



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	16



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu	2
Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu	2
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi	3
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi	4

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kiracılardan Tahsil Edilmesi Gereken Elektrik, Su ve Doğalgaz Bedeli Alacaklarının Muhasebeleştirilmemesi
2. Kredi Kartlarından Alacakların Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi
3. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
4. İkinci Öğretim Tezsiz Yüksek Lisans Gelirlerinden Mevzuata Göre Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması
5. Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadroya Görevlendirme Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Kırıkkale Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 11.07.1992 tarih ve 21281 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, 28.03.1983 tarih ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 03.07.1992 tarih ve 3837 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi ile eklenen ek madde ile kurulmuştur.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kırıkkale Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır Akademik yapısı fakülte dekanlıkları, yüksekokul müdürlükleri, enstitü müdürlükleri ile araştırma ve uygulama merkezlerinden oluşmaktadır.

Üniversitenin idari yapısında ise; rektör, senato, üniversite yönetim kurulu, rektör yardımcıları, genel sekreter, iç denetim birimi, genel sekreter yardımcıları, koordinatörlükler, daire başkanlıkları ve şube müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

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

Üniversitenin akademik karar organı senato olup Üniversite Yönetim Kurulu ise idari faaliyetlerde rektöre yardımcı olmaktadır.

Kırıkkale Üniversitesi bünyesinde 12 fakülte, 1 yüksekokul, 3 enstitü, 7 meslek yüksekokulu, 23 araştırma uygulama merkezi bulunmaktadır. 1 fakülte ve 4 meslek yüksekokulu kampüs dışındadır.

Üniversitede 2022 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 2758'dir. Ayrıca Üniversitede 1 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

Akademik ve idari personelin sınıf, unvan ve kadro dağılım bilgileri Tablo 1 ve 2'de yer almaktadır.

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	214	60	274
Doçent	145	56	201
Doktor Öğretim Üyesi	273	141	414
Öğretim Görevlisi	163	42	205
Araştırma Görevlisi	363	268	631
Toplam	1158	567	1725

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel İdari Hizmetler	421	250	671
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	223	130	353
Teknik Hizmetleri Sınıfı	105	31	136
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	4	0	4
Din Hizmetleri Sınıfı	0	1	1
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	54	18	72

Sözleşmeli Personel	180	159	339
İşçi	613	38	651
Toplam	1600	627	2227

Üniversitenin bağlı olduğu kurum Yükseköğretim Kurulu, ilgili olduğu kurumlar ise Milli Eğitim Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

1.3. Mali Yapı

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

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 486.246.000 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 273.951.727 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 760.197.727 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin % 95,78'i olan 728.148,502 TL kullanılmıştır.

İdarenin ekonomik sınıflandırma açısından 2022 yılına ait ödenek dağılımının ve yıl sonu harcama gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

	Ödenek (1)	Gerçekleşme (2)	Gerçekleşme (2/1)
	(TL)		(%)
01 Personel Giderleri	471.876.582	457.502.976	96,95
02 Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	76.894.091	70.709.642	91,96
03 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	109.449.364	102.710.226	93,84
05 Cari Transferler	28.878.690	28.510.188	98,72
06 Sermaye Giderleri	73.099.000	68.715.470	94,00
07 Sermaye Transferleri	0	0	0
Toplam	760.197.727	728.148.502	95,78

2022 yıl sonu itibarıyla bütçe giderleri 728.148.502 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçenin % 95,78'i kullanılmıştır. Personel giderlerinde 471.876.582 TL ödeneğin 457.502.97 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 76.894.091 TL ödeneğin 70.709.642 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 109.449.364 TL ödeneğin 102.710.226 TL'si, cari transferlerde 28.878.690 TL ödeneğin 28.510.188 TL'si, sermaye giderlerinde 73.099.000 TL ödeneğin 68.715.470 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2022 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus, Mevlana ve Farabi Değişim Programı, Kalkınma Ajansı destekleri ile Avrupa Birliği

hibelerinden toplam 22.076.285,42 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

2022 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 486.246.000 TL olan Üniversitenin, yıl sonunda gerçekleşen net bütçe geliri 732.675.208 TL'dir.

2022 yılı bütçe gelirleri tahmin ve gerçekleşme bilgileri Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

	Gelir Tahmini (1)	Gerçekleşen (2)	Gerçekleşme Oranı (2/1)
	(TL)		(%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.853.000	18.555.165	133,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	459.748.000	693.504.640	150,84
Diğer Gelirler	12.645.000	20.793.849	164,44
Sermaye Gelirleri			
Toplam	486.246.000	732.853.654	
Gelirlerden Red ve İadeler (-)		178.446	
Net Toplam	486.246.000	732.675.208	150,68

2022 yılında net 732.675.208 TL bütçe geliri elde edilmiştir.

Dönem faaliyet geliri 770.777.357,80 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 191.527,88 TL ve faaliyet gideri 709.797.579,28 TL olan Üniversite, 2022 yılını 60.788.250,64 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

Döner Sermaye İşletmesinin 2022 yılı gelir toplamı 288.876.325,40 TL, gider toplamı 314.135.235,51 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 25.258.910,11 TL zarar ile tamamlanmıştır.

-Sosyal Tesisin 2022 yılı gelir toplamı 1.195.679,00 TL, gider toplamı 955.380,71 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem sonu 240.298,29 TL kâr ile tamamlanmıştır.

Ayrıca Üniversite, 26/07/2013 tarih ve 28719 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2013/4920 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan Kırıkkale Üniversitesi Teknokent AŞ'nin ortağıdır. Adı geçen AŞ'nin kuruluş sermayesi 1.300.0000,00 TL olup Üniversitenin %53 oranında ortaklığı bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama

standartları Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kamu İdaresi, Kanun'un 80'inci maddesinin T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Bakanlığın hazırladığı düzenlemelere tabi olup bu kapsamda çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ndeki muhasebe ilkeleri ile hesap planını kullanmakta, mali tabloları hazırlamakta ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mali işlemlerini muhasebeleştirmektedir.

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası oluşturulmuş fakat uygulamaya geçirilmesi yönleriyle eksiktir, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programında içerik açısından mevzuata uygun olmayan kısımlar olup, buna rağmen program zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber uygulamaya geçirilmesi, risklerin belli periyotlarla güncellenmesi açısından bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur ancak iş akış şemalarına uyum konusunda eksiklikler mevcuttur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları kısmen belirlenmiş olup, bunlar kontrol faaliyetlerinin ve risklerin, değerlendirilme ve raporlama uygulanması, açısından yeterli değildir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak personelin bilgilendirilmesi ve etkin bir uygulama yürütülebilmesi açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ancak iki yılı geçmeyecek şekilde belirlenen dönemler itibariyle hazırlanması gerekliliğine uymadığından dolayı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun değildir.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan tamamı doludur.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kırıkkale Üniversitesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiracılardan Tahsil Edilmesi Gereken Elektrik, Su ve Doğalgaz Bedeli Alacaklarının Muhasebeleştirilmemesi

Kiracılardan tahsil edilmesi gereken elektrik, doğalgaz, su bedellerinin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "14 Diğer Alacaklar" başlıklı 81'inci maddesinde diğer alacaklar hesap grubunun, faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Üniversite tarafından kiraya verilen çeşitli taşınmazlara ilişkin olarak her ay tahakkuk eden ve kira sözleşmeleri gereğince kiralayanlar tarafından ödenmesi gereken elektrik, su ve doğalgaz giderlerinden doğan alacakların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, üniversite tarafından kiraya verilen taşınmazların işletilmesi sırasında kullanılan elektrik, su ve doğalgaz giderlerinin 1.303.838,66 TL olduğu, 31.12.2022 tarihine kadar oluşan bu tutardan 1.274.884,71 TL'sinin yılı içinde tahsil edildiği, 28.953,95 TL alacağın 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup, 2023 yılı itibariyle kiracılar tarafından vadesinde ödenmeyen elektrik, su ve doğalgaz bedeli alacaklarının 140 numaralı hesapta izleneceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine aykırı olarak 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının borcuna ve 600 Gelirler Hesabının alacağına kaydedilmesi gerekirken, kaydedilmeyen 28.953,95 TL kadar 2022 yılı Bilançosu ile Faaliyet

Sonuçları Tablosunda hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Kredi Kartlarından Alacakların Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi

Banka kredi kartıyla yapılan tahsilatların 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekirken bu kaydın yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 38'inci maddesinde; Banka kredi kartlarından alacaklar hesabının, muhasebe birimince banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilat ve bunlara ilişkin olarak yapılan mahsup ve iade işlemlerinin izlenmesi için kullanılacağı, hüküm altına alınmıştır. "Hesabın İşleyişi" başlıklı 39'uncu maddesinde ise hesabın işleyişi ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

Üniversite tarafından işletilen kafeteryadan 31.12.2022 tarihi itibarıyla toplam 1.920.405,00 TL tahsilatın banka kredi kartlarıyla yapıldığı, anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespite katılmış, 2023 yılı itibarıyla 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının kullanılmaya başlanıldığı bilgisi verilmiştir.

Banka kredi kartlarıyla yapılan söz konusu tahsilatın ve bunlara ilişkin olarak gerçekleşen mahsup ve iade işlemlerinin izlenmesi için 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Üniversiteye ait arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

"Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik"nin "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde:

"(1) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar. Ancak kamu idarelerinin savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerinde kullandığı taşınmazlardan, ilgili idarelerce belirlenenlerin cins tashihleri yapılır.

(2) 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 tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

hükümleri yer almaktadır.

Kırıkkale Üniversitesi tapu kayıtlarının incelenmesi neticesinde; Kamu İdaresine ait arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespite katılmış, düzeltme işlemlerine başlanıldığı bilgisi verilmiştir.

Üniversiteye ait taşınmazların yukarıda bahsedilen Yönetmelik hükümlerine uygun olarak cins tashihlerinin yapılarak, taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarında belirtilen cinslerinin birbirine uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İkinci Öğretim Tezsiz Yüksek Lisans Gelirlerinden Mevzuata Göre Ayrılması Gereken Payların Ayrılmaması

Üniversite tarafından 2022 yılı içerisinde elde edilen ikinci öğretim tezsiz yüksek lisans gelirlerinden öğrencilerin beslenme, barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetleri için ayrılması gereken yüzde onluk payın ayrılmadığı görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun “Cari hizmet maliyetinin hesaplanması, öğrenci katkı payları ve öğrenim ücretleri” başlıklı 46'ncı maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde; “*İkinci öğretimde alınacak öğrenim ücreti, öğrenci cari hizmet maliyetinin yarısından az olamaz. İkinci öğretimde alınacak ücretlerin Cumhurbaşkanınca belirlenecek miktarı öğrencilerin başta beslenme olmak üzere barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlerinde kullanılır.*” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanunu'nun 27'inci ek maddesinde üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinde ikinci öğretim kapsamında yürütülecek tezsiz yüksek lisans programlarının açılmasının ve bu programlarda fiilen ders veren öğretim üyelerine ödenecek ek ders ve sınav ücretlerinin, maddenin diğer fıkralarında belirtilen esaslara uyulmak kaydıyla ilgili üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü yönetim kurulunun teklifi üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

27.07.2022 tarih ve 31905 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanı Kararı

ile yürürlüğe konulan 2022-2023 Eğitim-Öğretim Yılında Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetlerine Öğrenci Katkısı Olarak Alınacak Katkı Payları ve Öğrenim Ücretlerinin Tespitine İlişkin Karar'ın "Öğrenim Ücretlerinin Kullanılması" başlıklı 4'üncü maddesinde ise ikinci öğretimden alınacak öğrenim ücretlerinin yüzde 10'nun öğrencilerin başta beslenme olmak üzere barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlerinde kullanılacağı, geriye kalan kısmının ise üniversite bütçesine dahil edilerek Yükseköğretim Kurulunca tespit edilen usul ve esaslara göre kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde ikinci öğretim kapsamında gerçekleştirilen yükseköğretim programlarından elde edilen gelirlerin yüzde 10'luk kısmının öğrencilerin başta beslenme olmak üzere barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlerinde kullanılacağı, geriye kalan kısmının ise mevzuatta belirtilen usul ve esaslara göre anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede üniversite de ikinci öğretim kapsamında gerçekleştirilen tezsiz yüksek lisans programlarından elde edilen gelirden öğrencilerin yukarıda belirtilen ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ayrılması gereken yüzde 10'luk payın ayrıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında bulguya uygun olarak 2023 yılı bütçesi uygulanırken tezsiz yüksek lisans gelirlerinden yüzde 10 pay ayrılacağını ve genel uygulamanın değiştirilmesi için Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile paylaşılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, yukarıdaki açıklamalar ve mevzuat hükümleri doğrultusunda ikinci öğretim kapsamında gerçekleştirilen yükseköğretim programlarından elde edilen gelirlerin yüzde 10'luk kısmının öğrencilerin başta beslenme olmak üzere barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlerinde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 5: Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadroya Görevlendirme Yapılması

Üniversitede dolu olan Fakülte sekreteri, Yüksekokul sekreteri ve Enstitü sekreteri kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan istisnalar dışında görevlendirme yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden

uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine, kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ifade edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen (b) fıkrasının 4'üncü bendine göre rektörün; gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirme veya bunlara yeni görevler verme yetkisi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede Fakülte sekreteri, Yüksekokul sekreteri ve Enstitü sekreteri kadrolarına usulüne göre atanmış olan 7 Fakülte sekreteri, 5 Yüksekokul sekreteri ve 3 Enstitü sekreteri olmak üzere toplam 15 personelin asıl kadrosu dışında çalıştırıldığı, bu personelin kadro görevlerinin ise yine görevlendirme ile başka personel tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından kullanılıyor olması hali olup dolu kadroya vekâlet ancak, kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Kamu İdaresi cevabında; dolu olan fakülte sekreteri, yüksekokul sekreteri ve enstitü sekreteri gibi benzer görev dağılımına sahip yönetim kadrolarında bulunanların 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13/b-4 maddesine göre belirli aralıklarla rotasyona tabi tutulmalarının performanslarını artıran bir unsur olarak değerlendirildiği, bu kapsamda belirtilen mevzuat hükmüne uygun olarak görevlendirmeler yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; dolu kadroya 657 sayılı Kanun'da sayılan istisnalar dışında görevlendirme yapılması, personel mevzuatı ile ilgili temel düzenleme niteliği taşıyan mevzuata aykırıdır.

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	16
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	19
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	19
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	20
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	20
6. DENETİM BULGULARI.....	20

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kamu İhale Kurulunun Yazılı İzni Olmadan Doğrudan Temin Limitinin Aşılması
2. Mal Alımına Yönelik İhtiyaçların Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Karşılanması
3. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
4. İşçilerde Yıllık Fazla Çalışma Saatinin Aşılması
5. Döner Sermaye İşletmesinde Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesine göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik kapsamında, 04.11.1994 tarih ve 22101 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermayesi İşletmesi Yönetmeliği ile kurulmuştur. Adı geçen Yönetmelik te, 12.08.2000 tarih ve 24138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermayesi İşletmesi Yönetmeliği ile bazı değişiklikler yapılmıştır.

Son olarak 25.11.2009 tarih ve 27417 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelik ile mevcut yönetmeliğe bazı maddeler eklenmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi, Yönetmelik'in 5'inci maddesinde sayılan ve aşağıda yer verilen faaliyetleri yürüterek gelir elde etmektedir:

"MADDE 5 – (1) İşletme; eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamayı ön planda tutmak ve Üniversitenin esas faaliyetlerini aksatmamak kaydıyla aşağıdaki faaliyetlerde bulunur:

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetler yapmak, seminer, konferans, sempozyum düzenlemek ve kurslar açmak.

b) Danışmanlık, her türlü tercüme hizmetleri, plan, proje uygulama, deney raporları, fizibilite etüdü, süreç değerlendirmesi ve geliştirmesi, model deneyleri, bilgi işlem ve iş değerlendirmesi veya organizasyonu, analiz, ölçme, muayene, teknik kontrol, kalite kontrol, standartlara uygunluğunun tetkiki ve faaliyet alanı ile ilgili olarak, bakım, onarım ve üretimle ilgili hizmetleri yapmak.

c) Eğitim ve öğretime yönelik uygulamalarla sınırlı olmak üzere, sportif alanda bireysel ve takım olarak performans değerlendirmesi, psikolojik danışmanlık, diyet analiz ve kontrolü, antrenman planlaması, sporcu sağlığını koruma ve geliştirmeye yönelik hizmetlerde bulunmak.

ç) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü basım, yayın ve cilt hizmetlerini yerine getirmek.

d) Güzel Sanatlar, müzik ve sahne sanatları alanlarında; müzikli oyunlar ve tiyatro oyunları yazılması, sahnelenmesi, bale ve tiyatro temsilleri ile konser ve resitaller düzenlenmesi

ve benzeri hizmetleri yapmak.

e) Sağlık hizmetleri ile ilgili klinikler, poliklinikler, laboratuvarlar, her türlü muayene, tetkik, tedavi, bakım ve hizmet üretmek, yataklı ve yataksız geçici kuruluşlar işletmek ve üretimleri ile ilgili faaliyetlerde bulunmak.

f) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek hizmet birimlerinin faaliyet alanları ile sınırlı olmak üzere yukarıda sayılanlar dışında kalan her türlü iş, hizmet ve mal üretiminde bulunmak ve Yönetim Kurulunun izni alınmak koşuluyla üretilen iş, hizmet ve malları pazarlamak ve satımı yapılmak üzere satış ve teşhir yerleri açmak.

g) Kimyasal, biyolojik ve benzeri test ve analizler yapmak ve bunlarla ilgili araştırma ve uygulamaları yürütmek.

ğ) Turizm ve otelcilik sektöründeki mevcut iş gücü ve sektöre yeni girecek iş gücünün, uygulama ve becerilerini geliştirmeye yönelik kurulacak konaklama, yiyecek, içecek tesislerinde mal ve hizmet üretimi ile bunlara ilişkin işleri yapmak.

h) Faaliyet alanları çerçevesinde; fiziki kapasite oranında iş ve hizmet üretmek, bilgi işlem ve bilgisayar teknolojisini kullanarak her türlü iş ve hizmetleri yapmak, bunların satışını yapmak.”

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı çalışan Döner Sermaye İşletmesi; İşletme Müdürlüğü ve bağlı Döner Sermaye Birimleri şeklinde teşkilatlanmış olup gelir getirici birim sayısı 7 (yedi)’dir.

Kadrosu İşletme Müdürlüğünde olan; 1 işletme müdürü, 1 memur, 59 hemşire, 1 eczacı, 6 hizmetli, 6 sağlık teknisyeni, 2 sağlık teknikeri, 2 fizyoterapist, 1 diyetisyen, 2 biyolog, 8 sağlık memuru, 1 laborant ve 2 ebe personel bulunmakta olup, fiilen İşletme Müdürlüğünde görev yapan 1 İşletme Müdürü ve 1 görevlendirmeli memur bulunmaktadır. İşletme Müdürünün maaşı İşletme Müdürlüğünce karşılanmaktadır..

Saymanlık Müdürlüğünde ise Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 saymanlık müdürü, 1 saymanlık müdür yardımcısı, 5 genel idari hizmetleri sınıfı personel ve 1 teknik hizmetler sınıfı personel bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün giderleri (İşletme Müdürünün maaşı) bağlı birimlerden alınan paylar ile finanse edilmekte olup 2022 yılında özel bütçeden herhangi bir kaynak kullanılmamıştır.

Başlangıç bütçesinde 170.583.040,00 TL gelir öngörülmüş olup gider bütçesi de aynı tutarda hazırlanmıştır. Yıl içerisinde ek bütçelerle bütçe tahminleri güncellenmiş olup gider bütçesi 180.023.040,00 TL'ye, gelir bütçesi ise 180.023.040,00 TL'ye yükselmiştir.

İşletmenin 2022 yılında 326.283.752,71 TL bütçe giderine karşılık 276.063.021,35 TL bütçe geliri elde ettiği anlaşılmıştır.

İşletmede 2022 yılı gelir tablosuna göre 288.876.325,40 TL gelir elde edilmiş, 314.135.235,51 TL gider gerçekleşmiş ve dönem 25.258.910,11 TL zarar ile tamamlanmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

Adı geçen Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile Merkezi

Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esasları kıyasen uygulanmaktadır.

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kamu İhale Kurulunun Yazılı İzni Olmadan Doğrudan Temin Limitinin Aşılması

Yapılan incelemede doğrudan temin ile yapılan mal alımlarında %10'luk yasal limitin Kamu İhale Kurulunun izni olmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendi; pazarlık ve doğrudan temin usullerinde parasal limitlerin yer aldığı 21'inci maddenin birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamlarının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacağını hükme bağlamıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi uyarınca, Üniversitenin 21/f ve 22/d kapsamındaki harcamalarının %10 sınırını aşma zorunluluğu doğması durumunda, buna ilişkin uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunması gerekmektedir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki "ihale ilkelerini" ve 62'nci maddesindeki "ihale kurallarını" uygulamayan kamu görevlileri için 4734 sayılı Kanun'un "Görevlilerin Ceza Sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinin son fıkra hükmünün geçerli olduğunun göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır.

Yapılan denetim sonucunda, 21/f ve 22/d kapsamındaki harcamalarının %10 sınırının aşılarak %23,85 oranında gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespite katılmıyış, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi uyarınca, döner sermaye birimlerinin 21/f ve 22/d kapsamındaki harcamalarının %10 sınırını aşıp aşmadığının takip edileceği ve aşılması gerektiği durumlarda Kamu İhale Kurulunun yazılı izninin alınacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak elektronik bir otokontrol mekanizması tesis edilerek söz konusu limitin aşılp aşılmadığının düzenli olarak kontrolünün sağlanması ve limit aşımının zorunluluk arz etmesi durumunda, buna ilişkin başvuruların zamanında yapılması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için önem arz etmektedir.

BULGU 2: Mal Alımına Yönelik İhtiyaçların Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Karşlanması

Döner Sermaye İşletmesi tarafından mal alımlarının temel ihale usulleri yerine parçalara bölünerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

Doğrudan temin; ihtiyaçların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılan (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık ihale usulü) ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlilik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edilmesidir.

Yukarıda da açıkça ifade edildiği üzere doğrudan temin bir ihale usulü değildir. Doğrudan temin ile 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında idarelere kolaylık sağlanması amaçlanmıştır. Bu nedenle bazı alımların belirlenen parasal limitler dâhilinde bu maddeye göre yapılması istisnai bir durumdur. 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi 1'inci fıkrasının (d) bendinde belirtilen ve Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenen tutarı aşmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin idarelerce temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağını tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan anılan Kanun'un 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesi 1'inci fıkrası (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek

nitelikteki işlerin kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temini, Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan alımlar incelendiğinde;

Alıma konu ... malın parçalara bölünerek 05.02.2022, 07.02.2022 ve 10.02.2022 tarihinde 4 ayrı yevmiye ile ... Medikal firmasından,

- Alıma konu ... malların parçalara bölünerek 17.01.2022, 19.01.2022, 21.01.2022, 25.01.2022 ve 27.01.2022 tarihlerinde 6 ayrı yevmiye ile ... Medikal firmasından temin edildiği,

- Alıma konu ... malların parçalara bölünerek 01.04.2022 tarihinde 3 ayrı yevmiye ile ... Medikal firmasından firmadan temin edildiği,

İlgili malların yıl içerisinde sık sık alım konusu yapıldığı anlaşılmış çok sayıda benzer örneklerle karşılaşılmıştır.

Kamu İdaresi bulguya katıldığını ve bulguda belirtilen hususlara titizlikle uyulacağını belirtmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından mal alımlarının ihale yerine parçalara bölünerek 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmesinin yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 3: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Döner Sermaye İşletmesinde çalışan daimi işçilerin yıllık izinlerini kullanmadığı birikmiş ücretli izinlerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı” başlıklı 50'nci maddesinde “Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.” denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun; “Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri” başlıklı 53 üncü maddesinde; “İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemez...” “Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti” başlıklı 59'uncu maddesinde; “İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir...” denilmektedir.

Aynı Kanun'un 54'üncü maddesinde, işçinin her hizmet yılına karşılık sonraki yılda izin kullanacağı belirtilmiş olup başka bir deyişle yıllık ücretli izinlerin kullanılmayıp biriktirilmesine izin vermemiştir.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; *“İşveren veya işveren vekilleri, bu Yönetmeliğin 15 inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçenlere danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebilir. Bunu işyerinde ilan eder.”* denilmektedir.

İşçinin her yıl yıllık ücretli izin kullanma hakkı vardır. Yıllık izin hakkı, bir dinlenme iznidir. Bu izin, işçinin beden ve ruh sağlığı için gereklidir. Bir yıl boyunca çalışan işçinin yıllık izin kullanması, beden ve ruh sağlığı açısından büyük önem taşır. Bu nedenle işçi ve işveren, yıllık izin hakkından feragat edemez.

Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmaktadır. İdare, işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulayabilir, tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, karşılıklı anlaşma ile aylara da bölebilir. Yıllık ücretli izinler işçinin talebi ile verilmekle birlikte, Yönetmeliğin 8'nci maddesinde ifade edildiği gibi *“İzin kurulu veya işveren, işçinin istediği izin kullanma tarihi ile bağlı değildir. Ancak, izin sıra ve nöbetleşmesini göstermek üzere söz konusu kurulca düzenlenecek çizelgeler işçinin talebi ve iş durumu dikkate alınarak hazırlanır.”*

Kullanılmayan izinler; işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda ücrete dönüşmektedir. Ödeme son ücret üzerinden yapılacağından, işçinin eline çok yüksek miktar geçebilmektedir. Bu nedenle, işçiler emekli olunca kullanmadığı izinlerin de parasını alacağı için, izin kullanmamakta, idare de buna izin vermektedir. Kurumun mali yükünü ileriki dönemlerde arttıracak olan bu uygulamanın, gerek Anayasa'ya gerekse İş Kanunu'nun emredici düzenlemelerine aykırılık oluşturduğu açıktır.

Yapılan incelemelerde 31 işçinin toplamda 2022 ve öncesinde toplamda 3138 gün birikmiş izni olduğu, kimi işçilerde kullanılmayan izinlerin sayısının 50 günü geçtiği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespite katılmı, düzeltme işlemlerine başlanıldığı bilgisi verilmiştir.

Döner sermayede daimi işçi olarak çalışan personel tarafından kullanılmayıp biriktirilmiş yıllık ücretli izinlerin kullandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: İşçilerde Yıllık Fazla Çalışma Saatinin Aşılması

Tıp Fakültesi Hastanesinde istihdam edilen sürekli işçilere 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinde fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerektiği ve fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinde ise genel olarak çalışma süresinin haftada en çok kırk beş saat olacağı, aksi kararlaştırılmamışsa bu sürenin haftanın çalışılan günlerine eşit olarak bölünerek uygulanacağı ve çalışma sürelerinin 41'inci maddede belirtilen esaslar çerçevesinde uygulama şekillerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

06.04.2004 gün ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca 4857 sayılı İş Kanunu'nun "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde de, Kanun'un 63'üncü maddesinde ve Yönetmelik'te belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği belirtilmiştir.

Yukarıda mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde bir işçinin bir yılda en fazla 270 saat fazla çalışma yapabileceği, bu sınırın işyerlerine veya yürütülen işlere değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ve bu sınıra aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verilebileceği anlaşılmaktadır.

Ancak hastanede istihdam edilen sürekli işçilerin fazla çalışmalarına yönelik yapılan incelemede, 68 işçiye 270 saat ile 500 saat arasında 24 işçiye ise 500 saatin üzerinde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup, söz konusu hususun tekrarlanmaması

için gereken özenin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Tıp Fakültesi Hastanesinde çalışan işçilerin fazla mesai sürelerinin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak 270 saatten fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Döner Sermaye İşletmesinde Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması

Üniversite Döner Sermaye İşletmesinde; herhangi bir iç kontrol biriminin olmadığı, harcama öncesi ön mali kontrolün yapılması için mali hizmetler biriminin kurulmadığı ve ön mali kontrole tabi tutulması gereken ihale dokümanlarının ön mali kontrole tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56, 57 ve 58'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve 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.

Mali hizmetler birimi bahse konu Usul ve Esaslar'da "Kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanunun 60'ıncı maddesinde belirtilen görevleri yürüten birimi ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır. İç kontrole ilişkin yetki ve sorumlulukların belirlendiği 8'inci maddesinde ise *"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.

Usul ve Esaslar'ın "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..."* denilmektedir.

Yapılan incelemede Kırıkkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinde; herhangi bir iç kontrol biriminin kurulu olmadığı, harcama öncesi ön mali kontrolün yapılması için mali hizmetler biriminin kurulmadığı, ön mali kontrole tabi tutulması gereken ihale dokümanlarının ön mali kontrole tabi tutulmadığı için dosyalarda ön mali kontrole ilişkin herhangi bir görüş yazısının yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, döner sermaye işletmelerinin mali karar ve işlemlerinde ön mali kontrole tabi olmasının gerekliliği ifade edilmiş ve söz konusu usul ve esasların döner sermaye işletmelerine ilişkin ön mali kontrol işlemlerinin harcama birimlerince yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bulgumuzda da belirtildiği üzere ön mali kontrol işlemlerinin yapılması mevzuat gereği zorunlu olup, yapılan incelemelerde bu işlemlerin harcama birimlerince de yerine getirilmediği görülmüştür.

Döner Sermaye İşletmesinde ön mali kontrol işlemlerinin 5018 sayılı Kanun ve İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak yapılması gerekmektedir.

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