



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ 2023 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2023 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	23



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ

2023 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu.....	2
Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu.....	2
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi.....	3
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi.....	3
Tablo 5: All Risk Tablosu	20

KISALTMALAR

ALL- RİSK : İnşaat Bütün Riskler Sigortası

OMÜ : Ondokuz Mayıs Üniversitesi

ÜNİKYS : Üniversite Kalite Yönetim Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Ticaret ve/veya Sanayi Odası Onayı Alınmayan Rayiçlerin Kullanılması
3. Ondokuz Mayıs Üniversitesine Ait Taşınmazların, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfına Ait İktisadi İşletmeye, Pazarlık Usulü ile Bakanlık İzni Olmadan 3 Yılı Aşan Sürelerde Kiralanması
4. Özel Bütçe ve Döner Sermaye İşletme Birimlerinin Elektrik ve Doğalgaz Giderlerinin Kendi Bütçelerinden Ödenmemesi
5. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
6. Yapım İşlerine İlişkin Düzenlenen İnşaat Sigortası Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinin İş Artışını ve Süre Uzatımını Kapsayacak Şekilde Güncellenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Ondokuz Mayıs Üniversitesi 01.04.1975 tarih ve 1873 sayılı Kanun ile kurulmuştur.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Üniversite bünyesinde; 20 fakülte, 1 yüksekokul, 3 enstitü, 13 meslek yüksekokulu, 1 konservatuar ve 26 uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır.

Akademik ve idari personelin sınıf, unvan ve kadro dağılım bilgileri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	551	63	614
Doçent	286	94	380
Doktor öğretim üyesi	386	99	485
Öğretim görevlisi	370	106	476
Araştırma görevlisi	799	403	1202
Toplam	2392	765	3157

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idari	540	475	1015
Sağlık	1110	539	1649
Avukatlık	5	3	8
Eğitim-öğretim	7	-	7
Teknik	158	122	280
Din	1	-	1
Yardımcı	184	239	423
Sözleşmeli	453	159	612
İşçi	1789	40	1829
Toplam	4247	1577	5824

Üniversitede 2023 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 6639'dır. Ayrıca Üniversitede 26 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

İdarenin ekonomik sınıflandırma açısından 2023 yılına ait ödenek dağılımının ve yıl sonu harcama gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

Gider Türü	Ödenek (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	2.032.075.420,00	2.025.076.284,33	99,66
Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	280.297.093,00	276.583.982,79	98,68
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	264.711.178,12	245.007.721,75	92,56
Cari Transferler	181.906.350,00	181.247.215,15	99,63
Sermaye Giderleri	321.458.452,15	210.578.215,63	65,51
Sermaye Transferleri	-	-	-
Toplam	3.080.448.493,27	2.938.493.419,65	95,39

2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 2.053.244.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 1.027.204.493,27 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 3.080.448.493,27 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %95,39'u olan 2.938.493.419,65 TL kullanılmıştır.

2023 yıl sonu itibarıyla bütçe giderleri 2.938.493.419,65 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçenin %95,39'u kullanılmıştır. Personel giderlerinde 2.032.075.420,00 TL ödeneğin 2.025.076.284,33 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 280.297.093,00 TL ödeneğin 276.583.982,79 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 264.711.178,12 TL ödeneğin 245.007.721,75 TL'si, cari transferlerde 181.906.350,00 TL ödeneğin 181.247.215,15 TL'si, sermaye giderlerinde 321.458.452,15 TL ödeneğin 210.578.215,63 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2023 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus Değişim Programı, Kalkınma Ajansı, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı ve Kültür Turizm Bakanlığı destekleri ile Avrupa Birliği hibelerinden toplam 68.829.538,25 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

2023 yılı bütçe gelirleri tahmin ve gerçekleşme bilgileri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

Gelir Türü	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	61.158.000,00	128.085.420,26	209,43
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.919.176.000,00	2.653.252.426,15	138,25
Diğer Gelirler	72.910.000,00	155.113.144,39	212,75
Sermaye Gelirleri			
Toplam	2.053.244.000,00	2.936.450.990,80	143,10
Gelirlerden Red ve İadeler (-)		-2.479.886,61	
Net Toplam	2.053.244.000,00	2.933.971.104,19	142,90

2023 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 2.053.244.000,00 TL olup Üniversitenin yıl sonunda net bütçe geliri 2.933.971.104,19 TL olarak gerçekleşmiştir.

Dönem faaliyet geliri 3.305.062.736,10 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 2.479.886,61 TL ve faaliyet gideri 3.021.307.804,69 TL olan Üniversite, 2023 yılını 281.275.044,80 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

-Döner Sermaye İşletmesinin 2023 yılı gelir toplamı 2.392.495.614,28 TL, gider toplamı 2.226.643.232,19 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 165.852.382,09 TL kâr ile tamamlanmıştır.

-Sosyal Tesisin/İktisadi İşletmenin 2023 yılı gelir toplamı 49.067.512,76 TL, gider toplamı 38.307.483,32 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem sonu 10.760.029,44 TL kâr ile tamamlanmıştır.

Ayrıca Üniversite, 06.07.2001 tarih ve 24454 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu uyarınca kurulan Samsun Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici AŞ'nin ortağıdır. Adı geçen AŞ'nin kuruluş sermayesi 2.000.000,00 TL olup kuruluş sermayesinde Üniversitenin payı 900.000,00 TL'dir. 31.12.2023 tarihi itibarıyla sermaye artırımları neticesinde toplam sermaye 4.500.000,00 TL'ye ulaşmış olup, Üniversitenin % 50 oranında ortaklığı bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde; Sayıştay Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla genel yönetim kapsamında olan üniversitelerin muhasebe ve raporlama standartları Kurul tarafından belirlenen kurallara tabidir. Kamu İdaresi ayrıca adı geçen Kanun'un 80'inci maddesinin 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.

Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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 tablolarından olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanun uyarınca iç kontrol sistemi; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir. 2023 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, Üniversite iç kontrol sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, Üniversite Kalite Yönetim Sistemini (ÜNİKYS) benimsediğinden, süreç yönetimi kapsamında süreç riskleri belirlemiş olup, hiç bir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik ÜNİKYS üzerinden çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik

kontrol faaliyetleri ve sorumluları (kalite yönetim sistemi çalışmaları kapsamında) belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin Ön Mali Kontrol Yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 2017 yılından itibaren kalite yönetim sistemi kurulması/işletilmesi tercih edildiğinden hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

Kalite Yönetim Sistemi kapsamında ÜNİKYS üzerinden süreç izleme kriterleri belirlenmiş ve izlenmekte olduğundan, İç kontrol sistemi birimlerce değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 4'ü doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Üniversitedeki taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları birbirinden farklı olmasına rağmen cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının, mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesi hükmüne göre kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Denetimlerde bina olarak kullanılan mevcut taşınmazların bir kısmının tapu kayıtlarında arsa ve tarla olduğu, cinslerinin birbirine uygun olmadığı görülmüştür. Cins tashihinin yapılmaması Üniversite taşınmazlarının mevcut kullanım şekillerinin tam olarak anlaşılmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Üniversitenin Merkez (Kurupelit) Kampusünün arazi mülkiyet deseninin imar, orman ve özel orman alanlarından oluştuğu, bazı yapıların bir bölümü veya tamamının 6831 sayılı Orman Kanunu hükümleri nezdinde orman alanlarında yer aldığı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlük tarihinden önce yapılan yapılar için iskân problemi yaşanırken imar barışı kanunu ile bu problemin yapı kayıt belgesi alınması sureti ile giderildiği, İmar Plan Revizyonu ile mevzuat açısından tamamlanan çalışmalar doğrultusunda tamamı veya bir bölümünün imar parseli sınırı dışında izinli orman alanında bulunan yapılar ve imar parseli sınırları içerisinde bulunan taşınmazlar için mimari proje röleve çalışmalarının devam etmekte olduğu, cins değişikliğine konu olabilecek yapılar için teknik belgeler ile hukuki belgeler hazırlanıp örnek bir dosya oluşturularak gerekli görüşmelerin sağlandığı ve görüşmeler neticesinde hazırlanan dosya ile gerekli başvuru yapıp cins değişikliği iş ve işlemlerine başlanıldığı belirtilmiştir.

Üniversitedeki taşınmazlardan tamamı veya bir bölümünün imar parseli sınırı dışında izinli orman alanında bulunan ve imar parseli sınırları içerisinde bulunan yapılar için cins tashihinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Ticaret ve/veya Sanayi Odası Onayı Alınmayan Rayiçlerin Kullanılması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına ihtiyaç duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların tespiti için piyasadan alınan yerel rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadan kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak ikinci fıkroda belirtilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek kullanılacak rayiçler belirtilmiş ve bu kapsamda idarece kabul edilmek şartıyla, uygulama ayına ait yerel rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış olması koşuluyla birim fiyat tespitinde kullanılabileceği açıklanmıştır. Diğer bir ifadeyle anılan hükümde ticaret ve/veya sanayi odasının onayı yerel rayiçlerin kabulünün şartlarından biri olarak öngörülmüştür.

Oda Muameleat Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde ise; faturaya konu mal veya hizmetle işgal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanların dikkate alınarak faturaların rayice uygunluğunun onayının yapılacağı, onay işleminin fatura asılları üzerine yapılacağı, ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen proforma faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu proforma faturaların da onaylanabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, OMÜ Veteriner Fakültesi Derslik ve Hizmet Binası İnşaatı İş, OMÜ Suvam Getat ve Aile Hekimliği Tadilat ve Onarım İş ve OMÜ Olimpik Yüzme Havuzu Tadilat ve Onarım İşinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan imalat kalemleri yeni birim fiyatların tespitinde kullanılan firmalardan alınan teklif fiyatların (rayiçlerin) ticaret ve/veya sanayi odasına onay için gönderilmeden doğrudan, diğer bir ifadeyle onaylatılmadan, kullanıldığı görülmüştür.

OMÜ OMTEL Kazan Dairesi ve Mutfak Doğalgaz Dönüşüm İşinde düzenlenen yeni birim fiyatlarda kullanılan proforma faturaların onayı için 13.03.2023 tarih ve E-68380559-755.03.04-418770 sayılı yazı ile Samsun Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığına yazılmış ise de; anılan Odaca verilen 06.04.2023 tarihli ve 44960350-001.09.01-1158 sayılı cevap yazısında Oda Muameleat Yönetmeliği'nin 38'nci maddesinde, "*Proforma faturalar ile birim fiyatı*

belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz.” denildiği gerekçesiyle söz konusu onay işleminin yapılamayacağı belirtilmiştir.

Yine OMÜ Terme Meslek Yüksek Okulu Doğalgaz Dönüşüm İşinde düzenlenen yeni birim fiyatlarda kullanılan proforma faturaların onayı için 24.02.2022 tarihli ve E-68380559-755.03.04-205169 sayılı yazı ile Samsun Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığına yazılmış ise de; anılan Oda tarafından verilen 08.03.2022 tarihli ve 44960350-010.99-1060 sayılı yazıda, Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde yer alan, “*Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz.*” hükmü ile “*Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır.*” hükmü gerekçe gösterilerek onay işlemi yapılmamıştır.

Görüldüğü üzere söz konusu yazılarda, onay işleminin yapılmamasının gerekçesi Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'nci maddesinde öngörülen şartların sağlanmamasıdır.

Kaldı ki OMÜ Veteriner Fakültesi Hizmet ve Derslik Binası Yapım İş, OMÜ Suvam Getat ve Aile Hekimliği Tadilat ve Onarım İş ve OMÜ Olimpik Yüzme Havuzu Tadilat ve Onarımı İşinde birim fiyatların tespitinde kullanılan teklif fiyatların onayı için Ticaret ve Sanayi Odasına yazılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; üniversite tarafından yaptırılan ilave işlerde öncelikle Bakanlık pozlarının kullanıldığı, birim fiyatı olmayan işlerde geçmiş yıllarda Ticaret ve Sanayi Odasından fiyat istendiği ancak, anılan Oda tarafından fiyat verilmediği, fiyat tespitinde imalat yapılmadan proforma faturaların uygunluğunun ilgili Ticaret ve Sanayi Odasınca onaylanması gerektiği, fakat Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde yer alan, “*Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz.*” hüküm uyarınca birim fiyata esas teşkil edecek proforma faturaların onaylanmadığı, bununla birlikte yapımı devam eden işlerde; 2024 yılı içerisinde yapılması planlanan ilave işler için tekrar Ticaret ve Sanayi Odasına başvurularda bulunulduğu, bundan sonraki süreçte Ticaret ve Sanayi Odasından rayiç değerlerin istenmeye devam edileceği açıklanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Ticaret ve Sanayi Odalarının, Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde yer alan; “*Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz.*” hükmünü gerekçe

göstererek birim fiyata esas teşkil edecek proforma faturaları onaylamadıkları belirtilmekte ise de; bu durum Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde yer alan yerel rayiçlerin kabul şartı olan ticaret ve/veya sanayi odası onayını öngören hükmü uygulanamaz hale getirmektedir.

Bu nedenle, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin zikredilen hükmü gereğince birim fiyat tespitine esas teşkil edecek proforma faturaların Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Ondokuz Mayıs Üniversitesine Ait Taşınmazların, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfına Ait İktisadi İşletmeye, Pazarlık Usulü ile Bakanlık İzni Olmadan 3 Yılı Aşan Sürelerde Kiralanması

Üniversitenin taşınmaz kiralama işlemlerinin incelenmesi sonucunda, 63 adet taşınmazdan 35 adedinin Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfına ait İktisadi İşletmeye, 2886 sayılı Kanun'a göre ve pazarlık usulü ile kiralandığı anlaşılmıştır.

A) Üniversite Taşınmazlarının Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfına Ait İktisadi İşletmeye Kiralanması:

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."* denilmekte olup *"Temel ilkeler"* başlıklı 2 nci maddesinde; *"... 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."* denilmektedir.

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.

Konuya ilişkin çeşitli mahkeme kararlarında “*Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfı ile Üniversite arasında 5072 sayılı Kanunun 2 maddesi 1 fıkrasında düzenlendiği ve tanımlandığı anlamda bir ilişkinin mevcut olmadığı, bu vakfın üniversite dışında ve tamamen Samsun halkının esnaf ve işadamlarınca kurulduğu, en üst karar organı olan genel kurulun da ağırlıklı olarak bu kuruculardan oluştuğu, kamu kaynağı kullanılarak kamu personeli tarafından kurulan vakıflardan olmadığı için kamu kurumu bünyesinde kurulan vakıflar kategorisinde değerlendirilmesinin mümkün bulunmadığı, herhangi bir yönetim organının da vakıf senediyle Üniversiteden herhangi bir makama şart kılınmadığı*” hükme bağlanmıştır.

Vakfın kamuya açık yayınlarından elde edilen bilgilerine göre, Vakfın başkanının aynı zamanda üniversite genel sekreteri görevini yürüttüğü, 25.03.2023 tarihinde yapılan 2022 Yılı Olağan Genel Kurul Toplantısında seçilen yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğu ile denetim kurulu asıl ve yedek üyelerinin aynı zamanda üniversite yöneticisi ve öğretim üyesi oldukları anlaşılmıştır. Vakfın idare ve denetiminin Üniversite çalışanlarından oluşması, Vakıfla Üniversite ve Üniversite personeli arasındaki irtibatı ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan Ondokuz Mayıs Üniversitesi personelinin, görevlerini ve hizmeti yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek üzere 07.03.2019 tarih ve 2019/67 sayılı Senato kararı ile yayımlanan T.C. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Etik İlkeleri ve İş Etik Kurulu Yönergesi'nin “*Etik İlkeler*” başlıklı 4'üncü maddesinde, menfaat çatışmasından kaçınılacağı belirtilmiştir.

İşveren olarak Üniversite yöneticisi ve çalışanı olan kişilerin, diğer taraftan kiracı durumundaki vakfın yönetim ve denetim kurullarında görev alması, açık bir şekilde menfaat çatışmasını beraberinde getirecektir. Bir taraftan Üniversiteye tahsis edilen kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına çalışılırken öbür yandan Vakfın gelirlerini azami kılmaya çalışmak birbiri ile çatışan bir durum olacaktır. Nitekim aşağıdaki bentlerde belirtildiği üzere, kiralama sözleşmeleri 3 yıllık belirlendiği ve daha uzun süreler için bakanlık izni şart olduğu halde, tahliye itiraz eden taraf ile tahliye kararı alacak olan taraf Üniversite personelinden oluşmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özet olarak; Vakfın, geçmiş dönemlerde alınan ve cevap ekinde gönderilen çeşitli yargı kararları ile 5072 sayılı Kanun kapsamına girmediği, Üniversitenin ihalelerine girmesinin yargı kararları gereği mümkün olduğu, Vakıf yöneticilerinin Üniversite personeli ve yöneticilerinden oluşmasının menfaat çatışması oluşturmayacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfı, yargı kararları ile kanun kapsamı dışında değerlendirilse de Vakfın yöneticilerinin aynı zamanda Üniversitede görev yapmaları nedeniyle, Kanun'un gerekçesi ve etik ilkeler de dikkate alındığında, üniversite taşınmazların Vakfa kiralanması uygulanmasından vazgeçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B) İhalenin Kapalı Teklif Yerine Pazarlık Usulü ile Yapılması:

Kamu İdaresinin mülkiyetindeki taşınmazların Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfına ait İktisadi İşletmeye kiralanmasında, “*kapalı teklif usulü*” ile ihaleye çıkılması gerekirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51’inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihaleye çıktığı ve tek katılımcı olarak ihaleye davet edildiği tespit edilmiştir. Bu taşınmazlar içerisinde hastane kantinleri, otopark, fakülte kantinleri gibi cirosu yüksek ve kapalı teklif ile ihaleye çıkılmasında katılımın yüksek olabileceği taşınmazlar da bulunmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “*Kapsam*” başlıklı 1’inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, 36’ncı maddesinde ise, bu Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak 44’üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45’inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51’inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52’nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun’un “*Pazarlık usulüyle yapılacak işler*” başlıklı mezkur 51’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde “*g) 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,*” denilerek hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği belirlenmiştir.

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu fıkra kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için şu iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir;

1- Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması,

2- İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı yada açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olmasıdır.

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.

Söz konusu hükümler dolayısıyla Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlar Devletin mülkiyetindeki taşınmazlardan ayrı bir anlam ifade etmektedir. Dolayısıyla 51/g yöntemine göre pazarlık usulünün; Devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Maliye Hazinesi adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanması mümkün değildir.

Pazarlık usulünün kullanılmasının en önemli sebebi, güvenlik endişesinden kaynaklanmaktadır. İhalelerde adli sicil bilgileri istenmektedir. Ayrıca kolluk kuvvetleri ile işbirliği içerisinde gerekli güvenlik tedbirlerinin alınabilecektir. Zaten bazı önemli taşınmazlar açık ihale sistemi ile 3. kişilere kiralanmıştır.

Kamu idaresi cevabında özet olarak; mevzuat ve cevap ekinde gönderilen yargı kararları gereği pazarlık usulüne göre kiralama işlemlerinin yapılmasının bir sakıncasının bulunmadığı, güvenlik açısından bu yöntemin kullanılmasının uygun olduğu, 2023 yılında da herhangi bir ihale işleminin gerçekleştirilmediği ifade edilmişse de; yukarıda belirtilen gerekçelerle söz konusu cevabın kabulü mümkün değildir.

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

C) Kiralamaların Bakanlık İzni Olmadan 3 Yılı Aşan Sürelerde Uzatılması:

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfına ait İktisadi İşletmeye yapılan kiralama işlemlerinin 3 yıllık yapıldığı, ancak İktisadi İşletme tarafından sözleşme süresi sonunda süre uzatımı talep edildiği ve her seferinde süre uzatımının verildiği, bu şekilde sürenin 8 yıla ulaştığı anlaşılmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64'üncü maddesinde, taşınır ve taşınmazların kira sözleşme süreleri düzenlenmiş olup buna göre üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, katma bütçeli idarelerde, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan izin alınacağı belirtilmiştir. İktisadi İşletmeye taşınmaz kiralamalarında, söz konusu izin alınmayarak 2886 sayılı Kanunun 64'üncü madde hükmü ihlal edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özet olarak; kira sürelerinin uzatılmasının da yine cevap ekinde gönderilen yargı kararları gereği ve Üniversite yararına olduğu, mevzuata aykırı bir durum bulunmadığını belirtmişse de; anılan Kanun hükmü karşısında verilen cevabın kabulü mümkün değildir.

Açıklanan gerekçeyle, Üniversitenin, 3 yıldan fazla ihale işlemlerinde Milli Eğitim bakanlığından izin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Özel Bütçe ve Döner Sermaye İşletme Birimlerinin Elektrik ve Doğalgaz Giderlerinin Kendi Bütçelerinden Ödenmemesi

Döner sermaye işletme birimlerinin elektrik giderlerinin özel bütçeden, üniversite birimlerinin doğalgaz giderlerinin ise döner sermaye işletme bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin (b) bendinde; döner sermaye işlemlerinden tahsil edilen gelirin belirli bir oranı ilgili yükseköğretim kurumunun ihtiyacı olan mal ve hizmet alımları, her türlü bakım, onarım, kiralama, devam etmekte olan projelerin tamamlanmasına yönelik inşaat işleri ve diğer ihtiyaçlar ile yönetici payları için kullanılacağı belirtilmektedir. Aynı maddenin (i) fıkrasında da; Döner Sermaye İşletmesi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, kaynakların ekonomik, verimli ve tasarruflu

kullanılmasının esas olduğu ve yapılacak olan ödemelerde gelir-gider dengesinin gözetilmesinin zorunlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na dayanılarak hazırlanan 2023-2025 yılı Bütçe Hazırlama Rehberinin “Genel İlkeler” başlıklı 7’nci maddesine göre; döner sermaye gelirleri ile bütçe kaynakları birlikte kullanılarak yürütülen hizmetlerde, döner sermayeler aracılığı ile karşılanabilecek ihtiyaçlar için bütçeden ödenek talebinde bulunulmayacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, mevzuatta belirtilen istisnalar dışında döner sermaye işletmelerinin kendi giderlerini kendi gelirleriyle karşılaması esastır.

Yapılan incelemede, Üniversite Döner Sermaye İşletme Birimlerinin (Havza Fizik Tedavi Merkezi, Şehir Polikliniği ve Aziziye Aile Sağlığı Merkezi hariç) elektrik giderlerinin özel bütçeden, üniversite birimlerinin doğalgaz giderlerinin ise döner sermaye işletme bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinin cevabında özetle; teknik anlamda ve birimlerin faaliyet olarak iç içe geçmiş fiziki yapıda olması nedenleriyle aboneliklerin ayrılmasının mümkün görülmediği ayrıca bu ayrımın yüksek maliyet ve zaman gerektirdiği ifade edilmişse de, döner sermaye işletmeleri ile üniversitenin yoğun kullanımında olan birimlerinin ayrımının yapılarak söz konusu giderlerinde bu ayrıma uygun olarak kendi bütçelerinden karşılanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince elektrik ve doğalgaz giderlerinin üniversiteye ait olan kısmının özel bütçeden, döner sermaye işletmelerine ait olan kısmının ise döner sermaye bütçesinden ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Üniversite bünyesinde istihdam edilen işçilerin bir kısmının yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

Anayasanın 50’nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53’üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56’ncı maddesinde yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde yıllık iznin işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu

olduğu, 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğın 5'inci maddesinde; işverenlerin 15'inci maddede belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak kurul yerine geçenlere danışmak suretiyle yürütölen işlerin niteliğine göre ücretli izinlerin her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği belirtilmiştir. Bahsedilen Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde, işverenin nisan ayı ile ekim ayı sonu arasındaki süre içinde işçilerin tümüne veya bir kısmına toplu izin uygulayabileceği ile ilgili düzenleme yer almaktadır.

Ayrıca 2021/14 sayılı tasarruf tedbirlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, ilgili yıl içerisinde kullanılacağı, ayrıca, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, yürütölen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde dinlenmenin bir anayasal hak olduğu, bu haktan vazgeçilemeyeceği, işveren tarafından sürekli yıllık iznin verilmesi gerektiği, iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı izinlerinin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden yıllık izin ücreti olarak kendisine veya hak sahiplerine ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla yıllık izinlerin yıllar itibariyle kullanılmayarak biriktirilmesi yıllık iznin amacına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği hükmü yıllık izin sürelerinin kullanılmayarak biriktirilmesine yönelik bir esneklik olarak görülemez. Bu hükmün amacı, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçilerin mağduriyetinin önlenmesidir.

Üniversitede yapılan denetimde, 4 işçinin 100 ile 250 gün arasında, 24 işçinin ise 60 ile 99 gün arasında kullanılmayan izin sürelerinin bulunduğu görölmektedir. Üniversite bünyesinde çalışan işçilerin izinlerinin yukarıdaki hükümlere istinaden belli bir dönem belirlenerek kullanılmaması, izinlerin birikmesine yol açmaktadır. Biriken bu izinler gelecekte işçilerin emekli olması veya iş sözleşmesinin son bulması durumunda işçilerin son ücreti esas alınarak hesaplanacak toplu izin ücreti ödemelerine dönüşeceğiinden Üniversitenin bir mali yük ile karşı karşıya kalması riskini doğuracaktır.

Kamu idaresi cevabında; üniversitede görev yapan işçilerin yıllık izinlerinin yılı içinde kullandırması ve sonraki yıla sarkmaması için azami özen gösterildiği, ancak kurumun eğitim-öğretim ve sağlık kurumu olması nedeniyle personel ihtiyacına binaen bazı işçilerin yıllık izinlerinin tamamının yılı içinde kullandırılmadığı, biriken izinlerin kullanılması için E-18084567-903.99-2400075784 sayılı yazı ile birimlere gerekli talimatın verildiği, ayrıca üniversitede şu ana kadar işçi personelin emeklilik kıdem tazminatı ödemelerinde izin parası ödenmediği ve biriken izinlerin tamamının emeklilik öncesi kullandırıldığı belirtilmiş olup, kamu idaresi cevabından alına tedbirlere rağmen mevcut sorunun devam ettiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla; işçilerin yıllık izinlerinin hak kazandıkları yıl içinde kullandırılması esas olup, geçmiş yıllara ait izinlerinin ise birikmeye yol açmayacak şekilde, hizmet gereklerine göre planlanıp en kısa sürede kullandırılarak bitirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Yapım İşlerine İlişkin Düzenlenen İnşaat Sigortası Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinin İş Artışını ve Süre Uzatımını Kapsayacak Şekilde Güncellenmemesi

Yapım işlerine ilişkin olarak düzenlenen inşaat sigortası bütün riskler (All Risk) sigorta poliçe bedellerinin bir kısım işte iş artışını ve süre uzatımını kapsayacak şekilde güncellenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, yapım işlerinde yüklenicinin; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin değişik ikinci fıkrasında da, *“Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.”* denilerek ödenen toplam hakediş

tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda adları belirtilen işlerin fiyat farkı toplam tahakkuk tutarı poliçedeki sigorta bedelini aştığı ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihi süre uzatımı sebebiyle aşıldığı halde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı ve sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

Tablo 5: All Risk Tablosu

İşin Adı	Sözleşme Tutarı (TL)	Fiyat Farkı Dahil Yapılan Toplam Ödeme Tutarı (TL)	Poliçe Tutarı (TL)	Süre Uzatımı Dahil İşin Bitiş Tarihi	Poliçenin Bitiş Süresi (Zeyilname Yapıldıysa Zeyilname Bitiş Süresi)
2018/130661 OMÜ Ladik Meslek Yüksek Okulu Binası İnşaatı İşİ	4.887.776,70	6.293.493,92	1.246.827,00	4.05.2023	27.07.2019
2021/518912 2021 Yılı OMÜ Kampüsler Altyapı ve Çevre Düzenleme İşleri	2.246.834,00	4.812.405,05	2.246.834	31.07.2023	30.06.2023
2022/1348268 OMÜ OMTTEL Kazan Dairesi ve Mutfak Doğal Gaz Dönüşüm İşİ	1.215.000,00	1.222.412,19	1.215.000,00	30.04.2023	30.04.2023
2022/1265739 OMÜ Tıp Fakültesi Derslikler Binası Engelli Platformu Yapım İşleri	544.839,00	644.264,27	544.839,00	4.08.2023	26.05.2023
2022/1205348 OMÜ Mühendislik Fakültesi Ek Bina Çatı İşİ	1.229.850,00	1.289.966,16	1.229.850,00	6.04.2023	7.03.2023
2022/1063472 OMÜ Isı Merkezleri Mekanik Tesisat Bakım Onarım Tadilat İşleri	1.587.790,00	1.921.717,79	1.587.750	5.03.2023	5.03.2023

Kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen 6 (altı) işin yapımının tamamlanarak kabullerinin yapıldığı, süre uzatımlarında sehven poliçe zeyilnamelerinin yaptırılmadığı, ancak

Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığınca yapımı devam eden diğer işlerde All-Risk sigorta poliçelerinin iş artışı - fiyat farkları ve işin süresi de dikkate alınarak güncellemelerin yaptırıldığı, 2024 yılı içerisinde yapımı devam eden işlerde poliçelerin süre ve iş artış bedellerine dikkat edilerek zeyilnameler hazırlattırılarak işlem yapıldığı ve bundan sonraki işlerde bu hususa dikkat edileceği açıklanmıştır.

Sonuç itibarıyla; anılan mevzuat hükümleri gereğince yapım işlerine ilişkin olarak düzenlenen inşaat sigortası bütün riskler (All Risk) sigorta poliçelerinin iş artışı ve süre uzatımını kapsayacak şekilde güncellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2023 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	23
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	26
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	26
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	27
6. DENETİM BULGULARI.....	27

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Mal Alımları Tablosu.....	33
------------------------------------	----

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kurumun Tıp Fakültesi Hastanesi Kayıtlarında Yer Alan ve Sosyal Güvencesi Olmayan Hastalardan Alacaklarının Takip ve Tahsilinin Tam Olarak Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

2. İhtiyaçların Parasal Sınırların Altında Kalacak Şekilde Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Teminle Edilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik kapsamında, 15/8/1999 tarihli ve 23787 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile kurulmuştur.

Döner Sermaye İşletmesi, halen söz konusu Yönetmelik’i yürürlükten kaldıran ve 28.05.2021 tarihli ve 31494 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik uyarınca faaliyetlerini yürütmektedir.

Döner Sermaye İşletmesi, Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde sayılan ve aşağıda yer verilen faaliyetleri yürüterek gelir elde etmektedir:

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetlerde bulunmak; bu kurum ve kuruluşların ihtiyaç duydukları alanlarda eğitim programları planlamak, uygulamak, ulusal ve uluslararası düzeyde seminer, konferans, sempozyum düzenlemek ve kurslar açmak.

b) Kimyasal, biyolojik ve benzeri tahliller ile araştırma, uygulama, iş değerlendirme ve organizasyonu hizmetlerini yapmak.

c) Danışmanlık, analiz, uygulama, ölçme, değerlendirme, deney, model deneyi, muayene, teknik kontrol, plan, bilgi işlem organizasyonu, teknik bakım, onarım, ekspertiz, ölçü ayarı ve benzeri hizmetleri yapmak, laboratuvar ve atölyelerde yapılan iş ve hizmetleri düzenlemek ve bunlarla ilgili raporları hazırlamak.

ç) Klinik, poliklinik, ameliyathane ve laboratuvarlarda yapılacak her çeşit muayene, tetkik, tahlil, tedavi, ameliyat, bakım ve üretimle ilgili iş ve benzeri hizmetleri yapmak.

d) Bilim, teknik, kültür, sanat, spor ve tarım alanlarında araştırma ve uygulamalar yapmak.

e) Belirli bilimsel sonuçların uygulanmasını sağlamak.

f) Bilgi işlem ve bilgisayar teknolojisini kullanarak her türlü iş ve hizmetleri yapmak, elektronik dizgi ve çoğaltma sistemleriyle kitap ve her türlü basılı evrak çoğaltmak, basmak, cilt ve baskı işleri yapmak.

g) İletişim alanında kurumsal tanıtım filmi ve basılı materyal hazırlama, organizasyon planlama ve uygulama, piyasa ve pazar araştırması ve medya planlama hizmetleri yapmak.

ğ) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü yataklı ve yataksız, sabit ve geçici turizm işletmeleri kurmak ve işletmek.

h) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek, hizmet birimlerinin faaliyet alanı ile sınırlı olmak kaydıyla, bu fıkrada sayılanlar dışında kalan her türlü eğitim ve öğretim faaliyet alanlarında iş, hizmet ve mal üretiminde bulunmak ve Rektörün izni alınmak koşuluyla üretilen iş, hizmet ve malları pazarlamak ve satmak.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı çalışan Döner Sermaye İşletmesi; İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmış olup gelir getirici birim sayısı 27'dir.

İşletme Müdürlüğünde; 1 işletme müdürü, 3 idari memur ve ücretleri İşletme Müdürlüğü bütçesinden ödenen fakat diğer birimlerde görev yapan 9 daimi işçi ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile geçen 21 sürekli işçi bulunmaktadır. İşletme Müdürünün ve İdari memurların kadroları özel bütçede, işçilerin kadroları ise İşletmededir.

Saymanlık Müdürlüğünde ise Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 Saymanlık Müdürü ve 8 memur bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün giderleri elde edilen gelirlerle finanse edilmekte olup 2023 yılında özel bütçeden herhangi bir kaynak kullanılmamıştır.

Başlangıç bütçesinde 1.902.441.675,00 TL gelir öngörülmüş olup gider bütçesi de aynı tutarda hazırlanmıştır. Yıl içerisinde ek bütçelerle bütçe tahminleri güncellenmiş olup gider ve gelir bütçeleri 1.966.018.675,00 TL'ye yükselmiştir.

İşletmenin 2023 yılında 2.769.054.254,64 TL bütçe giderine karşılık 2.377.307.919,99 TL bütçe geliri elde ettiği anlaşılmıştır.

İşletmede 2023 yılı gelir tablosuna göre 2.392.495.614,28 TL gelir elde edilmiş, 2.226.643.232,19 TL gider gerçekleşmiş ve dönem 165.852.382,09 TL kârla tamamlanmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda yer almakta olup denetim, bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2023 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 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: Kurumun Tıp Fakültesi Hastanesi Kayıtlarında Yer Alan ve Sosyal Güvencesi Olmayan Hastalardan Alacaklarının Takip ve Tahsilinin Tam Olarak Yapılmaması

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanelerinin alacaklarının mali tablolara doğru ve güvenilir biçimde yansıtılmadığı görülmüştür.

26.06.2008 tarihli ve 26918 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2008/13 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nde, acil sağlık hizmeti vermekle yükümlü bulunan sağlık kuruluşlarının, acil vakaları hastanın sağlık güvencesi olup olmadığına veya ödeme gücü bulunup bulunmadığına bakmaksızın kabul edeceği ve gerekli tıbbi müdahaleyi kayıtsız-şartsız ve gecikmeksizin yapacağı, herhangi bir sağlık güvencesi olmayan vatandaşlardan ödeme gücü bulunmayanların acil sağlık hizmeti bedelleri kendilerinden talep edilmeyeceği, bunlardan kamuya ait sağlık kuruluşlarından ve ayakta teşhis ve tedavi yapan özel sağlık kuruluşlarından acil sağlık hizmeti alanların hizmet bedelleri 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümleri çerçevesinde sağlık kuruluşunun bulunduğu yer sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfından talep edileceği belirtilmiştir.

16.10.2009 tarihli ve 27378 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan, Yataklı Sağlık Tesislerinde Acil Servis Hizmetlerinin Uygulama Usul Ve Esasları Hakkında Tebliği’nde, acil servislere müracaat eden ancak herhangi bir nedenle geçerli kimlik belgesi, sağlık karnesi veya hasta sevk evrakı ibraz edemeyen hastaların kimlik bilgilerinin ve adresinin belirlenmesi, hasta ve yakınlarının bilgilendirilmesi amacıyla Hasta Bilgilendirme Formu doldurulacağı ve bu hastalardan hiçbir surette senet veya taahhütname alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Sağlık Bakanlığı Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından kurumlara gönderilen 15.12.2011 tarihli 2011/62 sayılı Genelge ile yukarıda bahsedilen Hasta Bilgilendirme Formu dışında senet, taahhütname ya da bu anlama gelebilecek herhangi bir evrak imzalatılamayacağı vurgulanmıştır.

Yapılan incelemede; döner sermaye işletmesine bağlı olan Üniversite Hastanesinde, yukarıda bahsedilen mevzuat gereği, herhangi bir ücret alınmadan hizmet verildiği, ilgili formun doldurularak daha sonra tahsil edilmek üzere hastaların borçlandırıldığı, ancak tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür. Diğer taraftan söz konusu alacaklardan borçlusu tarafından ödeme gerçekleştirildiğinde muhasebe biriminin alacaktan haberdar olduğu, bu kapsamda 336-Diğer Çeşitli Borçlar Hesabının alt detay kodunda “*Mahiyeti tespit*

edilemeyen tutarlar” adı altında 12.297.549,22 TL borç, 22.976.132,13 TL alacak kaydının bulunduğu ve hesabın 10.678.582,91 TL alacak bakiyesi verdiği, bu hesaba yapılan kayıtların çoğunlukla hastanede tedavi hizmeti aldıktan sonra borcunu ödeyenlere ilişkin tahsilat kayıtları olduğu anlaşılmıştır.

Oysa verilen tedavi hizmeti sonucunda tahakkuk edecek alacakların hastane döner sermaye işletmesinin muhasebe kayıtlarında (senetsiz alacak ise) 120- Alıcılar Hesabına borç kaydı yapılarak takibi yapılmalıdır. Söz konusu alacakların tahakkuk kaydının yapılmaması bunların takip ve tahsilinde güçlükler yol açacağı gibi, tahsili mümkün olanlar ile tahsili şüpheli hale gelen alacakların ayırımının yapılmasını da zorlaştırmaktadır.

Bilindiği üzere Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı, işletmelerin mal ve hizmet satış faaliyetleri sonucu ortaya çıkan ve ödeme süresi geçmiş bu nedenle vadesi bir kaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış alacakların izlenmesi için kullanıldığı hesap olarak ifade edilmektedir.

Hastane kayıtlarında yer alan ve yıllar itibariyle aktarılan yüksek miktardaki şüpheli alacağın zamanaşımına uğraması nedeniyle tahsilat işlemlerine başlanmazsa kişi sorumluluğunun doğacağı anılan Yönetmelik’te belirtilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bundan sonraki süreçte, hasta bilgilendirme formuna bağlı alacaklarla ilgili olarak gerekli takiplerin yapılarak muhasebe kayıtlarının oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Yıllar itibariyle devreden Kurumun Tıp Fakültesi Hastanesi Kayıtlarında Yer Alan ve Sosyal Güvencesi Olmayan Hastalardan alacakların detaylarının Hastane Yönetimi, Döner Sermaye Saymanlığı ve Hukuk Müşavirliğinin müşterek çalışmasıyla tespit edilip tahakkuk kayıtlarının yapılması, tahsilatında güçlük olanlara ilişkin hukuki sürecin başlatılarak Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabına aktarılarak karşılık ayrılması, hukuki süreç sonunda mahkeme kararıyla tahsilatı imkânsız hale gelenlerin muhasebe kayıtlarından düşülmesi ve tahsilatın imkânsız hale gelmesinde personelin sorumluluğu varsa ilgili tutarın kişi borcuna alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Üniversite bünyesinde istihdam edilen işçilerin bir kısmının yıllık izinlerinin düzenli olarak kullanılmadığı görülmüştür.

Anayasanın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde yıllık iznin işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; işverenlerin 15'inci maddede belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak kurul yerine geçenlere danışmak suretiyle yürütülen işlerin niteliğine göre ücretli izinlerin her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği belirtilmiştir. Bahsedilen Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde, işverenin nisan ayı ile ekim ayı sonu arasındaki süre içinde işçilerin tümüne veya bir kısmına toplu izin uygulayabileceği ile ilgili düzenleme yer almaktadır.

Ayrıca 2021/14 sayılı tasarruf tedbirlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, ilgili yıl içerisinde kullanılacağı, ayrıca, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde dinlenmenin bir anayasal hak olduğu, bu haktan vazgeçilemeyeceği, işveren tarafından sürekli yıllık iznin verilmesi gerektiği, iş sözleşmesinin

herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı izinlerinin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden yıllık izin ücreti olarak kendisine veya hak sahiplerine ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla yıllık izinlerin yıllar itibariyle kullanılmayarak biriktirilmesi yıllık iznin amacına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği hükmü yıllık izin sürelerinin kullanılmayarak biriktirilmesine yönelik bir esneklik olarak görülemez. Bu hükmün amacı, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçilerin mağduriyetinin önlenmesidir.

Üniversitede yapılan denetimde, 8 işçinin 100 ile 250 gün arasında, 59 işçinin ise 60 ile 99 gün arasında kullanılmayan izin sürelerinin bulunduğu görülmektedir. Üniversite bünyesinde çalışan işçilerin izinlerinin yukarıdaki hükümlere istinaden belli bir dönem belirlenerek kullandırılmaması, izinlerin birikmesine yol açmaktadır. Biriken bu izinler gelecekte işçilerin emekli olması veya iş sözleşmesinin son bulması durumunda işçilerin son ücreti esas alınarak hesaplanacak toplu izin ücreti ödemelerine dönüşeceği için Üniversitenin bir mali yük ile karşı karşıya kalması riskini doğuracaktır.

Kamu idaresi cevabında; üniversitede görev yapan işçilerin yıllık izinlerinin yılı içinde kullandırması ve sonraki yıla sarkmaması için azami özen gösterildiği, ancak kurumun eğitim-öğretim ve sağlık kurumu olması nedeniyle personel ihtiyacına binaen bazı işçilerin yıllık izinlerinin tamamının yılı içinde kullandırılmadığı, biriken izinlerin kullanılması için E-18084567-903.99-2400075784 sayılı yazı ile birimlere gerekli talimatın verildiği, ayrıca üniversitede şu ana kadar işçi personelin emeklilik kıdem tazminatı ödemelerinde izin parası ödenmediği, biriken izinlerin tamamının emeklilik öncesi kullandırıldığı belirtilmiş olup, kamu idaresi cevabından belirtilen alınan tedbirlere rağmen mevcut sorunun devam ettiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla işçilerin yıllık izinlerinin hak kazandıkları yıl içinde kullandırılması esas olup, geçmiş yıllara ait izinlerinin ise birikmeye yol açmayacak şekilde, hizmet gereklerine göre planlanıp en kısa sürede kullandırılarak bitirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İhtiyaçların Parasal Sınırların Altında Kalacak Şekilde Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Teminle Edinilmesi

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken bazı

mal alımlarının malzeme istek formunda belirtilen adetın altında alım yaparak mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde parçalara bölünmek suretiyle doğrudan temin ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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"* belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 32'nci maddesinde ise; *"Harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu"* ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında büyükşehir belediyesi sınırları dışında bulunan idarelerin 2023 yılı için 431.810,00 TL'yi (KDV Hariç) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin yöntemi ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise *"4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir."* denilmek suretiyle tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünerek yapılmasının, 4734 Sayılı Kanun'un temel ilkelerini oluşturan 5'inci maddesine aykırılık teşkil edeceği ifade edilmektedir.

Üniversitenin niteliği itibariyle benzer veya aynı olan mal ve malzeme ihtiyaçlarını parasal sınırın altında kalacak şekilde malzeme istek formunda belirtilen adetın altında alım yapmak suretiyle parçalara bölerek doğrudan temin ile karşıladığı tespit edilmiş olup söz konusu duruma ilişkin örnekler aşağıda yer alan tablolarda detaylı olarak yer almaktadır.

Tablo 1: Mal Alımları Tablosu

Tarih	Alım Grubu	Alımın Kimden Yapıldığı	Tutarı (TL) (KDV hariç)
19.12.2023	Elektrokoter cihazı	A. H. A.Ş.	382.200,00
21.12.2023	Elektrokoter cihazı	"	382.200,00
08.12.2023	Kablosuz erişim noktası, switch	D. Ltd. Şti.	427.500,00
17.11.2023	Yazıcı barkod, yazıcı laser	D. Ltd. Şti.	412.250,00
19.09.2023	Medikal sarf malzeme	M. Ltd. Şti.	372.000,00

Kamu İdaresi cevabında; bulgu konusu alımların bazılarının acil ihtiyaç nedeniyle istinai olarak ön görülemeyen durumda gerçekleştiği, diğer bazı alımların ise ilk kez alım yapıldığı için sayının tam olarak bilinmemesinden kaynaklandığı ve bulgu konusu alımlardan 2 kalem yazıcı alımı ile ilgili parçalara bölme söz konusu olmadığı ve alıma çıkılan adetten daha fazla alım yapıldığı ifade edilmişse de; yapılan inceleme sonucunda, ilk malzeme istek formundaki alımların sayısından daha az alım yapılarak alımın gerçekleştirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, ihale ile temin edilmesi gereken ihtiyaçların parasal sınırın altında kalacak şekilde parçalara bölmek suretiyle doğrudan temin ile karşılanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

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