



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR OSMANGAZİ 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

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	44

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2 : İdari Personel Sayıları.....	3
Tablo 3 : Akademik Personel Kadro Durumu.....	3
Tablo 4 : 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	4
Tablo 5 : 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 6 : Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 7 : Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 8 : 2021 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	6
Tablo 9: Taşınmazların Mali Tablo ve Taşınmaz Formlarındaki Değerlerinin Karşılaştırılması	

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliđi
ATAP:	Anadolu Teknoloji Araştırma Parkı
A.ř.:	Anonim şirketi
ESOGÜ:	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
ESGAZ:	Eskişehir Doğalgaz Dağıtım şirketi
İKN:	İhale Kayıt Numarası
SGK:	Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Geçici Kabulü Yapılan İşlere İlişkin Tutarların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması
2. İdareden Alınan Taşınmaz Kayıtları İle Mali Tabloların Uyumlu Olmaması
3. Kamu İdaresinin Hissedarı Olduğu Şirketteki Sermaye Payının Mali Tablolarda Eksik Yer Alması
4. Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı ile Değer Hareketleri Sonuç Hesabının Yanlış Kullanılması
5. Üniversitenin Kullanımı İçin Alınan Bilgisayar Yazılımları ve Lisans Alımlarının Haklar Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Gider Hesabına Kaydedilmesi
6. İşçiler İçin Ayrılması Gereken Kıdem Tazminatı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Görünmesi

B. Diğer Bulgular

1. Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. İsteklilerce Yabancı Dilde Verilen Dokümanların Yeminli Tercüman Tarafından Türkçeye Çevrilme Şartını Taşımaması
3. Kabul ve Muayene İşlemleri Yapılmaksızın Mal Teslim Alınması İle Yüklenicinin Mal Teslimi Esnasında Hazır Bulunmaması
4. Temizlik Malzemesi Alımının Birim Bazında Parçalara Bölünmesi
5. Tıbbi Cihaz ve Malzeme Alımlarına İlişkin Hataların Bulunması
6. Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst veya Eşit Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması
7. Üniversitece Düzenlenen Seminer, Konferans, Sempozyum vb. Etkinliklere Katılım Ücretlerinin Kurum Bütçesi İçerisinde Toplanmaması

8. Kiraya Verilen Taşınmazların Takibinin ve Kontrolünün Yapılmaması
9. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
10. Teminat Mektuplarının İadesi ve Saklanması İle İlgili Mevzuata Riayet Edilmemesi
11. Yapım İşinin Teknik Şartnamede Belirtilen Şartı Taşımayan İstekliye İhale Edilmesi
12. Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi
13. Üniversite Arazisinin Bedelsiz ve Süresiz Olarak Teknopark Yönetici Şirketi ATAP AŞ'ye Tahsis Edilmesi ve Yönetici Şirket Bünyesindeki Üniversite Hisselinin Çok Düşük Oranda Olması

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.

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 18 Ağustos 1993 tarih ve 496 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Üniversitenin adı, 1 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5379 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile "Eskişehir Osmangazi Üniversitesi" olarak değiştirilmiştir.

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 yapmaktır.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'dur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun olmak üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş

Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır.

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

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, İç Denetim Birimi, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi, 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 rektör tarafından gösterilen adaylar arasından Yükseköğretim Kurulunca atanmaktadır.

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

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi bünyesinde 12 fakülte, 2 yüksekokul, 4 enstitü, 5 meslek yüksekokulu bulunmaktadır. 35 Uygulama ve Araştırma Merkezi, Uzaktan eğitim Merkezi ve Rektörlüğe bağlı 2 Bölüm mevcuttur.

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1 : Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none">• Rektör• Rektör Yardımcıları• Genel Sekreterlik• İç Denetim Birimi• Hukuk Müşavirliği• Daire Başkanlıkları<ul style="list-style-type: none">- Personel Daire Başkanlığı- Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Fakülteler<ul style="list-style-type: none">- Tıp Fakültesi Dekanlığı- Mühendislik Mimarlık Fakültesi Dekanlığı- Eğitim Fakültesi Dekanlığı- Fen Edebiyat Fakültesi Dekanlığı- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanlığı- Hukuk Fakültesi Dekanlığı- Sağlık Bilimleri Fakültesi Dekanlığı- Diş Hekimliği Fakültesi Dekanlığı- Ziraat Fakültesi Dekanlığı- İlahiyat Fakültesi Dekanlığı- Sanat ve Tasarım Fakültesi Dekanlığı- Turizm Fakültesi Dekanlığı

<ul style="list-style-type: none"> - İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı - Strateji ve Geliştirme Daire Başkanlığı - Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı - Bilgi İşlem Daire Başkanlığı - Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı - Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı <ul style="list-style-type: none"> • Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü • Hastane Başmüdürlüğü • Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi • Kurumsal İletişim Koordinatörlüğü • Sivil Savunma Uzmanlığı • Koruma ve Güvenlik Amirliği • Uluslararası İlişkiler Birimi • Bilgi Edinme Birimi 	<ul style="list-style-type: none"> • Enstitüler: <ul style="list-style-type: none"> - Fen Bilimleri Enstitüsü - Eğitim Bilimleri Enstitüsü - Sosyal Bilimler Enstitüsü - Sağlık Bilimleri Enstitüsü • Yüksekokullar <ul style="list-style-type: none"> - Yabancı Diller Yüksekokulu - Devlet Konservatuvarı • Meslek Yüksekokulları <ul style="list-style-type: none"> - Eskişehir Meslek Yüksekokulu - Sivrihisar Meslek Yüksekokulu - Mahmudiye Meslek Yüksekokulu - Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu - Adalet Meslek Yüksekokulu <p>Uygulama ve Araştırma Merkezleri (35 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi</p>
---	---

Üniversitede 2021 yıl sonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı işçiler dahil toplam 5.409'dur. Bu personelden 1.770'i kadrolu akademik personel, 10'u yabancı uyruklu sözleşmeli akademik personel, 1.475'i idari personel, 682'si sözleşmeli idari personel ve 1.472'si işçi kadrosundadır.

Tablo 2 : İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	Toplam
Genel İdari Hizmetler	584	344	928
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	633	309	942
Teknik Hizmetleri Sınıfı	189	67	256
Din Hizmetleri Sınıfı	0	1	1
Eğitim Öğretim Hizmetleri Sınıfı	1	3	4
Avukatlık Hizmetleri	3	2	5
Yardımcı Hizmetli	65	83	148
Toplam	1.475	809	2.284

Tablo 3 : Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı
Profesör	381	59	440	381
Doçent	183	65	248	183
Dr. Öğretim Üyesi	302	103	405	302
Öğretim Görevlisi	197	43	240	197
Araştırma Görevlisi	707	195	902	707
Toplam	1.770	465	2.235	1.770

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 564.514.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 156.897.102,00 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 721.411.102,00 TL'ye ulaşmış olup, ödeneğin % 95,57'si yani 689.459.040,33 TL'si kullanılmıştır.

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

Tablo 4 : 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	380.156.000,00	416.084.033,00	413.781.574,86	99,45	60,02
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	65.151.000,00	72.363.000,00	72.124.275,54	99,67	10,46
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.419.000,00	52.441.207,00	48.044.416,44	91,62	6,97
05-Cari Transferler	20.640.000,00	106.385.862,00	106.076.911,52	99,71	15,39
06-Sermaye Giderleri	61.148.000,00	74.137.000,00	49.431.861,97	66,68	7,17

TOPLAM:	564.514.000,00	721.411.102,00	689.459.040,33	95,57	100
----------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--------------	------------

Buna göre personel giderlerinde %99,45, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %99,67, mal ve hizmet alım giderlerinde %91,62, cari transferlerde %99,71 ve sermaye giderlerinde %66,68 oranlarında harcama yapılmıştır.

Bunun dışında, Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri/Erasmus Değişim Programı/BEBKA (Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı/UDAP (Ulusal Deprem Araştırma Projeleri)/UNFPA (United Nations Population Fund) AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 18.499.828,59 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre 2021 yılı gelir bütçesi tahmin ve gerçekleşme rakamları ise aşağıdadır:

Tablo 5 : 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.741.000,00	20.337.046,72	129,20	3,03
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	524.975.000,00	612.174.729,29	116,61	91,17
05-Diğer Gelirler	23.798.000,00	38.950.004,66	163,67	5,80
TOPLAM:	564.514.000,00	671.461.780,67	118,95	100

Bütçede 2021 yılı için 564.514.000 TL gelir tahmini yapılmıştır. Bütçe uygulama sonucunda 671.461.780,67 TL gelir elde edilmiştir. Buna göre bütçe gelirleri %118,95 oranında gerçekleşmiştir. Ayrıca teşebbüs ve mülkiyet gelirleri başlangıç bütçesinde öngörülenin %129,20'si oranında gerçekleşirken diğer gelirler öngörülenin %163,67'i oranında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	286.130.421,55	322.299.805,42	413.781.574,86	12,64	28,38
SGK Devlet Prim Giderleri	49.509.445,75	56.023.877,79	72.124.275,54	13,16	28,74

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31.292.752,06	28.572.196,31	48.044.416,44	-8,69	68,15
Cari Transferler	13.077.493,23	16.491.009,00	106.076.911,52	26,10	543,24
Sermaye Giderleri	30.448.202,03	35.848.075,71	49.431.861,97	17,73	37,89
TOPLAM:	410.458.314,62	459.234.964,23	689.459.040,33	11,88	50,13

2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere Üniversitenin bütçe giderleri; 2019-2020 döneminde %11,88 oranında 2020-2021 döneminde ise %50,13 oranında artış göstermiştir.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19.718.721,92	17.622.815,11	20.569.376,42	-10,63	16,72
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	401.080.983,35	462.308.816,31	612.174.729,29	15,27	32,42
Diğer Gelirler	40.033.422,77	46.910.171,59	38.975.865,55	17,18	-16,91
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	136.815,51	435.492,10	258.190,59	218,31	-40,71
Net Toplam:	460.696.312,53	526.406.310,91	671.461.780,67	14,26	27,56

2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere Üniversitenin bütçe gelirleri; 2019-2020 döneminde %14,26 oranında 2020-2021 döneminde ise %27,56 oranında artış göstermiştir.

Dönem faaliyet geliri 762.558.229,72 TL, faaliyet gideri ise 1.264.676.610,80 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 502.376.571,67 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8 : 2021 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı (-)	Net Gelir	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu
1.264.676.610,80	762.558.229,72	258.190,59	762.300.039,13	502.376.571,67

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

Eskişehir Osmangazi Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 133.308.559,08 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu Eskişehir Teknoloji Geliştirme Bölgesinin yönetici şirketi, 10.04.2003 tarih ve 25075 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003/5390 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Anadolu Teknoloji Geliştirme Parkı AŞ’dır. Üniversite, sermayesi 240.000,00 TL olan ATAP AŞ’ye 75 TL sermaye ile %0,0003125 oranında ortaktır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak iktisadi işletme bulunmakta olup 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 5.586.207,37 TL, faaliyet giderleri toplamı 6.174.104,66 TL’dir. Dönem faaliyet sonucu 587.897,29 TL olumsuz 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 Hazine ve Maliye Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Bakanlığın hazırladığı düzenlemelere tabi olup, bu kapsamda çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ndeki muhasebe ilkeleri ile hesap planını kullanmakta, mali tabloları hazırlamakta ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mali işlemlerini muhasebeleştirmektedir.

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

Kurum bütçesinin takibi ve muhasebe işlemleri, Genel Sekreterliğe bağlı olarak faaliyet gösteren Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca kesin hesap cetvel ve belgeleri, strateji geliştirme birimi tarafından bütçe uygulamasına esas muhasebe kayıtları dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Kuruma ilişkin mali istatistikler ise 5018 sayılı Kanun kapsamında 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 kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Özkaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırılması tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

- Harcama birimleri
- Muhasebe ve malî hizmetler

- Ön malî kontrol
- İç denetim

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

2021 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, Kurumun İç Kontrol Sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

İç kontrol faaliyetleri Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan İç Kontrol Birimi tarafından yürütülmektedir. Üniversite bünyesinde ön mali kontrol işlemleri harcama birimleri ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca oluşturulan İç Kontrol Şube Müdürlüğünce, muhasebe hizmetleri de Muhasebe-Kesin Hesap ve Raporlama Şubesi tarafından yerine getirilmektedir. Üniversiteye ait ödenek gönderme belgeleri e-bütçe sistemi üzerinden yapılmaktadır. Kadro dağılım cetvelleri, seyahat kartı listeleri, yan ödeme cetvelleri, sözleşmeli personel sayı ve sözleşmeleri, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca ön mali kontrole tabi tutulmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm çalışanlara imzalatılarak dosyalarına konulmuştur.

Personelin görev tanımları birimlerce belirlenmiştir.

Eylem planı kapsamında, her yıl iç kontrol kararlılık beyanı yayımlanmakta, Kurum misyonu web sayfası ve personelin e-posta adresi üzerinden personele duyurulmakta, Üniversite misyon ve vizyonunun belirtildiği dokümanlar ofislere asılmaktadır.

İdare performans programını içerik olarak mevzuata uygun hazırlamış olup Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

İdare faaliyet raporu mevzuata uygun olarak düzenlenmekte ve kurumun internet sitesinden yayınlanmaktadır.

Tüm harcama birimleri tarafından birim faaliyet raporları düzenlenmekte, harcama yetkilileri tarafından güvence beyanı verilmektedir

İş akış şemaları için standartlar belirlenmiş, tüm birimlerin iş akış şemaları oluşturulmuştur.

Hassas Görev Rehberi ve Hassas Görev Envanteri hazırlanıp Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının web sayfasında yayımlanmıştır.

Bir sonraki yılın hizmet içi eğitim planı her yıl Haziran ayında yapılan eğitim kurulu toplantısında görüşülerek Rektör onayına sunulmaktadır. Eğitimler yıllık plan kapsamında gerçekleştirilmektedir.

ESOGU Elektronik Belge Yönetim Sistemi ve İmza Yetkileri Yönergesinin dördüncü bölümde Yetki ve İmza Devrine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

İç kontrole ilişkin her yıl İç Kontrol Kararlılık Beyanı yayımlanmaktadır. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberine istinaden İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu oluşturulmuştur. Hazırlama Grubu Üyeleri tarafından 5 adet toplantı düzenlenmiştir. Hazırlanan eylem planı taslağı İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından değerlendirilip Rektör onayına sunulmuş, 18.12.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kurumun tüm birimlerine 08.01.2019 tarihinde yazıyla ayrıca tüm personelin e-posta adresinde eylem planı gönderilmiştir.

Eylem Planında öngörülen eylemlerin gerçekleşme sonuçlarına ilişkin, 2019 yılı İzleme Raporu (I) 26.11.2019 tarihinde ve 2019 yılı İzleme Raporu (II) 02.03.2020 tarihinde Rektörlük Makamına sunulmuştur. Üniversite İç Kontrol Sisteminin izleme ve değerlendirme yöntemini belirlemek ve rehber olmak amacıyla İç Kontrol Sistemi İzleme ve Değerlendirme Rehberi hazırlanmış olup 18.02.2020 Rektörlük Oluruna sunulmuştur. 2019 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu 30.04.2020 tarihinde, 2020 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu 06.04.2021 tarihinde Rektörlük Makamının Onayına sunulmuştur. Kurumsal Risk Yönetim Strateji Belgesi 08.07.2020 tarihinde yürürlüğe konulmuş, Üniversite birimlerinde risk yönetimi çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmalar sonucunda birimlerin göndermiş olduğu Konsolide Risk Raporlarından yola çıkılarak Üniversite 2020 Yılı Konsolide Risk Raporu 07.12.2020 tarihinde Rektörlük Makamının onayına sunulmuştur.

Ön mali kontrol sistemi, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara uygun olarak kurulmuştur.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Buna göre; taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı KDV hariç; mal ve hizmet alımları için 1.000.000,00 TL, yapım işleri için 3.000.000,00 TL'yi aşanlar, ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlemler yoktur.

Yönetim bilgi sistemi çalışmaları sürdürülmekte olup AVESİS (yayın, proje, ödül vb. akademik bilgiler) ve BAPSİS (Bilimsel araştırma projelerinin başvuru, kabul, yürütme ve satın alma süreçleri) satın alınmış ve hizmete girmiştir. Öğrenci Bilgi Sisteminin yenilenmesi ve kalite, stratejik yönetim süreçlerinin kullanımı için çalışmalar devam etmektedir.

Üniversite risk yönetim çalışmaları kapsamında birimlerden birim hedeflerine ve iş süreçlerine yönelik risk yönetim çalışmalarının sonuçları Konsolide Risk Raporlarıyla raporlanmaktadır. Bu raporlardan yola çıkılarak stratejik amaç ve hedeflere yönelik riskler belirlenmektedir. Risklere karşı alınacak önlemlerde belirlenmiştir.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmiştir. Belirlenen her bir kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmiştir.

Personel, görevlerini yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında erişebilmektedir.

İdare bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri, süresi içerisinde Mali Durum ve Beklentiler Raporuyla kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Denetim Birimi mevcuttur. İç Denetim Birimi işlevsel bağımsızlığa sahiptir. İdare bünyesinde iç denetçiler için uygun çalışma ortamı sağlanmıştır. Tahsis edilen iç denetçi kadro sayısı 3 olup 3 iç denetçi çalışmaktadır. İç denetçilere asli görevleri dışında görev verilmemektedir. İç denetim raporları ve bunlar üzerine yapılan işlemler İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmektedir.

İç Denetim Birimi denetim ve incelemeleri ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla erişebilmektedir.

İç Denetim Birimi kendi birim faaliyetleri ile ilgili olarak üst yöneticiye raporlama yapmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş olup idarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmekte ve İç Kontrol İzleme Ve Yönlendirme Kuruluna raporlamaktadır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunmuştur.

İç Denetim Birimi tarafından hazırlanan "Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İç Denetim Birimi Yönergesi" bulunmaktadır. Yönerge, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanan Kamu İç Denetim Birim Yönergesine uygun olup yürürlüğe girmeden önce İç Denetim Koordinasyon Kurulunun da uygun görüşü alınmıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Geçici Kabulü Yapılan İşlere İlişkin Tutarların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması

Üniversite tarafından 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yapım işlerinden geçici kabulü yapılanların ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Hesabının niteliğini açıklayan 187'inci maddesinde Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının; kamu idarelerine ait yapımı süren

maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 258 Hesabının işleyişine ilişkin hükümler ihtiva eden 188'inci maddesinin (b) bendinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede geçici kabulü yapılarak tamamlanan işlere ait tutarların 258 Hesabından ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 16.290.604,14 TL fazla, 252 Binalar Hesabının ise bu tutar kadar eksik görünmesine neden olmuştur.

Kamu İdaresi geçici kabulü yapılarak tamamlanan işlerin ilgili maddi duran varlık hesabına alındığını bildirmiş ve kanıtlayıcı muhasebe işlem fişlerini göndermiş ise de bu işlemler 2022 yılı içerisinde gerçekleştirildiğinden, görüş verilen mali tablolardaki hatayı değiştirmemektedir.

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

BULGU 2: İdareden Alınan Taşınmaz Kayıtları İle Mali Tabloların Uyumlu Olmaması

Kamu İdaresinin bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabının bakiyelerinin idareden alınan taşınmaz formlarındaki tutarlar ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; Yönetmelik'in eki kayıt planında yer alan taşınmazların, cinslerine göre hangi formlara kaydedileceği ve kayıtların formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların daha sonra taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması

amacıyla mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdaresinin, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereği yapacağı kayıtlar için kullanacağı hesaplara Üniversiteler Ortak Detaylı Hesap Planında yer verilmektedir. Buna göre; İdarenin mülkiyetindeki taşınmazlar için ilgisine göre 250/252.01 Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar Hesaplarına, İdareye tahsis edilen taşınmazlar için ise 250/252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Yapılan denetimde, Kurum tarafından tapuda kayıtlı olan taşınmaz form ve icmal cetvelinin, sınırlı aynı haklar ile kişisel haklar ve tahsis formunun hazırlandığı görülmüştür. Ancak hazırlanan taşınmaz form ve icmal cetveli incelendiğinde, bu form ve cetveldeki kayıtlı taşınmazların değerleri ile kurum bilançosundaki taşınmaz hesaplarındaki kayıtlı tutarların uyumlu olmadığı görülmüştür.

Tablo 9: Taşınmazların Mali Tablo ve Taşınmaz Formlarındaki Değerlerinin Karşılaştırılması

	Mali Tablo (TL)	Taşınmaz Formları (TL)	Fark (TL)
250/252.01 Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar Hesabı	1.481.557.362,02	2.446.744.381,63	965.187.019,61
250/252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabı	313.695.139,00	1.269.644.785,43	955.949.646,43
		TOPLAM:	1.921.136.666,04

Kamu İdaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar için hazırlanan taşınmaz formunda 2.446.744.381,63 TL değerinde taşınmaz yer almasına rağmen Kurumun mali tablolarında 250/252.01 Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olanlar Hesabında 1.481.557.362,02 TL tutarında kayıtlı duran varlık bulunmaktadır. Dolayısıyla Toplamda 965.187.019,61 TL varlık mali tablolara yansıtılmamıştır. Diğer taraftan Kamu İdaresine tahsis edilen taşınmazlar için hazırlanan taşınmaz formunda 1.269.644.785,43 TL değerinde taşınmaz yer almasına rağmen Kurumun mali tablolarında 250/252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabında 313.695.139,00 TL varlık gözükmekte olup Toplam 955.949.646,43 TL görüş verilen tablolarda gösterilmemiştir.

Kamu İdaresi mülkiyetindeki taşınmazlar ile kendisine tahsisli olan taşınmazların formlarda kayıtlı değerlerinin mali tablolarla uyumlu hale getirildiğini bildirmiş ve kanıtlayıcı muhasebe işlem fişlerini göndermiş ise de bu işlemler 2022 yılı içerisinde gerçekleştirildiğinden görüş verilen 2021 mali tablolarındaki hatayı etkilememektedir.

Sonuç olarak, Kurumun mali tablolarından olan bilançodaki ilgili maddi duran varlık hesaplarında 1.921.136.666,04 TL tutarında eksiklik söz konusudur.

BULGU 3: Kamu İdaresinin Hissedarı Olduğu Şirketteki Sermaye Payının Mali Tablolarda Eksik Yer Alması

Üniversitenin hissedarı olduğu ...AŞ'ye 2019 yılında Üniversite adına yapılan sermaye devrinin bilançoda gösterilmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 159'uncu maddesinde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayeler ile bu kurumlara ikrazen verilen özel tertip iç borçlanma senetleri bedelinden, bu kurumların ödenmemiş sermayelerine mahsup edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; 31.12.2019 tarihinde ... AŞ'nin sahip olduğu 10.000,00 TL tutarındaki sermaye, Eskişehir Osmangazi Üniversitesine devredilmiştir. Böylece Kamu İdaresinin ... AŞ'de sahip olduğu sermaye tutarı 40.000,00 TL'den 50.000,00 TL'ye çıkmıştır. Ancak Kamu İdaresi artışa konu 10.000,00 TL tutarındaki sermaye bedelini 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydetmemiştir.

Kamu İdaresi hissedarı olduğu şirketin sermaye payının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedildiğini bildirmiş ve kanıtlayıcı muhasebe işlem fişlerini göndermiş ise de bu işlemler 2022 yılı içerisinde gerçekleştirildiğinden görüş verilen mali tablolarda 241 Hesabındaki eksik tutara etkisi yoktur.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin 2021 yılı mali tablolarından olan bilançoda, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 10.000,00 TL tutarında eksiklik içermektedir.

BULGU 4: Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı ile Değer Hareketleri Sonuç Hesabının Yanlış Kullanılması

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan Eskişehir Osmangazi Üniversitesinin harcama birimleri arasındaki taşınır devir işlemlerinde, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı ve bu hesapta kayıtlı tutarın 519

Değer Hareketleri Sonuç Hesabı ile bilançoya yansıtıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 360'ıncı maddesinde, Değer Hareketleri Hesap Grubunun aynı bütçeli kamu idarelerinin farklı muhasebe birimleri arasındaki nakit ve nakit dışı değer hareketlerine ait işlemlerin izlenmesi için kullanılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 364'üncü maddesi uyarınca 511 no'lu Hesabın; aynı bütçeli kamu idaresine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 365'inci maddesinde; *“Kamu idarelerince yürütülen ve yönetilen ulusal otomasyon sistemlerinin kullanıldığı muhasebe birimlerinde muhasebe birimleri arası işlemlerin muhasebeleştirilmesinde, adına işlem yapılan muhasebe birimi tarafından işlemi başlatan muhasebe biriminden elektronik ortamda gelen muhasebeleştirme belgesine dayanılarak kayıt yaptırılmasına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir.”*

hükmü yer almaktadır.

Dolayısıyla tek bir muhasebe birimi olan Kamu İdarelerinde 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır.

Mezkur Yönetmelik'in 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabına ilişkin olarak hükümler ihtiva eden 371 ve 372'nci maddelerinde, adı geçen hesabın bu grup içindeki hesapların yıl sonunda kalan bakiyeleri ve bu bakiyelere ilişkin olarak daha sonraki yıllarda yapılan kayıtların izlenmesi için kullanılacağı, malî yıl sonu itibarıyla muhasebe birimlerince bu hesaba kaydedilen tutarların, Hazine ve Maliye Bakanlığınca merkezde birleştirileceği ve birleştirme sonucu, hesabın borç veya alacak bakiyesi vermesi durumunda hesabın denkliliğinin sağlanması amacıyla Bakanlıkça merkezde ve yerinde gerekli incelemeler yapılacağı ifade edilmektedir.

519 no.lu Hesabın işleyişi, Yönetmelik'in 373'üncü maddesinde açıklanmakta olup dönem sonu itibarıyla Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının alacak bakiyesinin bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç, borç bakiyesinin ise bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin *“Amaç”* başlıklı 1'inci maddesinde de ifade edildiği üzere, anılan Yönetmelik merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin,

hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin ve işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanmasına ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yürürlüğe konmuştur. Dolayısıyla, Yönetmelikte yer verilen hesap planı ve bu hesap planındaki hesaplar ve işleyişlerine ilişkin hükümler hem kullanıcılar hem de denetleyenler açısından amir hükümlerdir.

Kamu İdaresi harcama birimleri arasındaki taşınır devir işlemlerinde Muhasebe Yönetim Sistemi tarafından 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının sistem tarafından çalıştırıldığını ve yıl sonlarında 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabı ile bilançoya yansıtıldığı ifade edilmiştir.

Değer Hareketleri Hesap Grubunun, aynı bütçeli kamu idarelerinin farklı muhasebe birimleri arasındaki nakit ve nakit dışı değer hareketlerine ait işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı mevzuatın amir hükmü olmasına rağmen, bu hesap grubunda yer alan 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Üniversitenin harcama birimleri arasındaki taşınır işlemlerinden dolayı kullanılarak toplam 53.900.168,20 TL bakiye tutarın 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabı ile 2021 Mali Yılı Bilançosunda yer alması, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemektedir.

BULGU 5: Üniversitenin Kullanımı İçin Alınan Bilgisayar Yazılımları ve Lisans Alımlarının Haklar Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Gider Hesabına Kaydedilmesi

Üniversite tarafından faaliyetlerinde kullanılmak üzere alınan bazı bilgisayar yazılımları ve lisans alımlarının 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabının niteliğine dair hükümler ihtiva eden 194'üncü maddesinde; bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için bu Hesabın kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 195'inci maddesinde;

"Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir."

hükmü yer almaktadır.

"Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" konulu 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında; tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olarak belirlendiği, diğer bir ifadeyle varlıkların hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresi tarafından 2021 yılı içerisinde toplam 359.876,70 TL bilgisayar yazılımı ve lisans alımı yapılmasına rağmen Haklar Hesabına kaydedilmeden doğrudan 630 Giderler Hesabı kullanılmak suretiyle giderleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yazılım, patent, lisans gibi maddi olmayan duran varlıkları ilgilendiren alımların 260 Haklar Hesabında takip edilmesi ve yıl sonunda bu hesaptaki tutarın tamamına amortisman ayrılması gerekmektedir.

Kamu İdaresi her ne kadar Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca bilgisayar yazılımları ve lisans alımlarının Haklar Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesinde gereken hassasiyet ve özenin gösterileceğini ifade etmişse de, tespit edilen hatalı işlemler 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabında 359.876,70 TL tutarında eksiklik mevcuttur.

BULGU 6: İşçiler İçin Ayrılması Gereken Kıdem Tazminatı Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Görünmesi

Kamu İdaresinde çalışan işçiler için ayrılan kıdem tazminatı tutarlarının muhasebe kayıtlarında hatalı olarak takip edildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişini anlatan 343'üncü maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılığı

tutarlarının 472 Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği ve izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda 472 Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 372 Hesabının işleyişini açıklayan 292'nci maddesi uyarınca, ödenen kıdem tazminatlarının 372 Hesabına borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yönetmelik'in 291'inci maddesine göre, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı kullanılacaktır. Belirtilen mevzuat hükümleri gereği faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıkları 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına, uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıkları ise 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmelidir. Ayrıca izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak; 913.404,85 TL tutarındaki kıdem tazminatı için karşılık hesaplarından olan 472 Hesabına daha önceki yıllarda kayıt yapılmamış, dolayısıyla 2021 yılı için 372 Hesabına da bir aktarım olmamış, yapılan ödemeler doğrudan 630 Giderler Hesabı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla 2021 yılının faaliyet gideri olmayan bir tutar faaliyet sonuçları tablosuna ve bilançoya yansıtılmış olup görüş verilen mali tablolarda 913.404,85 TL tutarında eksiklik mevcuttur.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

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

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esaslar "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların

Kaydına İlişkin Yönetmelik” ile düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin 5’inci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise cins tashihi, “*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini ifade eder.*” şeklinde tanımlanmıştır.

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

Kamu İdaresinden alınan taşınmaz formlarının incelenmesi sonucunda Üniversitenin kullandığı bazı taşınmazların mevcut kullanım şekillerinin bina niteliğinde olmasına rağmen bu taşınmazların taşınmaz formlarında cinslerinin arsa olarak görüldüğü tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinden alınan taşınmaz formlarının incelenmesi sonucunda Üniversitenin kullandığı bazı taşınmazların mevcut kullanım şekillerinin bina niteliğinde olmasına rağmen bu taşınmazların taşınmaz formlarında cinslerinin arsa olarak görüldüğü tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalar uyarınca Üniversiteye ait taşınmazlara ilişkin tapu kayıtlarında cins tashihi yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İsteklilerce Yabancı Dilde Verilen Dokümanların Yeminli Tercüman Tarafından Türkçeye Çevrilme Şartını Taşımaması

17 Kalem Cihaz Alımı, Entegre İrrigasyonlu Kombine Bipolar Mühürleme ve Plazma Blade Kesim ve Koagülasyon Sistemi Alımı ve 2 kalem tıbbi cihaz alımı ihalelerinde, isteklilerin sunmuş olduğu yabancı dildeki ürün kataloglarının yeminli tercüman tarafından tercüme edilmediği görülmüştür.

Söz konusu işlere ilişkin olarak düzenlenen teknik şartnamelerde, yüklenici firmaca teklifle birlikte numune veya katalog teslim edilmesi gerektiği, numune veya katalog teslim etmeyen firmaların teklifleri değerlendirmeye alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu işlere ilişkin olarak düzenlenen İdari Şartnamelerin;

- “Tekliflerin dili” başlıklı 7.9’uncu maddelerinde ise “7.9.1. Teklifi oluşturan bütün belgeler ile tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında idarece talep edilmesi halinde isteklilerce sunulması gereken belgeler ve ekleri Türkçe olacaktır. Başka bir dilde sunulan belgeler, Türkçe onaylı tercümesi ile birlikte verilmesi halinde geçerli sayılacaktır. Bu durumda teklifin veya belgenin yorumlanmasında Türkçe tercüme esas alınır. Tercümelerin yapılması ve tercümelerin tasdiki işleminde ilgili maddedeki düzenlemeler esas alınacaktır.”

- “Belgelerin sunuluş şekli” başlıklı 7.7’nci maddesinde “..7.7.5.2. Yabancı istekliler tarafından yabancı dilde düzenlenen belgelerin tercümeleri ve bu tercümelerin tasdik işlemi, aşağıdaki şekilde yapılır:

.....

7.7.5.2.5. Yabancı dilde düzenlenen belgelerin tercümelerinin Türkiye’deki yeminli tercümanlar tarafından yapılması ve noter tarafından onaylanması halinde ise bu tercümelerde başkaca bir tasdik şerhi aranmaz.”

Hükümleri yer almaktadır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Belgelerin sunuluş şekli” başlıklı 29’uncu maddesinde de mezkur şartnamelerdeki hükümlere benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, yabancı dilde düzenlenen belgelerin Türkiye’deki yeminli tercümanlarca hazırlanmış tercümelerine teklif ekinde yer vermeyen isteklilerin ihale dışı bırakılması gerekmektedir. Ancak uygulamada, söz konusu tercümelere teklif ekinde yer vermeyen istekliler ihale dışı bırakılmamış ve bu kişilerle sözleşme imzalanmıştır.

İhale komisyonları tarafından isteklilerce yabancı dilde verilen katalog, belge vb. dokümanların yeminli tercümanlar tarafından Türkçe onaylı tercümesiyle birlikte verilmesi halinde geçerli belge olarak dikkate alınması gerekmektedir.

BULGU 3: Kabul ve Muayene İşlemleri Yapılmaksızın Mal Teslim Alınması İle Yüklenicinin Mal Teslimi Esnasında Hazır Bulunmaması

Satın alınan mala ilişkin olarak yapılan teslim ve muayene işlemlerinde yüklenicinin hazır bulunmadığı ve doğrudan temin usulüyle yapılan bazı mal alımlarında muayene ve kabul işlemleri yapılmaksızın mal teslim alındığı tespit edilmiştir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"...İdareler, muayene ve kabul işlemleri ile ara denetimlerde raporların düzenlenmesi sırasında, yüklenici yada vekilinin usulüne uygun olarak bildirim yapıldığı halde hazır bulunmaması veya hazır bulunmalarına rağmen imzadan imtina etmeleri halinde bu durumu tutanak altına alırlar."

Aynı Yönetmelik'in "Komisyonun görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde;

"Komisyonun görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilmiştir:

a) Yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın veya yapılan işin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını inceler.

b) Komisyon üyeleri her muayenede hazır bulunmak zorundadır.

c) Kısa sürede bozulabilen maddelerin muayenesine öncelik verir.

d) Komisyon, ihale dokümanında belirlenen şekilde kabul işlemlerinde esas alınacak işlemleri yürütür."

Yine Aynı Yönetmelik'in "Muayene işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Bir malın veya yapılan işin komisyon tarafından muayenesine başlanabilmesi için aşağıdaki işlemlerin tamamlanması gerekmektedir.

a) Yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde teslim etmesi veya dokümana uygun olarak teslim hazır hale getirildiğini idareye bildirmesinden itibaren en geç beş işgünü içinde idarece muayene ve kabul işlemlerine başlanır.

b) İdare tarafından öncelikle yükleniciye muayene ve kabul işlemlerinin yapılacağı tarih bildirilerek belirtilen yer, gün ve saatte kendisinin veya yetkili vekilinin hazır olması yazılı

olarak bildirilir. Bildirimin postaya verilmesini takip eden yedinci gün yükleniciye tebliğ edilmiş sayılır. Bildirim imza karşılığı elden tebliğ edilmek suretiyle de yapılabilir.”

Mezkur Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 27'nci maddesinde ise;

“Muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır.

Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yönetmelik'in yukarıda da değinilen 5 ve 11'inci maddeleri uyarınca, yüklenicinin malı idareye teslimi esnasında hazır bulunması ve muayene komisyonunca düzenlenen tutanakta yer alan hususları kabul ettiğine dair beyanının bulunması gerekmektedir. Şayet yüklenicinin tutanağı imzalamaktan imtina etmesi durumunda ise komisyonun söz konusu durumu gösteren bir tutanağı ayrıca düzenlemesi gerekmektedir. Uygulamada muayene ve kabul işlemleri esnasında yüklenicinin hazır bulunduğu dair bir tespiti yer verilmemiş, düzenlenen tutanaklar yüklenici tarafından imzalanmamıştır.

Yine İdarece doğrudan temin suretiyle temin edilen bazı mal alımlarında muayene ve kabul işlemlerinin yapılmadığı, mal idareye teslim edilip faturası kesildikten sonra muayene ve kabul tutanaklarının düzenlendiği görülmüştür. İlgili belgeler üzerinde yapılan incelemede, muayene ve kabul tutanakları tarihlerinin fatura tarihlerinden sonra olduğu, İdare tarafından zaten kabul edilerek teslim alınan mala ilişkin olarak muayene ve kabul işlemleri yapılmış gibi sonradan evrak düzenlendiği görülmüştür.

Sonuç olarak, her türlü kamu kaynağını teminden sorumlu olan kamu görevlilerinin, ihtiyaçların doğru ve mevzuatına uygun olarak temin edilmesi hususunda yükümlülükleri bulunmaktadır.

BULGU 4: Temizlik Malzemesi Alımının Birim Bazında Parçalara Bölünmesi

Üniversitenin çeşitli birimlerine ait temizlik malzemesi ihtiyacının, her bir birim tarafından ayrı ayrı olarak doğrudan temin yoluyla karşılandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

...

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.

..."

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde de açıkça ifade edildiği üzere, her türlü kamu kaynağını kullanan görevliler, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar. Ve yine yukarıda belirtildiği üzere, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Bu usullerin dışında alım yapılabilmesi, Kanun'da sayılı istisnai durumlarla sınırlıdır. İhtiyaçların doğrudan temin sureti ile karşılanabilmesi için parçalara bölünerek temin edilmesi de Kanun'un yukarıda değinilen 5'inci maddesine de açıkça aykırıdır.

Üniversite bünyesinde bulunan çeşitli birimlere ait temizlik malzemesi ihtiyacı, her birim tarafından ayrı ayrı olarak temin edilmiştir. Her birimin ihtiyaçlarını kendi temin etmesinin sonucunda da ihtiyaçların tutarı doğrudan temin limitleri içerisinde kalmış ve ihale yapılmaksızın temin edilmiştir. Temizlik malzemelerinin bu şekilde her birim tarafından ayrı ayrı olarak temin edilmesi İhale Kanunu'na aykırı olduğu gibi iş gücü kaybına da yol açmıştır. Zira tek seferde temin edilebilecek bir ihtiyaç için defalarca alım yapılmıştır.

Sonuç olarak, her türlü kamu kaynağını kullanan görevlilerin; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumlulukları ihlal edilmiştir.

BULGU 5: Tıbbi Cihaz ve Malzeme Alımlarına İlişkin Hataların Bulunması

Yoğun bakımda kullanılacak cihaz alımlarına ilişkin yapılan mal alımlarında aşağıda belirtilen mevzuata aykırılıklar tespit edilmiştir.

A) Yoğun bakımda kullanılacak cihaz alım ihale dokümanlarında; HL7 standardında ham verinin entegrasyonuna ilişkin hususların yer almadığı görülmüştür.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yayınlanan “Tıbbi Cihazlarla İlgili Mal ve Hizmet Alımı İşlemleri” konulu 2021/1 Genelge ile (19.03.2021 tarih ve sayı 83913885) kamu sağlık tesislerinin tıbbi cihaz tahsisine ilişkin karşılaşılan sorunların giderilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla tıbbi cihazlarla ilgili mal ve hizmet alımı işlemlerine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Mezkur Genelge'nin 1.1 maddesinde “*Tıbbi cihaz satın alımlarında; öncelikli olarak yoğun bakımda kullanılacak cihazlar olmak üzere tüm tıbbi cihazların HL7 standardında ham veri (RAW data) aktarabilmesi için gerekli olan entegrasyon bilgi ve dokümanlarının (protokoller, şifre, SDK (Software Development Kit)), yüklenici firma tarafından cihazın kurulacağı idareye teslim edileceğine dair maddelere yer verilecektir.*”

düzenlemesi bulunmaktadır.

Yoğun bakımda kullanılacak cihaz alımlarında Genelge'de hüküm altına alınan HL7 standardında ham veri (RAW data) aktarabilmesi için gerekli olan entegrasyon bilgi ve dokümanlarının, yüklenici firma tarafından cihazın kurulacağı idareye teslim edileceğine dair maddelere şartnamelerde yer verilmesi gerekmektedir.

B) Alımı yapılan tıbbi cihazın, arıza yapması durumuna teknik şartname ve sözleşmede nasıl bir işlem yapılacağına ilişkin hükümlerin yer almadığı görülmüştür.

Mezkur Genelge'nin 2.22 maddesinde “*Şartnamelerde cihazın arıza durumunda arıza bildirim, müdahale, aktif hale getirilme, arızanın giderilememesi durumunda ikame cihaz*

tedariği, işletmeye alma ve yedek parça gerekmesi durumunda temin sürelerine ilişkin tedarikçi tarafından düzenlenen taahhütname mutlaka istenecektir.

Cihazın sözleşme süresince çalışmadığı günler için cezaya ilişkin hükümler yer alacaktır.

Sözleşmede belirtilen garanti süresi veya varsa bakım anlaşmaları sürecinde cihazın çalışmadığı, eksiksiz hizmet sunmadığı, down-time sürelerine ilişkin sözleşme kapsamında verilen hizmete karşılık gelen güncel Sağlık Uygulama Tebliğimin ilgili ekinde yer verilen İşlem Bedeli / İşlem Puanı / Tıbbi Malzeme Alan Tanımı ile günlük ortalama işlem hacmi göz önüne alınarak hesaplanacak bedel hizmet tedarikçisine cezai işlem olarak uygulanır.”

düzenlemesi yapılmıştır.

Tıbbi cihazların teknik şartnamesinde arıza bildirim, müdahale, aktif hale getirilmesiyle ilgili süre belirlemesinin yapıldığı ancak arızanın giderilememesi durumunda ikame cihaz tedariki ile cihazın sözleşme süresince çalışmadığı günler için cezaya ilişki, hükümlerin teknik şartname ve sözleşme tasarılarında bulunmadığı tespit edildiğinden, Kamu İdaresi tarafından bundan sonra yapacağı ihalelerde bu hususlara dikkat edilmesi yerinde olacaktır.

BULGU 6: Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst veya Eşit Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması

Üniversitenin şube müdürlüğü kadrolarının büyük çoğunluğuna fakülte, enstitü ve yükseköğretim sekreterliği görevlerinde bulunanlar arasından mevzuatta belirlenen şartlar dikkate alınmadan sınavsız olarak atamalar gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır:

Sınıflandırma:

...

Liyakat

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

denilmektedir.

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

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

“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 yüksek öğrenim 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 yüksek öğrenim mezunu olmak kaydıyla, genel hükümlere göre sınavsız atama yapılır.

...”

hükümleri yer almaktadır.

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

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

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de açıkça anlaşılacağı üzere, asıl olan memurun eşitlik ve liyakat esasları doğrultusunda objektif kriterler dahilinde görevinde yükselbilmesidir. Ancak Eskişehir Osmangazi Üniversitesince müdürlük kadrolarına çoğunlukla şube müdürlüğünden daha üst/eşit görev olarak kabul edilen fakülte, enstitü ve yükseköğretim sekreterliği görevlerinde bulunanlar atanmıştır. Bu şekilde şube müdürlüğüne atananların tamamı önce yukarıda değinilen ve denk görev niteliğinde bulunan kadrolara atanmış ve akabinde de kısa süre sonra şube müdürlüğü kadrolarına atamaları gerçekleştirilmiştir. Böylelikle, kısa süreli atamalarla söz konusu görevlere getirilen kişiler, Yönetmelik'in istisna hükmünden yararlanılarak şube müdürlüğü kadrolarına getirilmiş, mevzuatla getirilen eşitlik ve liyakat esasları 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 şartları taşıyor olması gerekmektedir. Ataması yapılan bazı kişiler Yönetmelik'in 6'nci maddesinde ifade edilen ve şube müdürlüğü görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını taşımamaktadırlar. Bu nedenle de mevzuatın eşitlik ve liyakat esaslarına aykırı olan söz konusu atamalar, aynı zamanda mevzuata da açıkça aykırı olarak gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu uygulama, Üniversitenin Kanunlarla belirlenmiş amaçlarına ulaşması ve memurların eşitlik ve liyakat esasları dahilinde görevlerini yerine getirebilmeleri açısından riskler barındırmaktadır.

BULGU 7: Üniversitece Düzenlenen Seminer, Konferans, Sempozyum vb. Etkinliklere Katılım Ücretlerinin Kurum Bütçesi İçerisinde Toplanmaması

Üniversitece düzenlenen seminer, konferans, sempozyum vb. etkinliklere katılım ücretlerinin kurum bütçesi içerisinde toplanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde kamu geliri;

"Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler" olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Kanun'un "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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde de açıkça ifade edildiği üzere, Kanunla verilen bir yetkiye dayanılarak ve kamu olanakları ile verilen her türlü hizmet karşılığında tahsil edilen gelirler kamu geliridir. Dolayısıyla, bu şekilde tahsil edilen her türlü gelirin de tahsile yetkili kamu kuruluşunun hesaplarında izlenmesi ve ilgili mevzuatında yer alan hükümlere göre giderleştirilmesi gerekmektedir.

Üniversitece çeşitli tarihlerde seminer, konferans, sempozyum vb. etkinlikler düzenlenmiş ve bu etkinliklere katılım ücreti toplanmıştır. Söz konusu etkinlikler tamamen kamu kaynakları kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Zira, çoğu zaman Üniversitenin konferans

salonu kullanılmış, etkinliğe ilişkin ilanlarda etkinliğin Üniversitece düzenlendiği açıkça vurgulanmış, organizasyonla ilgili olarak kamu görevlileri görev almıştır. Ancak söz konusu ücretler Üniversiteye ait banka hesaplarında toplanmak yerine çeşitli dernekler tarafından tahsil edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresi imkanları kullanılarak elde edilen ve tamamen kamu geliri hüviyetinde bulunan söz konusu katılım ücretlerinin resmi hesaplar dışında tahsil edilerek kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Kiraya Verilen Taşınmazların Takibinin ve Kontrolünün Yapılmaması

Üniversite tarafından kiraya verilen taşınmazlarının kira şartnamesi ve sözleşmesine uygun olarak işletilip işletilmediğinin denetiminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; özel bütçeli kamu idarelerinin kiralama işlemlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 53'üncü maddesinde; bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı ve sözleşmelerin idare adına ita amiri tarafından imzalanacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi taşınmazları 2886 sayılı Kanun kapsamında kiraya vermiş ve söz konusu ihaleleri sözleşmeye bağlamıştır. Bu sözleşme ile kiracının uyması gereken bir takım gereklilikler çeşitli hükümler başlığı altında düzenlemiştir. İdare tarafından 2021 yılı içerisinde de sadece 1 defa kiralanan yerlerin denetimi gerçekleştirilmiştir.

Denetim tutanakları incelendiğinde;

- Üniversite sınırları içerisinde satışı yasaklanan her türlü ürünün bulundurulması, kullanılması ve satılmasının kontrolünün yapılmadığı,
- Yüklenici firmanın, bulunduğu yerde izinsiz reklam, afiş, resim ve yazı asıp asmadığının kontrol edilmediği,

Yukarıda bu tespit söylenmiş- İşletmecilere ait fiyat listelerinin kira sözleşmesine göre Rektörlük tarafından onaylanması gerektiği halde Rektörlük onayına sunulmadığı ve işletmede görülen bir yere asılmadığı, (iktisadi işletme tarafından işletilen yerler hariç)

- Kantin veya kafeteryada ısıtma, pişirme, aydınlatma vb. amaçla kullanılan her türlü yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı maddelerin emniyetli bir biçimde kullanılmasını temin etmek kiracının sorumluluğunda olmasına rağmen Kamu İdaresi tarafından denetlenmediği,

- İş sağlığı ve iş güvenliği konusunda gereken her türlü tedbirin alınıp alınmadığının kontrol edilmediği,

- Kiralanan mekânda temizlik ve sağlık koşullarına uyulup uyulmadığının kontrol edilmediği,

- Her türlü tek el ürünü enerji içeceği dâhil alkollü içki veya alkol içeren içeceklerin satılıp satılmadığının kontrol edilmediği,

- Hizmetin gerektirdiği malzeme ve eşya dışında devletin güvenliği, örf, adet ve genel ahlaki değerlere aykırı ve İdarece sakıncalı bulunan her türlü alet, kitap, broşür vb. gibi eşya bulunup bulunmadığının kontrol edilmediği,

- İşletmeciler tarafından hizmetin sunulması ile ilgili yasa gereği çalıştırdıkları personelin tüm sorumluluğu işletmeciye ait olmasına rağmen Kamu İdaresi tarafından iktisadi işletme tarafından işletilen işletmeler dışındaki yerlerdeki çalışanların kimlik bilgilerinin, adli sicil kayıtlarının ve sağlık raporlarının alınmadığı,

- Haşere ile mücadelenin kiracı tarafından sağlanacağı ve belli periyodlarla genel ilaçlama yapılacağı sözleşmeyle belirtilmiş olmasına rağmen İdare tarafından bunun denetiminin yapılmadığı,

tespit edilmiştir.

Kiraya verilen yerlerin kira sözleşmeleri ve şartnameleri çerçevesinde sürekli ve düzenli bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Üniversite tarafından kiraya verilen gayrimenkuller ile bunlardan elde edilen gelirlerin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 533/B maddesine göre; kamu idarelerinin, kendilerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlerin sözleşme sonuna kadar kayıtlı değerleri üzerinden izlenmesi için 990 Kiraya

Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabını kullanmaları gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in 533/Ç maddesinde ise kamu idarelerinin, kendilerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabını kullanmaları gerektiği belirtilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in 533/G maddesinde, Diğer Nazım Hesaplar grubunda yer alan hesaplara yazılan tutarların 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına karşılık olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede denetlenen Kamu İdaresi tarafından kiraya verilen gayrimenkuller bulunmasına rağmen 990, 993 ve 999 Hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi kira geliri elde etmiş olduğu taşınmazların kayıtlı değerlerinin ve taşınmaz kira gelirlerinin 990, 993 ve 999 no.lu hesaplara 2022 yılında kaydedildiğini bildirmiş ve kanıtlayıcı muhasebe işlem fişlerini göndermiş ise de görüş verilen tablolar 2021 yılını ilgilendirdiğinden tespit edilen eksiklikler geçerliliğini korumaktadır.

BULGU 10: Teminat Mektuplarının İadesi ve Saklanması İle İlgili Mevzuata Riayet Edilmemesi

Üniversite tarafından teslim alınan teminat mektuplarının mevzuatına uygun olarak işleme tabi tutulmadığı görülmüştür.

A) Eskişehir Osmangazi Üniversitesi tarafından teslim alınan kesin teminatların mevzuatına göre kısmen veya tamamen iadesi imkânının başladığı tarihten sonra yüklenicinin ihale konusu işle ilgili işin yapıldığı süreye ilişkin borcunun olup olmadığının yazı ile Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) sorulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin ve ek teminatların geri verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların:

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

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

yükleniciye iade edileceği,

İşin konusunun piyasadan hazır halde alınıp satılan mal alımı olması halinde ise, Sosyal Güvenlik Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi şartı aranmayacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükmüne göre; piyasadan hazır halde alınıp satılan mallar haricinde ihaleli yapılan tüm alımlarda (mal, hizmet, yapım) teslim alınan kesin ve ek kesin teminatların kısmen veya tamamen iadesi yüklenici tarafından SGK'den ilişiksiz belgesinin getirilmesi şartına bağlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Kesin teminatın iadesi" başlıklı 7'nci maddesinde ise; idareye ihale konusu işle ilgili olarak işveren tarafından, borcunun bulunmadığına dair ilişiksizlik belgesinin ibraz edilmemesi halinde, idarenin, kesin teminatın mevzuatına göre kısmen veya tamamen iadesi imkânının başladığı tarihten itibaren on beş gün içinde yüklenicinin ihale konusu işin yapıldığı süreye ilişkin borcunun olup olmadığını yazı ile SGK'ye soracağı, yüklenicinin borcu yoksa SGK tarafından ilişiksizlik belgesi düzenleneceği ve teminatının iade edilebileceği, yüklenicinin borcu varsa teminat mektubu nakde çevrilerek borçları ödendikten sonra kalanının yükleniciye iade edilebilir hale geleceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin teslim aldığı teminat mektupları incelendiğinde, 2.419.401,96 TL tutarındaki teminat mektupların iadesinde, işveren tarafından ihale konusu işle ilgili olarak borcunun bulunmadığına dair ilişiksizlik belgesinin ibraz edilmediği, bunun üzerine söz konusu teminat mektuplarının kısmen veya tamamen iadesi imkânı başladıktan sonra yüklenicinin ihale konusu işle ilgili işin yapıldığı süreye ilişkin borcunun olup olmadığının yazı ile SGK'ye sorulmadığı, söz konusu sorgulama yapılmadığı için teminat mektuplarının hükümsüz hale geldiği ve dolayısıyla teminat mektubu olma vasfını yitirdiği tespit edilmiştir.

B) Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabına ilişkin işlemlerin açıklandığı 458'inci maddesinde; muhasebe birimleri veznelere ihale kanunları, vergi kanunları, gümrük kanunları ve diğer mevzuat hükümleri gereğince teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgeler teslim edildiğinde bu değerlerin muhasebe işlem fişi düzenlenerek hesaplara kaydedileceği, teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgelerin muhasebe birimlerinde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimlerinde takip edileceği ve her malî yılsonunda teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgeler hakkında ilgili idareden bilgi alınacağı ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgelerin ilgisine veya ilgili bankasına iade edileceği ya da ertesi malî yıla devredileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan denetimlerde, geçerlilik süresi geçtiği için hükümsüz hale gelen 2.419.401,96 TL tutarındaki teminat mektuplarının halen 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabı ve 911 Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesaplarında takip edilmeye devam edildiği ve bu nedenle bilanço dipnotlarının hatalı olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, teminatların iadesi sürecinde mevzuatta öngörülen işlemlere riayet edilmesi ve mali tabloların tam açıklama kavramına uygun olarak tutulması gerekmektedir.

BULGU 11: Yapım İşinin Teknik Şartnamede Belirtilen Şartı Taşımayan İstekliye İhale Edilmesi

İdare tarafından yaptırılan doğalgaz tadilat ve tamiratı yapım işlerine ilişkin teknik şartnameye göre yüklenici firmaların Eskişehir Doğalgaz Dağıtım Şirketi (ESGAZ) tarafından yetkilendirilmemiş oldukları tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında sırayla;

"İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

“Teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Bu şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verilir. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyecektir.”

denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”

hükmü yer almaktadır.

İdare tarafından doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen doğalgaz tadilat işlerine ilişkin teknik şartnamelerde, tadilat yapacak firmanın ESGAZ tarafından montaj işleri için yetkilendirilmiş firmalar olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak yapılan incelemelerde yüklenici firmaların ESGAZ tarafından yetkili montaj firmaları arasında olmadığı anlaşılmış olup denetimlerimiz sırasında yetki belgesi istenilmesine rağmen bu belge tarafımıza sunulmamıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar neticesinde İdareye ait binalarda doğalgaz tadilat ve tamirâtı için doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen yapım işlerinde, teknik şartnameye göre yüklenici firmanın ESGAZ yetki belgesine sahip olması hüküm altına alınmış olmasına rağmen yüklenici firmalarda bu yetki belgesinin bulunmayışı, Kamu İdaresine ait yapım işlerinin teknik şartnameye uygun olarak gerçekleştirilmediği şeklinde değerlendirilmiştir.

BULGU 12: Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

Üniversite tarafından yapılan taşınmaz kiralamalarından 59 tanesinin 2886 sayılı Kanun’un esas ihale yöntemi olan kapalı teklif usulü veya açık teklif usulü yerine 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

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 Kanunun 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 yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı mezkûr 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği şu şekilde belirlenmiştir;

"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,"

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu bent 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 ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olması.

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 ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler dışında uygulanması mümkün değildir.

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.

Kamu İdaresi tarafından Devlete ait taşınmaz kavramından genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar, yani tapuda Maliye Hazinesi adına kayıtlı taşınmazların anlaşılması, bunların dışında kalan kamu kurumlarında 51/g maddesinin uygulanmamasının uygulama alanını daralttığı ifade edilmekte ise de, ilgili Kanun maddesinde söz konusu tanımlar lafzen çok açık bir şekilde tanımlanmıştır. Bu sebeple Üniversite mülkiyetindeki söz konusu yerlerin bu kapsamda değerlendirilerek kiraya verilebilme olanağı bulunmamaktadır.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan gerekçelerle; Üniversitenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verilmesi mümkün olmayıp kapalı veya açık ihale yönteminin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 13: Üniversite Arazisinin Bedelsiz ve Süresiz Olarak Teknopark Yönetici Şirketi ATAP AŞ'ye Tahsis Edilmesi ve Yönetici Şirket Bünyesindeki Üniversite Hisselinin Çok Düşük Oranda Olması

Tapunun Eskişehir Merkez Karacaşehir 1 pafta, 3 ada, 2 parselde kayıtlı bulunan ve Üniversite mülkiyetinde bulunan taşınmazın,

A) Üniversite Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazın Bedelsiz ve Süresiz Olarak Yönetici Şirket Hüviyetinde Olan Anadolu Teknoloji Araştırma Parkı San. ve Tic.AŞ'ye (ATAP) Tahsis Edilmesi

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.

Aynı Kanun’un “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde ise;

“Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz. ...”

hükmüne yer verilmiştir.

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde ise;

“Bu Kanunun amacı, üniversiteler, araştırma kurum ve kuruluşları ile üretim sektörlerinin işbirliği sağlanarak, ülke sanayiinin uluslararası rekabet edebilir ve ihracata yönelik bir yapıya kavuşturulması maksadıyla teknolojik bilgi üretmek, üründe ve üretim yöntemlerinde yenilik geliştirmek, ürün kalitesini veya standardını yükseltmek, verimliliği artırmak, üretim maliyetlerini düşürmek, teknolojik bilgiyi ticarileştirmek, teknoloji yoğun üretim ve girişimciliği desteklemek, küçük ve orta ölçekli işletmelerin yeni ve ileri teknolojilere uyumunu sağlamak, (...) ⁽¹⁾ teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanakları yaratmak, araştırmacı ve vasıflı kişilere iş imkânı yaratmak, teknoloji transferine yardımcı olmak ve yüksek/ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik alt yapıyı sağlamaktır.”

denilmektedir.

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Arazi temini” başlıklı 19’uncu maddesinde;

“(1) Bölge alanı içinde yer alan üniversite arazileri, bu üniversitelerin uygun görüp izin vermeleri durumunda, mülkiyeti ilgili üniversitede kalmak kaydıyla Bölgenin yönetici şirketine tahsis edilir. Bu durum diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait araziler için de geçerlidir.

(2) Bölge alanı içerisinde yer alan Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesisinin veya kullanma izni verilmesinin talep edilmesi halinde, (Değişik ibare:RG-10/2/2022-31746)⁽²⁾ Çevre, Şehircilik

ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yönetici şirket lehine ilk beş yılı bedelsiz olarak, devam eden yıllar için yatırım konusu taşınmazın emlak vergi değerinin binde ikisi karşılığında irtifak hakkı tesis edilir veya kullanma izni verilir. İrtifak hakkı tesis edilen ve kullanma izni verilen bu taşınmazlar üzerinde yapılacak faaliyetlerden hasılat payı alınmaz.

...”

ifadelerine yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un yukarıda değinilen 47’nci maddesinde de ifade edildiği üzere, tahsis işlemi sadece kamu kurumları arasında yapılabilmektedir. Yine aynı madde de, tahsis işleminin bedelsiz olarak yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Yukarıda bahsi geçen yönetici şirket ATAP ise kamu kurumu niteliğinde değildir. Tamamen özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulmuş bir anonim şirkettir. Bu sebeple, her ne kadar Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği’nin 19’uncu maddesinde “tahsis” ibaresi kullanılmış olsa da, söz konusu işlem tahsis işlemi değil irtifak hakkı tesisidir. Bu sebeple de Üniversiteye ait bir taşınmazın söz konusu şirkete bedelsiz olarak kullanılabilmesi mümkün değildir. Bunun yanı sıra, ister tahsis olsun ister irtifak hakkı tesis olsun, idari işlem süresiz olarak yapılamayacaktır. İlgili Üniversite Yönetim Kurulu kararı ve yönetici şirket ile yapılan protokolde de görüleceği üzere, söz konusu irtifak hakkı tesisini ile ilgili olarak bir süre belirlenmemiştir. Mülkiyetin gayri hak tesisini mahiyetinde olan irtifak hakkı tesisini, mülkiyet hakkından ayıran en önemli özellik irtifak hakkı tesisinde mülkiyetin irtifak hakkını veren tarafta kalmasıdır. Süresiz olarak yapılacak bir irtifak tesisinin ise mülkiyetin devri niteliğinde olacağı açıktır. Nitekim herhangi bir mülkiyetin gayri aynı hak tesisinin süresiz yapılabileceğine ilişkin bir hüküm, Türk hukuk sisteminde yer almamaktadır.

B) Yönetici Şirket Bünyesinde Bulunan Üniversite Hisselinin Çok Düşük Oranda Olması

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu’nun yukarıda değinilen 1’inci maddesinde de açıkça ifade edildiği üzere, bu Kanun’un amacı üniversiteler ile özel sektörün işbirliğinin sağlanarak teknolojik çıktılar ortaya konulabilmesidir. Üniversitenin içerisinde olmadığı bir işbirliği mezkur Kanunun amacına açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Eskişehir Osmangazi Üniversitesinin yönetici şirket konumunda bulunan ATAP içerisindeki payı % 0,008 oranındadır. Görüleceği üzere, Üniversitenin yönetici şirketteki varlığı neredeyse yok denecek kadar azdır. Dolayısıyla, Eskişehir Teknoloji Geliştirme Bölgesi olarak belirlenen alanda

Üniversite katılımı sağlanamadan teknolojik faaliyetler gerçekleştirilmektedir ki, bu da Kanun'un açık hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından Üniversitenin şirketteki pay adedinin sermaye artışı yoluyla artırıldığı ifade edilmiş ise de pay oranı aynı kalmaktadır. Yine Kamu İdaresi tarafından bulgumuz üzerine süresiz tahsis iptal edilmiş ve 20 yıl sınırlaması getirilmiştir.

Sonuç olarak, Üniversite mülkiyetinde bulunan taşınmazın süresiz ve bedelsiz olarak tahsis edilmesi ile Üniversitenin yönetici şirket bünyesindeki hissesinin çok düşük olması, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması açısından mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Gayri Maddi Hak Alımlarının Haklar Hesabında Muhasebeleştirilmeyerek Doğrudan Giderleştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Konu ile ilgili eksik işlem tesis edildiğinden, 2021 yılı Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümüne 5 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır
Fiilen Çalışan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığının Ayrılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş, 2021 yılı Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümüne 6 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır