



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	45

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	13
8.	EKLER.....	38

KISALTMALAR

İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İMİD	: İdari Mali İşler Daire Başkanlığı
KHK	: Kanun hükmünde Kararname
MYO	: Meslek Yüksek Okulu
SKSDB	: Sağlık Kültür Spor Daire Başkanlığı
TİF	: Taşınır İşlem Fişi
TKKY	: Taşınır Kayıt Kontrol Yetkilisi
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu
YİĞŞ	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İstanbul Üniversitesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli “II sayılı Cetvel” de yer alan bilimsel özeğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kuruluştur.

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanır. Özel bütçeli bir idare olan İstanbul Üniversitesinde tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversite muhasebe işlemlerini Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine tabi olarak yürütmektedir. Bu bağlamda bütçe uygulama sonuçlarını göstermek üzere anılan Yönetmeliğin 539’uncu maddesinde sayılan mali tablolar düzenlenmektedir.

İstanbul Üniversitesinin mali raporlama sürecine ilişkin hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer almaktadır. Kurum bütçesinin hesapları teşkilat yapısında Genel Sekreterlik Birimi başlığı altında yer alan Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından tutulmaktadır.

Üniversitenin 2015 yılında bütçe ile verilen başlangıç ödeneği 848.186.000,00 TL’dir. Yıl içerisinde 155.403,000 TL eklenmiştir. Neticede kullanılabilir bütçe ödeneği 1.003.589.000,00 TL olmuştur. Bu tutarın 923.075.000,00 TL’si harcanmıştır. Bu durumda kullanılabilir bütçe ödeneğine göre bütçe gerçekleşme oranı %92’dir.

Bütçede 848.186.000,00 TL gelir tahmini yapılmıştır. Bütçe uygulama sonucunda 908.722.000,00 TL gelir elde edilmiştir. Gelir gerçekleşme oranı %107 olmuştur.

İstanbul Üniversitesinin 2015 mali tablolarına göre gelir ve gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2015 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

Açıklama	Başlangıç Ödeneği	Toplam Ödenek	Toplam Harcanan	Bütçe Gerçekleşme Oranı (%)
Gider gerçekleşmesi	848.186.000,00	1.003.589.000,00	923.075.000,00	%92

Tablo 2: 2015 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

Açıklama	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gelir Toplamı	Gerçekleşme Oranı (%)
Bütçe Gelirleri Toplamı	848.186.000,00	908.722.000,00	% 107

Üniversitenin 2015 yılında gerçekleşen faaliyet gideri toplamı 929.066.327,94 TL faaliyet geliri toplamı 982.041.043,71 TL olduğu görülmüştür.

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 aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 denetimimiz sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Zaman yetersizliği nedeniyle kamu idaresinin Bilimsel Araştırma Projeleri denetim kapsamı dışında bırakılmıştır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Üniversiteye Bağışlanan Para, Menkul ve Gayrimenkullerin Kayıtlara İntikal Ettirilmemesi ve Amacına Uygun Olarak Kullanılmaması

Margherita Monkhtar Pazzaglia'nın Roma'da vefatı ardından, 01.04.1977 tarihinde açılan vasiyetnamesi ile bağışçının İstanbul Üniversitesi'ne bağışladığı gayrimenkullerinin yaptığı şartlı bağışa aykırı olarak kullanıldığı tespit edilmiştir:

A) Bağışçının, İstanbul Üniversitesine şartlı olarak bağışladığı Roma'da bulunan 3 adet apartman dairesinin; 05.06.2008 ve 29.07.2013 tarihlerinde 5 yıl süreli olarak yapılan protokoller ile Roma Büyükelçiliği personeline bedel almadan lojman olarak kullandırılmak amacıyla tahsis edildiği görülmüştür.

Söz konusu protokollerin 2 nci maddelerinde aynen;

“İtalya'nın Roma kentinde bulunan Üniversiteye ait 3 adet gayrimenkulün Bakanlık, Roma Büyükelçiliği personeline lojman olarak kullanılması şartıyla, bedelsiz olarak tahsis edilmesi.” denilmektedir.

Bağışçıya ait vasiyetnamenin II nci zarfında aynen;

“... ”

- Roma-Viale Mazzini N.96 , Int. 6 adresindeki, merhumun sağlığında ikamet etmiş olduğu apartman dairesi ile,
- Roma-Via Porta Fabbrica N.33 Int.13 adresindeki apartman dairesini ve
- Roma-Via Durazzo No.32, Int.14 adresindeki apartman dairesini,

Lise mezunu olup Roma veya Perugia Üniversitelerinde hukuk, yüksek mimar veya güzel sanatlar akademisinde öğrenim yapmak isteyen bir veya iki Türk öğrencisine burs sağlamak amacı ile İstanbul Üniversitesi'ne bırakıyor...” denilmektedir.

5018 sayılı kanunun “Bağış ve Yardımlar” başlıklı 40 ıncı maddesinde de aynen;

“...Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınır...”

Bağış ve yardımlar, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilir. Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettilir.” denilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan görüleceği üzere söz konusu apartman daireleri şartlı bağış yoluyla üniversiteye bırakılmış olup mevcut kullanım durumu yapılan bağışla örtüşmemektedir.

Ayrıca, anılan 05.06.2008 tarihli protokolün 2 inci maddesinde aynen;

“İtalya'nın Roma kentinde bulunan Üniversiteye ait 3 adet gayrimenkulün Bakanlık, Roma Büyükelçiliği personeline lojman olarak kullanılması şartıyla, bedelsiz olarak tahsis edilmesi.” denilmektedir.

6 ncı maddesinde;

“İşbu protokol Bakanlık ve Üniversitenin ilgili birimlerince karar alındıktan sonra yürürlüğe girecektir.” denilmektedir.

Söz konusu protokolün Üniversite Yönetim Kurulunca 15.05.2008 tarihinde alınan karar ile onaylandığı görülmüştür. Bu haliyle Kurulun 05.06.2008 tarihli protokolü 20 gün öncesinden 15.05.2008 tarihinde onaylamasının hukuki durumunun izahı gerekmektedir.

B) İstanbul Üniversitesine şartlı olarak bağışlanan para, bono, her cins kıymet, tablo, mobilya, mücevher vs.lerin değer olarak tutarlarına, bunların kullanılıp kullanılmadığına, kullanılmış ise hangi amaçla kullanıldığına ilişkin kayıtlara ulaşılamamıştır.

01.04.1977 tarihinde açılmış olan bağışçıya ait vasiyetnamenin II nci zarfında aynen;

“...Merhum tarafından burs fonu maksadı ile İstanbul Üniversitesi'ne bırakmış olduğu diğer nakdi tereke listesi aşağıya çıkarılmıştır:

- Lugano'daki Di Roma Bankasında, Margherita Pazzaglia ve 23318 Grandig ismi altında mahfuz tutulan para ve bonolar (Titoli).

- 3814113 sayılı emekli maaşından (Kara Kuvvetleri), 14807 sayılı posta havale hesabı C.C. na yatırılmış olan miktar.

- Roma-Corso Umberto adresindeki Banca Monte Dei Paschi Di Siena isimli nezdinde 2581 numaralı kontratla kiralanmış olan 291 numaralı, 10... boyundaki emniyet kasasında muhafaza edilen her cins kıymet.

- Roma-Piazza Mazzini N.5 adresindeki Banco San Sprito isimli banka acentasında, Margherita Pazzaglia ismine 3227263 sayı ile açmış olduğu cari hesapta mevcut olan para.

- Satışına imkan bulunduğu taktirde sahibi olduğu tablo-mobilya ile mücevher v.s. leri (bunların satışına imkan bulunmadığı taktirde bunların hediye edilmesi yoluna gidilecek)...” denilmektedir.

5018 sayılı kanunun “Bağış ve Yardımlar” başlıklı 40 ıncı maddesinde aynen;

“...Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınır.

Kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımlar, dış finansman kaynağından sağlananlarda 28.3.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilir. Bu ödenekten amaç dışında başka bir tertibe aktarma yapılamaz.

Bu ödeneklerden malî yıl sonuna kadar harcanmamış olan tutarlar, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine devir olunarak ödenek kaydedilir. Ancak, bu ödeneklerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş olanlardan kalan tutarlar, tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanlar ile yılı bütçesinde belirlenen tutarı aşmayan ve iki yıl devrettiği halde harcanmayan ödenekleri iptal etmeye genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde üst yönetici yetkilidir.

Bağış ve yardımlar, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenildiği takdirde, bütçeye gider kaydıyla ilgisine geri verilir. Şartlı bağış ve yardımın zamanında kullanılmaması nedeniyle doğacak zararlar ile amaç dışı kullanım nedeniyle yapılan harcamalar sorumluluğu tespit edilenlere ödettilir.” denilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan görüleceği üzere söz konusu para, bono, her cins kıymet, tablo, mobilya, mücevher vs.lerin burs fonu maksadı ile üniversiteye bırakıldığı anlaşılan söz konusu değerlerin kaydı ve takibine ilişkin belgelere rastlanılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; bulgunun A şıkkı ile ilgili olarak; İtalya'nın Roma kentindeki gayrimenkullerin Dışişleri Bakanlığı'nca kullanılmasına ilişkin protokolün taslak protokol olarak değerlendirilmesi gerektiği bu nedenle 15.05.2008 tarihinde alınan kararın bir onaylama işlemi olarak değil, Dışişleri Bakanlığına tahsis kararı olarak düşünülmesi gerektiği beyan edilmiştir.

Bulgunun B şıkkı ile ilgili olarak ise herhangi bir belge bulunamadığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; bulgumuzun A şıkkı ile ilgili olarak; bulguda da belirtildiği üzere söz konusu gayrimenkullerin 5018 sayılı kanunun 40 ıncı maddesine aykırı olarak tahsisi yapılmıştır. Kamu İdaresi cevabında; tesis edilen kanuna aykırı bu işlem için herhangi bir açıklama getirilmemiştir. Ayrıca; her ne kadar Dışişleri Bakanlığı ile yapılan protokolün

“Taslak Protokol” ve Üniversite Yönetim Kurulu Kararı'nın bir onaylama işlemi olarak değil bir tahsis kararı olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmişse de bulguya konu edilen protokol üzerinde söz konusu protokolün taslak protokol olduğuna dair bir ibare bulunmamaktadır. Buna ek olarak söz konusu protokolün 6 ncı maddesinde; “İşbu protokol Bakanlık ve Üniversitenin ilgili birimlerince karar alındıktan sonra yürürlüğe girecektir.” denilmektedir. Üniversite Yönetim Kurulu'nun 05.06.2008 tarihli protokolü 20 gün öncesinden 15.05.2008 tarihinde onaylamasının yani daha imzalanmamış bir protokolü onaylamasının hukuki açıklamasının da Kamu İdaresi tarafından yapılamadığı görülmektedir.

Bulgumuzun B şikkı ilgili olarak ise; herhangi bir belge bulunamadığı belirtilmiştir. Bulguda sayılan bono, mücevherat, tablo, mobilya, nakit ve her cins kıymetin akıbetinin ne olduğu belli değildir.

Buna göre; yukarıda belirtilen 5018 sayılı kanunun 40 ıncı maddesine aykırı tahsisinin, Üniversite Yönetim Kurulu'nca 20 gün sonra imzalanacak olan protokolün onaylanması işleminin ve bağışlanan her cins değerli kıymete ait her hangi bir kayıt ya da belge bulunmaması hususlarının gerekli inceleme ve soruşturmanın yapılarak sonuçlarının Başkanlığımıza gönderilmesini teminen Yükseköğretim Kurumu'na bildirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Tarihi ve Sanat Değeri Olan Demirbaşların 255.06 Hesap Kodunda Takip Edilmemesi

Üniversite bünyesinde bulunan tarihi ve sanat değeri olan çok sayıda demirbaş niteliğindeki malzemenin 255.06 hesapta kayıtlı olmadığı, tarihi ve sanat değeri olmayan bazı demirbaşların ise hatalı olarak bu hesapta takip edildiği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği eki olan Taşınır Kod Listesinde tarihi veya sanat değeri olan demirbaşların 255 06 kodunda takip edileceği belirtilerek;

255 06 01 Etnografik Eserler

255 06 02 Arkeolojik Eserler

255 06 03 Geleneksel Türk Süslemeleri

255 06 04 Güzel Sanat Eserleri

255 06 05 Kitap, Belge, El Yazmaları ve Nadir Eserler

255 06 06 Para, Pul, Sikke ve Madalyonlar

255 06 07 Tabletler

255 06 08 Mühür ve Mühür Baskıları

255 06 09 Arşiv Vesikaları

255 06 10 Fosiller

Grubuna kaydedileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yerinde denetim sırasında; İ.Ü. Rektörlük Binasının içinde bulunan ve tarihi eser niteliğinde olan çok sayıda avize ile Osmanlı padişahlarından II. Abdülhamit tarafından yapılan çalışma masaları ve kütüphanelerin bu hesap kodunda kayıtlı olmadığı tespit edilmiştir. Yine; İstanbul Güzel Sanatlar Akademisi emekli profesörlerinden Feyhaman DURAN tarafından Üniversite'ye verilen 20.03.1962 tarihli dilekçe ile “taşınır ve taşınmaz malların muhafazası” şartıyla bağışlanan “Feyhaman Duran Sanat Evi”nin tapusu 06.12.1962 tarihinde Üniversite adına çıkarılmış olup, içerisindeki tarihi değer taşıyan tablo ve eşyaların, 1996 yılında Sayıştay tarafından özel olarak görevlendirilen bir denetçi tarafından sayımı yapılmış ve tutanak altına alınmış olmasına karşın, halen “envanter çalışmalarının tamamlanmadığı” öne sürülerek 255.06 hesaba kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Uzun süre önce Üniversitenin sahipliğine bırakılan tarihi eserlerin halen kayıt altına alınmamış olması büyük bir risk olarak algılanmış olup, günümüze kadar gelen eserlerin aslında olması gerekenden az olup olmadığı hususunun ayrıca sorgulanması gereklidir.

Diğer taraftan; Üniversitenin çeşitli birimlerinde bulunan ve “tarihi eser” niteliği taşımayan matbu kitaplar ile 1998 yılında alınan bazı mühürler ile tabloların hataen 255.06 kodunun ilgili alt kodlarına kaydedildiği anlaşılmıştır. Söz konusu demirbaşların 255.06 kodunda kayıtlı demirbaşlardan düşülmesi gerekmekte olup yukarıda açıklanan nedenlerle 255 Demirbaşlar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı, bunun da mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının 08.02.2016 tarih ve 48269 sayılı tamimiyle bundan böyle tarihi ve sanat değeri olan demirbaşların 255.06 hesap kodunda takip edilmesi hususunda bilgilendirme yapılmış olup, gerekli düzeltmelerin gerçekleştirildiği beyan edilmiş ancak düzeltmelere ilişkin herhangi bir belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta, çıkarılan tamim

doğrultusunda gerekli düzeltmelerin gerçekleştirildiği beyan edilmişse de düzeltmelere ilişkin herhangi bir belge gönderilmemiştir.

Bulgumuzda ayrıntılarıyla açıklandığı üzere; uzun süre önce Üniversitenin sahipliğine bırakılan tarihi eserlerin halen kayıt altına alınmamış olması tarafımızca büyük bir risk olarak algılanmıştır.

Bir taraftan 255.06 kodunda takip edilmesi gereken tarihi değer taşıyan eserlerin bu gruba kaydedilmemiş olması, diğer taraftan da; Üniversitenin çeşitli birimlerinde bulunan ve “tarihi eser” niteliği taşımayan bazı materyallerin 255.06 kodunun ilgili alt kodlarına kaydedilmesi nedenleriyle 255 Demirbaşlar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı, bunun da mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği sonucuna varılmıştır. Ancak 255.06 kodundaki hata tutarı veri yetersizliği nedeniyle tespit edilememiştir.

BULGU 3: 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurumun 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında “Belediyelere Verilen Depozito ve Teminatlar” başlığı altında 94.325,00 TL tutarında teminat kayıtlı olup bu rakamın; belediyelere verilen yol yapım vb. işler için verilen teminatlardan oluştuğu, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin yürürlüğe girdiği tarihten sonra elektrik ve doğalgaz dağıtım şirketlerine verilen güvence bedelleri ile belediyelere ödenen su abonelik bedellerinin takip edilmesi gereken 226 hesabın ise kurumun mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

Üniversite bünyesinde İstanbul merkez ve değişik ilçelerinde birçok fakülte ve MYO’nun bulunması ve söz konusu binaların su, elektrik vb. abonelikleri için ilgili belediyelere ve elektrik/doğalgaz dağıtım şirketlerine yatırılan meblağlar İdare tarafından tespit edilip tarafımıza bildirilememiştir.

226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının işleyişi Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 142 ve 143 üncü maddelerinde düzenlenmiş olup söz konusu maddelerde bu hesabın:

- Kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı,

- Bir yıldan daha uzun bir süre için bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen

depozito ve teminatların bir taraftan bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği,

- Bir yıldan daha uzun bir süre için verilen diğer depozito ve teminatların bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği,

- Bütçeye gider kaydı suretiyle verilen depozito ve teminatlardan geri alınanlar veya mahsup edilenlerin bir taraftan bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan geri alınan tutarların 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği,

- Verilen depozito ve teminatlar hesabında kayıtlı diğer tutarlardan geri alınanların veya mahsup edilenler bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği ve

- Verilen depozito ve teminatlar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inen tutarların bu hesaba alacak, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bu haliyle 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmeyen çok sayıda abonelik bedeli olduğu, bunun da mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini etkilediği açıktır. Ancak veri yetersizliği nedeniyle tablolardaki hata tutarı tespit edilememiştir.

Kamu idaresi cevabında; Üniversite harcama birimleri tarafından verilen depozito ve teminatların, 2015 yılı sonu itibariyle Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenilmeye başlanıldığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare cevabında 2016 yılından itibaren uygulamanın düzeltildiğini bildirmiştir. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar elektrik ve doğalgaz dağıtım şirketlerine verilen güvence bedelleri ile belediyelere ödenen su abonelik bedellerinin takip edilmesi gereken 226 hesaba kaydedilmediği açıktır.

Bu haliyle 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmeyen çok sayıda abonelik bedeli olduğu, bunun da mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini etkilediği değerlendirilmiştir. Ancak veri yetersizliği nedeniyle tablolardaki hata tutarı tespit

edilememiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Üniversitesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Dönen Varlıklar (126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı), Duran Varlıklar (226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı) ve Faaliyet Hesapları (600 Gelirler Hesabı) hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kıdem Tazminatları ve Karşılıklarının İzlenmesi İçin Kullanılması Gereken 372 ve 472 Hesapların Mali Tablolarda Yer Almaması

Üniversitede işçi statüsünde çalışan (hizmet alımı yoluyla çalıştırılanlar dahil) personel için kıdem tazminatları karşılığı olarak herhangi bir miktar hesaplanıp ayrılmadığı ve yapılan bu hatanın sonucu olarak ta 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının mali tablolarda yer almadığı, bunun da mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Hesap Planı” başlıklı 8 inci maddesinde Kurumun uygulamakla yükümlü olduğu hesap planı içinde yer alan ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar belirtilmiştir. Buna göre Ajansların hesap planı içinde:

3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar

.....

37 Borç ve Gider Karşılıkları

372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı

4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar

.....

47 Borç ve Gider Karşılıkları

472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı

Ana hesap/hesap grupları ve hesapları yer almakta olup 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişinin düzenlendiği 284 üncü maddesinde Kıdem tazminatı karşılığı hesabının, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda bu hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Yine 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişinin düzenlendiği 330 ve 331 inci maddelerde 47 Borç ve Gider Karşılıkları hesap grubunun, mevzuatı gereğince belirlenen

esaslar çerçevesinde ayrılacak uzun vadeli her türlü borç ve gider karşılığının izlenmesi için kullanılacağı açıklanmış olup, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının da belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı açıklanmıştır.

Kurumun 2015 yılı işlem ve faaliyetleri ile bunlara ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde; kurumda işçi statüsünde çalışanlar için mevzuatında belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılması ve 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gereken karşılıkların hiç ayrılmadığı ve dolayısıyla bu hesapların mali tablolarda yer almadığı, 2015 yılı içerisinde emekli olan işçilere ödenen kıdem tazminatlarının doğrudan gider hesaplarında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Özel Bütçeli İdare olarak, bugüne kadar personel gideri (hazine yardımı destekli) ödemelerinde herhangi bir sıkıntı yaşanmadığından bu hesap kayıtlarının kullanılmadığı, ayrıca konu hakkında, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından Üniversitede işçi statüsünde çalışan (hizmet alımı ile çalışanlar dahil) personele ait kıdem tazminatları için kullanılması öngörülen 372 ve 472 hesapların mali tablolarda yer alması ile ilgili bir düzenleme yapılmasının da beklenildiği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumda işçi statüsünde çalışanlar için mevzuatında belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılması ve 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gereken karşılıkların hiç ayrılmadığı, 2015 yılında emekli olan personele ödenen kıdem tazminatlarının doğrudan gider hesaplarında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

BULGU 2: İstanbul Üniversitesi'nin Farklı Birimleri Tarafından Aynı Dönemler İçin Gerçekleştirilen Genel Temizlik İhalelerinde Bazı Birimlerin Mükerrer Olarak Her İki İhale Kapsamına da Dahil Edilmesi

İstanbul Üniversitesi Genel Temizlik İhalelerinin dosyaları üzerinden yapılan denetimlerde; Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı ile İdari Mali İşler Daire Başkanlığınca aynı dönemler için gerçekleştirilen temizlik ihalelerinde, Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı bünyesindeki bazı birimlerin her iki ihaleye de dahil edildiği tespit edilmiştir. Yapılan denetimde konuya ilişkin tespit edilen hususlar aşağıdaki gibidir:

1- 02.01.2015-30.04.2015 tarihleri arasında uygulanan Genel Temizlik İhaleleri

İstanbul Üniversitesi İdari Mali İşler Daire Başkanlığınca 02.12.2013 tarihinde ihalesi

yapılan 2013/150824 (02.05.2014-30.04.2015) ihale kayıt nolu Malzemeli Genel Temizlik İşine ait ihale dokümanı içerisinde yer alan İdari Şartnamenin 2 nci ve Teknik Şartnamenin 1 ve 2 nci maddelerinde genel temizlik hizmetinin yapılacağı yerler ve kişi sayısı şu şekilde belirlenmiştir;

“...2. Kısım Rektörlük ve bağlı birimler: 1- Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi 9 kişi ile, 2- İlahiyat Fakültesi 10 kişi ile, 3- Deniz Bilimleri ve İşletmeciliği Enstitüsü 2 kişi ile, 4- Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğü 1 kişi ile, ..., 20- Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı 2 kişi ile, ..., 22- Öğrenci Kültür Merkezi 2 kişi ile, ...”

İstanbul Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığınca 03.09.2014 tarihinde ihalesi yapılan 2014/86838 İhale kayıt nolu (02.01.2015-31.12.2015 tarihleri arasında) Genel Temizlik İşine ait ihale dokümanında yer alan Teknik Şartnamenin muhtelif maddelerinde işin yapılacağı yerler ve kişi sayısı ile ilgili olarak;

“Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı (7 kişi), Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğü (2 kişi) ile Öğrenci Kültür Merkezi(Spor salonu ile birlikte 8 kişi)” yer almaktadır.

Görüldüğü üzere İstanbul Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı, Öğrenci Kültür Merkezi ile Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğünün Genel Temizlik işi, 02.01.2015-30.04.2015 tarihleri arasında, hem İMİD tarafından ihalesi yapılan (2013/150824 ihale kayıt nolu) işin, hem de sonradan SKSDB tarafından ihalesi yapılan (2014/86838 İhale kayıt no lu) işin kapsamı dahilindedir.

2- 02.01.2015-31.12.2015 tarihleri arasında uygulanan Genel Temizlik İhaleleri

03.09.2014 tarihinde SKSDB tarafından ihalesi yapılan (2014/86838 İhale kayıt nolu) işin kapsamında “Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı (7 kişi) ve Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğü (2 kişi) ve Kültür Merkezi” bulunmaktayken; İstanbul Üniversitesi İdari Mali İşler Daire Başkanlığınca 06.01.2015 tarihinde ihalesi yapılan 2014/161625 (02.05.2015-31.12.2015) ihale kayıt nolu Genel Temizlik işine ait ihale dokümanında yer alan İdari Şartnamenin 2 nci ve Teknik Şartnamenin 1 ve 2 nci maddelerinde genel temizlik hizmetinin yapılacağı yerler ve kişi sayısı şu şekilde yer almaktadır;

“c) Yapılacağı yer: ..., 18- Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı toplam 5 Kişi ile

(Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı 2 kişi ile, Spor Birliği Müdürlüğü 1 kişi ile, Öğrenci Kültür Merkezi 2 kişi ile) .. ”

Görüldüğü üzere İstanbul Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı, Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğü ile Kültür Merkezinin Genel Temizlik işi, 02.01.2015-31.12.2015 tarihleri arasında, hem SKSDB tarafından ihalesi yapılan (2014/86838 İhale kayıt no lu) işin hem de sonradan İMİD tarafından ihalesi yapılan (2014/161625 ihale kayıt no lu) işin kapsamı dahilindedir.

3- Kapsamı çakışan Genel Temizlik İhalelerinin Malzemeli/Malzemesiz şeklinde farklı içeriklere sahip olmasının ihalelerin kontrolünü zorlaştırması,

İstanbul Üniversitesi Genel Temizlik İhalelerinden Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı tarafından yapılanlar malzemesiz temizlik ihalesi iken, İdari Mali İşler Daire Başkanlığınca aynı dönemler için gerçekleştirilen temizlik ihaleleri malzemeli temizlik ihalesidir. Genel Temizlik İhalelerinin Malzemeli/Malzemesiz şeklinde farklı içeriklere sahip olması ile bu ihalelerin yukarıda ayrıntısına yer verilen üniversitenin bazı birimleri için kapsamının çakışmasının; ilgili birimin temizlik malzemesinin kim tarafından alınacağına belli olmamasına ve malzeme dahil ihalenin temizlik malzemeleri yönüyle kontrol teşkilatı tarafından yapılacak denetimlerin etkinliğinin azalmasına sebep olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığının Üniversite öğrencilerine Beslenme, Sağlık, Spor ve Kültür hizmeti verdiği, bu hizmetler için Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı bütçesinden öğrencilerin hizmet alanlarına yönelik malzemesiz temizlik ihalesi yapıldığı diğer taraftan personelin ve idari hizmet alanlarına ilişkin temizlik ihalesi ise, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından malzemeli temizlik ihalesi şeklinde yapıldığı, bütçe uygulamaları gereği iki bütçe de ayrı başkanlıklarda bütçelendiğinden dolayı temizlik ihalelilerinde mükerrerlik bulunmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı ile İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığının ayrı bütçelendiği ve temizlik ihalelerinin farklı nitelikte olduğundan hareketle temizlik ihalelilerinde mükerrerlik bulunmadığı ifade edilmiştir. İdarenin göndermiş olduğu cevapta yer alan Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı ile İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığının ayrı bütçelendiği ve temizlik ihalelerinin farklı nitelikte olduğu hususu zaten bulgu metninde de detaylı bir şekilde

vurgulanmış ve açıklanmıştır. Ancak bulguda tespate konu husus bu iki harcama biriminin malzemeli-malzemesiz şeklinde farklı nitelikte yapmış olduğu iki ihalenin bazı birimler için kapsam yönüyle mükerrerliğe yol açmasıdır. Yani;

İstanbul Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı, Öğrenci Kültür Merkezi ile Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğünün Genel Temizlik işi, 02.01.2015-30.04.2015 tarihleri arasında, hem İMİD tarafından ihalesi yapılan (2013/150824 ihale kayıt nolu) işin, hem de sonradan SKSDB tarafından ihalesi yapılan (2014/86838 İhale kayıt numaralı) işin kapsamı dahilindedir.

Aynı şekilde İstanbul Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı, Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Spor Birliği Müdürlüğü ile Kültür Merkezinin Genel Temizlik işi, 02.01.2015-31.12.2015 tarihleri arasında, hem SKSDB tarafından ihalesi yapılan (2014/86838 İhale kayıt no lu) işin hem de sonradan İMİD tarafından ihalesi yapılan (2014/161625 ihale kayıt no lu) işin kapsamı dahilindedir.

Sonuç olarak farklı harcama birimleri tarafından yapılan bu şekilde kapsamı çakışan Genel Temizlik İhalelerinin Malzemeli/Malzemesiz şeklinde farklı içeriklere sahip olmasının bulguda belirtilen nedenlerle ihalelerin kontrolünü zorlaştıracığı ve kontrol teşkilatı tarafından yapılacak denetimlerin etkinliğinin azalmasına sebep olacağı, Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı ile İdari Mali İşler Daire Başkanlığı ihalelerinin tek bir ihale yapılarak gerçekleştirilmesinin bu olumsuzlukları ortadan kaldıracağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Üniversiteye Ait veya Tahsisli Olan Taşınmazların Cins Tashihleri İle Bu Konuda Gerekli Yazışmaların Yapılmaması

13.09.2006 Tarih ve 2006/10970 no lu Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinde Cins tashihi; “Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi ifade eder” şeklinde tanımlanmış olup cins tashihlerinin yapılması ile ilgili olarak aynı Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde “Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar” denilmiş ve takip eden fıkrada; “Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin

durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihiine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilerek cins tashihi işlemlerinin taşınmaz maliki durumunda olan kurumlar tarafından kullanıcı konumunda olan kurumların yazısı üzerine yapılacağı, eğer taşınmazı bizzat malik kurumların kendisi kullanıyor ise bu kurumlar tarafından tüm işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

İstanbul Üniversitesi 2015 yılı Mali Denetimi sırasında; Üniversitenin kendi mülkiyetinde olan taşınmazlar ve Üniversiteye tahsisli taşınmazlar ile ilgili envanter çalışmalarının devam ettiği, bu envanter çalışmaları neticesinde Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz formlarının doldurulmaya başlandığı, ancak, bu formlarda yer alan bilgilere göre pek çok taşınmazın mevcut kullanım şekliyle tapu kayıtlarının farklı olduğu görülmüştür. Üniversite taşınmaz envanterlerinde yer alan ve mevcut kullanım şekliyle tapu kayıtları farklı olan bu taşınmazlar ile ilgili yapılan denetimlerde; üniversitenin kendi mülkiyetinde olan bu durumdaki taşınmazlara yönelik olarak tapuda cins tashihi işlemi ile ilgili her hangi bir işlem yapılmadığı; Üniversiteye tahsisli taşınmazlardan mevcut kullanım şekliyle tapu kayıtları farklı olan taşınmazlar için ise malik konumunda olan idareler ile herhangi bir yazışma yapılmadığı tespit edilmiştir. Tapu kayıtları üzerinde gerekli düzeltme işlemlerinin ivedilikle yapılması, böylece taşınmazların mevcut kullanım şekilleriyle tapu kayıtları ile uyumlu hale getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Cins tashihlerinin tamamlanma işlemlerinin ilgili yönetmelik gereğince 2016 yıl sonuna kadar devam edeceği, Üniversitenin yapısal büyüklüğü göz önüne alındığında diğer kamu idareleri ile de görüşülerek mali yükün hesaplanmasının gerektiği, bu mali yükün hesaplanması ve ödeneğin temini ile birlikte kamu idareleri ile yapılan görüşmeler sonunda ancak cins tashihlerine başlanabileceği, Üniversiteye tahsisli taşınmaz malların mülkiyet sahibi kamu kurum ve kuruluşlarına cins tashihlerine ilişkin talep yazılarının gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi verilen cevapta “Üniversiteye tahsisli taşınmaz malların mülkiyet sahibi kamu kurum ve kuruluşlarına cins tashihlerine ilişkin talep yazılarının gönderildiği” ifade edilmiş olup söz konusu yazışma da ayrıca göndermiştir. Cins tashihlerinin tamamlanma işlemlerinin ilgili yönetmelik gereğince yıl sonuna kadar tamamlanıp tamamlanmadığı 2016 yılı denetimlerinde ayrıca kontrol edilecektir.

BULGU 4: Bilişim Sisteminin Değerlendirilmesi

Bilişim sistemiyle ilgili olarak Bütünleşik Kalite Yönetim Sistemi dökümanlarında politika ve prosedürler mevcuttur. Risk değerlendirmeleriyle ilgili olarak Bilişim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Risk kütüğü proje bazlı büyük çalışmalarda tutulmaya başlanmıştır.

Sistem ve sunucu katmanlarında ve uygulamalarda belirlenen rol ve unvanlara göre yetkilendirilmiş personelin erişimine izin verilmektedir. Birim yöneticilerinin talebi ve üst yönetimin uygun görüşü doğrultusunda uygulamalarda yetkilendirmeler yapılmaktadır. Rol ve yetki dağılımı kullanıcının ihtiyaç duyduğu kadar yetki ile sınırlanmaktadır. Parola Kullanım Talimatı mevcuttur. Kritik sunucular üzerinde bütünlük kontrolü (integritiy check) yapan yazılımlar mevcuttur. Sunucu Yönetim Prosedürü kapsamında çalışmalar yürütülmektedir. Tüm işlemlere ait kayıtların yanı sıra bu kayıtların hangi kullanıcı tarafından hangi tarihte hangi kaynak (pc, sunucu vb.) kullanılarak yapıldığına dair günlük kayıtları (log) tutulmaktadır.

İç denetim birimi tarafından Kamu Bilgi Teknolojileri Denetim Rehberi uyarınca denetim gerçekleştirilmiştir. İÜ Elektronik Belge ve Doküman Yönetim Sistemi (EBYS) Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından incelenmiştir. Ağ ve Sistem Güvenliği açısından sistemler bağımsız kuruluşlar tarafından denetlenmektedir.

Sistemlerin ilk kurulumu ve geliştirilmesi sırasında yazılım grubu içerisinde testler yerine getirilmekte, sistem yönetim grubunda ise donanımların kurulumu ve bakımı sırasında testler icra edilmektedir.

Yazılım geliştirme fazlarında yapılan testler raporlanmakta ve arşivlenebilmekte, sistem kurulumlarına ait mal kabulünde ilgili testler neticelendirilip kayıt altına alınmaktadır.

Yönetim, sorunları gidermek için alınan önlemlerin etkin bir şekilde uygulanmasını gözetmektedir.

Bilgi güvenliğiyle ilgili sorumluluklar Ağ ve Sistem Güvenliği Prosedüründe tanımlanmıştır.

Bilişim sistemine ilişkin güvenlik planları, Bütünleşik Kalite Yönetim Sistemi (BKYS) dökümanları içerisinde bulunan standartlar ve prosedürlerle desteklenmektedir.

Güvenlik planları, Bilişim Koordinasyon Kurulu tarafından oluşturulmakta ve duyurulmaktadır. Güvenlik planı uygun aralıklarla güncellenmektedir. Kullanıcılara, organizasyonun bilgi güvenliği konusundaki politikalarını ve kendilerinden beklenen güvenlik önlemlerini açıklayıcı e-postalar gönderilmekte, web sayfasında duyurular yapılmaktadır.

Sistemde yer alan veriler üzerinde yapılan değişikliklerle ilgili olarak Sistem Yönetim Prosedürü içerisinde log yönetim süreci kapsamında kayıtlar tutulmaktadır.

Bilişim sistemlerine ilişkin oluşturulan politika ve prosedürler yasalara ve düzenlemelere uygundur. Kullanılan tüm üçüncü parti yazılımlar lisanslandırılarak kullanılmaktadır.

Üçüncü kişilerden bilişim sistemleri ile ilgili olarak yapılan hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuat (yönetmeliklerde) öngörülen düzenlemelere uyulmaktadır.

Kurum yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin yazılı politika ve prosedürlere sahiptir. Yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin projeler üst yönetim tarafından onaylanmaktadır. Kurum bünyesinde geliştirilen yazılımlar Yazılım Geliştirme Prosedürü çerçevesinde test edilmektedir.

Kurumun BS teçhizatı, yazılım ve verilerin fiziksel güvenliği ile ilgili olarak Sistem Odaları Kullanım Talimatı mevcuttur. BS unsurlarının bulunduğu bina ya da odaya erişim için kullanılan kapılar kilitli tutulmaktadır. Sistem odalarına şu an için anahtarla erişim mevcut olup kartla giriş için çalışmalar devam etmektedir. BS bulunduğu yerlere gelen ziyaretçiler için ziyaretçi kayıt defteri tutulmaktadır. Stratejik noktalara video kameralar konulmuştur. Hassas ve kıymetli donanım parçaları kilitlenmek suretiyle muhafaza edilmektedir. BS bulunduğu odaya giriş ve çıkışlar için güvenlik görevlileri istihdam edilmiştir. Yangın alarmı ve uygun yangın söndürme sistemleri kurulmuştur. Su baskınına karşı donanım yerden yüksekte kurulmuştur. Elektrik kaynaklı problemler yaşanmaması için kgk ve jeneratör mevcuttur.

Kurum bilişim sistemlerini etkin şekilde koruyacak sürekli güncellenen virüs koruma yazılımları ve firewall kullanılmaktadır. Veriler uygun şekilde yedeklenmektedir.

Kurumun kullanıcı şifreleriyle ilgili bir Parola Kullanım Talimatı mevcuttur. Kullanıcı

şifreleri şifre dosyalarında kodlanarak korunmakta, yazılan şifreler ekranda görünmemektedir. Belirli bir uygulama içerisinde çalışması gereken personelin diğer uygulamalara erişimi engellenmekte, kullanıcıların sisteme erişimleri yetki ve sorumluluklarına bağlı olarak sınırlandırılmaktadır. Sisteme şifre ile giriş yapıldıktan sonra, sistem açık bırakılarak belirli bir süre kullanılmadığında otomatik olarak kapanmaktadır. Sisteme yetkisiz giriş denemeleri kullanıcı kütüklerine kaydedilip periyodik olarak gözden geçirilmektedir. Saldırı olarak tarif edilebilecek giriş denemeleri tutanak ile üst yönetime raporlanmaktadır. Kurumdan ayrılan personelin sisteme erişim yetkileri derhal kaldırılmaktadır. Sistem yöneticilerinin ayrıcalıklı yetkilerini nasıl kullandıkları takip edilmemektedir.

Eksiklikler:

Ağ ve Sistem Güvenlik Prosedürü, Sistem Odaları Erişim Talimatı, Ağ Kullanım Talimatı, Yurtlar Ağ Kullanım Talimatı, İ.Ü. Yerel Alan Ağında 5651 Sayılı Kanun Uyarınca Uyulması Gereken Kurallar Talimatı gibi prosedür ve talimatlar bulunmakla beraber donanım, yazılım, veri ve programlara erişimin yetkili kullanıcılarla sınırlandırıldığı güvence altına alan, BS güvenliğini kapsayan ayrıca bir politika dokümanı henüz hazırlanmış değildir.

Yeni sistem kullanımında olan sistemden farklı bir ortamda geliştirilmekte ancak, aynı anda iki sistem aktif olarak kullanılmamaktadır.

İşten kovulan veya ayrılan personelle ilgili olarak güvenlik görevlilerine yazılı bilgi ulaştırılmamaktadır. Mesai dışında çalışan güvenlik görevlisi ve temizlikçi gibi personelle ilgili olarak özel kontrol mekanizmaları ihdas edilmemiştir. Ana bilgisayar odası veya veri depolama birimi gibi hassas bölgelere giriş kodu mevcut değildir. Hırsız alarmı yoktur.

Olağanüstü durumlara ilişkin plan hazırlık aşamasındadır. Veri transferine ilişkin süreçler belirlenmemiştir.

Sisteme uzaktan çevirmeli bağlantı kullanılmak suretiyle sağlanabilecek erişimlerle ilgili yeterli güvenlik önlemleri yoktur. İşletim sisteminde, ağ altyapısında ve yazılımlarda değişiklikler yapıldığında, sistemin güvenliğinin önceden belirlenmiş standartlarda tekrar sağlanması için, mantıksal erişim yolları analizi güncellenmemektedir. Kullanımına son verilen veya başka bir yere gönderilen bilgisayar malzemeleri üzerinde yer alan hassas verilerin ve yazılımların silinmesini öngören yazılı bir süreç bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Erişim Kontrol Talimatı hazırlanmaya başlanıldığı, talimat hazırlanınca ayrıca sunulacağı, Kurumun büyüklüğü ve fiziksel lokasyon ve birimler arası süreç farklılıkları ile insan gücünün sınırlı oluşu göz önüne alındığında iki sistemin aynı anda kullanılması önerisinin/tespitin yerine getirilmesinin kısa vadede mümkün görünmediği,

İşten kovulan veya ayrılan personelin isimlerinin güvenlik görevlilerine bildirilmesi gerektiği hususu ile ilgili Personel Daire Başkanlığına resmi yazı yazıldığı,

Sistem odalarına girişlerde kamera kontrollü elektronik kartlar ile giriş yapılması için proje hazırlanmakta olduğu, 2016 yılı içinde sistem odalarına erişimin elektronik geçişler ile sağlanacağı ve kayıt altına alınacağı,

Olağanüstü durumlara ilişkin plan hazırlık aşamasında olduğu, sel baskını, deprem, terör eylemleri vb. felaketler yaşandığında üniversitenin bir Felaketten Kurtarma Merkezi bulunmadığı, ancak 2013 yılı itibariyle yapılan sanallaştırma altyapısı kapsamında iki datacenter'dan oluşan ve aralarında 750m mesafe bulunan iki adet sistem odasına metrocluster yapı kurulduğu, bunun tam anlamıyla bir FKM olmasa da dataları binaların başına gelebilecek bölgesel olmayan felaketlerden (yangın, su baskını, tesisat kaynaklı elektrik kesintisi vb.) koruyabilecek, veri yedekliliğini ve sürekliliğini devam ettirebilen bir yapı olduğu, veri yedekleme işlemleri ile ilgili açıklamaların İÜ Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Sistem Yönetim Hizmetleri Prosedürü içerisinde anlatıldığı,

Mantıksal erişim yolları analizi olarak tarif edilen çalışmanın yapılabilmesi için sistem ve ağ katmanının da sürece dâhil edilerek servis haritalarının çıkarılmasının zorunlu olduğu ve ilgili sürece başlanacağı,

İÜ Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Bilgisayar Teknik Destek Hizmeti Prosedürü'nün güncellendiği, Prosedürün 5.4. Bilgisayar veya Bilgisayar Donanımlarını Hurdaya Ayırma adımı, sunucu, bilgisayar vb. bilgisayar malzemelerinin kullanımına son verilmesi veya başka bir yere gönderilmesi söz konusu olduğunda neler yapılacağı hususunun anlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi tarafından gönderilen cevaptan; bilişim sisteminde tespit edilerek bulgu konusu yapılan eksikliklerle ilgili çalışmaların başlatıldığı, bir kısmı ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapıldığı, bir kısmı üzerinde ise halen çalışıldığı anlaşılmıştır.

Kurumun bilişim sistemindeki çalışmalarını tamamlayıp tamamlamadığı hususu 2016

yılında izlenecektir.

BULGU 5: İç Kontrol Sisteminin Çalışmaması

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı RG de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1. Etik Değerler Sözleşmesi personel tarafından imzalanmamıştır.

İç Kontrol Uyum Eylem planında yer almasına karşın idarenin yöneticileri (iki fakülte hariç) hassas görevlere ilişkin prosedürleri tanımlamamıştır.

İç kontrol sistemi yönetim tarafından sahiplenilmemiştir. İç Kontrol Uyum Eylem Planının uygulanmasından sorumlu olan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu sadece planın hazırlanması aşamasında toplanmış ve çalışmış, daha sonra fiilen görev yapmamıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından mevzuat gereği her 6 ayda bir “Eylem Planı Raporu” hazırlanarak yönetime sunulmuş, iç kontrol sisteminin çalışması ile ilgili sıkıntılar yönetime iletildiği halde istenilen ilerleme sağlanamamıştır.

İç Kontrol Uyum Eylem Planında iç kontrol sistemi ve işleyişinin yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi için eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerine devam edileceği belirtilmiş, ancak, başlangıçta yapılan birkaç toplantıdan sonra eğitim süreci sona erdirilmiştir.

İdarenin yöneticilerinin iç kontrol sisteminin uygulanmasında personele örnek olması konusunda öngörülen eylem olarak İç Kontrol Uyum Eylem Planında yapılacak eylem olarak gösterilen; “En az 1 yıllık periyodik toplantılarda iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının değerlendirileceği” eylemi yöneticiler tarafından gerçekleştirilmemiştir.

Planda öngörülen ve personelin performansını ölçmeye yönelik olan kriterler belirlenmemiş, konuyla ilgili yönetmelik, yönerge ve/veya genelge çıkarılmamış ve Performans Değerlendirme Raporu hazırlanmamış, Yetki Devri Yönergesi çıkarılmamıştır.

2. İdare, 2015 yılı için amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlememiş ve

dolayısıyla riskleri bertaraf etmeye yönelik Risk Değerlendirme Raporu hazırlanmamıştır.

Uyum Eylem Planına paralel olarak Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik risklerin belirlenmesi maksadıyla bir risk belirleme ekibi oluşturulmuş, ancak yapısal (doğal) risk kriterlerin göz önüne alınarak yapılacağı bildirilen risk envanteri çıkarılmamış, risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin analiz edildiği Risk Analiz Raporu düzenlenmemiştir.

Yine planda yer alan ve risklere karşı alınacak önlemleri içeren Risk Eylem Planı da mevcut değildir.

3. Her bir faaliyet ve riskleri için uygun kontrol strateji ve yöntemleri (düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme vb) belirlenmemiş, diğer bir deyişle risk analizleri yapılmamıştır. İç Kontrol Uyum Eylem Planında öngörülen risklere karşı alınacak önlemleri belirleyerek, eylem planlarını yapacak çalışma grubu oluşturulmamış ve riskleri önlemeye yönelik eylem planı hazırlanmamıştır. Yapılan iş ve işlemler yöneticiler tarafından mevzuattaki düzenlemeler dikkate alınarak kontrol edilmemektedir.

Sürekli olarak (emeklilik, istifa vb. nedenlerle) görevden ayrılan personel yaptığı ve/veya yapacağı işleri bir rapor halinde görevlendirilen personele bildirmemektedir.

4. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmemiş ve duyurulmamıştır.

5. İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemektedir. Eksik yönlerin bildirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusunda süreç ve yöntem belirlenmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; İç kontrol sistemindeki eksikliklerin giderilmesi için çalışmaların başlatıldığı, bu çerçevede Etik Değerler Sözleşmesi'nin üniversite personeli tarafından imzalanması için tüm birimlere bilgilendirme yazısı ile dağıtım yapıldığı, hassas görevlerin tüm birimler tarafından tamamlanması ile ilgili olarak dağıtım yazısı yazıldığı, diğer konular hakkındaki çalışmaların halen devam ettiği,

Risk Eylem Planı ve Risk Değerlendirme Raporunun oluşturulması ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Uyumlaştırma Daire

Başkanlığı'nın çalışmasının beklendiği, söz konusu çalışma bittikten sonra Üniversite tarafından gerekli hazırlıkların yapılacağı,

Kamu İç Kontrol Standartları kapsamında belirlenen risk alanı ve risk analizlerinin Üniversite Kalite Koordinatörlüğü birimince yürütülen İSO kalite çalışmaları çerçevesine dahil edileceği,

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemlerinin tüm birimlerce belirlenmesi için duyuru yapıldığı ve iç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmesinin yönetim tarafından gündeme alındığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından gönderilen cevaptan; bulguya konu edilen iç kontrol sistemindeki eksikliklerin tamamlanması için gerekli çalışmaların başlatıldığı anlaşılmıştır. Bu konudaki gelişmeler 2016 yılında takip edilecektir.

BULGU 6: Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Ödemeleri Kamu Tarafından Üstlenilmesine Karşın Yüklenicinin Teklif Bileşenleri İçinde Yer Alan “Sözleşme ve Genel Giderler” Oranının Düşürülmemesi

Döner Sermaye Merkez İşletme Müdürlüğü tarafından yapılan 2071 kişilik Hizmet Alım İhalesine ait teknik şartnamenin 16 ncı maddesinde “.....Yüklenici, son hakedişini almadan önce personelin yasal tazminatlarını ve haklarını vererek idare ile ilişkilerini kesecek ve bunu idareye banka dekontları, banka kayıtları ve gerekli diğer yazılı evraklarla belgeleyeceklerdir. Çeşitli sebeplerden dolayı işten çıkartılan personelin kanun gereği ödenmesi gereken kıdem, ihbar tazminatı gibi yasal haklarından kaynaklanan tazminatlarını da yüklenici karşılayacaktır ve bunu yukarıda belirtildiği üzere idareye banka dekontları ile belgeleyecektir. Yüklenici ve çalışan personel idareden bu hususta hiçbir şekilde ödeme talebinde bulunamayacaktır.” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeye karşın hizmet alımı kapsamında İşletmede çalışırken emekliye ayrılan taşeron işçilerin mahkeme kararlarıyla üst işveren olan İşletmeden kıdem tazminatlarını aldıkları görülmüştür.

Bu durum sadece İ.Ü. Döner Sermaye Merkez İşletme Müdürlüğü'nde söz konusu olmayıp, Kamunun yaptığı “Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri”nin hemen hepsinde uygulama bu şekle dönüşmüştür. Kanun koyucu fiili durum ile mevzuatı uyumlaştırmak adına 11.09.2014 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması

İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun” un 8 inci maddesi ile yaptığı düzenleme kapsamında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan ihaleler kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesini hükme bağlamış, bu madde kapsamında alt işverenler yanında çalışan işçilerin bu işyerlerinde geçen hizmet süresinin hesabı, alt işverenden ve alt işveren işçisinden istenecek belgeler ve ödeme süreci ile ilgili diğer usul ve esasların Maliye Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumunun görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği şeklinde düzenleme yapılmıştır. Söz konusu “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik” 08.02.2015 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde; kamu kurum ve kuruluşları 11.09.2014 tarihinden itibaren hizmet alımı yoluyla çalıştırdıkları personelin kıdem tazminatlarının ödenmesinden sorumlu hale gelmiştir.

Hal böyle iken; yani artık yükleniciler kamuda hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarını ödeme yükümlülüğünden kurtulmuş iken kendilerine halen teklif bileşenleri arasında sayılan ve işçilere ödenecek kıdem tazminatı karşılıklarını da içeren Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler kaleminden % 4 oranında gider karşılığını tekliflerine eklemelerine izin veren mevzuatta herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

07.06.2014 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan KİK Tebliğinin 48 inci maddesinde aynen:

Madde 48 – Aynı Tebliğin 78.28 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki maddeler eklenmiştir.

“78.29. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde, sözleşme gideri ve genel giderler dahil toplam asgari işçilik maliyetinin altında işçilik bedeli sunan isteklilerin teklifleri, ihale dokümanına aykırı teklif sunulduğu gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılır.

78.30. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin teklif bedelleri varsa yüklenici karı ile aşağıdaki bileşenlerden oluşur:

a) Asgari İşçilik Maliyeti: İhale tarihinde yürürlükte bulunan brüt asgari ücret veya idari şartnamede brüt asgari ücretin yüzde (%) fazlası olarak belirlenen ücret (ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma saatlerine ilişkin ücretler dahil), nakdi yemek ve yol bedeli gibi prime esas

kazancın hesabında esas alınan işçiliğe bağlı diğer ödemeler ve işveren sigorta primlerinin toplam tutarı asgari işçilik maliyetini oluşturur.

b) İşçilikle Bağlantılı Ayni Giderler: İdari şartnamede işçi sayısı ile bağlantı olarak teklife dahil edilmesi öngörülen ayni giderler teklif bileşeni kabul edilir.

c) Hizmetin Yürütülmesine Yardımcı Unsurlar: İhale konusu hizmet işinin yürütülmesinde yardımcı nitelikte olan ve idari şartnamede belirtilen unsurlar teklif bileşeni kabul edilir.

ç) Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler: İhale ve sözleşmeye ilişkin damga vergileri, Kamu İhale Kurumu payı ve noter masrafları gibi sözleşme giderleri ile amortisman, kıdem ve ihbar tazminatları, ihale konusu işte kullanılacak giyim gideri, oryantasyon (ihale konusu işe uyum) eğitimi gideri, 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanı ücreti ile çalışanlara verilecek eğitim gideri, silahlı atış eğitim gideri, özel güvenlik mali sorumluluk sigortası gideri, yaka kartı, önemli bir bileşen olarak değerlendirilmeyen ilaçlama gideri, toplu ulaşım kartı bedeli ve bu nitelikteki genel giderleri karşılamak üzere, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir işçilik birim fiyatı üzerinden; işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemi/kalemleri için ise çalıştırılacak her bir personelin işçilik maliyeti üzerinden, % 4 oranında hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler teklif bileşeni olarak kabul edilir.”

Denilmektedir.

Görüleceği üzere yüklenicilerin, içinde işçilere ödenecek ihbar ve kıdem tazminatları da bulunan genel giderlerini karşılamak üzere birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir işçilik birim fiyatı üzerinden; işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemi/kalemleri için ise çalıştırılacak her bir personelin işçilik maliyeti üzerinden, %4 oranında hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderlerini teklif bileşeni olarak tekliflerine eklemeleri kabul edilmektedir.

11.09.2014 tarihinden itibaren kamuda hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin kıdem tazminatlarının ödenmesinden yüklenicilerin değil, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlu olması nedeniyle yükleniciler tarafından teklife eklenen Sözleşme Gideri ve Genel Giderler oranında bir düşme olması gerekirken mevzuatta bu yönde bir değişiklik yapılmamış olması nedeniyle yüklenicilerin halen tekliflerine %4 oranında sözleşme gideri ve genel gider eklemelerinin kamuyu zarara uğratici nitelik taşıdığı kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin kıdem tazminatlarının yüklenicilerin yerine ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi nedeniyle, sözkonusu mevzuatta değişiklik beklenildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; 11.09.2014 tarihinden itibaren kamuda hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin kıdem tazminatlarının ödenmesinden yükleniciler değil ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlu olması nedeniyle yükleniciler tarafından teklife eklenen Sözleşme Gideri ve Genel Giderler oranında bir düşme olması gerekirken mevzuatta bu yönde bir değişiklik yapılmamış olması nedeniyle yüklenicilerin halen tekliflerine % 4 oranında sözleşme gideri ve genel gider eklemelerinin kamuyu zarara uğraticı nitelik taşıdığı kanaatine varılmıştır.

BULGU 7: İstanbul Üniversitesi Beyazıt Yerleşkesi İçerisinde bulunan Bazı Eğitim Binalarının Kamulaştırma İşlemleri Tamamlanmadan İnşa Edilmiş Olması

Beyazıt Yerleşkesi içinde yer alan Önlisans Binasının (9 parsel), Fizik Binasının (91 parsel), Su ürünleri Fakültesi'nin 20, 21, 22, 53 ve 81 parsellerinin), Edebiyat Fakültesi'nin (50, 51 ve 80 parsellerinin) ve Açık ve Uzaktan Eğitim Merkezi'nin (42 parsel) üzerinde kurulu olduğu arazilerin şahıs arazileri olduğu ve kamulaştırma işlemleri yapılmadan binaların inşa edildiği anlaşılmıştır.

4734 sayılı İhale Kanunu'nun "Çeşitli Hükümler" başlıklı Beşinci Kısımında yer alan 62 nci maddede idarece uyulması gereken kurallar hükme bağlanmış olup (c) bendinde aynen:

"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar

Madde 62- Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

...

c) (Değişik: 18/4/2007-5625/5 md.) Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle

ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.” denilmektedir.

Benzeri düzenlemeler 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kamu ihaleleri için uygulanan 10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda da mevcuttur. Söz konusu Yasanın “İlkeler” başlıklı 2 nci maddesinde “... arsası temin edilmemiş, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış olan ... yapım işlerinde ihaleye çıkılmayacağı” hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki düzenlemelerden de görüleceği üzere kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış binaların yapımı için ihaleye çıkılması mümkün değil iken, Üniversitenin Beyazıt Yerleşkesinde bulunan çok sayıda binanın kapsadığı alanlarda yine çok sayıda şahsa/shahıslara ait parsellerin bulunduğu ve bu haliyle Kamunun söz konusu arsalarda işgalci konumunda olduğu, ileride ortaya çıkması muhtemel ihtilaflar sonucunda kamunun zarara uğramasının kaçınılmaz görüldüğü açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuza konu edilen hususun; ilgili dönemin şartları, bütçe imkanları ve eğitim faaliyetlerinin aksamaması v.b. gibi nedenlerle o zamanki ihtiyacı karşılamak için o dönemin yönetiminin takdirinde olarak gerçekleştiği ve geriye dönük herhangi bir işlem yapılamayacağı, 2015 yılında da kamulaştırma yapılmadan inşaat faaliyeti yapılmadığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; bulgumuzda ayrıntıları ile belirtildiği üzere; Üniversitenin Beyazıt Yerleşkesinde bulunan çok sayıda binanın kapsadığı alanlarda yine çok sayıda şahsa/shahıslara ait parsellerin bulunduğu ve bu haliyle Kamunun söz konusu arsalarda işgalci konumunda olduğu, ileride ortaya çıkması muhtemel ihtilaflar ve açılan/açılacak davalar sonucunda kamunun zarara uğramasının kaçınılmaz görüldüğü değerlendirilmiştir.

BULGU 8: Üniversiteye Ait Taşınmazların Başkaları Tarafından Kullanılması

1. Mülkiyeti Üniversiteye ait olan:
 - 580 ada 24, 26, 27, 28, 29 ve 30 parsellerin Emniyet Müdürlüğü’nün bahçesi olarak kullanıldığı,
 - 581 ada 15 parsel üzerinde Emniyete ait bir bina bulunduğu,

- 581 ada 11 parselin 13 m² lik kısmının Emniyet Binası, 39 m² lik kısmının da BEDAŞ tarafından yemekhane bahçesi olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan inceleme ve fiili denetim sonucunda; 15.02.1967 yılında istimlak yoluyla edinilen 581/11 parsel numarada bulunan altı 4 dükkan olarak tanzim edilmiş kagir binanın, söz konusu ada parsel üzerinde bulunmadığı, bunun yerinde Emniyet Müdürlüğü'ne ait bir binanın olduğu, parsellerin bir kısmının Emniyet tarafından bahçe olarak, bir kısmının da özel bir şirket olan BEDAŞ tarafından yemekhane olarak kullanıldığı, parsel üzerinde bulunan kargir binanın ne zaman ve ne şekilde yıkıldığı hususu belli olmadığı gibi söz konusu alanın Emniyet Müdürlüğü ile BEDAŞ'a verildiğine dair herhangi bir izin/tahsis yazısının da bulunmadığı görülmüştür.

Özellikle tamamı özel şirket statüsünde olan BEDAŞ tarafından kullanılan kamu arazisi ile ilgili olarak gerekli işlemlerin ivedilikle başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

2. İstanbul Üniversitesi 2015 yılı hesap ve işlemlerinin yerinde incelenmesi sırasında yapılan fiziki denetim sonucunda; 1102 ada ve 3 parselin mülkiyeti İstanbul Üniversitesine ait olmasına rağmen söz konusu taşınmaz üzerinde T.C. Sağlık Bakanlığı İstanbul Haseki Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin yemekhane mutfağı ve soyunma odalarının bulunduğu, söz konusu kullanım ile ilgili İstanbul Üniversitesi ile T.C. Sağlık Bakanlığı İstanbul Haseki Eğitim ve Araştırma Hastanesi arasında herhangi bir anlaşma protokol ya da kullanıma ilişkin bir tahsis olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Söz konusu mülkiyeti Üniversitemize ait taşınmaz mallar ile ilgili olarak görevlendirilen komisyonca fiili tespitler yapılarak durumun tutanak altına alındığı, fiili tespitler sonucunda Ecrimisil Komisyonunca "Fuzuli Şagil" olmasından kaynaklı adı geçen kamu kurum ve kuruluşlarına ecrimisil tahakkuk ettirildiği ve ihbarname gönderildiği, durumun sonuçlanmasına esas işlemlerin devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin konu ile ilgili yaptığı işlemler ve sonuçları 2016 yılında incelenecektir.

BULGU 9: Üniversite Bünyesindeki Alanlarda “Otomat (Sıcak-Soğuk-Yiyecek-İçecek) Alanları Kiralama İşi” ile İlgili Olarak Yapılan Hatalı İşlemler

1. İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü tarafından yapılan ve aynı firma uhdesinde kalan 2 ayrı “Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşi” ile ilgili olarak; sözleşme ve şartnamede yer almasına rağmen gecikme durumunda ihtarname çekilmediği, gecikmenin devam etmesi durumunda ise; kesin teminatın gelir kaydedilip cari yıl kirasının tazminat olarak alınması gerekirken bu işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kiralama Sözleşmesi’nin:

- “Kira Süresi” başlıklı 2 inci maddesinde aynen;

“...Yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren başlar.”

- “Kira Bedeli” başlıklı 3 üncü maddesinde aynen;

“...Kira bedeli sözleşme öncesinde kira bedelinin ¼ peşin olarak, kalanı 3’er aylık dönemler halinde 3 eşit taksitle peşin olarak tahsil edilecektir...”

Kira bedelleri tahsil edilecek ayın 10 uncu gününe kadar ödenir...”

- “Fesih Yetkisi” başlıklı 12 inci maddesinde de aynen;

“...Kiracının, Kira dönemi sona ermeden faaliyetini durdurması, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halleri ile kira bedelleri tahsil edilecek ayın 10 uncu gününe kadar ödenmemesi durumunda 2886 sayılı kanununun 62 inci maddesine göre en az on gün süreli nedenleri açıkça belirtilerek İdarenin ihtarnamesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde ayrıca tebligat yapmaya gerek kalmaksızın fesh edilecek kesin teminat irad kaydedilecek ve son cari yıl kira bedeli tazminat olarak tahsil edilecektir. Sözleşmenin fesh edildiği tarihten sonraki döneme ilişkin varsa cari yıl kira bedeli öncelikle kiracıdan alınacak tazminata mahsup edilir...” denilmektedir.

Yine ilgili kiralama işi kapsamında düzenlenen Kira Şartnamesi’nin 9 uncu maddesinde de aynen;

“...Taşınmazın kiralanmasına ilişkin sözleşmenin imzalanması ile başlayacak 3’er aylık dönem kira bedeli, karar pulu, kesin teminat ile birlikte peşin olarak ilgili hesaba yatırılır. Kira bedelleri yatırılacak ayın 10 uncu gününe kadar ödenir...” şeklinde bir düzenleme yer almaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda; sıcak-soğuk içecek otomat yerlerini kiralayan firmanın kira ödemelerini sözleşmesinde belirtilen periyotlarla yapmadığı anlaşılmıştır. Bu durumda

sözleşmeye göre en az 10 gün süreli ihtarname çekilmesi ve gecikmenin devam ettiği görülürse kesin teminatın gelir kaydedilip cari yıl kira bedelinin de tazminat olarak tahsil edilmesi gerekirken bu işlemin yapılmadığı görülmüştür.

Kira bedellerinin ödenmesi gereken tarihler, ödendiği tarihler ve gecikilen süreler aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 3: Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek-içecek) Alanları Kiralama İşine Ait Ödemeler Tablosu

16.10.2014 sözleşme tarihli ve 72.000 TL 3 aylık kira bedelli ve 1 yıllık 1. iş için		
Kiranın Ödenmesi Gereken Tarih	Kiranın Ödendiği Tarih	Gecikilen Gün
30.01.2015	11.03.2015	40 gün
30.04.2015	12.05.2015	12 gün
30.07.2015	05.08.2015	6 gün
16.02.2015 sözleşme tarihli ve 225.000 TL 3 aylık kira bedelli 8 ay 23 günlük 2. iş için		
Kiranın Ödenmesi Gereken Tarih	Kiranın Ödendiği Tarih (3 aylık peşin ödenmesi gerekirken 3 parçada ödenmiştir.)	Gecikilen Gün
23.05.2015	09.07.2015	74 gün
	19.06.2015	
	05.08.2015	
23.08.2015	09.10.2015	47 gün

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere ilgili firma 2015 yılı içinde ödemesi gereken 3'er aylık kira bedellerinin tamamını geç yatırmıştır. Toplamda 1 inci iş için 58, 2 inci iş için 121 günlük bir gecikme söz konusudur. İdarenin bu gecikmelere ilişkin bir ihtarname çekip gecikme durumunun devam etmesi halinde de kesin teminatı irat kaydedip 2015 yılı kira toplamını da tazminat olarak alması gerekirken, söz konusu gecikmeler dolayısıyla 6183 sayılı kanunun 51 inci maddesine göre hesaplanıp tahsil edilen gecikme cezası dışında herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür.

2. İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü tarafından yapılan ve aynı firma uhdesinde kalan 4 ayrı "Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşİ" ile ilgili olarak; sözleşme ve şartname hükümleri arasında esaslı farklılıklar olduğu görülmüştür.

Kira sözleşmesi ve şartname incelendiğinde ikisi arasında birçok uyumsuzluğa

rastlanmıştır. Ayrıca sözleşme ve şartname kendi içerisinde de tekrar eden hükümler, yanlış yapılan atıflar ve tanımlanamayan ifadeler içermektedir. Söz konusu uyumsuzlukların çoğu esaslı hata niteliğindedir. Örneğin; sözleşmede kira süresinin yer teslimi ile başlayacağı, ödemelerin de bu tarih esas alınarak 3'er aylık dönemlerde peşin olarak yapılacağı belirtilmiş olmasına karşın İdari Şartnamede kiralamanın sözleşmenin imzalanması ile başlayacağı ve ödemelerin 3'er aylık dönemlerde yapılacağı belirtilmiştir. Bu durumda tahsilatın sözleşme tarihine göre mi, yoksa iş yeri teslim tarihine göre mi yapılacağı belirsizdir. Buna ilave olarak sözleşme ve şartnamede kira bedellerinin yatırılacak ayın 10 uncu gününe kadar yapılması öngörülmüştür. Söz konusu hüküm 3 üncü farklı bir ödeme tarihini daha işaret etmektedir. Özetle ilgili kiralamaya ilişkin sözleşme ve İdari Şartnamenin özensiz bir şekilde hazırlandığı açık olup bundan böyle benzer kiralama işlerine ait sözleşme ve şartnamelerin görevlendirilen personel tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilerek hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

3. İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü tarafından yapılan ve aynı firma uhdesinde kalan 4 ayrı "Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşi" ile ilgili olarak; yüklenicinin edimini şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği, bu durumda uygulanacak ve birbiri ile uyumlu olmayan iki ayrı şartname maddesi olduğu ve idarenin de herhangi bir işlem tesis etmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu kiralamalara ait şartnamelerin:

- 19 uncu/20 inci maddesinde aynen; *"Kiracının kira dönemi sona ermeden faaliyetini durdurması, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işletme ruhsatının her ne sebeple olursa olsun iptal edilmesi hallerinde kira sözleşmesi 2886 sayılı Kanununun 62. maddesine göre tebligat yapmaya gerek kalmaksızın feshedilecek, kesin teminatı irad kaydedilecek ve son cari yıl kira bedeli tazminat olarak tahsil edilecektir..."*

- 34 üncü/35 inci maddesinde aynen; *"Taahhüdün yapılmaması; Sözleşme yapıldıktan sonra 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 63. Maddesinde yazılı hükümler dışında müşterinin, taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdün şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi üzerine idarenin en az 10 gün süreli ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme fesh edilerek hesabı gene hükümlere göre tasfiye edilir. Ayrıca 2886 sayılı kanununun 84. maddesi uygulanır. Gelir kaydedilen kesin teminat*

müşterinin borcundan mahsup edilemez.” ve

- 57 inci/58 inci maddesinde ise aynen; “Otomatlarda satılan yiyecek içecek fiyatları Yerleşkelerde bulunan kantinlerde satılan ürünlerin ve piyasa fiyatlarının üzerinde satılamayacaktır.” denilmektedir.

Bulguya eklenmiş olan 2 adet tutanakta bulunan fiyatlar ile İstanbul Üniversitesi Sosyal Tesisleri’ne ait 2015 yılı satış fiyatı listeleri birbiriyle karşılaştırıldığında; 9 kalem tüketim malzemesinin otomat fiyatlarının kantin fiyatlarından yüksek olduğu, bunun da yukarıda anılan şartnamelerin 57/58 inci maddesine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Bu durumda uygulanabilecek ve yukarıda anılan 2 ayrı şartname hükmü bulunmaktadır. Görüleceği üzere iki hüküm de birbirinden bağımsız işlem tesisini işaret etmektedir ki bu durum şartnamenin dikkatsizce hazırlandığının bir göstergesidir. Bu sebeple şartnamelerde aynı konu için farklı müeyyide getiren hükümlere yer verilmemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

4. İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü tarafından üçüncü kişilere kiralanan taşınmazların 2886-51/g’ye göre ihalesiz olarak kiralandığı ve söz konusu yerler için kira tespiti yapılırken herhangi nesnel bir ölçütün ortaya konmadığı görülmüştür.

Üniversiteye ait taşınmazların ihalesiz olarak kiralananmasının ve kira tespiti yapılırken nesnel ölçüt kullanılmamasının kamu zararına sebebiyet verebileceği açıktır. Örneğin; yüklenici şirket uhdesinde kalan 4 ayrı “Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşi” incelendiğinde aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo 4: Kiraya Verilen Otomat Alanlarının Sözleşmelerine İlişkin Veriler Tablosu

Sözleşme Tarihi	Kiraya Verilecek Otomat Yeri Sayısı	3 Aylık Kira Bedeli	Otomat Yeri Birim Aylık Kira Bedeli
24.01.2014	31	152.000,00 TL	1.634,41 TL
16.10.2014	58	72.000,00 TL	1.241,38 TL
16.02.2015	40	225.000,00 TL	1.875,00 TL
16.12.2015	181	304.080,00 TL	560,00 TL

Yukarıda da görüleceği üzere birim fiyat tespitinin nesnel ölçütler kullanılmadan yapıldığı açıktır. Zira birim fiyatlarla ne yıl arasında ne de kiralanan yer sayısı arasında bir bağlantı bulunmamaktadır. 16.02.2015 yılında birim kira tutarı 1.875,00 TL iken bu tutar 10 ay sonrasında 560,00 TL olmuştur. Birim kira tutarının artması gerekirken aksine bir durum

yaşanmıştır. Son iki kiralama üzerinden hesaplama yapılarak nesnel ölçütlerle birim fiyat tespiti yapılmış olsaydı 16.12.2015 yılında yapılmış olan kiralamanın 3 aylık gelirinin 304.080,00 TL yerine 1.018.125,00 TL olması gerekirdi. Yıllık olarak düşünüldüğünde; İstanbul Üniversitesi'nin sadece bu işin son sözleşmesi üzerinden muhtemel gelir kaybının 2.856.180,00 TL olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Bulgunun ilk 3 maddesiyle ilgili olarak; fesih işlemi uygulaması ve ihalenin yenilenerek tekrar kiralama işleminin yapılması sürecinin uzun olduğu, kurumun gelirlerinde düşüş olacağı sebepleriyle geç yatırılan kira bedellerinden gecikme bedeli tahsil edilerek kiralama işlemine devam edildiği, kira süresinin yer teslimi ile başladığı, kiralama sözleşmelerinde mevzuatına uygun gerekli düzeltmelerin kiracılar davet edilerek sulhen çözüm yoluna gidilerek yapılacağını beyan etmiştir.

Bulgunun 4 üncü maddesi için ise; Kamu İdaresi yapılan alan kiralamaları ile ilgili olarak nesnel ölçüt kullanarak birim fiyatlara ulaşıldığını, bulguya konu edilen birim fiyat tespitinin yanlış olduğunu, "Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşi" nin iki tanesinin makine üzerinden iki tanesinin de grup üzerinden yapıldığını, grupların da 3 makinadan oluştuğunu ve birim fiyat tespitinin buna göre yapılması gerektiğini beyan etmiştir.

Sonuç olarak; bulgunun 1 inci maddesinde; "Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşi" ile ilgili olarak yüklenici firmanın 2015 takvim yılı içerisinde 2 kiralama işi için toplamda 179 gün geç ödeme yaptığı tespiti yapılmış olup sözleşmenin ilgili madde hükümlerinin uygulanmaması gerekçeleri sorulmuştur. Kamu İdaresi cevabında fesih işlemi uygulaması ve ihalenin yenilenerek tekrar kiralama işleminin yapılması sürecinin uzun olduğu, kurumun gelirlerinde düşüş olacağı sebepleri ile sözleşme hükümlerinin uygulanmadığını beyan etmiştir.

Bulgunun 2 nci maddesinde ise; sözleşme ve şartname hükümleri arasında esaslı farklılıklar olduğu tespiti yapılmış özellikle ödeme zamanı ve kira süresi başlangıcı ile ilgili 3 farklı tarihin olduğu, bu belirsizliğin de ihale dokümanının hazırlanmasında özenli ve dikkatli davranılmadığı sonucunu çıkardığı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabında kira süresinin yer teslimi ile başladığını belirtmiştir. Ancak bu tespitinin nasıl yapıldığı konusuna açıklık getirilmemiştir.

Bulgunun 3 üncü maddesinde; yüklenicinin edimini şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği, bu durumda uygulanacak ve birbiri ile uyumlu olmayan iki ayrı şartname maddesi olduğu ve idarenin de herhangi bir işlem tesis etmediği tespiti yapılmıştır. Bulguya eklenmiş olan 2 adet tutanakta bulunan fiyatlar ile İstanbul Üniversitesi Sosyal Tesisleri'ne ait 2015 yılı satış fiyatı listeleri birbiriyle karşılaştırıldığında; 9 kalem tüketim malzemesinin otomat fiyatlarının kantin fiyatlarından yüksek olduğu, bunun da kiralama işlerine ait şartnamelerin 57/58 inci maddesine aykırılık teşkil ettiği idarenin de herhangi bir işlem tesis etmediği belirtilmiştir. Bu tespit ile ilgili olarak İdare bir açıklamada bulunmamıştır.

İdare cevabında; kiralama sözleşmelerinde mevzuatına uygun gerekli düzeltmelerin kiracılar davet edilerek sulhen çözüm yoluna gidilerek yapılacağını belirtmiştir. Ancak kiralamayı yapan firmanın sulhen çözüm yoluna gitmek gibi bir zorunluluğu yoktur. Ayrıca yukarıda da açıklandığı üzere İdare 179 günlük geç ödemeye ilişkin sözleşme hükümlerini uygulamamış, yüklenicinin sözleşme hükümlerine uygun olarak işi yapmadığı tespiti olmasına karşın herhangi bir işlem de tesis etmemiştir.

Son olarak bulgunun 4 üncü maddesinde ise; ihalesiz yapılan kiralama işlerine ait birim fiyatlar incelendiğinde nesnel bir ölçütün kullanılmadığı açıktır. Bulguya konu edilen “Otomat (sıcak-soğuk-yiyecek) Alanları Kiralama İşleri” ne ait 4 ayrı kiralama bulunmaktadır. Bu kiralamaların 2 tanesi makine üzerinden 2 tanesi de grup üzerinden yapılmıştır. Bulguda hazırlanan tabloda tüm ihalelerde şartnamede verilen otomat yeri sayısına göre hesap yapılmıştır. Aşağıda hazırlanan yeni tabloda grup olarak ihalesi yapılan yerler için revize birim fiyatlar hesaplanmıştır. Ancak hesaplamada İdarenin cevabında belirttiği üzere gruplar 3 makine üzerinden değil 2 makine üzerinden hesaplanmıştır. Çünkü idarenin cevabında belirttiği üzere 3 çeşit makine değil 2 çeşit makine bulunmaktadır. Makinelerin biri sıcak içecek otomatı diğeri de soğuk yiyecek-içecek otomatıdır. Bu durum yerinde tespit yapılırken görüldüğü gibi aynı zamanda tüm kiralama dokümanında da bulunmaktadır.

Tablo 5: Kiralama İşlerine Ait Birim Fiyat Tablosu

Sözleşme Tarihi	Kiraya Verilecek Otomat Yeri Sayısı	3 Aylık Kira Bedeli	Makine Başına Tekabül Eden Otomat Yeri Birim Aylık Kira Bedeli
24.01.2014	31 grup/62 makine	152.000,00 TL	817,20 TL
16.10.2014	58 makine	72.000,00 TL	413,79 TL
16.02.2015	40 grup/80 makine	225.000,00 TL	937,50 TL
16.12.2015	181 makine	304.080,00 TL	560,00 TL

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere İdarenin cevabında beyan ettiğinin aksine birim fiyatların belirlenmesinde nesnel bir ölçüt bulunmamaktadır. Son yapılan ihale fiyatı 560,00 TL dir. Ondan önce yapılan 3 ihalenin birim fiyatlarının aritmetik ortalaması 722,83 TL dir. Görüldüğü üzere birim fiyat farkı 162,83 TL dir. 162,83 TL lik birim fiyat farkı 181 adet makine üzerinden yıllık olarak hesaplandığında muhtemel gelir kaybının 353.666,76 TL olduğu görülmektedir. Bu fiyata İdarenin cevabında eklendiğini beyan ettiği ÜFE artışı da eklendiğinde fark daha da artacaktır.

Sonuç olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51'inci maddesinin (g) fıkrası hükmünün söz konusu kiralamalarda uygulanmasının uygun olmadığı düşünülmektedir. Bu ve benzeri uygulamalar için mevzuat hükümlerinin yetersiz olduğu kanaatine varılmıştır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 38.6		Adı : İSTANBUL UNIVERSITESİ		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR		159.817.104,21		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
10 HAZİR DEĞERLER		21.524.499,83		32 FAALİYET BORÇLARI	
102 BANKA HESABI	19.005.044,40	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	1.055.452,79	1.055.452,79	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-10.317,15	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		22.388.236,21	
104 PROJE ÖZEL HESABI	2.529.772,58	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	900.668,73	21.487.567,48	
12 FAALİYET ALACAKLARI		109.494.791,67		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	109.445.361,67	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	8.104.887,66	8.104.887,66	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	49.430,00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	2.201.180,62	2.201.180,62	
14 DİĞER ALACAKLAR		1.288.800,41		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HES	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.288.800,41	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		58.647,44	
15 STOKLAR		3.293.575,73		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	3.293.575,73	43 DİĞER BORÇLAR		58.647,44	
16 ÖN ÖDEMELER		24.215.436,57		430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	24.215.436,57	5 ÖZ KAYNAKLAR		4.146.854.744,70	
2 DURAN VARLIKLAR		4.020.981.945,92		50 NET DEĞER	
22 FAALİYET ALACAKLARI		1.606.940,48		500 NET DEĞER HESABI	
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.606.940,48	24 MALİ DURAN VARLIKLAR		241.861.434,32	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		486.000,00		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	486.000,00	25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		52.974.715,77	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		4.001.945.655,15		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	765.677.732,09	250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		52.974.715,77	
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	0,95	251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		0,95	
252 BİNALAR HESABI	3.006.710.494,67	252 BİNALAR HESABI		3.006.710.494,67	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	390.164.270,99	253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		390.164.270,99	
254 TAŞITLAR HESABI	4.454.807,02	254 TAŞITLAR HESABI		4.454.807,02	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	152.311.853,04	255 DEMİRBAŞLAR HESABI		152.311.853,04	
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-380.475.389,79	257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-380.475.389,79	
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	63.101.886,18	258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		63.101.886,18	
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		10.388.311,14		26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	
260 HAKLAR HESABI	19.449.250,09	260 HAKLAR HESABI		19.449.250,09	
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	859.976,30	264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		859.976,30	
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-9.920.915,25	268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-9.920.915,25	
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		6.555.039,15		29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	18.935.159,28	294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI		18.935.159,28	
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-12.380.120,13	299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-12.380.120,13	
AKTİF TOPLAMI	4.180.799.050,13	PASİF TOPLAMI	4.180.799.050,13		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (İCMAL)

Muhasebe Birim Kodu 34743 Adı : İstanbul Üniversitesi

Yılı : 2015

Ay : 12

Hesap Kodu	Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GİDERLERİNİN TÜRÜ	N - 1	Cari Yıl (N)
830		BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	0,00	923.075.003,23
01		PERSONEL GİDERLERİ	0,00	564.816.923,76
01		MEMURLAR	0,00	505.269.962,21
02		SÖZLEŞMELİ PERSONEL	0,00	16.738.749,42
03		İŞÇİLER	0,00	35.859.213,55
04		GEÇİCİ PERSONEL	0,00	3.381.951,12
06		Diğer Personel	0,00	3.587.047,46
02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	100.839.191,25
01		Memurlar	0,00	90.360.766,92
02		Sözleşmeli Personel	0,00	2.768.830,48
03		İşçiler	0,00	7.181.542,82
04		Geçici Personel	0,00	399.504,37
06		Diğer Personel	0,00	128.546,66
03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	136.770.906,11
02		Tüketime Yönelik Mal ve Matzeme Alımları	0,00	76.115.721,27
03		Yolluklar	0,00	2.975.821,01
04		Görev Giderleri	0,00	392.117,46
06		Hizmet Alımları	0,00	49.760.846,70
08		Temsil ve Tanıtım Giderleri	0,00	637.539,87
07		Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	0,00	4.232.968,18
08		Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	0,00	2.655.891,62
05		Carl Transferler	0,00	19.192.507,91
01		Görev Zararları	0,00	11.502.400,00
02		Hazine Yardımları	0,00	5.975.000,00
03		Kar Amacı Görmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	0,00	1.607.574,83

Hesap Kodu	Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GELİRLERİNİN TÜRÜ	N - 1	Cari Yıl (N)
800		BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	0,00	908.857.635,31
03		Teğebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0,00	54.771.070,95
01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	0,00	51.054.600,72
06		Kira Gelirleri	0,00	3.716.470,23
04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,00	800.302.196,98
02		Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve	0,00	792.700.000,00
04		Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	0,00	4.433.623,23
06		Proje Yardımları	0,00	3.168.575,75
05		Diğer Gelirler	0,00	53.755.174,19
01		Faiz Gelirleri	0,00	1.395.929,50
02		Kıj ve Kurumlardan Alınan Paylar	0,00	25.323.936,07
03		Para Cezaları	0,00	401.523,62
06		Diğer Çeşitli Gelirler	0,00	25.633.785,00
06		Sermaye Gelirleri	0,00	29.191,19
02		Tajinir Satış Gelirleri	0,00	29.191,19
810		BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER HESABI	0,00	135.446,29
03		Teğebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	0,00	135.446,29
01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	0,00	129.128,29
06		Kira Gelirleri	0,00	6.318,00

N - 1 Cari Yıl (N)

BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI : 0,00 923.075.003,23

BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI : 0,00 908.857.635,31
 BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER TOPLAMI : 0,00 135.446,29
 NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI : 0,00 908.722.189,02
 BÜTÇE GELİR - GİDER FARKI : 0,00 14.352.814,21

02/02/2016 15:59

Sayfa 1 / 2

Muhasebe Birim Kodu 34743 Adı : İstanbul Üniversitesi

Yılı : 2015

Ay : 12

Hesap Kodu	Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GİDERLERİNİN TÜRÜ	N - 1	Cari Yıl (N)
830		BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	0,00	923.075.003,23
	05	Carl Transferler	0,00	19.192.507,91
	08	Yurtdışına Yapılan Transferler	0,00	107.533,08
	06	Sermaye Giderleri	0,00	101.455.474,20
	01	Mantul Mal Alımları	0,00	32.802.034,35
	03	Gayri Maddi Hak Alımları	0,00	2.234.165,95
	04	Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırması	0,00	3.063.810,72
	06	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	0,00	23.426.180,95
	07	Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	0,00	39.627.282,23
	08	Diğer Sermaye Giderleri	0,00	110.000,00

Hesap Kodu	Ekonomik Kodlar	BÜTÇE GELİRLERİNİN TÜRÜ	N - 1	Cari Yıl (N)
------------	-----------------	-------------------------	-------	--------------

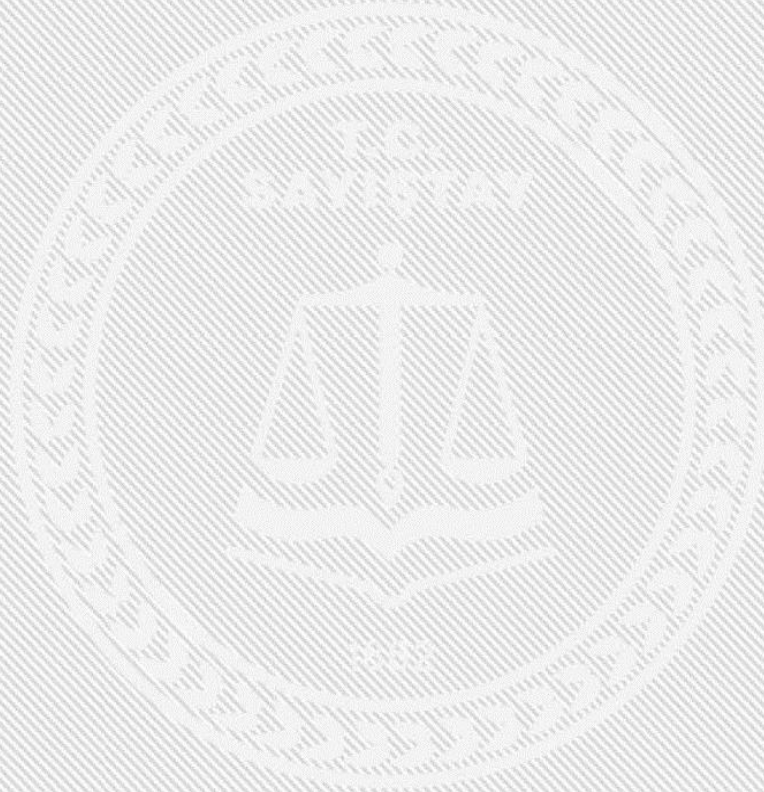
	N - 1	Cari Yıl (N)		
BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI :	0,00	923.075.003,23	BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI :	0,00 908.857.635,31
			BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER TOPLAMI :	0,00 135.446,29
			NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI :	0,00 908.722.189,02
			BÜTÇE GELİR - GİDER FARKI :	0,00 14.352.814,21

02/02/2016 15:59

Sayfa 2 / 2

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

**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	45
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	45
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	46
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	46
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	48
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	51
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	52
8. EKLER.....	93

KISALTMALAR

- BAP** : Bilimsel Araştırma Projesi
BS : Bilişim Sistemleri
C.T.F : Cerrahpaşa Tıp Fakóltesi
İ.Ü. : İstanbul Üniversitesi
İ.T.F. : İstanbul Tıp Fakóltesi
KHK : Kanun Hükümünde Kararname
POS : Point Of Sale
SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT : Sağlık Uygulama Tebliği
TİF : Taşımır İşlem Fişi

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü 2015 yılı muhasebe, hesap ve işlemleri Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bu bağlamda döner sermaye işlemlerinin sonuçlarını göstermek üzere anılan Yönetmeliğin 565 ve 573'üncü maddelerinde sayılan mali tablolar düzenlenmektedir.

Döner sermayenin muhasebe kayıt işlemleri, Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe yetkilisince Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

2015 yılı bilançosunda sermayesi 99,83-TL olup, toplam aktif büyüklüğü 317.754.475,14-TL'dir. Döner sermaye gelir toplamı 557.952.781,03-TL, gider toplamı 649.360.408,88-TL olup, gelir tablosunda yıl sonu itibariyle tahakkuk eden zarar toplamı 91.407.627,86-TL gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye Defteri,
- Geçici ve Kesin Mizan,
- Bilanço,
- Envanter Defteri
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu,
- Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu,
- Gelir Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Kira Giderlerinin Dönemsellik İlkesine Aykırı Muhasebeleştirilmesi

681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabı

770 Genel Yönetim Giderleri Hesabı

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Temel muhasebe kavramları başlıklı 29 uncu maddesinde dönemsellik ilkesi "İşletmelerin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır." şeklinde tanımlanmıştır.

Yine aynı Yönetmelik'in "681 Önceki dönem gider ve zararları hesabı (-)" ana başlıklı 451 inci maddesinde aynen; "*Önceki dönem gider ve zararları hesabı, cari dönemden önceki dönemlere ait olan ve bu dönemlerin malî tablolarına hata ya da başka nedenlerle yansıtılamayan veya sonradan ortaya çıkan gider ve zararların izlenmesi için kullanılır.*"

452 inci maddesinde de aynen;

"Önceki dönem gider ve zararları hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Önceki döneme ait gider ve zararlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

2) Yıllara yaygın inşaat ve onarım işleri yapan işletmelerde kesin kabul sırasında ortaya çıkan giderlerden önceki döneme ait olanlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Dönem sonlarında hesabın borç kalanı bu hesaba alacak, 690 Dönem Kârı veya Zararı Hesabına borç kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılacağı üzere bir önceki mali yıla ait olan giderlerin muhasebeleştirilmesi 681 kodlu hesapta yapılacak ve dönem sonunda bu hesap 690 kodlu hesapla karşılıklı çalıştırılarak kapatılacaktır. Böylece tüm gider kalemleri için dönemsellik ilkesi sağlanmış olacaktır. Ancak uygulamada 681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabının kullanılmadığı görülmüştür. Örneğin Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından kiralanan hizmet binasına ait 2014 Aralık ayına ait kira bedelinin 2015 Ocak ayında ödendiği ve 770 Genel yönetim giderleri hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabının kullanılmamasının mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermeye İşletme Müdürlüğüne bağlı işletmelerde kira giderleri olan çok az birim olduğu, bunlara yazılı bilgilendirmelerin yapıldığı, kira giderleri dışındaki diğer giderlerin de dönemsellik ilkesine göre muhasebeleştirilmesine azami özen gösterileceği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; bulgumuzda belirtildiği üzere bir önceki mali yıla ait olan giderlerin muhasebeleştirilmesi 681 kodlu hesapta yapılacak ve dönem sonunda bu hesap 690 kodlu hesapla karşılıklı çalıştırılarak kapatılacaktır. Böylece tüm gider kalemleri için dönemsellik ilkesi sağlanmış olacaktır. Ancak uygulamada 681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabının kullanılmadığı görülmüş İdare tarafından gönderilen cevapta da uygulama yanlışlığı kabul edilmiştir.

BULGU 2: 426 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının İşletmenin Mali Tablolarında Yer Almaması

Depozito ve teminat karşılığı nakit olarak tahsil edilen ve faaliyet dönemini takip eden dönemlerde iade edilecek olan tutarların 426 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekirken hatalı olarak 326 hesaba kaydedildiği, bu hatanın sistematik olduğu tespit edilmiştir.

326 kodlu hesap alındığı faaliyet döneminde iade edilecek depozito ve teminatların kaydedildiği bir hesaptır. İşletmenin muhasebe işlemlerinde uygulamakla yükümlü olduğu Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "426 Alınan depozito ve teminatlar hesabı" nın işleyişini açıklayan 340 ıncı maddesinde:

- Depozito ve teminat olarak tahsil edilen ve faaliyet dönemini takip eden dönemlerde iade edilecek olan tutarların; bu hesaba alacak, 100 Kasa Hesabı veya 102 Bankalar Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği,

- Bu hesapta kayıtlı tutarlardan izleyen faaliyet dönemi için iade edilecek depozito ve teminatların dönem sonunda bu hesaba borç, 326 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedileceği ve

- Gelir kaydedilmesi gereken depozito ve teminatlar bu hesaba borç, 679 Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde, izleyen faaliyet döneminde iade edilecek depozito ve teminatların 426 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesinin gerekli olduğu açık iken 326 hesaba kaydedilmesi mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemiştir.

Kamu idaresi cevabında; bundan böyle bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi bulgumuzdaki tespite katılarak söz konusu hatalı uygulamanın 2016 yılında düzeltileceğini beyan etmiştir. 2015 yılı mali tablolarında ise yapılan hatalı işlem düzeltilememiş olup; nakit olarak alınan ve izleyen faaliyet döneminde iade edilecek depozito ve teminatların 426 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesinin gerekli olduğu açık iken 326 hesaba kaydedilmesi mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemiştir.

BULGU 3: 151 Yarı Mamuller-Üretim Hesabı ile 152 Mamuller Hesabının Mali Tablolarda Yer Almaması

Su Ürünleri Fakültesi'nin Sapanca'da bir balık üretme tesisinin bulunduğu ve burada üretilen balıkların satılarak gelir elde edildiği, yine Veteriner Fakültesi'nde küçükbaş ve büyükbaş hayvan yetiştirildiği ve satıldığı anda gelir hesaplarına kaydedildiği, üretim aşamasının muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

İşletmenin muhasebe işlemlerinde uygulamakla yükümlü olduğu Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 129, 130, 131 ve 132 nci maddelerinde 151 ve 152 hesapların nitelikleri ve işleyişleri düzenlenmiştir. Buna göre;

- Yarı mamuller-üretim hesabı, henüz tam mamul haline gelmemiş ancak ilk madde ve malzeme ile işçilik ve genel üretim giderlerinden belli oranlarda pay almış üretim aşamasındaki mamullerin izlenmesi için kullanılır. Henüz işlem hâlinde olduklarından ambara alınma söz konusu olamayacağı için, bu hesapta sadece üretimdeki "yarı mamul stokları" izlenir. Hesabın kalanı yarı mamullerin değerini göstereceğinden maliyet dönemi sonlarında bu hesap üzerinde başka bir işlem yapılmaz.

- Mamuller hesabı ise, üretim çalışmalarını sonunda elde edilen ve satışa hazır hâle

gelmiş bulunan mamullerin izlenmesi için kullanılır.

Söz konusu hesaplar yapılan işlemin özelliğine göre, 710 Direkt İlk Madde ve Malzeme Giderleri, 720 Direkt İşçilik Giderleri ve 730 Genel Üretim Giderleri, 157 Diğer Stoklar, 711 Direkt İlk Madde ve Malzeme Giderleri Yansıtma, 721 Direkt İşçilik Giderleri Yansıtma, 731 Genel Üretim Giderleri Yansıtma, 397 Sayım ve Tesellüm Fazlaları, 620 Satılan Mamuller Maliyeti, 610 Satıştan İadeler, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi ve 600 Yurtiçi Satışlar Hesapları ile karşılıklı olarak çalışmaktadır.

Ancak her iki fakültede de balık ve küçükbaş-büyükbaş hayvan yetiştirilmekte ve satışı yapılmakta olduğu halde hem ilgili fakültelerin döner sermaye işletmelerine ait mali tablolarında hem de Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün konsolide mali tablolarında 151 Yarı Mamuller-Üretim Hesabı ile 152 Mamuller Hesabının yer almamasının mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Bulgu doğrultusunda 151 Yarı Mamuller-Üretim Hesabı ile 152 Mamuller Hesabının mali tablolarda yer almasına ilişkin işlemlerin başlatıldığı, bundan sonra bulgu da önerilen doğrultuda işlem yapılacağı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare; her ne kadar uygulamanın bundan böyle düzeltileceğini bildirmişse de; hem ilgili fakültelerin döner sermaye işletmelerine ait 2015 yılı mali tablolarında hem de Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün aynı yıl konsolide mali tablolarında 151 Yarı Mamuller-Üretim Hesabı ile 152 Mamuller Hesabının yer almamasının mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Dönen Varlıklar (151 Yarı Mamuller - Üretim Hesabı), Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar (326 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı), Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar (426 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı), Gelir Tablosu Hesapları (681 Önceki Dönem Gider ve Zararları Hesabı, 690 Dönem Kârı veya Zararı Hesabı) hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Ek 1 Bina Yapım İşine Ait Ödemeler İle Bu Ödemelere İlişkin KDV'nin Muhasebe Kayıtlarının, Taşınmaz Kaydının Bulunduğu Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yerine Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Tarafından Gerçekleştirilmesi

1.561.000,00 TL sözleşme bedelli Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Ek 1 Bina Yapım İşinin ihalesi Üniversite Özel Bütçe içerisinde bulunan Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı tarafından yapılmış olup ve kontrolü de yine aynı daire başkanlığı tarafında yerine getirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu yapım işinin hakediş ödemeleri ise Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından gerçekleştirilmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Malî hizmetler birimi*" başlıklı 60 ıncı maddesinde; " Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir." denilmektedir. Söz konusu maddede belirtilen uygulama aynı idare ve bütçe içerisinde yer alan birimlerin ortak ihtiyaçlarının teminine yönelik bir imkandır.

Üniversite özel bütçesi ile Üniversiteye bağlı olmakla birlikte bir fakültenin Döner Sermaye İşletmesi bütçesi gerek tabi oldukları muhasebe usulleri yönüyle gerekse düzenlenen mali tablolar itibariyle bir birinden farklı olup mali işlemlerde yetki ve sorumluluğun değerlendirilmesinde bu farklılığın göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Diğer taraftan Döner Sermaye İşletmelerinin KDV mükellefiyeti bulunduğundan söz konusu ödemelerle ilgili KDV'leri 191 İndirilecek KDV hesabına kaydederek indirim konusu yapabilirlerken; Üniversite özel bütçesinin KDV mükellefiyeti olmadığı için bu tip ödemelere ilişkin KDV'leri ya taşınmazın maliyetine eklemekteler ya da iz bedeli ile takip edilen taşınmaz olması durumunda doğrudan giderleştirmektedirler. Döner Sermaye İşletmelerinin taşınmazlarıyla ilgili bu şekildeki ödemelerini 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kaydedip bu ödemelere ilişkin KDV'lerini 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedebilmesi ve indirim konusu yapabilmesi için ilgili taşınmazın Döner Sermaye İşletmelerinde kayıtlı olması

gerekmektedir.

2015 yılında yapılan denetimlerimizde üzerinde bina yapılan söz konusu taşınmaza ait kaydın Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında tutulmuş olmasına rağmen, hakediş ödemelerine ilişkin muhasebe kayıtlarının Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından yapılması neticesinde Döner Sermaye İşletmesinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı 1.263.698,35 TL olduğu,

Söz konusu yapım işine ait ödemelerin ihaleyi yapan Üniversite özel bütçesi tarafından yapılması ve KDV'lerinin de ilgili taşınmaz hesabının maliyetine kaydedilmesi gerekirken, ödemelerin Döner Sermaye İşletmesinden yapılması neticesinde İşletmenin 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedilerek indirim konusu yapılan KDV tutarının 227.465,70 TL olduğu,

Tespit edilmiş olup, bu şekilde işletmeye kayıtlı olmayan taşınmazlarla ilgili yapılan ödemelere ait KDV'nin indirim konusu yapılması KDV mevzuatına aykırıdır. Diğer taraftan Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Ek 1 Bina Yapım İşine ait ihalenin Üniversite özel bütçe içerisinde bulunan Yapım İşleri ve Teknik Daire Bakanlığı ve yine kontrol vazifesinin aynı Daire Başkanlığı tarafından yapılmış olmasına rağmen kendisine ait olmayan taşınmaz ile ilgili ödemelerin Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bütçesinden yapılmasının ve bu ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının Döner Sermaye İşletmesi tarafından tutulmasının, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun genel gerekçesinde vurgulanan sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile yetki-sorumluluk dengesinin kurulması amacına da aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Ek Bina Yapım İşine ait hakediş ödemelerinin 16.06.2015 tarihli 183333 sayılı Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı'nın teklifi ve Üst Yönetici Oluru ile Döner Sermaye gelirlerinin yüksek olarak gerçekleşen Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Döner Sermayesi tarafından gerçekleştirildiği, böylece, ilgili yatırımın döner sermaye hesabından finanse edilmesi ile kullanılmayacak olan özel bütçe yatırım ödeneklerinin acil diğer yatırım harcamalarında kullanılmasının öngörüldüğü, yapılan yeni bina yerinin üniversite envanterinde kayıtlı taşınmaz olması ve Döner Sermaye İşletmesinin tek bir KDV mükellefiyeti bulunması ile tüm harcama birimlerine ait ödemelerde bulunan KDV'nin, indirilecek KDV hesabına kaydedilerek, indirim konusu yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabından Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Döner Sermaye gelirlerinin yüksek olarak gerçekleşmesi nedeniyle özel bütçe ödeneği yerine söz konusu yatırımın finansmanında döner sermaye gelirleri kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak bulgumuzda da detaylı açıklandığı üzere; Üniversite özel bütçesi ile Üniversiteye bağlı olmakla birlikte bir fakültenin döner sermayesinin bütçesi gerek tabi oldukları muhasebe usulleri yönüyle gerekse düzenlenen mali tablolar itibarıyla bir birinden farklı olup mali işlemlerde yetki ve sorumluluğun değerlendirilmesinde bu farklılığın göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Diğer taraftan kurum cevabında “Döner Sermaye İşletmesinin tek bir KDV mükellefiyeti bulunması ile tüm harcama birimlerine ait ödemelerde bulunan KDV, indirilecek KDV hesabına kaydedilerek, indirim konusu yapılmakta” denilmekteyse de bahsedilen mükellefiyet birliği döner sermayeler arasında geçerlidir. Aynı durum farklı bütçeleri olan döner sermaye ile özel bütçe arasında geçerli değildir. Yine bulguda detaylı olarak açıklandığı üzere Döner Sermaye İşletmelerinin KDV mükellefiyeti bulunduğundan söz konusu ödemelerle ilgili KDV’leri 191 İndirilecek KDV hesabına kaydederek indirim konusu yapabilirlerken; Üniversite özel bütçesinin KDV mükellefiyeti olmadığı için bu tip ödemelere ilişkin KDV’leri ya taşınmazın maliyetine eklemekteler ya da iz bedeli ile takip edilen taşınmaz olması durumunda doğrudan giderleştirmektedirler. Döner Sermaye İşletmelerinin taşınmazlarıyla ilgili bu şekildeki ödemelerini 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kaydedip bu ödemelere ilişkin KDV’lerini 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedebilmesi ve indirim konusu yapabilmesi için ilgili taşınmazın Döner Sermaye İşletmelerinde kayıtlı olması gerekmektedir.

Sonuç olarak bu şekilde işletmeye kayıtlı olmayan taşınmazlarla ilgili yapılan ödemelere ait KDV’nin döner sermaye kayıtlarına alınması işlemleri ve KDV’nin indirim konusu yapılmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir. Diğer taraftan Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi Ek 1 Bina Yapım İşine ait ihalenin Üniversite özel bütçe içerisinde bulunan Yapım İşleri ve Teknik Daire Bakanlığı ve yine kontrol vazifesinin aynı Daire Başkanlığı tarafından yapılmış olmasına rağmen kendisine ait olmayan taşınmaz ile ilgili ödemelerin Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bütçesinden yapılmasının ve bu ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının Döner Sermaye İşletmesi tarafından tutulmasının, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun genel gerekçesinde vurgulanan sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile yetki-sorumluluk dengesinin kurulması amacına da aykırı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatları ve Karşılıklarının İzlenmesi İçin Kullanılması Gereken 372 ve 472 Hesapların Mali Tablolarda Yer Almaması

Döner Sermaye İşletmelerinde hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan taşeron işçiler için kıdem tazminatları karşılığı olarak herhangi bir miktar hesaplanıp ayrılmadığı ve yapılan bu hatanın sonucu olarak ta 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının mali tablolarda yer almadığı, bunun da mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanununun 112 nci maddesine dayanılarak çıkarılan ve 08.02.2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik” ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan ihaleler kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ödenmesinde; kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet sürelerinin hesaplanması, alt işveren ile alt işveren işçisinden istenecek belgeler, merkezi yönetim kapsamı dışındaki kurum veya kuruluşları arasındaki hizmet sürelerine tekabül eden tutarların tahsil ve ödeme işlemleri ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Adı geçen Yönetmeliğin 5 inci maddesinin 2 nci fıkrasında; son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona eren işçilerin 1 inci fıkraya göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneceği hükme bağlanmış, 6 ncı maddesinde de;

- Aynı alt işveren tarafından aynı iş sözleşmesine tabi olarak farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatına esas sürelerinin, 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında farklı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam hizmet sürelerinin toplamının esas alınarak tespit edileceği,

- Farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılan işçilerden son alt işvereni ile yapılmış olan iş sözleşmelerinin kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona erenlerin birinci fıkraya göre tespit edilen sürelerine ilişkin kıdem tazminatlarının, çalıştırıldıkları son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneceği,

şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

Çıkarılan yönetmelik çerçevesinde taşeron olarak kamu kurum ve kuruluşlarında

çalışan işçilerin emekliye ayrılacakları zaman hakettikleri kıdem tazminatlarının bundan böyle kamu tarafından üstlenilmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle de Kamu İhale Kanununa göre ihale edilen personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında işçi istihdam eden kamu kurum ve kuruluşları söz konusu muhtemel kıdem tazminatı ödemeleri için karşılık ayırmakla yükümlüdür.

Hizmet alımı kapsamında çok sayıda personel istihdam eden İ.Ü. Döner Sermaye İşletmesinin uygulamakla yükümlü olduğu Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Çerçeve Hesap Planı” başlıklı 63 üncü maddesinde:

3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar

.....

37 Borç ve Gider Karşılıkları

372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı

4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar

.....

47 Borç ve Gider Karşılıkları

472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı

Ana hesap/hesap grupları ve hesapları yer almakta olup 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişinin düzenlendiği 311 inci maddesinde Kıdem tazminatı karşılığı hesabının, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, ayrılan karşılık tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili gider hesaplarına borç kaydedileceği, ödenen tazminatların ise bu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yine 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişinin düzenlendiği 354 ve 355 inci maddelerde 47 Borç ve Gider Karşılıkları hesap grubunun, mevzuatı gereğince belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli her türlü borç ve gider karşılığının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının da belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan bir yıldan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı açıklanmıştır.

Faaliyet dönemini aşan bir süreyle ayrılan kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba alacak, 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabına borç kaydedilecek, yine bu hesapta kayıtlı

tutarlardan dönem sonunda, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebe kayıtlarına intikal ettirilecektir.

Kurumun 2015 yılı işlem ve faaliyetleri ile bunlara ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde; kurumda taşeron işçi olarak çalışanlar için ilgili mevzuatında belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılması ve 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gereken karşılıkların hiç ayrılmadığı ve dolayısıyla hesabın muhasebe hesap planında yer almadığı görülmüş olup bu durum İşletmelerin tablolarında yer alan bilgilerin doğruluğunu etkilemiştir.

Kamu idaresi cevabında; 14 harcama biriminde hizmet alım yolu çalışan kişiler için kıdem tazminatlarının hesaplanarak, karşılığı olan 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında yer verilerek ayrılması ve muhasebe hesap planında yer almasının sağlanacağı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumun hatalı uygulamasını değiştirip değiştirmediği hususu 2016 yılında izlenecektir.

BULGU 3: Döner Sermaye İşletmelerinde Yıl İçerisinde Edinilen Taşınırların Her Yıl Sonunda Tamamının Üniversiteye Bedelsiz Devredilmesi Neticesinde Taşınır Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtması

01/05/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Taşınır işlemleri” başlıklı 27 inci maddesine göre döner sermaye işletmelerince edinilen taşınırların kayıtlara alınmasında, verilmesinde ve izlenmesinde, 28.12.2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uygulanacaktır.

Taşınır Mal Yönetmeliğinde taşınırların devirleri ile ilgili:

“- Aynı harcama biriminde bulunan ambarların taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin kendi aralarındaki devirleri halinde;

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Belge ve cetveller” başlıklı 10 uncu maddesinde sayım da öngörülerek Yönetmelik Eki Örnek 11 no lu Ambar Devir ve Teslim Tutanağı’nın düzenleneceği,

- Bir ambarla ilgili taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin değişmesi halinde; Taşınır Mal Yönetmeliğinin 6/4 ve 33 üncü maddeleri gereği; taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri, sorumlulukları altındaki ambarlarda bulunan taşınırları ve bunlara ilişkin kayıt ve belgeleri, yerlerine görevlendirilenlere devretmeden görevlerinden ayrılamayacağı,

- Farklı kamu idareleri arasında taşınır devri halinde;

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis” başlıklı 31 inci maddesine göre bu şekilde devir yapılabilmesi için,

1) Kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış olması

2) İdarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmaması

şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmekte olup, bu durumda ve maddede sayılan diğer hallerde ancak diğer kamu idarelerine bedelsiz devredilebilmektedir. Bu şekilde gerçekleşen devirlerde ise,

Devralan kurumun Taşınır Mal Yönetmeliğinin 19 uncu maddesi gereği TİF giriş kaydı; devreden kurumun ise Taşınır Mal Yönetmeliğinin 24 üncü maddesi gereği TİF çıkış kaydı düzenleyerek devirleri gerçekleştireceği,

İfade edilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinde yukarıda belirtilen taşınır devir usulleri dışında yıl sonunda taşınırların bir başka bütçeye doğrudan ve bedelsiz devrine imkan sağlayan bir düzenleme bulunmamaktadır.

Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinde 2015 yılı denetimlerimizde;

1) Taşınır Mal Yönetmeliğinde yukarıda belirtilen taşınır devir usulleri dışında yıl sonu taşınırların bir başka bütçeye doğrudan ve bedelsiz devrine imkan sağlayan bir düzenleme olmamasına rağmen; yıl içinde Döner Sermaye İşletmelerinde edinilen taşınırların yıl sonlarında 05.07.1983 tarih ve 18098 Sayılı resmi gazetede yayımlanan 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 6 ncı maddesindeki “*Öğretim üyelerinin katkılarına dayanmayan döner sermaye işletmeleri dışındaki döner sermaye gelirleri ile alınan araç, gereç ve öteki demirbaş eşya (Canlı demirbaş hariç) her mali yılın sonunda üniversite ayniyat saymanlığına devredilir.*” hükmüne istinaden Üniversite Özel Bütçe içerisinde bulunan Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bedelsiz olarak devredildiği,

2) Devir prosedürlerinin ise Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Kamu idareleri arasında

bedelsiz devir ve tahsis” başlıklı 31 inci maddesi çerçevesinde gerçekleştirildiği, böylece taşınırları bedelsiz devralan Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının Taşınır Mal Yönetmeliğinin 19 uncu maddesi gereği TİF giriş kaydı; devreden DSİ'nin ise Taşınır Mal Yönetmeliğinin 24 üncü maddesi gereği TİF çıkış kaydı düzenleyerek devirleri gerçekleştirildiği,

3) Bu şekildeki uygulama esnasında devir yapılırken Döner Sermaye İşletme Müdürlükleri tarafından veya Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından sayım yapılmadığı,

4) Araç, gereç ve öteki demirbaş eşyanın alımında kullanılan gelirin kaynağı yönüyle öğretim üyelerinin katkılarına dayanıp dayanmadığı ayrımı yapılmaksızın demirbaş ve cihaz mahiyetindeki tüm taşınırların bedelsiz olarak devre konu edildiği,

5) Uygulama sonucunda böylece yıl sonlarında Döner Sermaye İşletme birimlerine ait kayıtlı (canlı demirbaş haricinde) herhangi bir demirbaş veya cihaz bulunmadığı,

6) Döner Sermaye İşletmelerinde bulunan dayanıklı taşınırların tamamının farklı harcama ve hatta farklı bütçeler içerisinde olmasına rağmen Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kayıtlarında ve sorumluluğunda bulunduğu,

7) 2014 yılı sonunda Üniversite Özel bütçesine devredilen ve Döner Sermaye İşletmeleri taşınır hesaplarında bulunmamasına rağmen bu işletmelerin kullanımındaki toplam 9.210.850,74 TL değerindeki taşınırların dağılımı aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi olduğu,

Tablo 1: 2014 Yılı Sonunda Üniversite Özel Bütçesine Devredilen Taşınırlar Tablosu

Hesap Adı	Borç	Alacak	Borç Bakiye	Alacak Bakiye
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	6.370.977,03	6.370.977,03	00	00
254 Taşıtlar Hesabı	15.800,00	15.800,00	00	00
255 Demirbaşlar Hesabı	3.014.573,71	2.824.073,71	190.500,00	00
Toplam (TL)		9.210.850,74		

8) 2015 yılı sonunda Üniversite Özel bütçesine devredilen ve Döner Sermaye İşletmeleri taşınır hesaplarında bulunmamasına rağmen bu işletmelerin kullanımındaki toplam 6.996.644,36 TL değerindeki taşınırların dağılımı aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi olduğu,

Tablo 2: 2015 Yılı Sonunda Üniversite Özel Bütçesine Devredilen Taşınır Tablosu

Hesap Adı	Borç	Alacak	Borç Bakiye	Alacak Bakiye
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	3.875.062,98	3.875.062,98	-	-
255 Demirbaşlar Hesabı	3.275.581,38	3.275.581,38	154.000,00	-
Toplam (TL)		6.996.644,36		

Tespitleri yapılmış olup bu şekilde taşınırların kullanım yerleri ile taşınırlardan sorumlulukların farklı harcama birimlerinde hatta farklı bütçelerde dağıtılması uygulamasının 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun genel gerekçesinde vurgulanan sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile yetki-sorumluluk dengesinin kurulması amacına da aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; bulguda belirtildiği şekliyle Yönetmelikte ilgili hükmün bulunduğu, ancak mevcut uygulamayla her yıl içinde veya sonunda yapılan taşınır devir işlemlerinde alım kaynağı farklı olan tüm taşınırları tek bir bütçe hesabı altında toplayarak kontrolü, denetimi ve hesap verilebilirliği kolaylaştırılmasının amaçlandığı, yapılan tüm işlemlerin bir bütünlük arz ettiği, kamu zararı oluşmadığı gibi herhangi bir keyfiyete de meydan verilmediği, bu arada yine bulguda belirtildiği üzere devirden önce taşınır sayımlarının da yapılacağı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında Yönetmelikteki hükmün varlığını kabul etmekle birlikte ilgili hükmün uygulanmasının zorluklarından bahsedilmiş devamında uygulamada alım kaynağı farklı olan tüm taşınırları tek bir bütçe hesabı altında toplayarak kontrolü, denetimi ve hesap verilebilirliği kolaylaştırılmasının amaçlandığı, yapılan tüm işlemlerin bir bütünlük arz ettiği, kamu zararı oluşmadığı gibi herhangi bir keyfiyete de meydan verilmediği ifade edilmiştir. Ancak bulguda detaylı olarak açıklandığı üzere mevcut uygulamanın öncelikle hem 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58 inci Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 6'ncı maddesi hükmüne hem de Taşınır Mal Yönetmeliğine aykırı olduğu, bu şekilde taşınırların kullanım yerleri ile taşınırlardan sorumlulukların farklı harcama birimlerinde hatta farklı bütçelerde dağıtılması uygulamasının 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun genel gerekçesinde vurgulanan sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile yetki-sorumluluk dengesinin kurulması amacına da aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Üniversite Bünyesinde Kullanılan POS Cihazları İçin İhale Yapılmaması

İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmeleri'nde kullanılan POS Cihazlarının Halkbank'tan temin edildiği ancak bu teminin herhangi bir protokole ya da muteber bir sözleşmeye dayandırılmadan yapıldığı görülmüştür.

İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde 10 ayrı birimde toplam 32 adet POS Cihazı kullanılmaktadır.

Bu 10 birime ait 01.01.2015 ve 15.08.2015 tarihleri arası toplam işlem hacmi aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3: Birim bazında 01.01.2015-15.08.2015 tarihleri arası POS cihazları verileri

Döner Sermaye Birim Adı	Toplam İşlem
İ.Ü. Cerrahpaşa Tıp Fakültesi	2.427.079,64 TL
İ.Ü. Deneysel Tıp Araş. Ens.	57.743,00 TL
İ.Ü. Dil Merkezi Başkanlığı	96.525,00 TL
İ.Ü. Diş Hekimliği Fakültesi	496.930,14 TL
İ.Ü. İstanbul Tıp Fakültesi	1.894.060,11 TL
İ.Ü. Kardiyoloji Ens.	190.004,05 TL
İ.Ü. Onkoloji Ens.	136.199,67 TL
İ.Ü. Su Ürünleri Fakültesi	10.665,85 TL
İ.Ü. Sürekli Eğ. Uyg. ve Arş. Merk.	387.701,36 TL
İ.Ü. Veteriner Fakültesi	687.394,38 TL
TOPLAM	6.384.303,20 TL

Yukarıda belirtildiği üzere 10 ayrı birimde kullanılan 32 adet POS Cihazının kullanımına ilişkin Banka Protokolü ve Sözleşmeleri sorumlulardan istenmiş, tarafımıza protokolün olmadığı ancak sözleşmelerin bulunduğu belirtilmiştir. Bahse konu olan sözleşmeler incelendiğinde banka tarafından hazırlanmış matbu sözleşmeler olduğu üzerinde de ne idareye ne de banka yönetimine ait bir imza ya da mühür bulunmadığı görülmüştür. Muhasebe kayıtlarından anlaşıldığı üzere banka herhangi bir faiz uygulamasına gitmemiş ancak POS Cihazları kanalıyla tahsilatı gerçekleşen tutarları 25 gün geçtikten sonra işletme hesaplarına aktardığı tespit edilmiştir. Adı geçen banka; işletmeye ait paraları 25 gün

kullanmış, ancak, karşılığında işletme herhangi bir ödemede bulunmamıştır.

İşletme bünyesinde kullanılacak POS Cihazlarının hangi bankaya ait olacağı hususunun ihale yoluyla belirlenmesi ve elde edilen gelirin işletme hesaplarına kaydedilmesinin uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Üniversite ve Türkiye Halk Bankası arasında yapılmış bir protokol bulunduğu, kredi kartı ile yapılan tahsilatların Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşlemleri 17 no'lu Genel Tebliğine uygun olarak gerçekleştirildiği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta; Halk Bankası ile protokol yapıldığı ve yapılan tahsilatlara ait işlemlerin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşlemleri 17 no'lu Genel Tebliğine uygun olarak gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ancak bulguda da belirtildiği üzere yapılan protokoller üzerinde ne idareye ne de banka yönetimine ait bir imza ya da mühür bulunmadığı görülmüştür. Ayrıca POS cihazlarının hangi bankadan alınacağı nasıl belirlendiği ile ilgili herhangi bir açıklama da getirilmemiştir.

BULGU 5: İç Kontrol Sisteminin Çalışmaması

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı RG de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1. Etik Değerler Sözleşmesi personel tarafından imzalanmamıştır.

İç kontrol sistemi yönetim tarafından sahiplenilmemiştir. İç Kontrol Uyum Eylem Planının uygulanmasından sorumlu olan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu sadece planın hazırlanması aşamasında toplanmış ve çalışmış, daha sonra fiilen görev yapmamıştır. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından mevzuat gereği her 6 ayda bir "Eylem Planı Raporu" hazırlanarak yönetime sunulmuş, iç kontrol sisteminin çalışması ile ilgili sıkıntılar yönetime iletildiği halde istenilen ilerleme sağlanamamıştır.

İç Kontrol Uyum Eylem Planında iç kontrol sistemi ve işleyişinin yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi için eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerine devam

edileceği belirtilmiş, ancak, başlangıçta yapılan birkaç toplantıdan sonra eğitim süreci sona erdirilmiştir.

İdarenin yöneticilerinin iç kontrol sisteminin uygulanmasında personele örnek olması konusunda öngörülen eylem olarak İç Kontrol Uyum Eylem Planında yapılacak eylem olarak gösterilen; “En az 1 yıllık periyodik toplantılarda iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının değerlendirileceği” eylemi yöneticiler tarafından gerçekleştirilmemiştir.

Planda öngörülen ve personelin performansını ölçmeye yönelik olan kriterler belirlenmemiş, konuyla ilgili yönetmelik, yönerge ve/veya genelge çıkarılmamış ve Performans Değerlendirme Raporu hazırlanmamış, Yetki Devri Yönergesi çıkarılmamıştır.

2. İdare, 2015 yılı için amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlememiş ve dolayısıyla riskleri bertaraf etmeye yönelik Risk Değerlendirme Raporu hazırlanmamıştır.

Uyum Eylem Planına paralel olarak Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik risklerin belirlenmesi maksadıyla bir risk belirleme ekibi oluşturulmuş, ancak yapısal (doğal) risk kriterlerin göz önüne alınarak yapılacağı bildirilen risk envanteri çıkarılmamış, risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin analiz edildiği Risk Analiz Raporu düzenlenmemiştir.

Yine planda yer alan ve risklere karşı alınacak önlemleri içeren Risk Eylem Planı da mevcut değildir.

3. Her bir faaliyet ve riskleri için uygun kontrol strateji ve yöntemleri (düzenli gözden geçirme, örnekleme yoluyla kontrol, karşılaştırma, onaylama, raporlama, koordinasyon, doğrulama, analiz etme, yetkilendirme, gözetim, inceleme, izleme vb) belirlenmemiş, diğer bir deyişle risk analizleri yapılmamıştır. İç Kontrol Uyum Eylem Planında öngörülen risklere karşı alınacak önlemleri belirleyerek, eylem planlarını yapacak çalışma grubu oluşturulmamış ve riskleri önlemeye yönelik eylem planı hazırlanmamıştır. Yapılan iş ve işlemler yöneticiler tarafından mevzuattaki düzenlemeler dikkate alınarak kontrol edilmemektedir.

Sürekli olarak (emeklilik, istifa vb. nedenlerle) görevden ayrılan personel yaptığı ve/veya yapacağı işleri bir rapor halinde görevlendirilen personele bildirmemektedir.

4. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmemiş ve duyurulmamıştır.

5. İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemektedir. Eksik yönlerin bildirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusunda süreç ve yöntem belirlenmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; İç kontrol sistemindeki eksikliklerin giderilmesi için çalışmaların başlatıldığı, bu çerçevede Etik Değerler Sözleşmesi'nin üniversite personeli tarafından imzalandığı, personel için toplam 7 değişik konuda eğitim düzenlendiği, İç Kontrol Sistemi uygulamaları ile ilgili değerlendirilmelerin 2016 yılından itibaren bulgu doğrultusunda yapılacağı, planda öngörülen ve personelin performansının ölçülmesine yönelik kriterlerle ilgili olarak " İÜ Etik Yönergesi" nin aynen benimsendiği ve Eylem Planı içine dahil edilerek personel ile paylaşıldığı, Performans Değerlendirme Raporu'nun 2016 yılı içerisinde hazırlanacağı, yetki devri işlemlerinin ise; görev tanımlarında belirtilen hususlar çerçevesinde Elektronik Belge Yönetim Sistemi'nde (EBYS) gerçekleştirildiği,

2014 yılı Faaliyet Raporunda, amaç ve hedeflere yönelik risklerin belirlendiği, ancak, Risk Değerlendirme Raporu'nun hazırlanamadığı, bu nedenle her bir faaliyet ve riskleri için uygun kontrol ve yöntemlerinin belirlenip kontrol edilemediği, 2016 yılı içinde gerekli çalışmaların yapılarak söz konusu raporların düzenleneceği ve yapılan iş ve işlemlerin kontrol edilmesinin sağlanacağı,

Emeklilik, istifa, görev değişikliği vb nedenlerle görevden ayrılan personel yerine görevlendirilen personelin yapacağı işler görev tanımlarında belirtildiği için yeni göreve başlayan personele başkaca bir bildirim yapılmadığı,

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemlerinin belirlendiği ve personel ile paylaşıldığı,

İç Kontrol Sisteminin yıllık olarak konusu ile eksik yönlerin bildirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusundaki süreç ve yöntemlerin 2016 yılı çalışmalarında tamamlanmasının sağlanacağı bildirilmiştir.

İç kontrol sistemindeki eksikliklerin giderilmesi için çalışmaların başlatıldığı, bu çerçevede Etik Değerler Sözleşmesi'nin üniversite personeli tarafından imzalandığı

Risk Eylem Planı ve Risk Değerlendirme Raporunun oluşturulması ile ilgili olarak

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Uyumlaştırma Daire Başkanlığı'nın çalışmasının beklendiği, söz konusu çalışma bittikten sonra Üniversite tarafından gerekli hazırlıkların yapılacağı,

Kamu İç Kontrol Standartları kapsamında belirlenen risk alanı ve risk analizlerinin Üniversite Kalite Koordinatörlüğü birimince yürütülen İSO kalite çalışmaları çerçevesine dahil edileceği,

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemlerinin tüm birimlerce belirlenmesi için duyuru yapıldığı ve iç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmesinin yönetim tarafından gündeme alındığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından gönderilen cevaptan; bulguya konu edilen iç kontrol sistemindeki eksikliklerin tamamlanması için gerekli çalışmaların başlatıldığı anlaşılmıştır. Bu konudaki gelişmeler 2016 yılında takip edilecektir.

BULGU 6: Bilişim Sisteminin Değerlendirilmesi

Bilişim sistemiyle ilgili olarak Bütünleşik Kalite Yönetim Sistemi (BKYS) dökümanlarında politika ve prosedürler mevcuttur. Risk değerlendirmeleriyle ilgili olarak Bilişim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Risk kütüğü proje bazlı büyük çalışmalarda tutulmaya başlanmıştır.

Sistem ve sunucu katmanlarında ve uygulamalarda belirlenen rol ve unvanlara göre yetkilendirilmiş personelin erişimine izin verilmektedir. Birim yöneticilerinin talebi ve üst yönetimin uygun görüşü doğrultusunda uygulamalarda yetkilendirmeler yapılmaktadır. Rol ve yetki dağılımı kullanıcının ihtiyaç duyduğu kadar yetki ile sınırlanmaktadır. Parola Kullanım Talimatı mevcuttur. Kritik sunucular üzerinde bütünlük kontrolü (integritiy check) yapan yazılımlar mevcuttur. Sunucu Yönetim Prosedürü kapsamında çalışmalar yürütülmektedir. Tüm işlemlere ait kayıtların yanı sıra bu kayıtların hangi kullanıcı tarafından hangi tarihte hangi kaynak (pc, sunucu vb.) kullanılarak yapıldığına dair günlük kayıtları (log) tutulmaktadır.

İç denetim birimi tarafından Kamu Bilgi Teknolojileri Denetim Rehberi uyarınca denetim gerçekleştirilmiştir. İÜ Elektronik Belge ve Doküman Yönetim Sistemi (EBYS) Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü tarafından incelenmiştir. Ağ ve Sistem

Güvenliği açısından sistemler bağımsız kuruluşlar tarafından denetlenmektedir.

Sistemlerin ilk kurulumu ve geliştirilmesi sırasında yazılım grubu içerisinde testler yerine getirilmekte, sistem yönetim grubunda ise donanımların kurulumu ve bakımı sırasında testler icra edilmektedir.

Yazılım geliştirme fazlarında yapılan testler raporlanmakta ve arşivlenebilmekte, sistem kurulumlarına ait mal kabulünde ilgili testler neticelendirilip kayıt altına alınmaktadır.

Yönetim, sorunları gidermek için alınan önlemlerin etkin bir şekilde uygulanmasını gözetmektedir.

Bilgi güvenliğiyle ilgili sorumluluklar Ağ ve Sistem Güvenliği Prosedüründe tanımlanmıştır.

Bilişim sistemine ilişkin güvenlik planları, Bütünleşik Kalite Yönetim Sistemi (BKYS) dökümanları içerisinde bulunan standartlar ve prosedürlerle desteklenmektedir. Güvenlik planları, Bilişim Koordinasyon Kurulu tarafından oluşturulmakta ve duyurulmaktadır. Güvenlik planı uygun aralıklarla güncellenmektedir. Kullanıcılara, organizasyonun bilgi güvenliği konusundaki politikalarını ve kendilerinden beklenen güvenlik önlemlerini açıklayıcı e-postalar gönderilmekte, web sayfasında duyurular yapılmaktadır.

Sistemde yer alan veriler üzerinde yapılan değişikliklerle ilgili olarak Sistem Yönetim Prosedürü içerisinde log yönetim süreci kapsamında kayıtlar tutulmaktadır.

Bilişim sistemlerine ilişkin oluşturulan politika ve prosedürler yasalara ve düzenlemelere uygundur. Kullanılan tüm üçüncü parti yazılımlar lisanslandırılarak kullanılmaktadır.

Üçüncü kişilerden bilişim sistemleri ile ilgili olarak yapılan hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuat (yönetmeliklerde) öngörülen düzenlemelere uyulmaktadır.

Kurum yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin yazılı politika ve prosedürlere sahiptir. Yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin projeler üst yönetim tarafından onaylanmaktadır. Kurum bünyesinde geliştirilen yazılımlar Yazılım Geliştirme Prosedürü çerçevesinde test edilmektedir.

Kurumun BS teçhizatı, yazılım ve verilerin fiziksel güvenliği ile ilgili olarak Sistem Odaları Kullanım Talimatı mevcuttur. BS unsurlarının bulunduğu bina ya da odaya erişim için kullanılan kapılar kilitli tutulmaktadır. Sistem odalarına şu an için anahtarla erişim mevcut olup kartla giriş için çalışmalar devam etmektedir. BS bulunduğu yerlere gelen ziyaretçiler için ziyaretçi kayıt defteri tutulmaktadır. Stratejik noktalara video kameralar konulmuştur. Hassas ve kıymetli donanım parçaları kilitlenmek suretiyle muhafaza edilmektedir. BS bulunduğu odaya giriş ve çıkışlar için güvenlik görevlileri istihdam edilmiştir. Yangın alarmı ve uygun yangın söndürme sistemleri kurulmuştur. Su baskınına karşı donanım yerden yüksekte kurulmuştur. Elektrik kaynaklı problemler yaşanmaması için kçk ve jeneratör mevcuttur.

Kurum bilişim sistemlerini etkin şekilde koruyacak sürekli güncellenen virüs koruma yazılımları ve firewall kullanılmaktadır. Veriler uygun şekilde yedeklenmektedir.

Kurumun kullanıcı şifreleriyle ilgili bir Parola Kullanım Talimatı mevcuttur. Kullanıcı şifreleri şifre dosyalarında kodlanarak korunmakta, yazılan şifreler ekranda görünmemektedir. Belirli bir uygulama içerisinde çalışması gereken personelin diğer uygulamalara erişimi engellenmekte, kullanıcıların sisteme erişimleri yetki ve sorumluluklarına bağlı olarak sınırlandırılmaktadır. Sisteme şifre ile giriş yapıldıktan sonra, sistem açık bırakılarak belirli bir süre kullanılmadığında otomatik olarak kapanmaktadır. Sisteme yetkisiz giriş denemeleri kullanıcı kütüklerine kaydedilip periyodik olarak gözden geçirilmektedir. Saldırı olarak tarif edilebilecek giriş denemeleri tutanak ile üst yönetime raporlanmaktadır. Kurumdan ayrılan personelin sisteme erişim yetkileri derhal kaldırılmaktadır. Sistem yöneticilerinin ayrıcalıklı yetkilerini nasıl kullandıkları takip edilmemektedir.

Eksiklikler:

Ağ ve Sistem Güvenlik Prosedürü, Sistem Odaları Erişim Talimatı, Ağ Kullanım Talimatı, Yurtlar Ağ Kullanım Talimatı, İÜ Yerel Alan Ağında 5651 Sayılı Kanun Uyarınca Uyulması Gereken Kurallar Talimatı gibi prosedür ve talimatlar bulunmakla beraber donanım, yazılım, veri ve programlara erişimin yetkili kullanıcılarla sınırlandırılması güvence altına alan, BS güvenliğini kapsayan ayrıca bir politika dokümanı henüz hazırlanmış değildir.

Yeni sistem kullanımında olan sistemden farklı bir ortamda geliştirilmekte ancak, aynı anda iki sistem aktif olarak kullandırılmamaktadır.

İşten kovulan veya ayrılan personelle ilgili olarak güvenlik görevlilerine yazılı bilgi ulaştırılmamaktadır. Mesai dışında çalışan güvenlik görevlisi ve temizlikçi gibi personelle ilgili olarak özel kontrol mekanizmaları ihdas edilmemiştir. Ana bilgisayar odası veya veri depolama birimi gibi hassas bölgelere giriş kodu mevcut değildir. Hırsız alarmı yoktur.

Olağanüstü durumlara ilişkin plan hazırlık aşamasındadır. Veri transferine ilişkin süreçler belirlenmemiştir.

Sisteme uzaktan çevirmeli bağlantı kullanılmak suretiyle sağlanabilecek erişimlerle ilgili yeterli güvenlik önlemleri yoktur. İşletim sisteminde, ağ altyapısında ve yazılımlarda değişiklikler yapıldığında, sistemin güvenliğinin önceden belirlenmiş standartlarda tekrar sağlanması için, mantıksal erişim yolları analizi güncellenmemektedir. Kullanımına son verilen veya başka bir yere gönderilen bilgisayar malzemeleri üzerinde yer alan hassas verilerin ve yazılımların silinmesini öngören yazılı bir süreç bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Erişim Kontrol Talimatının hazırlanmaya başlanıldığı, talimat hazırlanınca ayrıca sunulacağı, Kurumun büyüklüğü ve fiziksel lokasyon ve birimler arası süreç farklılıkları ile insan gücünün sınırlı oluşu göz önüne alındığında iki sistemin aynı anda kullandırılması önerisinin/tespitin yerine getirilmesinin kısa vadede mümkün görünmediği,

İşten kovulan veya ayrılan personelin isimlerinin güvenlik görevlilerine bildirilmesi gerektiği hususu ile ilgili Personel Daire Başkanlığına resmi yazı yazıldığı,

Sistem odalarına girişlerde kamera kontrollü elektronik kartlar ile giriş yapılması için proje hazırlanmakta olduğu, 2016 yılı içinde sistem odalarına erişimin elektronik geçişler ile sağlanacağı ve kayıt altına alınacağı,

Olağanüstü durumlara ilişkin plan hazırlık aşamasında olduğu, sel baskını, deprem, terör eylemleri vb. felaketler yaşandığında üniversitenin bir Felaketten Kurtarma Merkezi bulunmadığı, ancak 2013 yılı itibariyle yapılan sanallaştırma altyapısı kapsamında iki datacenter'dan oluşan ve aralarında 750m mesafe bulunan iki adet sistem odasına metrocluster yapı kurulduğu, bunun tam anlamıyla bir FKM olmasa da dataları binaların başına gelebilecek bölgesel olmayan felaketlerden (yangın, su baskını, tesisat kaynaklı elektrik kesintisi vb.) koruyabilecek, veri yedekliliğini ve sürekliliğini devam ettirebilen bir yapı olduğu, veri yedekleme işlemleri ile ilgili açıklamaların İÜ Bilgi İşlem Daire Başkanlığı

Sistem Yönetim Hizmetleri Prosedürü içerisinde anlatıldığı,

Mantıksal erişim yolları analizi olarak tarif edilen çalışmanın yapılabilmesi için sistem ve ağ katmanının da sürece dâhil edilerek servis haritalarının çıkarılmasının zorunlu olduğu ve ilgili sürece başlanacağı,

İÜ Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Bilgisayar Teknik Destek Hizmeti Prosedürü'nün güncellendiği, Prosedürün 5.4. Bilgisayar veya Bilgisayar Donanımlarını Hurdaya Ayırma adımı, sunucu, bilgisayar vb. bilgisayar malzemelerinin kullanımına son verilmesi veya başka bir yere gönderilmesi söz konusu olduğunda neler yapılacağı hususunun anlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi tarafından gönderilen cevaptan; bilişim sisteminde tespit edilerek bulgu konusu yapılan eksikliklerle ilgili çalışmaların başlatıldığı, bir kısmı ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapıldığı, bir kısmı üzerinde ise halen çalışıldığı anlaşılmıştır.

Kurumun bilişim sistemindeki çalışmalarını tamamlayıp tamamlamadığı hususu 2016 yılında izlenecektir.

BULGU 7: İ.Ü. Döner Sermaye İşletmesinin Mali Yeterliliğini Kaybetmiş Olması

Döner Sermaye İşletmesinin 2015 yılı mali tabloları incelenmiş ve özkaynaklarının negatif (-) olduğu ve işletmenin kısa vadeli borçlarını ödeme kapasitesini kaybettiği tespit edilmiştir.

İşletmelerin geleceğini plânlamak, kararlar alabilmek için mevcut durum ve gelecek ile ilgili bir takım analiz ve verilere ihtiyaç vardır. İşletmenin mali durumu mali tabloları üzerinde Rasyo (oran) analizi yapılarak değerlendirilmiş olup değerlendirme sonuçları aşağıda belirtilmiştir:

1- Likidite Oranları: Bu oranlar, işletmenin kısa sürede ödenmesi gereken borçlarını ödeme gücünü, işletme sermayesinin yeterliliğinin tespit edilebilmesi için kullanılır. Dönen varlıklar ile kısa süreli borçlar arasındaki ilişki, işletmenin kısa süreli borçlarını ödeme gücünü göstermektedir.

Önemli likidite oranları:

a) **Cari oran:** Bu oran işletme dönen varlıklarının, kısa vadeli yabancı kaynaklara bölünmesiyle hesaplanır ve bu oran işletmenin kısa süreli borçlarını ödeme gücü ile net

işletme sermayesinin yeterliliği hakkında fikir verir. Bu oranın en az 1 ve 1'in üzerinde olması gerekir.

$$\begin{aligned}\text{Cari Oran} &= \text{Dönen Varlıklar} / \text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar} \\ &= 316.336.776,79 / 486.982.394,38 \\ &= 0,6496 (\%64,96)\end{aligned}$$

Görüleceği üzere işletmede bu oran 0,6496 olup işletmenin kısa süreli borçlarını ödeme gücü olmadığını göstermektedir. İşletme faaliyetleri neticesinde zarar ettiği için bu oran 1'in altına düşmüştür.

b) Asit test oranı: Bu oranın hesaplanmasında, likiditesi diğerlerine göre düşük olan stoklar, gelecek aylara ait peşin ödenmiş giderler, gelir tahakkukları ve diğer dönen varlıklar gibi kalemler toplam dönen varlıklar tutarından düşülür. Böylece paraya daha kolay çevrilen hazır değerler ve kısa surely alacaklar toplamı dikkate alınır. Dolayısıyla cari orana göre daha anlamlı bir oran olup genel kabullere göre 1 olması yeterli kabul edilmektedir.

$$\begin{aligned}\text{Asit Test Oranı} &= (\text{Hazır Değerler} + \text{Menkul Kıymetler} + \text{Alacaklar}) / \text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar} \\ &= 44.510.195,46 + 0,00 + 224.402.784,59 / 486.982.394,38 \\ &= 0,5522 (\% 55,22)\end{aligned}$$

Görüleceği üzere; işletme kısa vadeli borçlarını ödeyemez duruma düşmüştür.

2. Finansal Durum Oranları: Bu oranlar işletmenin mevcut durumu itibariyle, faaliyetleri neticesinde zarar etmesi ve gelecek dönemlerde de yeterli fon yaratma kabiliyetini yitirmesi durumunda, orta ve uzun vadeli borçlarını ödeyip ödemeyeceği hakkında fikir verir. Önemli finansal durum oranları:

a) Kaldıraç Oranı: İşletme aktiflerinin oransal olarak ne kadarının, kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar ile karşılandığını gösterir. Bu oranının 0,50 (%50) üstünde olmasına genellikle olumsuz bakılır, bir uyarı işareti olarak değerlendirilir.

$$\begin{aligned}\text{Kaldıraç oranı} &= \text{Toplam Yabancı Kaynaklar} / \text{Aktif Toplamı} \\ &= 486.982.394,38 / 317.754.475,14 \\ &= 1,5326\end{aligned}$$

Görüleceği üzere % 50'nin üzerinde olmaması gereken oran işletmede % 153,26 seviyesindedir.

b) Öz sermaye oranı: Öz kaynakların, aktif toplamına bölünmesi ile hesaplanan bu oranın yüksek olması, işletmenin mali gücünün yüksekliğine işaret olarak değerlendirilir.

$$\text{Öz sermaye oranı} = \text{Öz Kaynaklar} / \text{Aktif Toplamı}$$

Ancak işletmenin özsermayesi (-) olduğundan (-77.820.291,38 TL) bu oran (-) değerdedir ve bu da işletmenin mali gücünün olmadığını göstermektedir.

c) Borçlanma katsayısı oranı: Bu oran, işletmenin borçlanarak sağladığı kaynak ile işletme ortaklarının getirdiği ve işletmenin oluşturduğu öz kaynak arasındaki ilişkiyi gösterir. Yabancı kaynakların toplam tutarının, işletme öz kaynaklarına (öz sermaye) bölünmesi ile hesaplanır. Borçlanma katsayısının yüksek oluşundan, işletmeye borç verenlerin işletme ortaklarından daha fazla kaynak sağladığı anlaşılır. Bu oranın 1 olması öz kaynağın yeterliliğini gösterir, 2'ye çıkması işletmeler için olumsuz yönde bir alarm olarak düşünülebilir.

$$\text{Borçlanma Katsayısı oranı} = \text{Toplam Yabancı Kaynaklar} / \text{Öz Kaynaklar}$$

İşletmenin özkaynakları negative (-) bir değer olduğundan (-77.820.291,38 TL) bu oran çok yüksektir ve son derece vahim bir durum olarak gözükmektedir.

d) Kısa vadeli yabancı kaynağın aktif toplamına oranı: Bu oran işletmenin aktif toplamının yüzde kaçının kısa vadeli kaynak ile finanse edildiği hakkında fikir verir. Kısa vadeli yabancı kaynakla kısa sürede paraya çevrilebilen varlıkların finanse edilmesi gerekir. Kısa vadeli borç ile uzun vadede paraya çevrilebilen duran varlıkların fonlanması işletmeyi kısa vadeli borçlarını ödemede sıkıntıya sokabilecektir. Bu oranının 0,33 (%33)'ü aşmaması genel olarak kabul edilebilir.

$$\begin{aligned} \text{Kısa vadeli yabancı kaynak oranı} &= \text{Kısa Vadeli Yabancı Kaynak} / \text{Aktif Toplamı} \\ &= 486.982.394,38 / 317.754.475,14 \\ &= 1,5326 (\% 153,26) \end{aligned}$$

Görüleceği üzere; işletmenin aktif toplamının % 153,26'sı kısa vadeli kaynaklarla finanse edilmektedir.

Özetle; işletmenin temel muhasebe ilkeleri karşısında mali yeterliliğini kaybettiği açıktır. İşletme zararının büyük kısmının tıbbi hizmet veren döner sermaye işletmelerinden

kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 2015 yıl sonu itibariyle İTF, CTP, Kardiyoloji ve Onkoloji Döner Sermaye İşletmelerinin finansal durumlarına [(toplam borç – (alacak + stok)] bakıldığında:

- Toplam borçlarının 486.982.394,38 TL,
- Toplam alacaklarının+stoklarının (224.402.784,59+38.741.396,12)= 263.144.180,71 TL olduğu
- 223.838.213,67 TL tutarında borç artığı bulunduğu

görülmüştür.

Diğer bir deyişle; 2015 yıl sonu itibariyle işletme 223.838.213,67 TL tutarındaki borcunu ödeyememiş ve bu borç 2015 yılına aktarılmıştır.

Yerinde yapılan denetim sırasında yapılan alımların ödemelerinin 10-15 ay sonrası olarak belirlendiği, bu nedenle ihalelere katılım olmadığı, ihale yapılamadığı için alımların çoğunun “acil alım” kapsamında olmamasına rağmen 4734 sk./22-f maddesi kullanılarak temin edildiği, bunun da rekabet oluşmadığı için yüksek fiyatlarla alım yapılmasına sebep olduğu ve zararın katlanarak çoğaldığı, yine ihale ile yapılabilen alımlarda da yüklenicilerin sattıkları malın bedelini 10-15 ay sonra alabileceklerini göz önüne alarak yüksek fiyatlar teklif ettikleri anlaşılmıştır.

Diğer taraftan; sözleşmelerinde sattıkları malın bedelini 270 gün içinde alacakları yönünde hüküm bulunan birçok firma, aradan bu sürenin iki katından fazla zaman geçtiği halde kendilerine ödeme yapılmadığından işletme aleyhine icra davaları açmaya başlamış olup, alacaklarına faiz de talep etmekte, icra masraflarıyla birlikte borç katlanarak artmakta ve bu husus olayı daha da vahim hale getirmektedir.

İşletmenin neredeyse iflas etme durumuna gelmesinin nedenleri araştırılmış ve yukarıda belirtilen yüksek fiyatlarla alım nedeninin dışında;

- Hastanelerde çalıştırılmasına ihtiyaç duyulan personel için kadro alınamadığından hizmet alımı yoluyla çalıştırılmalarının, bu kapsamda 2014/95814 ihale kayıt numaralı “12 Aylık Personel Hizmeti Temini” ihalesi kapsamında 2.071 kişinin çalıştırıldığı ve bu ihale kapsamında çalıştırılan personel için yüklenicilere yıllık olarak 66.514.497,82 TL (KDV hariç) tutarında ödeme yapılmasının,

- Üniversite hastanelerinde görevli olan ve 657 sayılı Kanuna tabi olarak çalışan personele 375 sayılı KHK kapsamında verilen denge tazminatı ile üniversite hastanelerinde 657 sk./4-A ve 4-B kapsamında çalışan personelin maaşlarının döner sermaye bütçesinden ödenmesinin ve

- SGK fiyatlarında 9 yıldır artış yapılmaması ve SUT fiyatlarının maliyetlerin altında kalmasının

Mali yapıyı giderek daha da çıkmaza soktuğu anlaşılmıştır.

Mali yapıyı bozan ve İşletmenin borçlarını ödeyemez hale gelmesine sebep olan ve yukarıda sayılan hususlar çözümlenmeden Üniversite hastanelerinin yaşamlarını sürdürebilmesi mümkün gözükmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; İ.Ü. Döner Sermaye İşletmesinin mali yeterliliğini kaybetmiş olmasının 2010 yılından günümüze kadar olan sürecin bir sonucu olduğu,

Üniversite Tıp Fakülteleri Eğitim Araştırma hastanelerinde hizmetin devamlılığı için çalıştırılmasına ihtiyaç duyulan personele kadro alınamadığından, gerekli personelin hizmet alımı yoluyla çalıştırılmak zorunda kaldığı, personel, temizlik ve güvenlik hizmet alımlarının işletme gelirlerden yapıldığı,

657 sayılı Kanuna tabi olarak çalışan personele 375 sayılı KHK kapsamında verilen denge tazminatının yükseköğretim kurumlarında devlet bütçesinden ödenirken, üniversite hastanelerinde 657 sk./4-A ve 4-B kapsamında çalışan personelin maaşlarının bile döner sermaye bütçesinden ödendiği,

Sosyal Güvenlik Kurumuna fatura edilen hizmetler karşılığında, SGK fiyatlarında 9 yıldır artış yapılmadığı ve SUT fiyatlarının verilen sağlık hizmeti maliyetlerinin altında kaldığı,

Eğitim Araştırma hastanelerinin son başvuru merkezi olmasının gereği olarak nitelikli sağlık hizmetleri verdiği, ancak, üretilen hizmetlerin yaklaşık %20-25'i Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) kapsamına alınmadığından ücretlendirilmediği, Üniversite hastanelerine çok özellikli vakaların başvurduğu ve bu vakalara yapılan müdahalelerde kullanılan malzemelerin ayrıca ücretlendirilemediği, çoğu işlemlerin tanımlanan paket fiyat kapsamında kaldığı, bu nedenle gelir artsa da maliyetlerin (giderlerin) daha da fazla arttığı,

Yukarıda özetlenen nedenler ile sadece kendi hastanelerinde değil, tüm üniversite hastanelerinde mali yapının bozulduğu ve işletmelerin borçlarını uzun vadeler ile ödeyebilir duruma geldikleri, geri ödemelerde oluşan uzun sürenin ise, gerekli tıbbi malzemelerin daha yüksek fiyatla (SUT tarafından belirlenen fiyatların üzerinde) alınmasına neden olduğu, daha sağlık hizmeti verilmeden maddi bir kaybın gerçekleştiği, nitelikli satıcı yerine niteliksiz tedarikçi ile muhatap kalındığı,

2010-2011 yıllarında 22 Üniversite hastanesi için **toplam 377 milyon TL** finansal destek sağlandığı,

✓ 2010 yılında **209 milyon TL**

✓ 2011 yılında **168 milyon TL**

İstanbul Üniversitesinin ise anılan yıllarda borç/gelir oranı düşük olduğu için herhangi bir ödenek alamadığı, tüm bu sebeplerden dolayı işletmenin mali tablosunun 2010 yılından itibaren bozulmaya başladığı,

Üniversite hastanelerinin eğitim, araştırma, hizmet açısından sürdürülebilir olması, nitelikli sağlık hizmetlerini verebilmelerinin ancak birtakım iyileştirilmelerin yapılması ile mümkün olabileceği,

Söz konusu olumsuzlukların ortadan kalkması için birtakım yasal düzenlemelerin yapılmasının gerekmekte olduğu, bu kapsamda;

- Hizmet alımı kapsamında çalışan personel için kadro temin edilerek maaşlarının özel bütçeden ödenmesinin sağlanması,
- Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP) Payının özel bütçeden karşılanması,
- Üniversite Hastanelerine Tıbbi cihaz alımları için Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünde bütçe ayrılması. *(Sağlık bakanlığı hastanelerinde var olan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü desteği Üniversite Hastanelerinde bulunmadığı,)*
- Hastanelerde 4/A ve 4/B’li olarak çalışan personelin maaş ve denge tazminatı ödemelerinin özel bütçeye aktarılması, döner sermaye üzerindeki yükün azaltılması,
- SUT fiyatlarının SGK tarafından yeniden gözden geçirilerek Üniversite hastanelerinde verilen hizmetlere ayrı bir ücretlendirmenin yapılması,

gibi iyileştirilmelerin yapılmasının mali yapının düzelmesine olanak sağlayacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından gönderilen cevapta; bulgumuzda öne sürülen ve mali yapıyı bozan tüm olumsuzluklar kabul edilmiştir. Mali yapıyı bozarak İşletmenin borçlarını ödeyemez hale gelmesine sebep olan hususlar çözümlenmeden Üniversite hastanelerinin yaşamlarını sürdürebilmesinin mümkün olmadığı kanaatine varılmıştır.

BULGU 8: Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Ödemeleri Kamu Tarafından Üstlenilmesine Karşın Yüklenicinin Teklif Bileşenleri İçinde Yer Alan “Sözleşme ve Genel Giderler” Oranının Düşürülmemesi

Döner Sermaye Merkez İşletme Müdürlüğü tarafından yapılan 2071 kişilik Hizmet Alım İhalesine ait teknik şartnamenin 16 ncı maddesinde “.....Yüklenici, son hakkedişini almadan önce personelin yasal tazminatlarını ve haklarını vererek idare ile ilişkilerini kesecek ve bunu idareye banka dekontları, banka kayıtları ve gerekli diğer yazılı evraklarla belgeleyeceklerdir. Çeşitli sebeplerden dolayı işten çıkartılan personelin kanun gereği ödenmesi gereken kıdem, ihbar tazminatı gibi yasal haklarından kaynaklanan tazminatlarını da yüklenici karşılayacaktır ve bunu yukarıda belirtildiği üzere idareye banka dekontları ile belgeleyecektir. Yüklenici ve çalışan personel idareden bu hususta hiçbir şekilde ödeme talebinde bulunamayacaktır.” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeye karşın hizmet alımı kapsamında İşletmede çalışırken emekliye ayrılan taşeron işçilerin mahkeme kararlarıyla üst işveren olan İşletmeden kıdem tazminatlarını aldıkları görülmüştür.

Bu durum sadece İ.Ü. Döner Sermaye Merkez İşletme Müdürlüğü’nde söz konusu olmayıp, Kamunun yaptığı “Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri”nin hemen hepsinde uygulama bu şekle dönüşmüştür. Kanun koyucu fiili durum ile mevzuatı uyumlaştırmak adına 6552 sayılı “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun” un 8 inci maddesi ile yaptığı düzenleme ile; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan ihaleler kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesini hükme bağlamış, bu madde kapsamında alt işverenler yanında çalışan işçilerin bu işyerlerinde geçen hizmet süresinin hesabı, alt işverenden ve alt işveren işçisinden istenecek belgeler ve ödeme süreci ile ilgili diğer usul ve esasların Maliye Bakanlığı ve Kamu İhale Kurumunun görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği şeklinde düzenleme yapılmıştır. Söz konusu “Kamu İhale

Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik” 08.02.2015 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde; itibaren kamu kurum ve kuruluşları 11.09.2014 tarihinden hizmet alımı yoluyla çalıştırdıkları personelin kıdem tazminatlarının ödenmesinden sorumlu hale gelmiştir.

Hal böyle iken; yani artık yükleniciler kamuda hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarını ödeme yükümlülüğünden kurtulmuş iken kendilerine halen teklif bileşenleri arasında sayılan ve işçilere ödenecek kıdem tazminatı karşılıklarını da içeren Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler kaleminden % 4 oranında gider karşılığını tekliflerine eklemelerine izin veren mevzuatta herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

11.09.2014 tarihinden itibaren kamuda hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin kıdem tazminatlarının ödenmesinden yükleniciler değil ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlu olması nedeniyle yükleniciler tarafından teklife eklenen Sözleşme Gideri ve Genel Giderler oranında bir düşme olması gerekirken mevzuatta bu yönde bir değişiklik yapılmamış olması nedeniyle yüklenicilerin halen tekliflerine % 4 oranında sözleşme gideri ve genel gider eklemelerinin kamuyu zarara uğraticı nitelik taşıdığı kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Konuyla ilgili olarak yasal düzenleme yapılması gerektiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; 11.09.2014 tarihinden itibaren kamuda hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personelin kıdem tazminatlarının ödenmesinden yükleniciler değil ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlu olması nedeniyle yükleniciler tarafından teklife eklenen Sözleşme Gideri ve Genel Giderler oranında bir düşme olması gerekirken mevzuatta bu yönde bir değişiklik yapılmamış olması nedeniyle yüklenicilerin halen tekliflerine % 4 oranında sözleşme gideri ve genel gider eklemelerinin kamuyu zarara uğraticı nitelik taşıdığı kanaatine varılmıştır.

BULGU 9: Zamanında Takip ve Tahsil Edilmeyen Döner Sermaye Alacaklarının “Şüpheli Alacak” Haline Dönüşmüş Olması

İTF ve CTF Hastaneleri'nin SSK hak sahiplerine sundukları hizmetler neticesinde 2003-2004 yıllarına ait faturaların, sevki yapan SSK Hastaneleri tarafından ödenmesi gereken %25'lik kısmını oluşturan 19.028.826,92 TL.nin, fatura tarihlerinden itibaren işleyecek yasal faizi, yargılama giderleri ve vekalet ücreti ile birlikte tahsili için İstanbul 1.Asliye Hukuk Mahkemesi'nde 2012/641 esas numaralı alacak davası açıldığı görülmüştür.

Konu incelendiğinde; SSK hak sahiplerine verilen tedavi hizmeti karşılığında oluşan 19.028.826,92 TL tutarındaki alacağın:

- 9.950.682,30 TL.lik kısmının İTF'ye
- Kalan 9.078.144,62 TL.sinin ise CTF'ye ait olduğu anlaşılmıştır.

06.01.2005 tarihinde çıkarılan 5283 sayılı “Bazı Kamu Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun” ile İTF ve CTF Hastanelerinin alacaklı olduğu SSK Hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiş, 5615 GV Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Geçici 3.md. ve SGK'nın yayınladığı 02.05.2007/4118 sayılı 2007/32 nolu Genelge ile Üniversite Hastanelerinin SGK Kurumu ile kuruma devredilen diğer kurumlara 31.12.2006 tarihine kadar verdikleri tedavi hizmetleri karşılığı düzenledikleri ilgili döneme ait toplam fatura bedellerinden kalan miktarların ödeme ve terkin işlemleri ile ilgili usul ve esaslar belirlenmiş, bu düzenlemeler doğrultusunda her iki hastanenin başhekimleri ve İ.Ü. Döner Sermaye Saymanı ile İstanbul Sağlık İşleri İl Mdl. arasında 2005-2007 yılları arasına ait borç-alacak tutarları ile ilgili olarak bir Mutabakat Tutanağı imzalanmıştır. Söz konusu Tutanağta Üniversite hastaneleri yetkilileri tarafından “2003-2004 yılları alacak haklarımız ödenmemiş olup bu haklarımız saklı kalmak kaydıyla” notunun düşülerek imza atıldığı görülmüştür.

5283 sk. hükümleri çerçevesinde borç ve alacakları ile birlikte Sağlık Bakanlığına devredilen eski SSK hastanelerince, devir öncesinde İÜ hastanelerine sevk edilen hastalara İTF ve CTF bünyesinde verilen sağlık hizmetleri için düzenlenen faturaların % 75'ine tekabül eden kısmı avans olarak ilgili dönemde tahsil edilmiş, bakiye %25'e tekabül eden kısmın ise ödenmeyerek mutabakat konusu olduğu anlaşılmıştır.

2003-2004 yıllarında SSK hastanelerine verilen sağlık hizmeti karşılığında oluşan alacakların neden 2007 yılına kadar istenmediği ve takip edilmediği izaha muhtaçtır. Yine söz

konusu Mutabakat Tutanağı'nın imzalandığı 2007 tarihinden 2012 yılına kadar geçen 5 yıllık süre zarfında gelir gerçekleştirme görevlileri tarafından herhangi bir işlem yapılmamış, Sağlık Bakanlığı ve SGK ile yazışmalar yapılmamıştır. Hastane alacaklarının zaman aşımına uğramasına az bir süre kala harekete geçilmiş, dönemin Rektörü tarafından 02.05.2012 tarihinde Sağlık Bakanlığına bir yazı yazılarak, 5283 sk. hükümleri çerçevesinde borç ve alacakları ile birlikte Sağlık Bakanlığına devredilen eski SSK hastanelerince, devir öncesinde İÜ hastanelerine sevk edilen hastalara İTF ve CTF bünyesinde verilen sağlık hizmetleri için düzenlenen faturaların % 75'ine tekabül eden kısmının avans olarak ilgili dönemde tahsil edildiği, bakiye %25'e tekabül eden ve Sağlık Bakanlığı'na devredilen eski SSK hastanelerince ödenecek olan alacaklarının, SGK'dan (SSK İst. Sađl. İşl. İl Mdl. den) talep edildiği, ancak söz konusu müdürlüğün, zikredilen borçlu hastanelerin borç ve alacakları ile birlikte Sağlık Bakanlığı'na devredildiğini bildirmesi üzerine 2003-2004 yıllarında, Sağlık Bakanlığı'na devredilen hastanelerce sevki yapılan hastaların tedavi bedellerinin % 25'inin Sağlık Bakanlığı tarafından ödenmesini talep ettiği, ancak, bu yazısına 2015 yılına kadar cevap alamadığı görülmüştür.

Bu arada alacakların zamanaşımına uğramaması için en geç 31.12.2012 tarihine kadar dava açılması gerektiğinden İÜ Rektörlüğü Hukuk Müşavirliği tarafından İstanbul 1.Asliye Hukuk Mahkemesi'nde 2012/641 esas numaralı alacak davası açılmıştır.

Dava süreci başladıktan sonra; Türkiye Kamu Hastaneler Birliği Rektörlüğe hitaben yazdığı 16.03.2015 tarihli yazıda; konuya istinaden İstanbul Sağlık Müdürlüğü ve taraflarınca bahsi geçen hastanelerden kayıtlarını incelemeleri ve borç kaydına rastlanıldığı takdirde ödemelerinin yapılmasının istendiği, bahsi geçen hastanelerin kayıtlarında borç kaydına rastlamadıklarını bildirdiklerini görülmüş olup, yine aynı yazıda; CİBALİ Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi Muhasebe Servisinin 2003-2004 yıllarına ait kat'i mizanlarda avans hesapları ile alacak hesaplarının dökümü ile SSK hastanelerinin devir itibariyle düzenledikleri kat'i mizanlarda İstanbul Üniversitesi hastanelerine ödenmesi gereken bir borç gözükmediği ve devredilen hastanelerden alınan % 75 avans ödemeleri sonrası kalan fatura tutarlarının ödenmiş ve kapatılmış olduğuna dair belgelerin İdareye sunulduğu belirtilmiş, kısaca; söz konusu borç kabul edilmemiştir.

Sonuç olarak; kaynağı 2003-2004 yıllarına dayanan alacakların zamanında takip edilmemesi neticesinde, ülkede oluşan mevzuat değişiklikleri nedeniyle Döner Sermaye

İşletmesinin muhatap bulamaz hale geldiği ve zamanaşımına az bir süre kala alacağın dava yoluyla tahsilinin sağlanmaya çalışıldığı açıktır.

2003-2004 yıllarında SSK tarafından sevkedilen hastalara verilen sağlık hizmeti karşılığında tahakkuk eden alacakları takip etmeyerek ilgili hastanelerden tahsili için gerekli işlemleri başlatmayan İTF ve CTF Hastaneleri gelir gerçekleştirme görevlileri ve üst yöneticiler ile, 2007 yılında imzalanan Mutabakat Tutanağından sonra alacakları hakkında 5 yıl herhangi bir girişimde bulunmayan ve işlem yapmayan gelir gerçekleştirme görevlileri ve üst yöneticiler İşletmenin 19.028.826,92 TL tutarındaki alacağının şüpheli hale gelmesine sebep olmuşlardır.

Kamu idaresi cevabında; 2003-2004 yıllarında MEDULA sistemine benzer sistemin olmayışı, faturaların manuel olarak gönderilmesi ve birçok hastaneye sağlık hizmeti verilmesi nedeniyle alacak bakiyelerinin takibinde gecikme yaşandığı, 2005 yılında SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesinden sonra alacaklarla ilgili olarak yapılacak mutabakata ilişkin geriye dönük inceleme esnasında 2003-2004 yılına ait bakiyelerin tespit edildiği, konu hakkında dönemin Saymanlık Müdürünün 18.01.2006 tarihinde SSK Sağlık İşleri Müdürlüğüne yazı yazdığı, ilgili kurumun devrinden sonra 2007 yılında 2005-2006 yıllarına ait alacakların mutabakatının yapılmış olup; düşülen şerhe (2003-2004 yıllarına ait alacakların ödenmesi) istinaden Döner Sermaye Saymanlığı tarafından SGK Sağlık İşleri İl Müdürlüğüne 19.10.2007 tarih ve 1045 sayılı yazı yazıldığı, mevzuat değişikliği ve SSK'nın devredilmesi sebebiyle takip işlemlerinin tamamen zorlaştığı ve devralan kurumla konu hakkında anlaşma sağlanamaması sebebiyle Hukuk Müşavirliğince İstanbul 1. Asliye Hukuk Mahkemesinde 2012/641 esas numaralı davanın açıldığı ve sürecin halen devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi; İşletmenin 2003-2004 yıllarına ait alacaklarının SGK ile bir mutabakat yapılmasına karar verildikten sonra yapılan çalışma sırasında ortaya çıktığını kabul etmekte, söz konusu alacaklar için 2006 yılında İşletme Saymanlık Müdürü tarafından SSK Sağlık İşleri Müdürlüğüne yazı yazıldığını (sadece bir kez), mutabakat imzalandıktan sonra 2007 tarihinde bir kez daha aynı Kuruma yazı çıkıldığını belirterek, 2012 yılında tahsili sağlanamayan alacakla ilgili olarak dava açılarak takip yoluna gidildiğini beyan etmiştir.

Görüleceği üzere İdare cevabında bulguda belirtilen tespiti adeta onaylamıştır. Aradaki tek fark, 2003-2004 yıllarına ait alacaklar için 2006 yılında bir kez, 2007 yılında da bir kez olmak üzere toplam iki kez ilgili kuruma yazı yazılmış olmasının, söz konusu alacakların

takibi için yeterli görülmesidir. Söz konusu yazılar denetim sırasında tarafımızca da görülmüş olup, bu yazıların hiçbirisine cevap alamayan İdarenin; o tarihte eyleme geçmeyerek durumu akışına bırakma nedenleri anlaşılammış ve aslen bulguda bu durum tenkit konusu yapılmıştır.

Yine İdare cevabında; 2007 yılından 2012 yılına kadar aradan geçen 5 yıllık süre zarfında neden herhangi bir işlem yapılmadığına dair bir açıklama mevcut değildir.

2003-2004 yıllarında SSK hastanelerine verilen sağlık hizmeti karşılığında oluşan alacakların neden 2007 yılına kadar istenmediği ve takip edilmediği izaha muhtaçtır. Yine söz konusu Mutabakat Tutanağı'nın imzalandığı 2007 tarihinden 2012 yılına kadar geçen 5 yıllık süre zarfında Sağlık Bakanlığı ve SGK ile herhangi bir yazışma yapılmamıştır. Hastane alacaklarının zaman aşımına uğramasına az bir süre kala harekete geçilmiş, Sağlık Bakanlığı'na bir yazı yazılarak, İşletmenin Bakanlığa devredilen eski SSK hastanelerince ödenecek olan alacaklarının Sağlık Bakanlığı tarafından ödenmesi talep edilmiş, ancak, bu yazısına da 2015 yılına kadar cevap alamamış, dava süreci başladıktan sonra Türkiye Kamu Hastaneler Birliği Rektörlüğe bir yazı yazarak böyle bir borçlarının olmadığını bildirmiştir.

Gelinen noktada; kaynağı 2003-2004 yıllarına dayanan alacakların zamanında takip edilmemesi neticesinde alacağın tahsilatı şüpheli hale gelmiş, bu durum muhasebe kayıtlarına da intikal etmiş ve 2003-2004 yıllarına ait toplam 19.028.826,92 TL tutarındaki alacak 129 Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmiştir.

2003-2004 yıllarında SSK tarafından sevk edilen hastalara verilen sağlık hizmeti karşılığında tahakkuk eden alacakları takip etmeyerek ilgili hastanelerden tahsili için gerekli işlemleri başlatmayan İTF ve CTF Hastaneleri gelir gerçekleştirme görevlileri ve üst yöneticiler ile, 2007 yılında imzalanan Mutabakat Tutanağından sonra alacakları hakkında 5 yıl herhangi bir girişimde bulunmayan ve işlem yapmayan gelir gerçekleştirme görevlileri ve üst yöneticiler İşletmenin 19.028.826,92 TL tutarındaki alacağının şüpheli hale gelmesine sebep olmuşlardır.

BULGU 10: İşletmenin 120 Alıcılar Hesabı ile 135 Personelden Alacaklar Hesabında Kayıtlı Tutarların Borçlular Bazında Takip Edilmemesi ve Tahsilatın İmkansız Hale Gelmesi

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü'nün konsolide mali tablolarında yer alan ve Kurum alacaklarını oluşturan 120 ve 135 hesapta kayıtlı toplam 115.415.663,85 TL tutarındaki alacağının borçlularının bilinmediği, her alacak için alacak takip dosyası tutulmadığı tespit edilmiştir.

120 hesabın alt kalemleri incelendiğinde Kurum alacaklarının:

- Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinden Alacaklar
- Özel Bütçe Kapsamındaki İdarelerden Alacaklar
- Mahalli İdarelerden Alacaklar
- Sosyal Güvenlik Kurumlarından Alacaklar
- Diğer Kamu Tüzel Kişilerinden Alacaklar
- Sigorta Şirketlerinden Alacaklar ve
- Özel Sektör Şirketlerinden Alacaklar

kalemlerinden oluştuğu görülmüştür. Kurum tarafından bu alt kalemlerde kayıtlı toplam tutarlar bilinmekte, ancak, hangi kurumdan/şahıstan ne kadar alacaklı olduğu hususu bilinmemektedir. Hastane otomasyon yazılımında yapılan tahsilatlar toplam olarak görünmekte, sistem hangi kurumdan ne kadar tahsilat yapıldığı, kalan borcun kime ait olduğu konusunda raporlama yapmamaktadır. Dolayısıyla; mali tablolarda yer alan ve önceki yıllara ait olan alacak tutarının borçlularının kim olduğu bilinmemekte, bu durum tahsilatın takibini ve gerçekleştirilmesini olanaksız hale getirmektedir. Döner Sermaye Merkez İşletme Müdürlüğünü oluşturan döner sermaye işletmelerinin bazılarında alacak takip dosyası hiç tutulmadığı, bazılarında da alacağın sadece bir bölümü için takip dosyalarının mevcut olduğu anlaşılmıştır. Bu durumda mali tablolarda 120 hesabın alacağında kayıtlı olan 115.415.663,85 TL'nin bir kısmı fiilen şüpheli alacak haline dönüşmüştür.

Aynı şekilde İşletmenin 2015 konsolide mali tablolarında yer alan 135 Personelden Alacaklar hesabında kayıtlı 2012 yılı kaynaklı kayıtların kaynağı ve borçluların kimliği ile ilgili olarak işletmenin elinde herhangi bir bilgi bulunmadığı tespit edilmiştir. 120 hesapta olduğu gibi borçlusunun bilinmediği bir alacağın takibi ve tahsili imkansızdır. Bu nedenle 135 hesapta kayıtlı alacaklar da şüpheli alacak konumundadır. İşletmenin 120 ve 135 hesapta

kayıtlı alacak tutarlarından ne kadarının tahsilinin imkansız hale geldiği hususunun ancak özel bir çalışma ile saptanabileceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgudaki tespit kabul edilerek Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün harcama birimlerini sürekli olarak yazılı şekilde uyardığı, bulguda yer alan hususa azami özen gösterilmeye devam edileceği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin cevabı 120 ve 135 hesaplardaki olumsuzluğu giderecek mahiyette değildir. İşletmenin mali tablolarında yer alan ve önceki yıllara ait olan alacak tutarının borçlularının kim olduğu bilinmemekte, bu durum tahsilatın takibini ve gerçekleştirilmesini olanaksız hale getirmektedir. Bu durumda mali tablolarda 120 hesabın alacağında kayıtlı olan 115.415.663,85 TL'nin bir kısmı fiilen şüpheli alacak haline dönüşmüştür.

Aynı şekilde İşletmenin 2015 konsolide mali tablolarında yer alan 135 Personelden Alacaklar hesabında kayıtlı 2012 yılı kaynaklı kayıtların kaynağı ve borçluların kimliği bilinmediğinden 120 hesapta olduğu gibi 135 hesapta kayıtlı alacaklar da şüpheli alacak konumundadır. İşletmenin 120 ve 135 hesapta kayıtlı alacak tutarlarından ne kadarının tahsilinin imkansız hale geldiği hususunun ancak özel bir çalışma ile saptanabileceği düşünülmektedir.

BULGU 11: Zeyilnamelerde Tebligat Sürelerine Uyulmaması

İTF tarafından ihalelere ilişkin olarak düzenlenen zeyilnamelerin birçoğunun ihale dokümanı satın alan isteklilere bildirilmesinde mevzuatta öngörülen tebligat sürelerinin dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29.maddesinde; "İlân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Değişiklik yapılması zorunlu olursa, bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakla tespit edilerek önceki ilânlar geçersiz sayılır ve iş yeniden aynı şekilde ilân olunur. Ancak, ilân yapıldıktan sonra, tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak bildirilmesi halinde, ihale dokümanında değişiklikler yapılabilir. Yapılan bu değişikliklere ilişkin ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilname, son teklif verme gününden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin

edecek şekilde ihale dokümanı alanların tamamına gönderilir. Zeyilname ile yapılan değişiklikler nedeniyle tekliflerin hazırlanabilmesi için ek süreye ihtiyaç duyulması halinde, ihale tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla yirmi gün zeyilname ile ertelenebilir. Zeyilname düzenlenmesi halinde, teklifini bu düzenlemeden önce vermiş olan isteklilere tekliflerini geri çekerek, yeniden teklif verme imkanı sağlanır." hükmü yer almaktadır.

a) 2014/63900 İhale Kayıt Numaralı "108 Kalem Tıbbi Malzeme Temini" ihalesiyle ilgili olarak 22.07.2014 tarihinde idarece düzenlenen Zeyilname;

- Bursa Medikal Teknik Servis Elektronik tıbbi Malzeme San. Tic. Ltd. Şti. adlı istekliye 06.08.2014 tarihinde (ihale tarihinden iki gün önce),

- Mega Teknik Kağıt Sanayi ve Gıda Ürünleri Tic. Ltd. Şti. adlı istekliye postayla 02.08.2014 tarihinde (ihale tarihinden dört gün önce) ve

- Mertsel Ecza Depoları San. ve Tic. A.Ş. adlı istekliye de 02.08.2014 tarihinde (ihale tarihinden dört gün önce)

iadeli taahhütlü olarak postayla tebliğ edildiği tespit edilmiştir.

b) Yine 2014/27005 İhale Kayıt Numaralı ve 11.04.2014 tarihinde ihalesi yapılan "39 Kalem Tıbbi Malzeme Temini" alımı işine ait ihale dokümanında (teknik şartnamede) yapılan değişiklikle ilgili olarak düzenlenen 03.04.2014 tarihli Zeyilnamenin; değişiklikten önce ihale dokümanını EKAP'tan indiren isteklilerden:

- Tempo Teknik Medikal Paz. Org. İth. Müm. ve İşl. Tic. San. A.Ş., Alvimedica Sağlık Ekip.Paz.Satış Dağ.A.Ş.'ye 03.04.2014 tarihinde ((ihale tarihinden sekiz gün önce)

- Ayra Medikal Yat. Ltd. Şti, Boston Scientific Ltd. Şti.'ye 04.04.2014 tarihinde (ihale tarihinden yedi gün önce)

Faks yoluyla tebliğ edildiği anlaşılmıştır.

Görüleceği üzere; 08.08.2014 tarihinde yapılacak ihaleye ait ihale dokümanında (teknik şartnamede) yapılan değişiklik (zeyilname) doküman satın alan üç istekliye ihale tarihinden 10 (on) gün önce tebliğ edilmemiş, bu istekliler 10 (on) gün öncesinde bilgi sahibi olamamış, nitekim 2014/63900 İhale kayıt numaralı ihalede kendisine geç bildirimde bulunan isteklilerden bir tanesi de ihaleye teklif verememiş ve bu suretle Kanununun 29 uncu madde hükmü geçersiz kılınmıştır.

Yukarıda zeyilnamelerde tebligat süresine uyulmaması hususu ile ilgili olarak sadece

iki örnek verilmiş olup; zeyilname düzenlenen İTF ihalelerinden birçoğunda mevzuata aykırı bu durum gözlenmiştir.

Kamu idaresi cevabında;

a) 2014/63900 İhale Kayıt Numaralı 108 Kalem Tıbbi Malzeme Temini ihalesi ile ilgili olarak 22.07.2014 tarihinde düzenlenen Zeyilnamenin aynı gün iadeli taahhütlü olarak postaya verildiği, ihale tarihinin 08.08.2014 olduğu, ihale tarihinin ötelenmesini gerektirecek durum olmadığından ihale tarihinde ertelemeye gidilmediği,

Bursa Medikal Teknik Servis Elektronik Tıbbi Malzeme Satış San. Tic. Ltd. Şti., Mega Teknik Kağıt San. Ve Gıda Ürünleri Tic. Ltd. Şti. ve Mertsel Ecza Depoları San. Ve Tic. A.Ş. firmaları tarafından Zeyilnamenin taraflarına geç ulaşması hakkında olumsuz bir dönüş yapılmadığı,

b) 2014/27005 İhale Kayıt Numaralı 39 Kalem Tıbbi Malzeme Temini ihalesi ile ilgili olarak 03.04.2014 tarihinde düzenlenen Zeyilnamenin aynı gün 03.04.2014 tarihinde faks ile tebliğ edildiği, ihale tarihinin 11.04.2014 olduğu ve hasta mağduriyetinin oluşmaması adına ihale tarihinde ertelemeye gidilmediği,

Ayrıca Tempo Teknik Medikal Paz. Org. İth. Müm. ve İşl. Tic. San. A.Ş., Alvimedica Sağlık Ekip. Paz. Satış Dağ. A.Ş., Ayra Medikal Yat. Ltd. Şti. ve Boston Scientific Ltd. Şti. firmaları tarafından Zeyilnamenin taraflarına geç ulaşması hakkında olumsuz bir dönüş yapılmadığı, bu konuda oluşabilecek hatalara karşı daha dikkatli olunmasına yönelik gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi cevabında; Zeyilnamelerin postaya verildiği tarih ile ihale tarihi arasında kıyaslama yaparak ihalenin ertelenmesine gerek duyulmadığı şeklinde beyanda bulunmuştur.

Oysa; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29 uncu maddesinde; düzenlenen Zeyilnamelerin, son teklif verme gününden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ihale dokümanı alanların tamamına gönderileceği" hükmünde yer alan "son teklif verme gününden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde" ibaresinden; tebligatın ihale tarihinden en az 10 gün önce isteklilerin eline geçmiş olmasının amaçlandığı, diğer bir deyişle

değişiklikle ilgili bildirim istekliler tarafından tebliğ edildiği tarihin anlaşılması gereklidir. İdare tarafından tebliğ için postaya verildiği tarihin kabul edilmesi ve bunun ihale tarihinden 10 gün öncesine ait olmasının yeterli olduğunun kabul edilmesi halinde; postada gecikilen süreler ve tebligatın yerine ulaşmasında yaşanabilecek muhtemel sıkıntılar göz önüne alındığında; bazı tebligatların ihale tarihi geçtikten sonra bile istekliye ulaşabilme ihtimalinin de mevcut olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Söz konusu süre; isteklilere, Zeyilname ile yapılan değişiklikler nedeniyle yeni tekliflerini hazırlayabilmeleri için bir ek zaman tanınması ve ihalede rekabetin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bulgumuz incelendiğinde; 2014/63900 İhale Kayıt Numaralı ve 08.08.2014 tarihinde yapılan “108 Kalem Tıbbi Malzeme Temini” ihalesiyle ilgili olarak 22.07.2014 tarihinde idarece düzenlenen Zeyilnamenin 3 istekliye ihale tarihinden sadece iki ve dört gün önce tebligatının sağlandığı görülecektir.

Kaldı ki; bazı ihalelerde İdare tarafından düzenlenen Zeyilnamelerin istekliler tarafından öğrenilmesini teminen postaya veriliş/faks yoluyla bildirim tarihleri ile ihale tarihi arasında bile 10 günden az sürenin bulunması, İdarenin konu ile ilgili olarak gereken hassasiyeti göstermediğinin kanıtı olarak algılanmıştır. Örneğin; 2014/27005 İhale Kayıt Numaralı ve 11.04.2014 tarihinde ihalesi yapılan “39 Kalem Tıbbi Malzeme Temini” alımı işine ait ihale dokümanında (teknik şartnamede) yapılan değişikliklerle ilgili olarak düzenlenen Zeyilname; değişiklikten önce ihale dokümanını EKAP’tan indiren isteklilerden ikisine ihale tarihinden sekiz gün önce, ikisine de ihale tarihinden yedi gün önce faks yoluyla tebliğ edilmiştir.

Görüleceği üzere; 08.08.2014 ve 11.04.2014 tarihlerinde yapılacak ihalelere ait ihale dokümanlarında (teknik şartnamelerde) yapılan değişiklikler (zeyilnameler) doküman satın alan isteklilerden bir kısmına ihale tarihinden 10 (on) gün önce tebliğ edilmemiş, bu istekliler 10 (on) gün öncesinde bilgi sahibi olamamış ve bu suretle Kanunun 29 uncu madde hükmü geçersiz kılınmıştır.

Yukarıda zeyilnamelerde tebligat süresine uyulmaması hususu ile ilgili olarak sadece iki örnek verilmiş olup; zeyilname düzenlenen İTF ihalelerinden birçoğunda mevzuata aykırı bu durum gözlenmiştir.

BULGU 12: Özel Bütçenin İhtiyaç Duyduğu Araçların Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Tarafından Kiralanması ve Bedellerinin İşletme Bütçesinden Ödenmesi

Döner Sermaye İşletmesi tarafından 2015/25618 İhale kayıt numaralı “İstanbul Üniversitesi 36 Aylık Sürücülü Hizmet Aracı Kiralanması” işi kapsamında kiralanmış 41 aracın 10 tanesinin hizmet aracı olarak özel bütçeye verildiği tespit edilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “*Mali hizmetler birimi*” başlıklı 60 ıncı maddesinde; “ Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir.” denilmektedir. Söz konusu maddede belirtilen uygulama aynı idare ve bütçe içerisinde yer alan birimlerin ortak ihtiyaçlarının teminine yönelik bir imkandır. Buna göre; Üniversite özel bütçesi ile Üniversiteye bağlı olmakla birlikte bir Döner Sermaye İşletmesinin bütçesi gerek tabii oldukları muhasebe usulleri yönüyle gerekse düzenlenen mali tablolar itibarıyla bir birinden farklı olup mali işlemlerde yetki ve sorumluluğun değerlendirilmesinde bu farklılığın göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinde bütçe, işletmelerin belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmış, bütçelerin yılı içinde yapılacak giderler ile gelirlerden oluşacağı, bütçeyle verilen harcama yetkisinin, mevzuatla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı, İşletme hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirileceği hüküm altına alınmış, devam eden maddelerde ve Yönetmeliğin tamamında işletmenin gider ve gelirleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Görüleceği üzere; Döner Sermaye İşletmeleri ayrı bütçeleri ve ayrı harcama kuralları olan birimler olup, tüm bütçelerini kendileri için gerekli olan mal ve hizmetleri temin etmek ve ürettikleri hizmetlerin maliyetini karşılamak amacıyla kullanmaları esastır. İ.Ü. Döner Sermaye İşletmesinin bağlı olduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idaresinin (İstanbul Üniversitesi'nin) kendi bütçesi mevcut olup kendisine verilen görevleri yerine getirirken ihtiyaç duydukları harcamaları buradan karşılamakta olup, 2015 yılında Döner Sermaye

İşletmesine kaynak aktarımında bulunmamıştır.

Hal böyle iken; Döner Sermaye İşletmesinin ihtiyacına binaen kiraladığı 41 adet aracın 10 tanesini hizmet aracı olarak kullanılmak üzere özel bütçeye vermesi, diğer bir deyişle, özel bütçenin ihtiyaç duyduğu bir hizmet alımını kendi bütçesinden karşılaması ve kaynak aktarmasının mevzuata uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne ihalesi yapılan “Üniversitenin Muhtelif Birimlerinin İhtiyacı Olan 41 adet Araç Kiralama Hizmeti” işinde hizmet aracı olarak özel bütçeye tahsis edildiği iddia edilen 10 adet aracın denetim, sevk ve idaresinin Merkez Garaj Amirliğinde bulunduğu, araçları kullandırma yetkisinin İşletme Müdürlüğü Harcama Yetkilisi olan Rektöre ait olduğu, Özel Bütçe üst yöneticiliği rolü de Rektörlük makamında bulunduğundan araçların özel bütçe işlerinde kullanılıyor gibi algılanmasına sebep olduğu, oysa araçların Rektör talimatıyla işletme bünyesindeki birimlerin döner sermaye bütçesinden gerçekleştirdiği işlerde kullanılmak üzere görev yaptıkları, baş şoförlük yetkilisinin merkez garajda olması, döner sermaye birimleri ve alanı ile ilgili faaliyetlerde araç gereksinimi doğduğunda sevk ve idarenin bu merkezden yürütülmesinin uygun görüldüğü, bu araçların yönetiminin merkez garaj tarafından yapılması ve araçların fiilen burada bulunmasının özel bütçeye tahsis edildiği anlamına gelmediğinin düşünüldüğü şeklinde beyanda bulunmuştur.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi her ne kadar cevabında; İşletme tarafından kiralanarak Merkez Garaj Amirliğine gönderilen araçların işletmeye bağlı birimlerin iş ve işlemleri için kullanıldığını beyan etse de; yerinde yapılan denetimde; İşletmeye bağlı 49 birimin yarısının hiç faaliyetinin olmadığı, kalanlara ise İşletme tarafından kiralanın 31 adet aracın hizmet aracı olarak verildiği, hatta (raporumuzdaki başka bir bulguda da bahsedildiği üzere) İşletme Müdürlüğüne bağlı birimlere hizmetlerinde kullanılmak üzere kiralanarak verilen araçların birim yöneticileri tarafından özel araç gibi kullanıldığı hususları tespit edilmiş, özel bütçeye verilen 10 araca ait “taşıt görev kağıtları” da mevcut olmadığından ve İdarenin öne sürdüğü hususu kanıtlayacak başkaca bir belge de bulunmadığından İdare cevabı kabul edilebilir mahiyette görülmemiştir.

Bulgumuzda da belirtildiği üzere; Döner Sermaye İşletmeleri ayrı bütçeleri ve ayrı harcama kuralları olan birimler olup, tüm bütçelerini kendileri için gerekli olan mal ve hizmetleri temin etmek ve ürettikleri hizmetlerin maliyetini karşılamak amacıyla kullanmaları esastır. Döner Sermaye İşletmesinin ihtiyacına binaen kiraladığı 41 adet aracın 10 tanesini

hizmet aracı olarak kullanılmak üzere özel bütçeye vermesi, diğer bir deyişle, özel bütçenin ihtiyaç duyduğu bir hizmet alımını kendi bütçesinden karşılaması ve kaynak aktarmasının mevzuata uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

BULGU 13: Döner Sermaye İşletmelerinde Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da; Ön Malî Kontrol “*İdarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolünü ifade eder*” şeklinde tanımlanmış olup, Esaslar’ın “Amaç ve kapsam” başlıklı 1 inci Maddesinde; “*Bu Usul ve Esasların amacı, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemektir.*” denilmektedir. Kapsam maddesinden de anlaşılacağı üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olan Döner Sermaye İşletmeleri de ön mali kontrol yapacak kurumlar arasında kabul edilmektedir.

Esaslarda Malî Hizmetler birimi “*Kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinde belirtilen görevleri yürüten birimi ifade eder*” denilmektedir. İç kontrole ilişkin yetki ve sorumlulukların belirlendiği Esasların 8 inci Maddesinde; “*Üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumludur.*”

İdarelerin malî hizmetler birimi, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapar ve ön malî kontrol faaliyetini yürütür...” ifadesi yer almaktadır.

Esasların “Ön malî kontrolün kapsamı” başlıklı 10 uncu Maddesinde; “*Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir.*”

Ön malî kontrol, harcama birimleri tarafından yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerden oluşur. Malî hizmetler birimi tarafından yapılacak ön malî kontrol, Usul ve Esaslarda belirtilen kontroller ile idarelerce yapılacak düzenlemeler çerçevesinde bu birim

tarafından yapılması öngörülen kontrollerden meydana gelir.

Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemler, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilir. Malî karar ve işlemler harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilir.” denilmektedir.

Esasların “Ön malî kontrol süreci” nin anlatıldığı 12 nci Maddesinde; “*Malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemler, kontrol edilmek üzere malî hizmetler birimine gönderilir. Malî hizmetler birimince kontrol edilen işlemler hakkında görüş yazısı düzenlenir ve ilgili birime gönderilir. Ön malî kontrol sonucunda yazılı görüş düzenlenmesi halinde bu yazılı görüşler ayrıntılı, açık ve gerekçeli olmak zorundadır. Malî hizmetler biriminin görüş yazısı ilgili işlem dosyasında saklanır ve bir örneği de ödeme emri belgesine eklenir...”* denilmektedir.

Esaslarda Ön mali Kontrole Tabi Tutulacak İşlemler olarak; “*Kanun tasarılarının malî yükünün hesaplanması (Md.16), Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları (Md.17), Ödenek gönderme belgeleri (Md.18), Ödenek aktarma işlemleri (Md.19), Kadro dağılım cetvelleri (Md.20), Seyahat kartı listeleri (Md.21), Seyyar görev tazminatı cetvelleri (Md.22), Geçici işçi pozisyonları (Md.23), Yan ödeme cetvelleri (Md.24), Sözleşmeli personel sayı ve sözleşmeleri (Md.25), Yurtdışı kira katkısı (Md.26)”* şeklinde sayılmıştır.

İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye İşletmelerinde yapılan 2015 yılı denetimlerinde ilgili Döner Sermaye İşletmelerinde;

—Harcama Öncesi Ön Mali Kontrolün yapılması için Mali Hizmetler Biriminin kurulmadığı,

—Mevcut İç Kontrol Biriminin Ön Mali Kontrol kapsamındaki işlemlerle ilgili Ön Mali Kontrol görevi yapmadığı,

— Ön Mali Kontrole tabi tutulması gereken İhale dokümanlarının Ön Mali Kontrole tabi tutulmadığı için dosyalarda Ön Mali Kontrole ilişkin herhangi bir görüş yazısının yer almadığı,

tespitleri yapılmış olup söz konusu uygulama 5018 Sayılı Kanun’un “Ön malî kontrol” başlıklı 58 inci maddesi, Kanun’un 60 inci maddesi (1) bendi ile 5018 sayılı Kanun’un 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan İç Kontrol Ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 3, 13, 17, 26, 28 inci maddelerine aykırılık teşkil

etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Ön Mali Kontrol başlıklı 12. Maddesinde ön malî kontrol görevinin idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri tarafından yerine getirilmesi gerektiği, İstanbul Üniversitesi Döner Sermaye Harcama Birimlerinin 51 birimden oluştuğu, döner sermaye işlemlerinin tek merkezden Mali Hizmetler birimi gibi algılanması ve bu merkezden tüm mali kontrolün Stratejik bir birim gibi düşünülerek yürütülmesinin neredeyse imkânsız olduğu,

5018 sayılı yasadan oluşturulan, İç Kontrol ve Ön mali kontrole ilişkin usul ve Esasları 10. Maddesinde geçen “*Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir*” hükmünün, Üniversitelerin Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarının faaliyet alanlarını kapsadığı, diğer birçok kamu kurum ve kuruluşlarının döner sermaye alımlarının Ön Mali kontrol kapsamı dışında tutulduğu,

Buna göre, Döner Sermaye faaliyetlerinin neredeyse % 95’inin Sağlık Merkezleri olan İstanbul Tıp Fakültesi, Cerrahpaşa Tıp Fakültesi, Diş Hekimliği Fakültesi, Onkoloji Enstitüsü, Kardiyoloji, Enstitüsünden oluştuğu, toplu alımlarla standart özelliklere göre alınmış olan ortopedi, girişimsel radyoloji gibi işlemlerde, bazen standart ölçülerin dışında gelen bir vakaya alınan malzeme uymadığından veya acil vaka gereksinimlerinde, idare anlık (acil) olarak temin için karar verip alım yaptığı, buna istinaden, Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının önceden planlanmış ve bütçesinde ödenek açmış yıl içi yapacağı alımların, yıl içindeki programlı ve düzenli bir kontrol mekanizması kurgusunun, hastanelerin Döner Sermaye alımları için uygulamanın çoğu zaman mümkün görünmediği, yani, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının yapmış olduğu Ön Mali kontrolün; hastanelerde yapılan hizmetin türünden dolayı Döner Sermaye işlemlerinde uygulamanın zor olduğu, bu sebeple yukarıda belirtilen Tıp Fakülteleri ve Enstitü hastanelerinde, ön mali kontrolün yapılabilmesi için Departmanlar açıldığı (gider idareleri), onlarca kişi bu departmanlarda istihdam edildiği, hal böyle iken, İstanbul Üniversitesi gibi devasa kurumları (hastaneleri) olan ve faaliyetlerinin geneli sağlık hizmeti gerektiren kurumlarda, tek merkezden (Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü) Ön Mali Kontrol yapılmasının uygulama açısından hem zaman kaybı hem de bürokratik engel oluşturacağı,

Sonuç olarak, İdare tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki kamu idarelerinde (Strateji Geliştirme Başkanlıklarında) olduğu gibi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından Ön Mali Kontrol yapılmadığı, Harcama Birimlerinde uygulamada farklılık oluşmaması ve eksikliklerin giderilmesi için 2015 yılı Denetiminde dikkati çekilen Ön Mali Kontrol Süreci konulu birimlere yazı yazıldığı,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında özetle bulguda da belirtildiği şekliyle İstanbul Üniversitesi Döner Sermayelerinde ön mali kontrol yapılanmasının bulunmadığı konusu kabul edilmekle birlikte, ön mali kontrolün bulunmamasının nedenleri mevzuat ve fiili dayanakları ile izah edilmeye çalışılmıştır. Öncelikle bulguda da vurgulandığı üzere 5018 Sayılı Kanun'un "Ön malî kontrol" başlıklı 58 inci maddesi, Kanun'un 60 ıncı maddesi (I) bendi ile 5018 sayılı Kanun'un 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan İç Kontrol Ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 3, 13, 17, 26, 28 inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde üniversite döner sermayeleri ön mali kontrolün kurulma zorunluluğu dışında bırakılmış birimler değillerdir. Yine kurum cevabında ön mali kontrolün harcama birimleri ve mali hizmetler birimleri tarafından yerine getirileceği, her bir döner sermayenin ayrı bir harcama yetkisi bulunduğu, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün diğer döner sermayelerin merkezi yapılanması şeklinde konumlanmakla birlikte, kendi bütçesi dışında harcama yetkisi bulunmadığı, dolayısıyla mali hizmetler birimi de bulunmayan Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün ön mali kontrol yapamayacağı ifade edilmiştir. Ancak benzer durum üniversite özel bütçesinde de olmasına rağmen üniversitelerde ön mali kontrol yapılanması bulunmakta ve işlemler Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları tarafından yerine getirilmektedir. Üniversitelerde Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları özel bütçe içerisinde diğer Daire Başkanlıkları gibi ayrı bir harcama birimi olmasına rağmen diğer Daire Başkanlıklarının ön mali kontrol kapsamında olan tüm işlemlerini ön mali kontrole tabi tutmaktadırlar.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Malî hizmetler birimi*" başlıklı 60 ıncı maddesinde yer alan; " *Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ancak, harcama yetkililiği görevi uhdesinde*

kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayıyla bu işlemler destek hizmetlerini yürüten birim tarafından yapılabilir.” Hükümüne istinaden diğer döner sermayeleri de kapsayan ortak ihalelerini gerçekleştirmektedir. Esaslarda Malî Hizmetler birimi “Kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinde belirtilen görevleri yürüten birimi ifade eder” denilmektedir. Sonuç olarak Üniversite Özel bütçesinde bulunan benzer bir yapılanmanın Üniversite Döner Sermayeleri adına Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bünyesinde kurulmasının önünde mevzuat açısından herhangi bir engel olmadığı, tam tersi bulguda detaylı olarak yer verilen mevzuat ışığında zorunlu olduğu değerlendirilmektedir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****BİLANÇO 2015**

Aktif

Pasif

Hesaplar	Tutar	Hesaplar	Tutar
1 DÖNEN VARLIKLAR	316.336.776,79	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	486.982.394,38
10 HAZIR DEĞERLER	44.510.195,46	30 MALİ BORÇLAR	85.398.811,27
100 KAŞA HESABI	6.033,33	303 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLAR HESABI	85.398.811,27
102 BANKALAR HESABI	44.504.162,13	32 TİCARİ BORÇLAR	390.251.020,24
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00	320 SATICILAR HESABI	388.643.894,81
108 DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	0,00	326 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.393.594,58
12 TİCARİ ALACAKLAR	137.019.428,45	329 DİĞER TİCARİ BORÇLAR HESABI	213.530,85
120 ALICILAR HESABI	115.415.663,85	33 DİĞER BORÇLAR	689.136,68
121 ALACAK SENETLERİ HESABI	890.501,91	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI	19.418,57
123 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	1.140.548,44	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	669.718,11
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	322.668,06	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	10.643.426,19
127 DİĞER TİCARİ ALACAKLAR HESABI	221.219,27	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	6.346.251,13
128 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR HESABI	19.028.826,92	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	185.308,90
13 DİĞER ALACAKLAR	87.383.356,14	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	4.078.023,54
134 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	85.398.811,27	369 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	0,00
135 PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	87.502,53	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
136 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	1.897.042,34	42 TİCARİ BORÇLAR	0,00
15 STOKLAR	38.741.396,12	426 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	38.741.396,12	5 ÖZ KAYNAKLAR	-169.227.919,24

18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	1.340.175,70	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	99,83
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	1.340.175,70	500 SERMAYE HESABI	99,83
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	7.342.224,92	57 GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	93.437.384,79
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	7.342.224,92	570 GEÇMİŞ YILLAR KARLARI HESABI	93.437.384,79
197 SAYIM VE TESELLÜM NOKSANLARI HESABI	0,00	58 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-171.257.776,00
2 DURAN VARLIKLAR	1.417.698,35	580 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-171.257.776,00
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.417.698,35	59 DÖNEM NET KARI/ZARARI	-91.407.627,86
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	154.000,00	590 DÖNEM NET KARI HESABI	28.910.579,85
Toplam	317.754.475,14	591 DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-120.318.207,71
		Toplam	317.754.475,14

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİNİN 2015 YILI GELİR TABLOSU

GELİR TABLOSU			
60	A-	BRÜT SATIŞLAR	568.113.856,47
	600	Yurt İçi Satışlar	540.158.912,26
	601	Yurt Dışı Satışlar	152.230,08
	602	Diğer Gelirler	27.802.714,13
	603	İlaç ve Tıbbi Sarf Malzeme Gelirleri	-
61	B-	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	13.928.510,44
	610	Satıştan İadeler (-)	10.742.040,01
	611	Satış İskontoları (-)	-
	612	Diğer İndirimler (-)	3.186.470,43
	C-	NET SATIŞLAR	554.185.346,03
62	D-	SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	560.494.913,95
	620	Satılan Mamüller Maliyeti (-)	-
	621	Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	-
	622	Satılan Hizmet Maliyeti (-)	560.494.913,95
	623	Diğer Satışların Maliyeti (-)	-
		BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	-6.309.567,92
63	E-	FAALİYET GİDERLERİ	86.128.414,25
	630	Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	-
	631	Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	-
	632	Genel Yönetim Giderleri (-)	86.128.414,25
		FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-92.437.982,17

64	F-	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAGAN GELİR VE KARLAR	3.388.985,27
	640	İştiraklerden Temettü Gelirleri	-
	642	Faiz Gelirleri	1.760.782,59
	644	Konusu Kalmayan Karşılıklar	-
	646	Kambiyo Karları	2.094,58
	647	Reeskont Faiz Gelirleri	-
	649	Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.626.108,10
65	G-	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAGAN GİDER VE ZARARLAR (-)	608.421,43
	654	Karşılık Giderleri (-)	-
	656	Kambiyo Zararları (-)	352,45
	657	Reeskont Faiz Giderleri	-
	659	Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	608.068,98
		OLAGAN KAR VEYA ZARAR	-89.657.418,33
67	H-	OLAGANDIŞI GELİR VE KARLAR	378.449,72
	671	Önceki Dönem Gelir ve Karları	-
	679	Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	378.449,72
68	I-	OLAGANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	2.128.659,25
	680	Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	-
	681	Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	90.846,99
	689	Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	2.037.812,26
69	J-	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	91.407.627,86
	691	Dönem Karı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları	-
		DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-91.407.627,86

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