tesis edilmesi adına bütün laboratuvarlara bilgilendirme yazılarının yazıldığı, bu kapsamda bundan sonra yapılacak bütün ihalelerde, kitlerin tahlil edileceği cihazların idarede kalacağı süreye ilişkin net düzenlemelere yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bundan sonra yapılacak söz konusu ihalelerde kamu idaresi tarafından ilgili mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi hususunda azami hassasiyet gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na Kaydedilmemesi

İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda EKAP'a (Elektronik Kamu Alımları Platformu) kayıt zorunluluğunun yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2'inci maddesinde; doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerektiği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, İşletmenin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarında yukarıda aktarılan Tebliğ düzenlemesine riayet edilmediği ve söz konusu alımların EKAP üzerinden kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, 2022 yılı Ocak ayından itibaren doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımların “Doğrudan Temin Kayıt Formu” doldurularak, EKAP üzerinden kayıt altına alınmaya başlandığı belirtilmişse de bulgu konusu husus denetim yılı itibarıyla tespit edilmiş bir eksikliklerdir. Bundan sonraki süreçte uygulama birliğinin sağlanmasına ve mevzuat hükümlerinin uygulanmasına azami hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Fiilen Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünde Çalışmayan ve Döner Sermaye Gelirine Katkısı Olmayan Personele Performans Ek Ödemesi Yapılması

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bünyesinde yer alan Turgut Özal Tıp Merkezi Hastanesi Başhekimliğinde; yapım ve inşaat işleri, sosyal ve kültürel faaliyetler ile hukuki işlemlerin mali koordinasyonunu sağlamak üzere, fiilen hastanede çalışmayan ve döner sermaye gelirine katkısı olmayan personel görevlendirilerek performans ek ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan denetimlerde; Turgut Özal Tıp Merkezi Hastanesi Başhekimliğinde de çalışmalarda bulunması öngörülen Genel Sekreter Yardımcısı Vekilleri ile Hukuk Müşaviri Vekilinin 2547 Sayılı Kanun'un 13/b-4 maddesi gereğince görevlendirilerek aynı Kanun'un 58'inci maddesi uyarınca döner sermaye katkı payı ödenmesinde bulunduğu görülmüştür.

Üniversite tarafından görevlendirmenin ve ödemenin gerekçesi olarak 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13/b/4 maddesi gösterilmiştir. Bu Kanun maddesinde, "*Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek*" Rektörün görevleri arasında sayılmaktadır. Rektörün ilgili personeli geçici olarak görevlendirmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Bu durumda dikkat edilmesi gereken, görevlendirilen personelin Turgut Özal Tıp Merkezi Hastanesi Başhekimliğinde fiilen çalışması zorunluluğudur.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinde, döner sermaye faaliyetleri için üç önemli husus bulunmaktadır. Birincisi döner sermaye birimlerinde fiilen çalışma, ikincisi döner sermaye gelirinin elde edilmesinde gelir getirici katkının olması ve üçüncüsü döner sermaye faaliyetlerinin mesai içinde veya mesai dışında yapılmasıdır.

Kanun maddesindeki çalışmadan kasıt; bu yerlerde fiili olarak çalışmadır. Çünkü Kanun'un 58'inci maddesinin “C” fıkrasının 1 nolu alt paragrafında öğretim üyesi ve öğretim

görevlileri “Gelir getiren görevlerde çalışan” aynı fıkranın 2 nolu alt paragrafında 657 sayılı Kanun’a tabi personel için “bu yerlerde... çalışan personele” ibaresi yer almaktadır. Ayrıca Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in 7’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında “ fiilen çalışılmış”, 4 ve 5’inci fıkrasında “aktif çalışmış” ibareleri yer almaktadır. Dolayısıyla performans ek ödemesi alacak personelin döner sermaye birimlerinde fiilen çalışması zorunludur. Ancak Turgut Özal Tıp Merkezi Hastanesi Başhekimliğinde (58/c) fiilen çalışmayan ve döner sermaye gelirine katkısı olmayan üniversite personeline performans ek ödemesi yapıldığı görülmüştür. Çünkü ilgili birimde görevlendirilen personel fiilen genel sekreter yardımcılığı ve hukuk müşavirliği yapmaktadırlar. Bu personelin Turgut Özal Tıp Merkezi Hastanesinde çalışması mümkün değildir. Bu şekilde görevlendirme ile fiilen 58/c kapsamındaki döner sermaye birimlerinde çalışmadan performans ek ödemesi yapılması ciddi sorunlara yol açacaktır. Bu tarz görevlendirme ile üniversitedeki şube müdürleri, fakülte sekreterleri, memurlar ile diğer fakülte ve yüksekokullardaki öğretim elemanları vs. görevlendirilip fiilen çalışılmadığı halde performans ek ödemesi yapılmasının önü açılabilir.

Birimler arasında eşgüdümü temin etmek veya döner sermaye kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üst yönetim ve ilgili döner sermaye birimi yönetiminin asli görevidir. Yöneticiler bu asli görevleri ve diğer yöneticilik faaliyetleri için 2547 sayılı Kanun’un 58/f kapsamında döner sermayeden “Yönetici Payı” adı altında performans ek ödemesi almaktadırlar. Ayrıca her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar da mevzuat gereği doğrudan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludur. Ancak Genel Sekreter Yardımcısı Vekilleri ile Hukuk Müşaviri Vekili 58/f maddesi kapsamında sayılmadığından “Yöneticilik Payı” ödenmesi de mümkün değildir.

11.10.2011 tarih ve 32984 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu kararına göre ; döner sermaye gelirlerinden pay ödenebilmesi için personelin, döner sermaye işletmesinin bağlı bulunduğu birimlerdeki (döner sermaye gelirinin elde edildiği fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar ile sağlık uygulama ve araştırma merkezleri) hizmetleri yürütmek üzere usulüne uygun şekilde görevlendirilmiş olmaları ve görevlendirildikleri bu hizmetleri fiilen yapmalarının yanında döner sermayeye katkılarının da dikkate alınması gerekmektedir.

Yükseköğretim Kanunu ve Yükseköğretim Personel Kanunu Genel Tebliği’nin (Seri No: 18) 3 no’lu açıklamasında: “... Ancak, döner sermaye gelirlerinin elde edildiği birimlere

yapılacak görevlendirilmelerde, görevlendirilecek personelin anılan birimlerin görev alanıyla ilgili olmaları, görevlendirmenin süresi, gerekliliği, yerindeliliği ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması hususlarına özen gösterilecek ve asli görevlerini yürütürken sadece döner sermaye payı ödemesinden yararlandırılması amacıyla personel, döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerde görevlendirilmeyecektir.” denilmektedir. Genel Tebliğ, döner sermaye birimlerinde yapılacak görevlendirmelerde dikkat edilecek hususları açıklamıştır. Genel Tebliğ’de; sadece döner sermaye payı ödemesinden yararlandırılması amacıyla döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerde, personel görevlendirilmesi yapılamayacağı belirtilmektedir. 5018 sayılı Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Kamu İdaresi tarafından; bulguya istinaden söz konusu görevlendirmelerin iptal edildiği belirtilmiştir. Kurum, bulgu konusuna iştirak etmiş ve gereğinin yapılması için işlemleri başlatmıştır. Ancak çalışmalar tamamlanmamıştır.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda; sadece döner sermaye payı ödemesinden yararlandırmak amacıyla, görevlendirme yapılmaması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Kiraya Verilen Taşınmaz İçerisindeki Taşınırların Vakıf Aracılığıyla Kiralayana Bırakılması

Taşınırları Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne temin edilerek, Üniversite tarafından, İnönü Üniversitesi Vakfına kiraya verilen ve daha sonra Vakıf tarafından tüm taşınır ve haklarıyla özel işletmeye devredilen kreşteki taşınırların, kreşin devredildiği özel işletmenin kullanımında olduğu ve bu durumun 5072 sayılı Kanun’a aykırılık teşkil ettiği tespit edilmiştir.

29.01.2004 tarih ve 25361 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun’un “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini veya personelini desteklemek üzere kurulan dernekler ve Türk Medenî Kanununa göre kurulan vakıflar ile bunların kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini düzenler ve kapsar.

Kanunla kurulan dernek ve vakıflar, bu Kanun kapsamı dışındadır. Ancak, bu vakıfların hangi esas ve usullere göre faaliyette bulunacakları Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.”

Aynı Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 2’nci maddesinin a) ve ı) fıkralarında;

“a) Dernek ve vakıflar, kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alamaz, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müştemilatı içinde faaliyet gösteremez ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamaz.

ı) İhaleyi yapan kurum ve kuruluş bünyesinde bulunan veya bu kurum ve kuruluşlarla ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf ve dernekler ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketler, bu kurum ve kuruluşların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapacakları ihalelere katılamazlar.”

Hükmü yer almaktadır

5072 sayılı Kanun, dernek ve vakıfların, kuruluşların hizmet binaları ve müştemilatı içinde faaliyet gösteremeyeceğini ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamayacağını, kurum ve kuruluş bünyesinde bulunan veya bu kurum ve kuruluşlarla ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf ve dernekler ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerin, bu kurum ve kuruluşların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre yapacakları ihalelere katılamayacağını açık şekilde belirtmekte ve bu ilkelere uymayanlar hakkında Kanun’un 3 üncü maddesinde belirtilen cezai işlemin uygulanacağını hüküm altına almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin sorumluluğu düzenleyen 5’inci maddesinin 3’üncü ve 4’üncü fıkraları:

“(3)Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.

(4) *Kamu görevlilerinin kullanımına verilen dayanıklı taşınurlar, kullanıcıları tarafından başkasına devredilemez. Kullanıcılarının görevden ayrılması halinde söz konusu taşınurların ambara iade edilmesi zorunludur. Bu şekilde teslim yapılmadan personelin kurumla ilişkisi kesilmez.*”

Hükümlerini içermektedir.

Belirtilen hükümlere aykırı olarak 14.10.2014 tarihinde içinde bulunan 170 kalem taşınurla birlikte pazarlık usulüyle İnönü Üniversitesi Vakfına kiralanan 364 metre kare kapalı alanı,1977 metre kare açık alanı olan kreş, 3 yılın sonunda yine aynı vakfa bir kez daha 3 yıllığına pazarlık usulüyle kiralananmıştır.04.08.2020 tarihinde özel bir işletmeci, vakfa kiralanan kreşi tüm demirbaş, donanım, öğrenci ve çalışanlarıyla vakıftan devralmıştır.12.01.2021 tarihinde de kreşi devralan özel şirket ile Üniversite arasında kira sözleşmesi yapılmıştır. Söz konusu olan 170 kalem taşınır demirbaş kiracının kullanımında dır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" denilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından; İnönü Üniversitesi Vakfına kiraya verilen ve daha sonra Vakıf tarafından tüm taşınır ve haklarıyla özel işletmeye devredilen kreşin kullanımında olan taşınurların, Turgut Özal Tıp Merkezi Uygulama ve Araştırma Hastanesinden, İnönü Üniversitesi İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığına devredildiği ifade edilmiştir.

Belirtilen nedenlerle; 5072 sayılı Kanun'a aykırı olarak İnönü Üniversitesi Vakfına tahsis edilen, daha sonra da Vakıf tarafından özel şirkete devredilen 170 kalem taşınır malzemenin sayımlarının yapılarak Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygun olarak ayniyat kayıtlarının yapılması ve bu kayıtlarla fiili durumun uyumlu olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Yürütülmemesi

Döner Sermaye İşletmesinin bazı birimlerinde yer alan taşınırların taşınır kayıt sistemine alınmadığı ve İşletme tarafından düzenlenmesi gereken taşınır cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir, 6'ncı maddesinde ise; taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Dolayısıyla harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinde ortak sorumludurlar.

Anılan Yönetmelik'in "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde; her bir harcama biriminin taşınır kayıt yetkilisi tarafından taşınır mal yönetim hesabının çıkarılması amacıyla "Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli" düzenlenmesi gerektiği ve kamu idaresinin taşınır mal yönetim hesabının çıkarılmasına ilişkin ise idare tarafından "İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli"nin düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'inci maddesinde ise; kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması gerektiği, taşınır kayıtlarının harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanmasının şart olduğu düzenleme altına alınmıştır. Bu çerçevede;

-Önceki yıldan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırlar,

-Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

-Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar, miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilecektir.

Yapılan incelemede Döner Sermaye İşletmesinin bazı birimlerinde yer alan taşınırların (Dış Hekimliği Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi, Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi, Eczacılık Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi) taşınır kayıt sistemine alınmadığı ve söz konusu birimlerce harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür. Ayrıca İnönü Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından kamu idaresinin taşınır mal

yönetim hesabının çıkarılmasına ilişkin olarak düzenlenmesi gereken idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinin de düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından 2022 yılı Ocak ayından itibaren ilgili birimlerde taşınırların kayıtlara alındığı ve ilgili cetvellerin düzenlenmeye başlandığı ifade edilmişse de söz konusu düzeltmelerin 2021 yılına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak yukarıda yer verilen eksiklikler, taşınırların takibi ve muhafazasını güçleştirmekte ve İşletmenin 2021 yılı Bilançosunda yer alan taşınır hesaplarının güvenilirliğine ilişkin kontrollerin yapılmasını engellemektedir.

BULGU 8: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının Yer Alması

Döner Sermaye İşletmesinin yevmiye defteri incelendiğinde, Yönetmelik hükümlerine aykırı şekilde altmış bir adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 57'nci maddesinde; muhasebe işlemlerinin yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddenin devam fıkralarında ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında "1"den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilmesi gerektiği, yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesap defterleri kayıtlarında bu yevmiye tarih ve numaralarının esas alınacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, yevmiye defterindeki her bir maddeyi ifade eden muhasebe işlem fişlerinin ve ödeme emri belgelerinin boş bırakılmaksızın numaralandırılması ve numaraların ardışık olarak birbirini takip etmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla İşletmenin yevmiye defterinde 61 adet yevmiye numarasının boş bırakılmasının Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından, söz konusu boş yevmiyelerin yapılan düzeltme ya da iptallerden kaynaklandığı, bu husus hakkında ilgili personele gerekli uyarıların yapıldığı, muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun sıra numaraları ile tutulmasına özel gösterileceği belirtilmişse de 2021 yılına ait olan bulgu konusu eksiklik devam etmektedir.

BULGU 9: İlaç Temininde Yaşanan Sorunlar Nedeniyle Hastanenin Gelir Kaybına Uğraması

Üniversite hastanelerinin ilaç alımı ihalelerine yeterli teklif gelmemesi nedeniyle hastane ecza depolarında bulunmayan ilaçların gününbirlik hastalar için temin edilememesi sonucu bu ilaçlar için dış reçete düzenlenmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca (SGK) bu reçetelere ilişkin hastaneye ödenecek tutarlardan kesinti yapılmasının Döner Sermaye İşletmesini ciddi bir gelir kaybına uğrattığı görülmüştür.

İnönü Üniversitesi Turgut Özal Tıp Merkezi, 2021 yılında sunacağı sağlık hizmetleri için SGK ile Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi imzalamıştır.

Söz konusu Sözleşmenin “Ödeme Tutarı ve Ödeme Şartları” başlıklı 6’ncı maddesinin d bendinde:

“Sadece Yatarak Tedavilerde Kullanımı Halinde Bedelleri Ödenecek İlaçlar Listesi (EK-4/G)”nde yer alan “kan ürünleri” ile “Hastanelerce Temini Zorunlu Kemoterapi İlaçları Listesi (EK-4/H)”nde yer alan ilaçlar için “Ecza Depoları ve Ecza Depolarında Bulundurulmuş Ürünler Hakkındaki Yönetmelik” kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından ruhsatlandırılmış ecza depoları ile Kurumca sözleşme yapılması halinde Sağlık Hizmeti Sunucusu (SHS) bu ürünleri ve ilaçları Kurumla sözleşmeli ecza depolarından temin etmek zorundadır. SHS tarafından kapsamdaki kişilere Kurumla sözleşmeli ecza depolarından temin edilerek bu Sözleşme döneminde kullanılan kan ürünleri ve ilaçlar karşılığında ecza depolarına ilgili mevzuat ile sözleşmelerinde belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda Kurumca yapılan ödeme miktarı SHS’ye yapılacak takip eden ilk götürü bedel ödemesinden düşülecektir.” denilmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin/Protokollerinin Hazırlanması ve Akdedilmesine İlişkin Yönetmeliğin “Genel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin 19’uncu fıkrası ile Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinin 4.1.2’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında da benzer düzenlemeler mevcuttur. Söz konusu düzenlemelerde SGK tarafından sunulan sağlık hizmetleri karşılığında götürü bedel sözleşme ile SHS’ye (Sağlık Hizmet Sunucusu) bir bedel ödendiği, bu sağlık hizmetlerinden kaynaklanan sözleşmeli eczanelerce fatura edilen herhangi bir bedelin karşılanmayacağı belirtilmektedir.

Hastane tarafından yatan veya gününbirlik hastaların tedavilerinde kullanılmak üzere ilaç alım ihalesi yapıldığında, bazı ihalelerde, hastanenin vade sürelerinin uzunluğu nedeniyle ilaç firmalarınca teklif verilmemesi nedeniyle ilaç temini mümkün olamamaktadır. Temini mümkün olmayan ancak hastaların kullanmak zorunda olduğu bu ilaçların reçete ile eczanelerden temin

edilmesi durumunda, SGK bunun bedelini eczanelere ödemekte ve bu tutarı hastanaya ödenecek tutarlardan kesmektedir. Dolayısıyla bu durum, temini mümkün olmayan söz konusu ilaç bedellerinin fatura tutarına maddi olarak yansıtılamaması sonucunu doğurmaktadır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu başlıklı" 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmektedir.

İnönü Üniversitesi Turgut Özal Tıp Merkezinin gelir-gider dengesi ve borç yapısı göz önünde bulundurulduğunda yürüttüğü hizmeti üretmesi ve harcama yapmasının giderek zorlaştığı görülmektedir. Gelir gider dengesini sağlamaya yönelik gerekli yasal ve idari tedbirlerin alınması, söz konusu işletmelerin mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması açısından önem arz etmektedir. Üniversite hastanelerinin tümü için geçerli olan sistemden kaynaklanan yapısal sorunlarının kalıcı olarak çözümlenmesine yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

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>

