



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAKARYA ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

SAKARYA ÜNİVERSİTESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	26



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAKARYA ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2:İdari Personel Sayıları.....	3
Tablo 3:Akademik Personel Kadro Durumu.....	4
Tablo 4:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ödenek ve Harcama Gerçekleşme Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirleri Tablosu.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu(TL).....	7
Tablo 9:Enstitü veya Yüksekokul Sekreterliklerinden Şube Müdürlüğü veya Müdür Yardımcılığı Kadrolarına Atanan Kişiler	12
Tablo 10:Personelin Mesai Çizelgesi ile Fiili Durumun Karşılaştırılması	14
Tablo 11:Taşıt Takip Sistemi(GPS) Bulunmayan Binek Araçların Listesi	15
Tablo 12: İhale Edilen Yerlerin Listesi	19

KISALTMALAR

KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
HGS:	Hızlı Geçiş Sistemi
MDV:	Maddi Duran Varlık

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Aktif Hesaplara Kaydedilmesi Gereken Büyük Bakım Onarım Giderlerinin Doğrudan Gider Hesaplara Kaydedilmesi
2. Görevde Yükselme Sınavına Tabi Kadrolara Yapılan Atama İşlemlerinde Kariyer ve Liyakat İlkelerine Aykırı Uygulamaların Bulunması
3. Fazla Mesai Çizelgelerinin Gerçek Durumla Örtüşmemesi
4. Araç Takip Sisteminin Bulunmaması Nedeniyle Taşıt Kullanımlarının İzlenememesi
5. Bazı Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil Edilmesi Sürecinde Eksiklikler Bulunması
6. Üniversiteye Tahsisli Hazine Taşınmazlarının Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sağlanmaması
7. Yapım İşlerinde Yasal Zorunluluk Olan Risk Sigortasının Bazı Yapım İşlerinde Yapılmamış Olması
8. İhtiyaçların Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Alınması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Sakarya Üniversitesi de 1970 yılında açılan Sakarya Mühendislik ve Mimarlık Yüksekokulu olarak eğitim öğretim faaliyetlerine başlamakla birlikte bu okul 1971 yılında Sakarya Devlet Mimarlık ve Mühendislik Akademisine dönüştürülmüş, 1982-1992 yılları arasında İstanbul Teknik Üniversitesi'ne bağlı bir fakülte olarak eğitim öğretim faaliyetine devam etmiştir. 1992 yılında ise 11.07.1992 tarih ve 21281 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3837 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında Kanun'un Ek 14' üncü maddesi ile Sakarya Üniversitesi adını almıştır. Bunun yanı sıra 18.05.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 7141 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında Kanun'la, Sakarya Üniversitesine bağlı 3'ü fakülte, 2'si yüksekokul ve 13'ü de meslek yüksekokulu olmak üzere toplam 18 akademik birim Sakarya Üniversitesi bünyesinden alınarak yeni kurulan Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesine bağlanmıştır.

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 insan gücü yetiştirmek, toplumun özellikle sanayileşme ve tarımda modernleşme alanlarında eğitilmesini sağlamak, üretimde artışı sağlayacak uygulamalı çalışmalarda bulunmak, bu amaçla döner sermaye işletmelerini kurmak ve bu faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak olarak özetlenebilir.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunudur. 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

Sakarya Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır

Akademik yapısı; Fakülte Dekanlıkları, Yüksekokul Müdürlükleri, Enstitü Müdürlükleri, Meslek Yüksekokulu 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, Fakülte, Yüksekokul, Meslek Yüksekokul Sekreterlikleri, Enstitü Sekreterlikleri, Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

Üniversitenin üst yöneticisi olan Rektör, Cumhurbaşkanı tarafından, Dekan ataması ise Yükseköğretim Kurulunca yapılmaktadır.

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

Sakarya Üniversitesi bünyesinde 14 fakülte, 2 yüksekokul, 6 enstitü, 3 meslek yüksekokulu, 32 araştırma uygulama merkezi, 2 Kurul, 6 Koordinatörlük ve Yayın Komisyonu Başkanlığı bulunmaktadır. 3 fakülte, 1 meslek yüksekokulu ve 1 enstitü kampüs dışındadır.

Sakarya Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir;

Tablo 1: Teşkilat Yapısı

I. İdari Teşkilat Yapısı	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"> -Bilgi İşlem Daire Başkanlığı -Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı -Öğrenci İşleri Dairesi Başkanlığı -Sağlık Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı -Personel Dairesi Başkanlığı - İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı -Yapı İşleri ve Teknik Dairesi Başkanlığı -Kütüphane ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı • Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü • Fakülte, Yüksekokul ve Meslek Yüksekokulu Sekreterlikleri • Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinatörlüğü • Akademik Kalite Değerlendirme Kurulu • İş Sağlığı ve Güvenliği Koordinatörlüğü • İletişim Koordinatörlüğü • Uluslararası İlişkiler Koordinatörlüğü • Etik Kurulu • Kariyer ve Yetenek Yönetimi Koordinatörlüğü • Sıfır Atık Koordinatörlüğü • Yayın Komisyonu Başkanlığı 	<ul style="list-style-type: none"> • Fakülteler: <ul style="list-style-type: none"> - Bilgisayar ve Bilişim Bilimleri Fakültesi - İletişim Fakültesi - Teknik Eğitim Fakültesi - Dış Hekimliği Fakültesi - Eğitim Fakültesi - Fen-Edebiyat Fakültesi - Sanat Tasarım ve Mimarlık Fakültesi - Hukuk Fakültesi - İlahiyat Fakültesi - Mühendislik Fakültesi - Sağlık Bilimleri Fakültesi - İşletme Fakültesi - Tıp Fakültesi - Siyasal Bilgiler Fakültesi • Enstitüler: <ul style="list-style-type: none"> - Fen Bilimleri Enstitüsü - Sağlık Bilimleri Enstitüsü - Sosyal Bilimler Enstitüsü - Orta Doğu Enstitüsü - İşletme Enstitüsü - Eğitim Bilimleri Enstitüsü • Yüksekokullar <ul style="list-style-type: none"> - Yabancı Diller Yüksekokulu - Devlet Konservatuarı • Meslek Yüksekokulları <ul style="list-style-type: none"> - Adalet Meslek Yüksekokulu - Adapazarı Meslek Yüksekokulu - Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu • Uygulama ve Araştırma Merkezleri (32 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi
--	--

Üniversitede 2021 yılsonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı toplam 2.142'dir. Bu personelden 1.601'i kadrolu akademik personel, 541'i idari personel olup ayrıca 5 sözleşmeli idari personel ve 466 işçi kadrosunda idari personel bulunmaktadır.

Tablo 2:İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	373	207	580
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	31	149	180
Teknik Hizmetleri Sınıfı	113	77	190
Avukatlık Hizmetleri	2	3	5
Din Hizmetleri	0	1	1
Yardımcı Hizmetli	22	40	62
Toplam	541	477	1018

Akademik Personel Kadro Durumuna aşağıdaki tabloda yer verilmiştir;

Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu

Ünvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
Profesör	319	35	354	354	
Doçent	227	62	289	289	
Dr. Öğretim Üyesi	383	161	544	544	
Öğretim Görevlisi	211	60	271	271	
Araştırma Görevlisi	461	162	623	623	
TOPLAM	1601	480	2081	2081	

Üniversitenin Diğer Kurum ve Kuruluşlarla İlişkisi:

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 Sakarya Üniversitesine 405.379.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup yıl içinde 126.155.571 TL ödenek eklenmesiyle tahsis edilen toplam ödenek tutarı 531.534.571 TL'ye ulaşmıştır. Yıl sonu itibarıyla bu tutarın 494.532.956 TL'sinin harcanmasıyla toplam ödeneğin kullanılma oranı %93 olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 4:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ödenek ve Harcama Gerçekleşme Tablosu

2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu					
Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	296.139.000	338.251.535	324.858.579	96	65
02-Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Gid.	45.112.000	48.927.000	47.687.883	97	10
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	32.029.000	38.502.252	29.150.683	76	6
05-Cari Transferler	10.977.000	59.091.785	57.267.760	97	12
06-Sermaye Giderleri	21.122.000	46.762.000	35.568.051	76	7
TOPLAM	405.379.000	531.534.571	494.532.956	93	100

2021 yılında bütçe giderleri %93 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlara göre toplamda %18 oranında fazla gerçekleşme olmuştur.

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

Tablo 5:Bütçe Gelirleri Tablosu

2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu				
Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	43.894.000	46.005.506	105	10
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Öz Gelirler	353.257.000	418.505.323	118	87
05- Diğer Gelirler	8.228.000	11.837.890	144	3
06-Sermaye Gelirleri		46.256		
TOPLAM	405.379.000	476.394.975	118	100

2021 yılı için yapılan gelir tahmini %118 oranında gerçekleşmiştir. Tüm gelir kalemlerinde Bütçe Başlangıç Tahmininden daha fazla gerçekleşme olduğu için bu fark oluşmuştur.

Üniversitenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 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	245.084.795	268.834.931	324.858.579	10	21
Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Gid.	35.834.220	39.395.696	47.687.883	10	21
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	27.467.404	21.591.099	29.150.683	-21	35
Cari Transferler	6.722.818	11.042.381	57.267.760	64	419
Sermaye Giderleri	18.870.131	14.363.341	35.568.051	-24	148
Toplam	333.979.369	355.227.449	494.532.956	6	39

Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 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]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.692.319,90	44.321.799,96	47.365.590,87	18	7
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Öz Gelirler	288.755.442,12	311.936.106,00	418.505.322,7	8	34
Diğer Gelirler	6.923.030,61	15.908.441,63	11.887.410,55	130	-25
Toplam	333.370.792,63	372.166.347,59	477.758.324,12	12	28
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	528.759,41	1.539.235,97	1.363.349,25	191	-11
Net Toplam	332.842.033,22	370.627.111,62	476.394.974,87	11	30

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

Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu(TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim,İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu
569.325.677,24	542.594.709,72	-1.369.291,80	541.225.417,92	-28.100.259,32

Dönem faaliyet geliri 542.594.709,72 TL'den indirim, iade ve iskonto tutarı olan 1.369.291,80 TL düşürüldükten sonra dönem net geliri 541.225.417,92 TL olmuştur. Faaliyet gideri 569.325.677,24 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 28.100.259,32 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Sakarya Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi ise 2021 yılını 1.739.066,28 TL dönem zararı ile kapatmıştır.

Üniversite'nin ortağı olduğu Teknokent A.Ş bulunmaktadır. 27.08.2008 tarih ve 26980 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2008/13961 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 30.07.2009 tarihinde kurulan Sakarya Üniversitesi Teknokenti anonim şirket statüsündedir. Üniversite, sermayesi 1 milyon TL olan Teknokent A.Ş'ye, 560 bin TL sermaye ile % 56 oranında ortaktır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Bilanço
- Geçici ve kesin mizan,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sakarya Üniversitesinin iç kontrol sistemi değerlendirildiğinde, kurumun iç kontrol sistemine ilişkin yasal mevzuatın gerekliliklerini bazı eksikliklere rağmen yerine getirdiği görülmektedir.

Söz konusu eksikliklere ilişkin olarak, Kurum tarafından iç kontrole ilişkin riskler belirlenmiş, ancak risklerin en aza indirilmesi için uygulanacak kontrol faaliyetleri hayata geçirilmemiştir. Öte yandan kurumun iç kontrol sisteminin iç denetim birimleri tarafından denetlenmediği dolayısıyla iç kontrolün izleme fonksiyonunun yerine getirilmediği görülmüştür.

Kurumun iç kontrol sistemini önemli oranda hayata geçirdiği görülmekle birlikte iç kontrol sistemine uyum ve yapılandırma çalışmalarının devam ettiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sakarya Üniversitesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Aktif Hesaplara Kaydedilmesi Gereken Büyük Bakım Onarım Giderlerinin Doğrudan Gider Hesaplara Kaydedilmesi

Üniversitenin 2021 yılı büyük bakım onarım harcama kalemlerinin incelenmesinde; ‘‘Esentepe Kampüsü Büyük Onarım Tadilat İşine’’ ait giderler hesabında izlenen 988.599,06 TL tutarındaki toplam harcamanın ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarımının

yapılmasına ilişkin Yapı İşleri Teknik Daire Başkanlığınca, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilen 01.12.2021 tarihli yazıda detay bilgi yer almış olmasına karşın 155.069,88 TL tutarındaki Fakülte Binası harcamasının ilgili MDV ile ilişkilendirilmeden giderleştirildiği tespit edilmiştir.

2021 yılı hesaplarının kapatılıp mali tablolar kesinlik kazanması sonrasında Sayıştay denetiminde ortaya çıkan bu hata 09.02.2022 tarih ve 920 sayılı yevmiye kaydıyla 2022 yılı döneminde düzeltilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 27 nci ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 170 inci maddeleri kapsamında maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıran 34.000 TL üzerindeki tutarların ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir. Aynı maddeye göre, yapılmakta olan yatırımlarda izlenen değer artırıcı harcamaların geçici kabul işlemi tamamlandıktan sonra ilgili MDV hesaplarına aktarılacağı ve amortisman tabi tutulacağı ifade edilmektedir.

Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların doğrudan gider kaydedilmesi MDV'nin değerinin 2021 yılına ilişkin mali tablolarında 155.069,82 TL (Kıst amortisman tutarı ihmal edilerek) daha düşük görünmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan MDV'nin ekonomik ömrü süresince itfa edilerek gider yazılması gereken tutarın tamamının 2021 yılında defaten gider kaydedilmesi suretiyle Faaliyet Sonuçları Tablosunda giderlerin 155.069,82 TL fazla oluşmasına neden olmaktadır.

İdare tarafından da kabul edildiği üzere, 2022 yılında yapılan kayıt ile düzeltilmiş olmasına karşın 2021 yılı mali tablolarında 252 -Binalar Hesabı, 155.069,82 TL düşük, 630 - Giderler Hesabı da aynı tutarda yüksek gerçekleşmiştir. Bu ise muhasebenin temel kavramlarından olan maliyet esaslı, tutarlılık ve dönemsellik ilkelerine aykırı bir işlem olarak değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Görevde Yükselme Sınavına Tabi Kadrolara Yapılan Atama İşlemlerinde Kariyer ve Liyakat İlkelerine Aykırı Uygulamaların Bulunması

Görevde yükselmeye tabi kadrolara yapılan atama işlemlerinde, mevzuatta öngörülen usul ve esaslara uyulmadığı, müdür veya müdür yardımcılığına atama yapılabilmesi için aranan

sınav şartının bir kısım personel için dikkate alınmadığı ve bu şekilde şube müdürlüğü veya müdür yardımcılığı kadrosuna sınavsız atama yapıldığı tespit edilmiştir.

12.04.2014 tarih 28970 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliği'nde şube müdürlüğü ve müdür yardımcılığı için sınav şartı öngörülmektedir.

Sakarya Üniversitesinde görevde yükselmeye tabi kadrolardan olan Şube Müdürlüğü ve Müdür Yardımcılığı kadrolarına yapılan atamaların incelenmesi neticesinde, son üç yıl içerisinde 4 adet personelin önce sınav şartı aranmayan Yüksekokul veya Enstitü Sekreterliği kadrolarına atandıkları, bu kadrolarda çok kısa bir süre bekletildikten sonra bu kişilerin Üniversite bünyesinde Görevde Yükselme Yönetmeliğine tabi Şube Müdürlüğü kadrolarına “alt görev” adı altında atandıkları görülmüştür.

Bu şekilde yapılan atamalar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu' nun temel ilkelerinden olan kariyer ve liyakat ilkesine aykırı olmakla birlikte, müdür veya müdür yardımcılığı kadrosuna atanabilmek için sınava çalışan ve sınavda başarılı olan personel aleyhinde bir durum oluşturmaktadır. Ayrıca, sınavlarda başarılı olmak suretiyle müdür kadrolarına atanan kişiler varken herhangi bir sınava girmeden tabiri caizse sekreterlik kadrolarının basamak şeklinde kullanılması sonucu müdür veya müdür yardımcılığı kadrolarını sınavsız bir şekilde alan kişilerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, Sakarya Üniversitesinin görevde yükselme sınavları incelendiğinde; şube müdürü ve müdür yardımcılığı alımı için en son 30.01.2009 tarihinde -yaklaşık olarak 13 yıl önce- görevde yükselme sınavının açılmış olduğu o tarihten bu tarafa şube müdürü ve müdür yardımcısı alımı için herhangi bir sınavın açılmadığı, şube müdürü ihtiyacının yukarıda anlatıldığı gibi yüksekokul veya enstitü sekreterliğinden mevzuata aykırı olarak atanan kişilerden karşılanmış olduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda son üç yıl içerisinde enstitü veya yüksekokul sekreterliklerinden şube müdürlüğü veya müdür yardımcılığı kadrolarına atanan kişilerin listesine yer verilmiştir;

Tablo 9:Enstitü veya Yüksekokul Sekreterliklerinden Şube Müdürlüğü veya Müdür Yardımcılığı Kadrolarına Atanan Kişiler

Adı	Soyadı	Eski Unvanı	Yeni Unvanı	Yüksekokul/Enstitü Sekreterliğine Atandığı Tarih	Şube Müdürü Olarak Atandığı Tarih	Yüksekokul/Enstitü Sekreterliğinde Geçirdiği Süre
A...	Ş...	Enstitü Sekreteri	Şube Müdürü	28.08.2019	24.09.2019	26 Gün
N...	A...	Yüksekokul Sekreteri	Şube Müdürü	06.11.2019	29.11.2019	23 Gün
S...	K...	Yüksekokul Sekreteri	Hastane Müdür Yrd	31.01.2020	17.02.2020	17 Gün

H...	K...	Yüksekokul Sekreteri	Şube Müdürü	01.07.2021	24.08.2021	54 Gün
------	------	-------------------------	-------------	------------	------------	--------

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere 4 adet personel, sınav şartı aranmadan atama yapılabilen enstitü ve yüksekokul sekreterliği kadrosuna atanmış bu kadroda 17,23,26 veya 54 gün gibi kısa bir süre bekletildikten sonra sınavsız olarak şube müdürlüğü veya hastane müdür yardımcılığı kadrolarına geçirilmişlerdir.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu sekreterliklerin üst görev, şube müdürlüğü kadrolarının da alt görev olduğu bu nedenle bu şekilde yapılan atamaların mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar söz konusu atamaların mevzuata uygun olduğu ifade edilmiş olsa da söz konusu Yönetmelik, üst görevden alt göreve geçişte sadece sınav şartını ortadan kaldırmakta özel şartları yani alt görevlerde bulunma şartlarını ortadan kaldırmamaktadır.

Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmelikleri, kamu personelinin yetenek, eğitim, liyakat ve başarı durumunu dikkate alarak, kamu hizmetlerinin temel bileşeni olan insan kaynağında kalite ve istikrarı sağlamak amacını taşıyan idari düzenlemelerdir. Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına tabi bir görev için önce fakülte, enstitü veya yüksekokul sekreterliğine, daha sonra bu görevden şube müdürlüğüne atama yapılması, 657 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan kariyer ve liyakat ilkesine aykırı düşmektedir.

BULGU 3: Fazla Mesai Çizelgelerinin Gerçek Durumla Örtüşmemesi

Mesai çizelgelerinin matbu olarak doldurulduğu bu haliyle gerçek mesai saati ile örtüşmeyen saatlerin yazıldığı, söz konusu çizelgeler üzerinden de personele fazla mesai ücreti ödendiği görülmüştür.

30.11.2013 tarih 28837 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Yükseköğretim Kurumlarında Yapılacak İkinci Öğretimde Görev Alacak Öğretim Elemanlarına Ödenecek Ders Ücretleri ile Görevli Akademik Yöneticiler ve Öğretim Elemanları ile İdari Personele Ödenecek Fazla Çalışma Ücretlerine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar" ile yükseköğretim kurumlarının ikinci öğretim yapan birimlerinde görevli öğretim elemanları ile idari personeline yasal çalışma saati bitiminden sonra ikinci öğretime yönelik "fiilen" yaptıkları fazla çalışma süreleri için ayda elli saati geçmemek üzere yılı merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen saat başı fazla çalışma ücretinin üç katı tutarında fazla çalışma ücreti

ödeneceği, hüküm altına alınmıştır. Söz konusu hükümden, fazla çalışma ücretinin fiilen yapılan mesailer için ödeneceği anlaşılmaktadır.

Bu doğrultuda, ikinci öğretime ilişkin fazla mesai ödemelerinin kaynağı olan fazla mesai çizelgeleri incelenmiştir. İncelemeler neticesinde, Üniversitenin giriş-çıkış kayıtlarını içeren kart basma saatleri ile servise binerken okutulan kart basma saatlerinin mesai çizelgeleri doldurulan mesai saatleri ile karşılaştırılmış olup doldurulan fazla mesai çizelgelerinin bir kısmının fiilen yapılan mesai saati ile örtüşmediği tespit edilmiştir. Öte yandan Üniversitenin kapalı olduğu yani öğrencinin olmadığı dönemlerde de bazı birimler tarafından fazla mesai çizelgelerinin oluşturulduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda örnek olarak fazla mesai alan herhangi bir personelin ekim ayına ilişkin almış olduğu mesailere yer verilmiş olup bu bağlamda, personel sayısı veya aldığı günler artırılabilir.

Söz konusu çizelgelere ilişkin bazı örneklere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir;

Tablo 10: Personelin Mesai Çizelgesi ile Fiili Durumun Karşılaştırılması

Kişi Adı	Ay	Mesai Çıkış Saati	Servise Biniş Saati	Aldığı Mesai Saati	Yapılan Fazla Mesai Saati
M...	Ekim	17:12	17:32	5 Saat(Tam mesai)	Yok
M...	Ekim	17:11	17:32	5 Saat(Tam mesai)	Yok
M...	Ekim	17:13	17:33	5 Saat(Tam mesai)	Yok
M...	Ekim	17:13	17:33	5 Saat(Tam mesai)	Yok
M...	Ekim	17:11	17:31	5 Saat(Tam mesai)	Yok

Yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, oluşturulan fazla mesai çizelgelerinin gerçeği yansıtması için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Kamu idaresinin tarafımıza göndermiş olduğu cevabında özetle, mesailerin uzaktan çalışma, gelen maillere cevap verme gibi yöntemlerle de olsa yapıldığından, haftasonu yapılan mesailerin haftasonu mesai yazmak kanunen mümkün olmadığından hafta içi günlere yazıldığından bahsedilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, uzaktan çalışma yolu ile fazla mesai yapıldığından bahsedilmiş olsa da yapılan incelemelerde, pandeminin bitmiş olduğu ve yüzyüze öğretimin devam ettiği dönemlerde de doldurulan mesai çizelgelerinin gerçek durumla örtüşmediği görülmüştür. Öte yandan haftasonu yapılan mesailerin haftasonuna yazılmadığından haftaiçi günlere dağıtılması mevzuata aykırıdır.

BULGU 4: Araç Takip Sisteminin Bulunmaması Nedeniyle Taşıtların İzlenememesi

Taşıtların bazılarında araç takip sisteminin bulunmadığı dolayısıyla söz konusu araçların görev emri dışında şahsi amaçla kullanılıp kullanılmadığının İdare tarafından takip edilemediği görülmüştür. Ancak araç takip sistemi mevcut olmasa da denetimlerimiz sırasında gerek HGS kayıtları gerekse akaryakıt alımları üzerinde çalışma yapılmış olup taşıtların görev emri olmadan il dışına çıkarıldıkları tespit edilmiştir.

T.C. Cumhurbaşkanlığının “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2021/14 sayılı genelgesinde, taşıtların verimli kullanımı ile işletme maliyetlerinin asgari seviyeye indirilmesine yönelik gerekli önlemlerin idarelerce alınacağı, bu kapsamda taşıtların masraflarının gider türleri itibarıyla plaka bazında düzenli olarak kayıt altına alınacağı, harcama yetkililerince taşıtların çalışma süresi, güzergâhı, ortalama yakıt tüketim değeri, bakım maliyetleri ve sürücü performansının düzenli olarak izleneceği belirtilmiştir. Öte yandan, söz konusu hükümlerin üst yöneticiler tarafından hassasiyetle izlenip denetleneceği, aksine hareket edenler hakkında ilgili mevzuat hükümlerine göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Bu doğrultuda Üniversitenin taşıtların kullanımları incelenmiş, taşıtların bir kısmında araç takip sisteminin bulunmadığı görülmüştür. Araç takip sisteminin olmaması taşıtların hangi yönde kullanıldıkları noktasında tarafımıza denetim olanağı vermediği gibi İdare tarafından da araçların kullanımlarının izlenememesine neden olmaktadır. Taşıtların kullanımları araç takip sisteminin olmaması nedeniyle izlenememekte ise de HGS kayıtları ve akaryakıt alımlarına bakıldığında taşıtların il dışına çıkarıldıkları görülmüştür. Bazı araçların HGS ücretleri ile akaryakıt alımlarının Kurum Bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Bu durum gerek Cumhurbaşkanlığı genelgesine gerekse 5018 sayılı Kanun’ un ilgili maddelerine aykırılık teşkil etmektedir. Aşağıdaki tabloda üzerinde taşıtların takip sistemi(GPS) olmayan binek araçların listesine yer verilmiştir;

Tablo 11: Taşıtların Takip Sistemi(GPS) Bulunmayan Binek Araçların Listesi

1	34 SK 3177	Kiralık Otomobil	Koruma ve Güvenlik Şube Müdürlüğü
2	44 ABB 982	Kiralık Otomobil	Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu
3	44 ABB 731	Kiralık Otomobil	Eğitim Fakültesi
4	44 ABB 728	Kiralık Otomobil	Diş Hekimliği Fakültesi
5	44 ABB 273	Kiralık Otomobil	Rektörlük
6	44 ABB 715	Kiralık Otomobil	İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı

7	44 ABB 714	Kiralık Otomobil	Tıp Fakültesi
8	44 ABB 716	Kiralık Otomobil	Rektörlük
9	44 ABB 503	Kiralık Otomobil	Rektörlük
10	44 ABB 502	Kiralık Otomobil	Rektörlük

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamanın Kanun' un amaçlarından birisi olduğu ifade edilmiştir.

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."* denilmiştir.

Yine aynı Kanun' un 11 inci maddesinde, Üst Yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu oldukları belirtilmiş olup üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu taşıtlarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu kişilerin üst yöneticilerdir. Üst yöneticilerin de bu sorumluluğunu harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği ifade edilmiştir. Bu minvalde taşıtların hangi amaçla ve hangi yönde kullanıldıklarının sayılan birimlerce denetlenmesi, mevzuata aykırı olarak kullananlar hakkında da yine mevzuatın öngördüğü yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, tüm araçların takip sistemine katılacağından bahsedilmiş olup araçların takip sistemine katılımını sağlamak için piyasa araştırma işlemlerine başlandığı belirtilmiş dolayısıyla bulguya iştirak edilmiştir.

BULGU 5: Bazı Kira Alacaklarının Takip ve Tahsil Edilmesi Sürecinde Eksiklikler Bulunması

Üniversitenin kiraya verilen ticari alanlarında kiracı iken sözleşme süresi sona eren müstecirlerin bazılarında kira bedellerinin tahsil edilmediği incelemeler sırasında tespit edilmiştir.

Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığına yazılan 18.03.2021 tarih ve 17913 sayılı yazıda ‘ ‘ Başkanlığımızca gerekli takibin yapılmasına esas olmak üzere ay sonlarında bilgisini verdiğimiz kira borcu olan listedeki müstecirlerle ilgili olarak, sözleşmenin 21’inci ve 22’nci maddeleri uyarınca ihale makamı sıfatıyla tarafınızdan tesis edilen iş ve işlemlerin Başkanlığımıza bildirilmesi gerekmektedir.’ ’ denilmektedir.

Bu yazıya cevaben, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığından, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığına gönderilen 31.03.2021 tarih ve 21938 sayılı yazıda ise ‘ ‘ Başkanlığımız tarafından ihalesi yapılan gayrimenkullerin sözleşmeleri ve kira artışları tarafınıza eksiksiz olarak bildirilmektedir. Başkanlığımız İdare adına ihale işlemlerini sözleşme imzalanması ve sözleşme yapıldığına dair ilgili birim ve kurumlara bildirim yapılması aşamasına kadar yürütülmektedir. Müstecirlerle yapılan teknik ve idari şartnamede de belirtildiği üzere sözleşme aşamasından sonraki denetleme ve kontrol süreçleri Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı’nca görevlendirilen yetkili personeller tarafından yapılacaktır.’ ’ ifadesi yer almıştır.

Hukuk Müşavirliğince, 12.04.2021 tarih ve 24080 sayılı yazı ilgi tutularak Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilen 14.04.2021 tarih ve 24875 sayılı yazıda ise; ‘ ‘ Kira alacaklarımızın tahsil edilemediğinin Hukuk Müşavirliğimize bildirilmesi ve icra yoluyla tahsilin sağlanması istenildiğinde Hukuk Müşavirliğimiz icra takipleri yapmaktadır. Müşavirliğimizce, kesin teminatının gelir kaydedilip, sözleşmelerinin feshedilmesine ilişkin işlem tesis edilmemiştir.’ ’ denilerek, var olan kiralardan tahsilinde yaşanan sorunlara rağmen idarenin ilgili dairelerinin görev tanımları belli olmasına karşın koordinasyon ve diğer nedenlerden dolayı birimlerine bildirilmediği bu nedenle de herhangi bir icra işlemine başlanılmadığı ifade edilmiştir.

Daire Başkanlıkları arasında uygulamada oluşan görev alanları ve tanımlarındaki belirsizliğin açıklığa kavuşturulması için Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının, Rektörlük Makamına yazmış olduğu 19.04.2021 tarih ve 25762 sayılı yazı üzerine, Makam tarafından

ilgili dağıtım yerlerine gönderilen 07.05.2021 tarih ve 28994 sayılı yazıda ‘ ‘ 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda zikredilen ‘ ‘İDARE’’ adına 124 Sayılı KHK’nın destek hizmetlerini düzenleyen 36’ncı maddesi (e) bendi uyarınca kurumumuz taşınmazlarının kiraya verilmesine ilişkin ihale süreci yanında kira sözleşmelerine yönelik hukuki –hukuki sonuçlarda doğuran idari nitelikli işlemlerin (sözleşme feshi dâhil) ihale makamı sıfatıyla İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığımızca gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kiralanan yerlerle ilgili kontrol ve denetleme işlemlerinin Sağlık, Kültür ve Spor Başkanlığı; kira bedellerinin takip ve tahsil işlemlerinin Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı; elektrik, su, doğalgaz faturalandırma işlemlerinin Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı; icra takipleri başta olmak üzere hukuki süreçlerin izlenmesinin Hukuk Müşavirliği tarafından yapılması hususunda gereğini ve bilgilerinizi rica ederim.’ ’ ifadesi yer almıştır.

1992 yılında kurulmuş olan Üniversite’de; 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında KHK ile düzenlenen Genel Sekreterlik ve bağlı daire başkanlıklarının görevleri açık olarak belirlenmiştir. Ayrıca daire başkanlıklarına atanan kişiler tarafından imzalanmış olan ‘ ‘Görev Tanım Formları’’ ile de başkanlıkların görev, sorumluluk ve yetkileri açık olarak belirlenmişken kiralanan ticari yerlere ait sözleşmelerin yürütülmesinde ve kira bedellerin tahsilatında oluşan koordinasyonsuzluğun nedeni anlaşılamamıştır.

Üniversitenin, 2021 yılında 121.Gelirlerden Takipli Alacaklar hesabı borç bakiyesinin 22.515,65 TL olduğu ve bu tutarında 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu doğrultusunda kayıtlara alındığı, 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin toplam 46.728,26 TL tutarında tahsil edilemeyen kira alacağı, idari para cezası, tazminat ve vergi olmasına ve bu hususun Hukuk Müşavirliğine bildirilmiş olmasına karşın gerekli idari/hukuki işlemlerin yukarıda belirtilen nedenler dolayısıyla ya hiç yapılmadığı ya da gecikmeli olarak yapıldığı tespit edilmiştir.

İdare’nin cevabi yazısından da anlaşıldığı üzere bu süreçte; Hukuk Müşavirliğine tebligat işlemleri için iletilen kiralara ilişkin kamu alacağı için F. Y. hakkında Sakarya 4. İcra Müdürlüğünün 2022/3239 sayılı dosyası ile A.D. için de Sakarya 2. İcra Müdürlüğünün 2022/2650 ve 2022/3195 sayılı icra dosyalarıyla takip işlemleri devam etmektedir. Yine kira alacağı için A.K. Yemekçilik Ltd. Hakkında da Sakarya 1. İcra Dairesinin 2022/5411 esas dosyasıyla yapılan takip sonucunda kamu alacağı tahsil edilmiştir.

İdarede, alacakların izlenmesi ve hukuki süreçlerin başlatılarak alacakların takibe alınmasında görülen aksaklıklarla ilgili olarak; ilgili dairelerin arasında koordinasyon

sağlanarak gecikmelere mahal verilmeden bu görevlerin yerine getirilmesi gerekliliği bulunmaktadır.

BULGU 6: Üniversiteye Tahsisli Hazine Taşınmazlarının Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sağlanmaması

Üniversiteye Tahsisli Hazine Taşınmazlarının kiralanması ihalelerine sadece 1 adet firmanın(ihale bazında) çağrıldığı, ihalelerin de çağrılan firmalar tarafından alındığı görülmüştür.

Pazarlık usulü ile kiraya verilen bir kısım ticari alanlar için ihalelere yalnızca 1 adet firma davet edilmiş, yapılan davet sonucunda da çağrılan firmalar ile sözleşme imzalanmıştır. Bilindiği üzere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu' nun "İlkeler" başlıklı 2 nci maddesinde; "*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*" denilmiştir. Söz konusu Kanun hükmüne bakıldığında, ihalelerde rekabetin sağlanması Devlet İhale Kanunu'nun temel ilkelerindedir.

Aşağıdaki tabloda sadece 1 adet firma çağrılarak ihale edilen yerlerin listesine yer verilmiştir;

Tablo 12: İhale Edilen Yerlerin Listesi

İş Yeri	Faaliyet Türü	Sözleşme Tutarı(TL)	Ödeme Şekli	Davet Sayısı
Durak Alanı Oto Yıkama Yeri	Oto Yıkama Yeri	18.600,00	Aylık	1
İşletme Fak. Fotokopi Hizm. Yeri	Fotokopi Hizmetleri	26.400,00	Aylık	1
Kitabevi Yeri (Çarşı 14 Nolu İşyeri)	Kitabevi	28.800,00	Aylık	1
Kırtasiye Yeri (Çarşı 5 Nolu İşyeri)	Kırtasiye	35.400,00	Aylık	1
Bay Kuaför Yeri (Çarşı 13 Nolu İşyeri)	Bay Kuaför	15.600,00	Aylık	1
Bayan Kuaför Yeri (Çarşı 15 Nolu İşyeri)	Bayan Kuaför	16.200,00	Aylık	1
Fotokopi Hizmetleri Yeri (Çarşı 12 Nolu İşyeri)	Fotokopi Hizmetleri	25.200,00	Aylık	1
Fotoğraf Stüdyosu Yeri (Çarşı 16 Nolu İşyeri)	Fotoğraf Stüdyosu	21.600,00	Aylık	1
Pide ve Börek Salonu Yeri (Çarşı 9 Nolu İşyeri)	Börek Salonu Yeri	54.000,00	Aylık	1
Teknoloji Market Yeri (Çarşı 2 Nolu İşyeri)	Teknoloji Market	25.200,00	Aylık	1
Patso Burger Salonu Yeri (Çarşı 8 Nolu İşyeri)	Burger Salonu	55.200,00	Aylık	1
Pastane Yeri (Çarşı 18 Nolu İşyeri)	Pastane	112.200,00	Aylık	1

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 12 adet işyerinin pazarlık usulü ile ihale edilmesinde ihaleye yalnızca 1 adet firma davet edilmiş, söz konusu davet üzerine de firmalarla kira sözleşmeleri imzalanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11 inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8 inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun' un 48 inci maddesinin son fıkrasında ise; kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

Kiralama ihalelerine, sadece 1 adet firmanın çağrılması ile rekabetin yeterince sağlanamayacağı açıktır. Bu durum idarenin kira gelirlerinin yeterince artmasına engel olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, yeni yapılan ihalelerde birden fazla firmanın çağrılacağından bahsedilmiş ve bulguya iştirak edilmiştir. Bu minvalde, gelecek dönemlerde yapılacak ihalelerde birden fazla firmanın çağrılarak rekabetin sağlanmasına azâmi dikkat edilmelidir.

BULGU 7: Yapım İşlerinde Yasal Zorunluluk Olan Risk Sigortasının Bazı Yapım İşlerinde Yapılmamış Olması

Yapım işlerinde yasal zorunluluk olan risk sigortasının bazı yapım işlerinde yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9 uncu maddesi, iş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması konularını kapsamaktadır. Söz konusu maddede “..yapım işi ile ilgili işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sözleşme konusu yapım işinin korunmasından yüklenici sorumludur.Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “all risk” sigorta, geçici kabul tarihinden kesin kabul

tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

- Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için (varsa fiyat farkları dahil) hakediş tutarları, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.

- Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla ve varsa alt yükleniciler yer almalıdır. Kıymetler tam değer üzerinden sigorta ettirilmelidir.

- İşin devamı sırasında işyerinde yapılacak çalışmalar nedeniyle, işçilerle çevre halkının kazaya uğramalarını, zarar görmelerini ve işlerde zarar ve hasar meydana gelmesini önleyici tedbirlerin alınmasından da yüklenici sorumlu olup, alınan bütün tedbirlere rağmen, yüklenicinin yaptığı işlerden dolayı üçüncü kişilerin kendilerine veya mallarına zarar verilmesi ihtimaline karşı mali mesuliyet sigortası yaptırmakla da yükümlüdür. Mali mesuliyet sigorta bedeli olarak, bu konuda sigorta şirketlerinin uygulamalarında kullandığı bedeller esas alınır.

- Yüklenici, kendisinin veya alt yüklenicinin taksirinden, ihmalinden, ağır ihmalinden veya kusurlu herhangi bir hareketinden dolayı idareyi ve idare personelini sorumlu tutamaz.” hükümleri mevcuttur.

Üniversitenin Yapı İşleri ve Teknik Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan ihalelerde sınırlı sayıda da olsa ihaleyi kazanan yüklenicinin işyeri teslim tarihi itibarıyla yapmak zorunda olduğu işyeri All Risk sigortasını gecikmeli olarak yaptığı tespit edilmiştir.

Söz konusu sigorta türü taahhüt edilmiş olan işlerin kesin kabul dönemine kadar geçen sürede müteahhit ve idarenin karşı karşıya kalabileceği ani ve beklenmedik riskler sonucu gerçekleşebilecek kayıp ve hasarları karşılamak amacıyla yapılmaktadır. Yani projeyi ilk andan itibaren anahtar teslimi aşamasına kadar teminat altına almayı amaçlamaktadır.

İdare de cevabında, 2 ihalede gecikme yaşandığını belirtmekte olup meydana gelen olumsuzluğun pandemi koşullarından kaynaklandığını ifade etmektedir. Bu konudaki gecikmenin (ihmalin) idareyi itibar kaybına uğratabileceği ve akabinde kamu zararına sebebiyet verebileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: İhtiyaçların Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Alınması

Kamu idaresinin doğrudan temin yoluyla yapılan bir kısım alımlarına ilişkin işlemlerinin incelenmesi neticesinde, mevzuatta belirlenmiş olan ihale usulleriyle alınması gereken ihtiyaçların ihale konusu edilmeyerek parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında alındığı, aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek benzer nitelikteki mal ve hizmetlerin kısımlara bölündüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "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."* denilerek ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altında bırakılmaması gerektiği Kanun' un temel ilkelerinden sayılmıştır.

Bu husus 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde temel ilke olarak benimsenmiş olmakla birlikte Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. maddesinde de, *"4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temin gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir."* denilmiştir.

Doğrudan temin suretiyle yapılan alımların bir kısmında, aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işleri olduğu halde ihtiyaçlar kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle ihale konusu edilmemiş ve doğrudan alım yöntemi ile karşılanmıştır.

Diğer taraftan, Kurumun 2021 yılında 757 adet doğrudan temin dosyasının olduğu görülmüştür. Söz konusu durum doğrudan temin yönteminin genel bir alım yöntemi olarak kullanıldığını ortaya koymaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5 inci maddesine göre ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulüdür. Mezkûr Kanun'da belirtilen ihale usulleriyle alımı gereken ihtiyaçların, ihale konusu edilmeyerek parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında alınması, aynı ihale konusu içerisinde yer

alabilecek nitelikteki mal ve hizmetlerin kalemlere veya gruplara bölünmesi ve doğrudan temin yönteminin genel bir alım yöntemi olarak kullanılması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında, yapılan alımların acil işler kapsamında olduğu ifade edilmiş olup, alımların mevzuata uygun olduğundan ve adet bazında parçalara bölünmediğinden bahsedilmiştir.

Yapılan alımların birçoğunun planlama neticesinde açık ihale usulü ile alınabileceği herhangi bir ivedilik arz etmedikleri görülmektedir. Öte yandan açık ihale yöntemi ile ihale edilebilecek benzer alımların kısa zaman aralıkları ile alındıkları da göze çarpmaktadır.

Bu tür alımların ihale konusu edilmeksizin temin edilmesi sonucu, rekabetin yeterince sağlanamayacağı, dolayısıyla idarenin alım maliyetlerinin yüksek olması riskini taşıyacağı düşünülmektedir. Bu itibarla, bu tür alımlar için mümkün olduğunca temel ihale usulleri tercih edilmeli, ihtiyaçların giderilmesi hususunda rekabet ve saydamlığın sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**SAKARYA ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	26
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	28
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	28
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	28
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	29
6.	DENETİM BULGULARI.....	29

KISALTMALAR

SAÜSEM: Sakarya Üniversitesi Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi
TÖMER: Türk Dili Öğretimi Uygulama ve Araştırma Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Döner Sermaye Gelirlerinin Dağıtılmasına Yetkisiz Birim Tarafından Karar Verilmesi ve Bu Kararların da Geçmişe Yönelik Olarak Alınması
2. Ek Ödeme Dağıtımlarında Performans Ölçülmesine İmkân Tanımayan Soyut Kriterlere Yer Verilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Sakarya Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanları, Sakarya Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği çerçevesince belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Faaliyet alanları" başlıklı 4'üncü maddesiyle, İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler;

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından istenilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetlerde bulunmak, kurslar ve hizmet içi eğitim programları hazırlamak ve uygulamak, seminer, konferans, sempozyum düzenlemek.

b) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü danışmanlık, analiz, sentez, bakım onarım, iş değerlendirmesi ve organizasyonu yapmak, deneyle kurumsal raporlar ve bunlarla ilgili görüş ve öneriler sunmak, işletme hesapları ve fizibilite raporları hazırlamak.

c) Klinikler, poliklinikler, ameliyathaneler ve laboratuvarlarda yapılacak her çeşit tetkik, tedavi, tahlil, ameliyat, bakım ve benzeri hizmetleri yapmak.

ç) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek birimlerin faaliyet alanları ile sınırlı olmak üzere iş ve hizmet üretmek, elde edilen ürünleri önceden Rektörün izni alınmak şartıyla pazarlamak ve satımı yapılmak üzere satış ve teşhir yerleri açmak.

d) Uzaktan eğitim vermek, çoklu ortam öğretim materyali geliştirme, eğitim yazılımı hazırlama, elektronik sınav, merkezi sınav destek hizmetleri ile elektronik içerik yayıncılığı hizmetleri sağlamak.

e) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü yayın ve basım işlerini yapmak.

Olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

bünyesinde kadrolu personel bulunmamaktadır. İşletmenin Saymanlık Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun'un bütçe ile ilgili hükümlerine tabi olmayan İşletme bütçesi, adı geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta olup; Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, elde ettiği gelirlerle giderlerini finanse etmekte olup, 2021 yılında özel bütçe kaynaklarından herhangi bir kaynak kullanmamıştır.

Başlangıç bütçesinde 39.450.000,00 TL gelir öngörülmüş olup, gider bütçesi de aynı tutarda hazırlanmıştır.

2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 1.000,00 TL olup toplam aktif büyüklüğü ise 12.646.519,21 TL'dir.

2021 Yılı Gelir Tablosuna göre, faaliyet geliri 25.974.033,42 TL olan İşletme, faaliyet gideri olarak 27.713.099,70 TL gider gerçekleştirmek suretiyle dönemi 1.739.066,28 TL net zararla tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sakarya Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Döner Sermaye Gelirlerinin Dağıtılmasına Yetkisiz Birim Tarafından Karar Verilmesi ve Bu Kararların da Geçmişe Yönelik Olarak Alınması

Döner sermaye gelirlerinin dağıtılmasına, Üniversite Yönetim Kurulu tarafından karar verilmesi gerekirken yetkisi olmayan “Ek Ödeme ve İnceleme Komisyonu” tarafından karar verildiği, ocak,şubat,mart,nisan aylarını içeren gelirlerin ay sonlarında personele dağıtıldığı halde dağıtım yapılabilmesine esas teşkil eden kararın mayıs ayında geçmişe yönelik olarak alındığı görülmüştür. Diğer taraftan, yılın geriye kalan aylarında da yapılmış ödemeler bulunmasına rağmen ödemelere ilişkin kararların 2021 yılı sonu itibariyle hala alınmamış olduğu tespit edilmiştir.

Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde; *“Dağıtılacak miktar: İlgili ödeme dönemi için yönetim kurulunun, kanuni sınırlar dâhilinde yapılacak kesintilerden sonra dağıtımına karar verdiği miktarı”* denilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik’in “Genel İlkeler” başlıklı 4 üncü maddesinde, Yönetim kurullarının Kanunun 58 inci maddesi uyarınca belirlenen tavan ek ödeme oranlarını geçmemek üzere ek ödeme oranlarını belirleyeceği ifade edilmiş, “Dağıtım Esasları” başlıklı 5 inci maddesinde de, birimde çalışanların, birim veya alt birim ortalamasına göre değerlendirilmesine veya birim ve alt birim ortalamasının birlikte ve hangi oranlarda değerlendirilmesi gerektiğine Yönetim Kurulunun karar vereceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere döner sermaye gelirlerinden yapılacak olan ek ödeme oranlarını ve bu oranlar üzerinden yapılacak ödemeleri belirlemeye Üniversite Yönetim Kurulu yetkilidir. Bu doğrultuda yapılan incelemelerde, söz konusu ek ödeme tutarlarına ilişkin belirlemeleri Yönetim Kurulunun değil, Dış Hekimliği Fakültesi Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürlüğü Ek Ödeme ve İnceleme Komisyonunun yaptığı tespit edilmiştir. Söz konusu durum yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olmakla birlikte ödeme oranlarına ilişkin kararların, yetkisi olmayan komisyonca verildiği anlamına gelmektedir.

Ayrıca söz konusu “Ek Ödeme ve İnceleme Komisyonu”nun döner sermaye gelirlerinden yapılacak olan ek ödeme dağıtımlarına ilişkin kararlarını geçmişe yönelik aldığı

görülmüştür. Ocak,şubat,mart,nisan ayına ait döner sermaye gelirlerinin personele ay sonlarında dağıtılmış olmasına karşın dağıtım yapılabilmesine esas teşkil eden kararın 17.05.2021 tarihinde geçmişe dönük olarak alındığı tespit edilmiştir. Diğer taraftan, yılın geriye kalan aylarında yapılmış ödemelerin kararlarının da 2021 yılı sonu itibariyle hala alınmamış olduğu görülmüştür. Söz konusu durumun mevzuata aykırı olduğu açıktır. Nitekim ay sonlarında elde edilmiş gelirlerden ne kadar dağıtım yapılacağını ilişkin olarak önce yetkili mercii olan Üniversite Yönetim Kurulundan ya da yetkilendirdiği yürütme kurulundan karar alınmalı sonra söz konusu karar çerçevesince dağıtımlar yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, Yönetmelik'te yer alan hususlara pandemi nedeniyle dikkat edilemediğinden bahsedilmiş, eksik kararların tamamlanacağı ve bundan sonraki süreç için mevzuat hükümlerine titizlikle uyulacağı belirtilmiştir.

Döner sermaye gelirlerinin dağıtılmasında yetkili mercii olan Üniversite Yönetim Kurulu ya da yetkilendireceği yürütme kurulu tarafından karar verilmeli, ek ödeme dağıtımlarında da önce gereken karar alınmalı sonra ek ödeme dağıtımları yapılmalıdır.

BULGU 2: Ek Ödeme Dağıtımlarında Performans Ölçülmesine İmkân Tanımayan Soyut Kriterlere Yer Verilmesi

Döner sermayeden elde edilen gelirlerden yapılacak olan ek ödeme dağıtımlarında, kimlere ne kadar ödeme yapılacağına ilişkin soyut, genel çerçeveye içeren, bireysel katkıyı ölçmenin mümkün olmadığı parametreler konulmuştur.

Türk Dili Öğretimi Uygulama ve Araştırma Merkezi(TÖMER), Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürlüğü(SAÜSEM) birimlerinde, döner sermaye kapsamında elde edilen gelirlerden yapılan ek ödemelerin dağıtılması hususu incelenmiştir.

Türk Dili Öğretimi Uygulama ve Araştırma Merkezi(TÖMER) ödemelerine bakılmış dağıtımlarda esas alınan bir takım kıstasların, kişinin performansını ölçmeye imkân tanımayan mahiyette olduğu görülmüştür. TÖMER, elde ettiği gelirleri 6 ana başlıkta ele almış bu başlıklar çerçevesinde ödeme katsayılarını belirlemiştir. Söz konusu 6 ana başlık şunlardır;

- 1- Ders Anlatımı,
- 2- Yazılı ve Görsel Materyal Geliştirme
- 3- Ölçme-Değerlendirme ve Soru Bankası Hazırlama
- 4- Denetim
- 5- Koordinasyon
- 6- Eğitim Senaryosu Tasarımı

Yukarıda da görüleceği üzere TÖMER, elde ettiği gelirleri başlıklar altında sınıflandırmış söz konusu başlıklara katsayılar uygulayarak döner sermaye gelirlerinden kişilere ek ödeme dağıtımları yapmıştır. Dağıtım hususunda “Denetim” ve “Koordinasyon” parametresinin mevzuata uygun düşmediği diğer bir anlatımla döner sermaye ödemelerinde esas alınan bireysel katkıyı, performansı karşılamadığı düşünülmektedir. Nitekim döner sermaye gelirlerinden yapılacak katkı payı ödemelerinde bireysel performansa dayalı, doğrudan yapılan katkılar ücret olarak tahakkuk edilmektedir.

Bu durumun bir istisnası, yöneticilere yapılacak ek ödemelerde görülmektedir. Bu yöneticilerin kimler olduğu 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’ nun 58 inci maddesinde, tahdidi olarak sayılmıştır. Bunlar; rektör, rektör yardımcısı, genel sekreter, dekan, başhekim, enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bu kişilerin yardımcısıdır. Tahdidi olarak sayılan söz konusu yöneticilerin bizatihi yöneticilik görevlerinden dolayı ek ödeme almasına mevzuat tarafından cevaz verilmiştir.

Ancak, Söz konusu Kanun’ a bakıldığında Türk Dili Öğretimi Uygulama ve Araştırma Merkezi(TÖMER)’nin yönetici payı ödemelerinde kapsamda olmamakla birlikte söz konusu birimin yöneticilerine bizatihi yönetimden kaynaklı görevleri için ödeme yapılmasına da cevaz verilmemiştir. Bu minvalde, yukarıda yer alan “Denetim” ve “Koordinasyon” kıstası bizatihi yöneticilerin görevlerinin gereği olarak yapmak zorunda oldukları, ücretlendirilmesi mümkün olmayan görevlerdir. Diğer bir anlatımla yöneticilerin görevlerinin gereği olarak zaten yapmaları gereken hususlardır. Bu hususların ayrıca döner sermaye gelirlerine katkı olarak değerlendirilmesi ve bu yönde ücret alınması mevzuatın ruhuna aykırı düşmektedir.

Diğer taraftan, Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürlüğü(SAÜSEM) ödemelerinde de esas alınan bir takım kıstasların, kişinin performansını ölçmeye imkân tanımayan mahiyette olduğu görülmektedir. Nitekim SAÜSEM biriminde de döner sermaye gelirlerine yapılan doğrudan katkıların yanında yönetici olarak halihâzırda yapılması gereken katkıların da kıstas olarak belirlendiği görülmektedir.

Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürlüğü(SAÜSEM)’nün belirlemiş olduğu “Eğitim Program Sorumlusu/Uzaktan Eğitim Canlı Ders Koordinasyonu ve Danışmanlığı” ve “Eğitim Program Sorumlusu Yardımcısı/Uzaktan Eğitim Canlı Ders Koordinasyonu ve Danışmanlığı” adı altındaki iki parametrenin mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir. Nitekim söz konusu ödemeler SAÜSEM yöneticilerine yapılan ödemelerdir. Müdür ve müdür yardımcısının zaten görevi ile ilgili olarak yaptığı görevlerin döner sermaye ödemelerine doğrudan katkı olarak esas alınması mevzuata uygun düşmediği gibi bireysel katkıyı yani bireysel performansı ölçmeyi de mümkün kılmamaktadır.

Yukarıda yer verilen açıklamalar mevzuat çerçevesinde değerlendirildiğinde, ödemelere esas kıstasların 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu' nun 58 nci maddesine aykırı nitelikte olduğu görülmektedir. Öte yandan Türk Dili Öğretimi Uygulama ve Araştırma Merkezi(TÖMER) ile Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi(SAÜSEM) yöneticilerinin yönetici olmalarından kaynaklı görevlerinden dolayı ek ödeme almalarına mevzuat tarafından cevaz verilmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, döner sermaye ödemelerinde somut, bireysel katkıyı ölçmenin mümkün olduğu parametreler kullanılacağından ayrıca "Denetim" ve "Koordinasyon" başlıkları altında ek ödeme paylarından herhangi bir ödeme yapılmayacağından bahsedilmiştir.

Netice itibariyle, döner sermaye birimleri tarafından yapılan ek ödeme dağıtımlarında soyut, genel içerikli, bireysel katkıyı ölçmenin mümkün olmadığı kıstaslar konulmamalı, kişilere ancak döner sermaye faaliyetlerine doğrudan katkıları olmaları durumunda ek ödeme yapılmalıdır.

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>