



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TRABZON ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	12

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Yapısı.....	2
Tablo 2: İdari Personel Sayıları.....	3
Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu	3
Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	5
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	6

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliđi
BKMYBS	: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Mali Tablo ve Formlarda Yer Almaması
2. Haklar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Yazılım, Lisans vb. Alımların Doğrudan Gider Yazılması

B. Diğer Bulgular

1. Birden Fazla Kamu İdaresinden Ücret Geliri Elde Edenlerin Gelir Vergisi Matrahının Kümülatif Olarak Hesaplanmaması
2. Hizmet Alımı Muayene ve Kabul Komisyonu Üyelerinin İşin Uzmanı Personel Olmaması
3. İfası Belli Süreyi Gerektiren Mal Alımı ve Yapım İşlerinde Sözleşme İmzalanmaması
4. İhale Edilen Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler (All Risk) Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinin Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
5. Taşınmazların Kiralanmasına Yönelik İhalelerde İstekliler Hakkında Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması
6. Kamu İdaresine Ait Taşınmazların Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması
7. Harcama Yetkilisi Mutemetlerine Verilen Avansların Damga Vergisine Tabi Tutulması
8. Uzaktan Öğretim Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Hesabına Kaydedilmesi
9. İç Kontrol Sisteminin Kurulmaması
10. Kullanıma Verilen Taşınırılar İçin Gerekli Belgenin Düzenlenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Trabzon Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 09.05.2018 tarihli ve 7141 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7'nci maddesi ile 28.03.1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na eklenen Ek 188'inci madde uyarınca kurulmuştur.

Yükseköğretimin amaç ve ilkeleri, yükseköğretim kurumlarının ve üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim-öğretim, araştırma, yayın, öğretim elemanları, öğrenciler ve diğer personel ile ilgili esaslar 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'yla düzenlenmiştir.

Bu Kanun'un 12'nci maddesinde yükseköğretim kurumlarının görevleri sayılmakta olup bu görevler; toplumun ihtiyaçları, kalkınma planları ilke ve hedeflerine uygun bilimsel eğitim-öğretim, araştırma, yayım ve danışmanlık yapmak, bu ilke ve hedefler doğrultusunda insan gücü yetiştirmek, toplumun özellikle sanayileşme ve tarımda modernleşme alanlarında eğitilmesini sağlamak, üretimde artışı sağlayacak uygulamalı çalışmalarda bulunmak, bu amaçla döner sermaye işletmelerini kurmak ve bu faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak olarak özetlenebilir.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'dur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Trabzon 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, Rektör Yardımcıları, Bilimsel Araştırma Birimi, Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları, Şube Müdürlükleri, Fakülte ve Yüksekokul Sekreterlikleri ile Hukuk Müşavirliği, Kurumsal İletişim Koordinatörlüğü 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.

Trabzon Üniversitesi bünyesinde 7 Fakülte, 2 Enstitü, 1 Konservatuvar, 2 Yüksekokul, 5 Meslek Yüksekokulu, 11 Uygulama ve Araştırma Merkezi, 1 Uzaktan Eğitim Merkezi bulunmaktadır.

Trabzon Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none">• Rektör• Rektör Yardımcıları• Genel Sekreterlik• Hukuk Müşavirliği• Daire BaşkanlıklarıBilgi İşlem Daire Başkanlığıİdari ve Mali İşler Daire BaşkanlığıKütüphane ve Dokümantasyon Daire BaşkanlığıÖğrenci İşleri Daire BaşkanlığıSağlık, Kültür ve Spor Daire BaşkanlığıStrateji Geliştirme Daire BaşkanlığıYapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı	<ul style="list-style-type: none">• FakültelerFatih Eğitim FakültesiHukuk Fakültesiİletişim Fakültesiİlahiyat FakültesiGüzel sanatlar ve Tasarım FakültesiSpor Bilimleri Fakültesiİktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi• Konservatuvar:Devlet Konservatuvarı• Enstitüler:Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

<ul style="list-style-type: none"> • Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü • Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri • Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi • Kurumsal İletişim Koordinatörlüğü 	<p>Kur'an-ı Kerim Araştırmaları ve Kıraat İlmî Enstitüsü</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yüksekokullar Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu Yabancı Diller Yüksekokulu • Meslek Yüksekokulları Turizm ve Otelcilik Meslek Yüksekokulu Beşikdüzü Meslek Yüksekokulu Vakfikebir Meslek Yüksekokulu Tonya Meslek Yüksekokulu Çarşıbaşı Meslek Yüksekokulu <p>Uygulama ve Araştırma Merkezleri (11 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi</p>
--	--

Üniversitede; 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na göre istihdam edilen, 61 profesör, 46 doçent, 128 doktor öğretim üyesi, 155 öğretim görevlisi, 117 araştırma görevlisi, 9 yabancı uyruklu sözleşmeli öğretim görevlisi olmak üzere toplam 516 akademik personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna göre istihdam edilen 98 idari personel, 8 sözleşmeli personel ve 4857 sayılı İş Kanuna göre istihdam edilen 113 işçi çalışmaktadır.

Tablo 2: İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	75	260	335
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	-	8	8
Teknik Hizmetleri Sınıfı	17	44	61
Avukatlık Hizmetleri	1	1	2
Yardımcı Hizmetli	5	44	49
TOPLAM	98	357	455

Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
Profesör	61	32	93	61	-
Doçent	46	56	102	46	-
Dr. Öğretim Üyesi	128	82	210	128	-
Öğretim Görevlisi	155	66	221	155	-
Araştırma Görevlisi	117	159	276	117	-
TOPLAM	507	395	902	507	-

Üniversitenin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisi:

Yükseköğretim Kurulu, Yükseköğretim kurumlarının öğretimini ve bilimsel araştırma

faaliyetlerini planlamak düzenlemek, yönetmek, denetlemek, üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmakla görevlidir.

Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu adına üniversiteleri, bağlı birimlerini, öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim yetkisine sahiptir.

Üniversitelerce hazırlanan bütçeler, Anayasa'nın 130'uncu maddesi uyarınca Yükseköğretim Kurulu tarafından tetkik edilerek onaylanmakta, T.C. Milli Eğitim Bakanlığına sunulmakta ve merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak yürürlüğe konulmaktadır.

1.3. Mali Yapı

“Özel Bütçeli İdare” olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5436 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi ile değiştirilmiş (II) sayılı cetvelinin (A) bölümünde sayılan Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve İleri Teknoloji Enstitüleri içerisinde yer alan Kamu İdaresi, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen hazine yardımı ve öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 112.529.000 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 21.022.340,65 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 133.551.340,65 TL'ye ulaşmış olup, ödeneğin %87,2'si oranında 116.419.287,68 TL'si kullanılmıştır.

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

Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	69.867.000	83.413.013,70	82.991.758,17	99,5	71,3
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.739.000	12.427.987,30	12.349.111,12	99,4	10,6
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.236.000	8.584.739,65	5.851.501,69	68,2	5,0
05-Cari Transferler	2.687.000	2.930.600	2.887.294,10	98,5	2,5
06-Sermaye Giderleri	19.000.000	26.195.000	12.339.622,00	47,1	10,6

TOPLAM	112.529.000	133.551.340,65	116.419.287,68	87,2	100,0
---------------	--------------------	-----------------------	-----------------------	-------------	--------------

2021 yılında bütçe giderleri %87,2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar; personel giderlerinde %18,8 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %15,0 oranında, cari transferlerde %7,5 oranında aşılmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinde %42,8, sermaye giderlerinde %35,1 oranında başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın altında gerçekleşmiştir.

Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri/Erasmus Değişim Programı/Mevlana Değişim Programı/Farabi Değişim Programı/AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 1.381.757,64 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre İdarenin 2021 yılı gelir bütçesi tahmin ve gerçekleşme rakamları ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.797.000	3.031.814,92	168,7	2,6
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	109.633.000	109.300.600,00	99,7	94,3
05-Diğer Gelirler	1.099.000	3.623.958,27	329,8	3,1
TOPLAM	112.529.000	115.956.373,19	103,0	100,0

Üniversite’de, 2021 yılında, başlangıçtaki gelir tahminlerinin %3 üzerinde, toplam 115.956.373,19 TL gelir elde edilmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirler ödeneğin üzerinde gerçekleşirken Üniversitenin merkezi yönetim bütçesinden aldığı yardımlar ödeneğin altında kalmıştır.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	50.424.424,35	61.676.705,31	82.991.758,17	22,3	34,6
SGK Devlet Prim Giderleri	7.505.231,08	9.299.965,43	12.349.111,12	23,9	32,8

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.149.412,17	4.880.642,80	5.851.501,69	-20,6	19,9
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Cari Transferler	1.857.196,86	2.217.803,41	2.887.294,10	19,4	30,2
Sermaye Giderleri	5.355.952,21	9.243.155,79	12.339.622,00	72,6	33,5
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	-	-
TOPLAM	71.292.216,67	87.318.272,74	116.419.287,68	22,5	33,3

Personel giderlerinde ve SGK Devlet Prim Giderlerinde, personel ücretlerine gelen artışlar kadar bir değişim olduğu görülmektedir. Mal ve hizmet giderlerinde 2020 yılındaki azalış, eğitim kurumlarında salgın hastalık nedeniyle yüz yüze eğitim yerine uzaktan eğitime geçilmesinden kaynaklanmaktadır. 2021 yılının ikinci yarısında yüz yüze eğitime geçilmesiyle tekrar artış görülmüştür.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.020.974,03	2.417.603,95	3.167.633,78	19,6	31,0
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	74.418.000,00	76.074.196,00	109.300.600,00	2,2	43,7
Diğer Gelirler	1.925.321,84	4.401.839,14	3.633.037,79	128,6	-17,5
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-
TOPLAM	78.364.295,87	83.893.639,09	116.101.271,57	7,1	38,4
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	198.590,69	71.565,37	144.898,38	-64,0	102,5
NET TOPLAM	78.165.705,18	82.822.073,72	115.956.373,19	6	40

Toplam gelirlerin artış hızında bir önceki dönemde önemli bir değişiklik olmazken cari dönemde %40 oranında bir artış gerçekleşmiştir.

Üniversite dönem faaliyet gelirinin 132.258.459,46 TL olduğu, bu tutardan toplam 273.575,23 TL indirim, iade, iskonto yapılarak net gelirin 131.984.884,23 TL gerçekleştiği görülmektedir. Faaliyet gideri 129.667.699,85 TL olduğundan, 2021 yılı 2.317.184,38 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlanmıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
129.667.699,85	132.258.459,46	273.575,23	131.984.884,23	2.317.184,38

Trabzon Üniversitesi merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan özel bütçeli bir kamu idaresi olmakla birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda tanımlanan bütçe türleri dışında kalan döner sermaye işletmesi bütçesi de kaynakları arasında yer almaktadır.

Trabzon Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 70.344,90 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversite'nin ortağı olduğu Teknokent bulunmamaktadır. Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak sosyal tesis işletmesi bulunmakta olup, 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 83.946,18 TL, faaliyet giderleri toplamı 83.830,50 TL'dir. Dönem faaliyet sonucu 115,68 TL olumlu olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kamu İdaresi, Kanun'un 80'inci maddesinin 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 Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Kurum bütçesinin takibi ve muhasebe işlemleri, Genel Sekreterliğe bağlı olarak faaliyet gösteren Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca kesin hesap cetvel ve belgeleri, strateji geliştirme birimi tarafından bütçe uygulamasına esas

muhasabe 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 tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasabe 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

2021 yıl sonu itibariyle; 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

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

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

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

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

2021 yılı denetimi kapsamında, mezkur mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir.

Üniversitenin kurumsallaşma ve yapılanma çalışmaları devam etmekte olduğu gerçeği karşısında iç kontrol sisteminin eksiklikleri açısından;

- Organizasyon yapısı, temel yetki ve sorumluluk dağılımı, hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek şekilde belirlenmemiştir.

- Üniversitede faaliyetlere ait iş akış süreçleri yazılı olarak oluşturulmamıştır.

- Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dahilinde yazılı olarak ilgililere bildirilmemiştir.

- Yapılan görevlendirmelerde çoğunlukla görevler ayrılığı ilkesine uygun hareket edilmekle birlikte kurumsallaşma sürecinin devam etmesi ve personel yetersizliği nedeniyle bazı personele birden fazla görevler verilebilmektedir.

- Üniversite tarafından kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlanmamıştır.

- Üniversitede istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilmemiştir.

- Personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususlar yazılı olarak belirlenmemiş ve personele duyurulmamıştır.

- Üniversite tarafından belirlenen kriterlere göre hassas görevler tespit edilmemiş, risklerin etkisini azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.) geliştirilmemiştir.

- Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmemiş, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri planlanmamıştır.

- Üniversitenin vizyonu, misyonu, stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyebilecek birim/faaliyet/iş süreçleri düzeyinde riskler tanımlanmamıştır.

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak şekilde bir "Yönetim Bilgi Sistemi" tasarlanmamıştır.

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmemiştir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu teşkil edilmediğinden, Üniversitenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirememekte ve raporlanmamaktadır.

- Trabzon Üniversitesi 2021 yılı denetiminde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amaçladığı sistemin önemli unsurlarından birisi olan iç denetçinin/iç denetçilerin görevlendirmesinin/görevlendirmelerinin henüz yapılmadığı görülmüştür. Bu nedenle 2021 yılında iç denetim faaliyeti gerçekleştirilmemiştir.

Bu eksiklikler yanında iç kontrol sistemi açısından olumlu yönler bakıldığında;

- Üniversite 2021-2025 Stratejik Planı kurumun kendi birimlerinin çalışmaları sonucunda ve mevzuatına uygun biçimde hazırlanmış, 2021 yılı Performans Programı da içerik olarak mevzuatına uygun biçimde hazırlanmış ve söz konusu Program Üniversitenin bütçesi, performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

- Üniversitenin 2021-2025 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, Üniversitenin misyonu ve vizyonu belirlenmiştir.

- İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul Ve Esaslar çerçevesinde Üniversitenin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin; Üniversitenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu ve harcama birimlerinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönünden ön mali kontrol yapılmaktadır.

- İdare Faaliyet Raporları mevzuatına uygun biçimde hazırlanarak web sayfası kanalı ile kamuoyuna açıklanmakta ve faaliyet sonuçları ve değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda gösterilmektedir.

- Üniversitede bilişim sistemi içerisinde yer alan elektronik belge yönetim sistemi yardımı ile veri kayıt ve dosyalama işlemleri yürütülmektedir. Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir.

- Üst yönetici ve birim harcama yetkilileri iç kontrol güvence beyanlarını imzalamaktadır.

Üniversitenin kurumsallaşma çalışmaları devam etmekte olduğundan, iç denetçi kadrosuna atama yapılması ve iç kontrol sistemi kuruluş çalışmalarının hız kazanmasıyla birlikte kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sisteminin üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilebileceği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Mali Tablo ve Formlarda Yer Almaması

Trabzon Üniversitesine devredilen ve tahsis edilen taşınmazların mali tablolarda ve formlarda yer almadığı tespit edilmiştir.

7141 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesinde ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'nun geçici 51'inci maddesinde;

“Bu Kanunla kurulan Karadeniz Teknik Üniversitesine bağlı iken bağlantısı veya adı ve bağlantısı değiştirilerek Trabzon Üniversitesine bağlanan yükseköğretim birimlerinin teşkilatı, mevcut kadroları ve pozisyonları ile birlikte personeli, bu birimlerle ilgili yılı bütçe ödenekleri, bütçedeki ödeneklerin tahakkuka bağlanma yetkisi, bina ve tesisleri, her türlü araç ve gereci, malzeme, döşeme, demirbaş ve taşıtları ile birlikte her türlü taşınır malları başka bir işleme gerek kalmaksızın Trabzon Üniversitesine devredilmiş sayılır. Mülkiyeti Hazineye ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan Karadeniz Teknik Üniversitesinden Trabzon Üniversitesine, adı değiştirilerek veya değiştirilmeyerek bağlanan birimlere Maliye Bakanlığınca tahsis edilmiş olan veya fiilen bunların kullanımında bulunanlar hiçbir işleme gerek kalmaksızın ve tahsis amacıyla kullanılmak üzere Trabzon Üniversitesine tahsis edilmiş sayılır.” denilmektedir.

Üniversitenin kuruluş Kanunu'ndaki hükme göre, devir ve tahsis için ayrıca bir işleme gerek bulunmamaktadır.

Trabzon Üniversitesi 18 Mayıs 2018 tarihinde 7141 sayılı Kanun ile Karadeniz Teknik Üniversitesinden ayrılarak kurulmuştur. Fiilen Trabzon Üniversitesi tarafından kullanılan taşınmazlarla ilgili tahsis ya da devir işlemleri yapılmamıştır.

Üniversitenin kurulduğu yıldan itibaren taşınmaz tahsis ve devir süreçlerinin tamamlanmaması nedeniyle taşınmazlar için Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve

Devri Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan “Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu” hazırlanamamıştır. Bu nedenle de kurumun mali tablolarında taşınmazlar görülmemektedir.

Üniversite tarafından, taşınmaz tahsis ve devir süreçleri işlemlerinin 27/04/2022 tarihi itibarıyla tamamlandığı ve söz konusu taşınmazlar için “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik” ekinde yer alan “Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu”nun 2022 yılı içerisinde hazırlanacağı ifade edilmişse de, 2022 yılında yapılan bu işlemin 2021 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Üniversitenin mali tablolarının doğru ve güvenilir bilgi üretmesi için, tahsis yoluyla kullanım hakkı kendisine verilen taşınmazların kaydının, “Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu”nda yer alan bilgileri içerecek şekilde tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Haklar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Yazılım, Lisans vb. Alımların Doğrudan Gider Yazılması

Yapılan incelemelerde Trabzon Üniversitesi tarafından 2021 yılında alınan toplam değeri 337.890,94 TL olan lisans, yazılım vb. ücreti olmak üzere gayri maddi hak alımının 260 Haklar Hesabı'nda izlenmesi gerekirken, 630 Giderler Hesabı'na kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 194'üncü maddesinde, Haklar Hesabının, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, ilgili varlıklar için ayrılacak amortisman oranları amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de 47 sıra no'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup ilgili Tebliğ'in 6'ncı maddesinde, maddi olmayan duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde Üniversite tarafından gerçekleştirilen yazılım ve güncelleştirme alımlarının 260 Haklar Hesabına alınarak aktifleştirilmesi ve yıl sonunda bu hesaptaki tutarın tamamına amortisman ayrılmak suretiyle giderleştirilmesi gerekmektedir.

Üniversite tarafından 2022 yılında gerçekleştirilecek olan lisans, yazılım ve güncelleştirme ücreti olmak üzere gayri maddi hak alımlarının 630 Giderler Hesabı yerine, 260 Haklar Hesabı kullanılarak aktifleştirileceği ve yıl sonunda bu hesaptaki tutarın tamamına amortisman ayrılmak suretiyle giderleştirileceği ifade edilmişse de bu husus 2021 yılı mali tablolardaki hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Birden Fazla Kamu İdaresinden Ücret Geliri Elde Edenlerin Gelir Vergisi Matrahının Kümülatif Olarak Hesaplanmaması

Kadrosu Trabzon Üniversitesinde bulunan, ancak 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilen öğretim elemanlarının her iki kamu kurumundan elde ettikleri ücret gelirleri ayrı ayrı vergilendirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını ve mahalli idareleri ifade ettiği hükme bağlanmıştır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Vergi tevkifatı" başlıklı 94'üncü maddesinin birinci fıkrasında; kamu idare ve müesseseleri, iktisadî kamu müesseseleri, sair kurumlar, ticaret şirketleri, iş ortaklıkları, dernekler, vakıflar, dernek ve vakıfların iktisadî işletmeleri, kooperatifler, yatırım fonu yönetenler, gerçek gelirlerini beyan etmeye mecbur olan ticaret ve serbest meslek erbabı, zirai kazançlarını bilanço veya zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçilerin bentler halinde sayılan ödemeleri (avans olarak ödenenler dahil) nakden veya hesaben yaptıkları sırada, istihkak sahiplerinin gelir vergilerine mahsuben tevkifat yapmaya mecbur oldukları, aynı fıkranın (1) numaralı alt bendinde ise hizmet erbabına ödenen ücretler ile aynı Kanunun 61'inci maddede yazılı olup ücret sayılan ödemelerden, (istisnadan faydalananlar hariç) 103'üncü ve 104'üncü maddelere göre, tevkifat yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı) tarafından 27.05.2020 tarih ve 31137 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 311 Seri Numaralı Gelir Vergisi Genel Tebliği’nin “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tek işveren olarak değerlendirilmesi” başlıklı 20’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında; günümüz bilişim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler sonucunda, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde çalışanların ücretlerine ilişkin bilgilerin elektronik ortama taşınması neticesinde, bu bilgilerin muhafazası, bilgilere erişimi, veri kullanım ve değerlendirilmesi daha sistematik bir hale geldiği, ayrıca, Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sistemi ile tüm kamu kurumlarında; memur, kadro karşılığı sözleşmeli, sözleşmeli, geçici personel ve işçi olarak çalışan personelin; maaş, ek ders, fazla çalışma ücretleri, eğitim yılına hazırlık ödeneği ile doğum, ölüm, ödül, ikramiye gibi ödemelere ilişkin işlemlerinin (maaş hesaplama, bordro, kontrol dökümleri, ödeme emri belgesi oluşturma, personelin banka hesabına aktarma, personelin sigorta primleri ve istatistik, raporlama işlemleri) elektronik ortamda düzenli olarak yapılması sağlandığı ifade edilmiştir.

Aynı maddenin 4’üncü fıkrasında da; bu gelişmeler doğrultusunda, genel yönetim kapsamında bulunan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda (ticaret şirketleri hariç) çalışan personelin, yıl içerisinde bu kapsamdaki diğer kurum ve kuruluşlardan da ücret alması veya bu kapsamdaki diğer bir kurum ve kuruluşa nakil olması durumunda, elde ettikleri ücretlerin tek işverenden alınan ücret olarak değerlendirileceği hükme bağlanmıştır.

Diğer idareler ile kurum ve kuruluşlardaki ücret matrahı, Hazine ve Maliye Bakanlığı e-bordro programından veya diğer idare ile kurum ve kuruluştan temin edilebilecektir.

Bu durumda, aynı yıl içerisinde birden fazla kamu kurumundan çeşitli adlarla ücret alan personel ile atama, nakil ve benzeri sebeplerle bir kurumdan diğer bir kuruma geçen personelin ücretlerinin vergilendirilmesi tek işveren olarak değerlendirilecektir.

Üniversitenin mahalli idareler ve bakanlıklarda görev alan öğretim elemanları birden fazla kamu kurum ve kuruluşundan ücret almakta ve her bir kamu idaresinin ödediği ücret ayrı ayrı vergilendirilmektedir. Dolayısıyla vergi tarifesi, her bir idarenin ödediği ücrete, diğer kamu kurum veya kuruluşlarının ödediği ücretle ilgilendirilmeksizin ayrı ayrı uygulanmaktadır.

Üniversite tarafından, görevlendirilen öğretim elemanlarına yapılan ödemelerin vergi matrahına eklenebilmesi hususunda ilgili kurumlara gerekli bilgilendirmelerin yapıldığı, ilgili

kurumlardan gönderilen vergi matrahı bilgilerine göre güncellemeler yapıldıktan sonra ödemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak tüm bu açıklanan nedenlerle, genel yönetim kapsamındaki idareler ile bu idarelere bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda (ticaret şirketleri hariç) çalışan personelin, aynı yıl içerisinde atama, nakil ve benzeri sebeplerle tek işveren olarak değerlendirilen diğer bir kuruma geçmesi veya birden fazla kurumdan ücret geliri elde etmesi durumunda, bu personelin elde ettiği ücret gelirlerinin toplamı, kümülatif matrah esas alınmak suretiyle vergilendirilmelidir.

BULGU 2: Hizmet Alımı Muayene ve Kabul Komisyonu Üyelerinin İşin Uzmanı Personel Olmaması

Trabzon Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı tarafından hizmet alımları için oluşturulan muayene ve kabul komisyonuna seçilen üyelerin hiçbirinin işin uzmanı personel olmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde; teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin istenilen şekilde yerine getirilip getirilmediğinin tespiti için, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonlarının görevlendirilmesi öngörülmüştür.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu" başlıklı 5'inci maddesinde; muayene ve kabul komisyonlarının, biri başkan olmak üzere en az üç kişiden oluşturulacağı, işin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabileceği ve bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olmasının zorunlu olduğu, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirileceği ifade edilmiştir.

Kontrol teşkilatının işlerin durumunu inceleyerek mevcut haliyle sözleşme ve eklerinde belirtilen şartlara uygun olarak tamamlandığını veya tamamlanmamış olsa bile teslim alınması istenen işte, işin fonksiyonelliğine önemli ölçüde zarar verecek bir durumun olmadığını ve idarenin ihtiyacını karşılama açısından bu haliyle kabul edilebilir olduğunu tespit edebilmesi

açısından hizmet alımlarında görevlendirilecek olan muayene ve kabul komisyonu üyelerinin tamamının işin uzmanı olması gerekmektedir.

İdarece, alımın niteliğine göre, tamamı işin uzmanı kişilerden oluşacak olan muayene ve kabul komisyonu kurulması gerekirken, hizmet işlerinde işin uzmanı olmayan personel görevlendirilmek suretiyle muayene ve kabul komisyon üyeleri belirlenmiştir.

Üniversite tarafından, 2022 yılı personel planlaması kapsamında Üniversite yemekhane hizmetlerinde ve kantin denetim hizmetlerinde görevlendirilmek üzere Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığından diyetisyen kadrosu talebinde bulunulduğu ve söz konusu iş uzmanı personel alımı süreci başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Üniversite tarafından hizmet alımları için kurulacak olan muayene ve kabul komisyon üyelerinin ihalenin konusuna göre işin uzmanı kişilerden oluşması, taahhüdün şartname ve ihale dokümanına göre istenilen şekilde yerine getirilip getirilmediğinin tespiti için daha uygun olacaktır.

BULGU 3: İfası Belli Süreyi Gerektiren Mal Alımı ve Yapım İşlerinde Sözleşme İmzalanmaması

Trabzon Üniversitesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendi gereğince belli parasal limit dahilinde doğrudan temin ile gerçekleştirilen mal alımı ile yapım işi kapsamındaki bina bakım onarım işlerinin belli bir süreyi gerektirmesine rağmen ilgili yüklenici ile sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3. maddesinde; doğrudan temin kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılmasının idarelerin takdirinde olduğu ifade edilmiştir.

Üniversitede harcama birimleri tarafından belli parasal limitler dahilindeki yakıt alımları ile muhtelif yerlerde yaptırılan bakım ve onarım işleri belli bir süreyi gerektirmesine rağmen bahsedilen tedarikler ve işler sözleşme imzalanmadan gerçekleştirilmiştir.

Üniversite tarafından, harcama birimleri tarafından parasal limitler dahilinde belli süreyi gerektiren yakıt alımları ile muhtelif yerlerde yaptırılan bakım ve onarım işlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca sözleşme imzalatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, potansiyel kontrol riskinin önlenmesi için belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen yapım ve hizmet işlerinde karşılıklı olarak yüklenicilerle, amaca yönelik bütün esasları usulüne uygun olarak içeren ve düzenleyen bir sözleşme imzalanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İhale Edilen Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler (All Risk) Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinin Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Kurum tarafından yürütülen yapım işleri için yüklenici tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçesinde bazı risk kalemlerine mevzuatta belirtilen orandan daha fazla nispette muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a) *Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.*

(b) *Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.*

(c) *Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır."* hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde ortaya çıkabilecek risklere karşı koruma sağlanması ve işin planlanan sürede bitirilebilmesi amacıyla, yapım işlerinde yüklenici tarafından ihale dokümanında belirtilen şekilde “All Risk” türü sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir. Oluşabilecek deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör gibi risklere karşı uygulanabilecek azami muafiyet oranı %2’dir.

Yapılan incelemede, yapım işleri için yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde doğal afetler, yangın, hırsızlık, bakım hasarları, üçüncü şahıs mali mesuliyet maddi zarar gibi risklere karşı muafiyet oranı %10 olarak belirlenmiştir.

Sigorta uygulaması esas itibarıyla yükleniciyi korumak amacıyla getirilmişse de yüklenicinin iradesi dışında ortaya çıkan doğal afetlerin yükleniciyi zor durumda bırakmaması, işi yarım bırakmaması açısından idareyi de koruma amacı gütmektedir.

Sigorta poliçesinde tüm riskler için muafiyet oranlarının %2’den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırmaktadır.

Üniversite tarafından, yapım işleri için yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortalarında 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre iş ve işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak açıklanan nedenlerle, yapım işleri için yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortalarında oluşabilecek risklere karşı %2’den fazla muafiyet uygulanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Taşınmazların Kiralanmasına Yönelik İhalelerde İstekliler Hakkında Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

Trabzon Üniversitesindeki taşınmazların kiralanması amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılan ihalelerde, ihaleye katılan istekliler hakkında yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Devlet İhale Kanunu’nun “İhaleye katılamayacak olanlar” başlıklı 6’ncı maddesinde; bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanların ihaleye katılamayacakları belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından geliştirilen sistem ve sorgulama yöntemleri ile elektronik olarak yasaklılık sorgulaması yapılma imkânı mevcuttur. Buna rağmen Üniversite tarafından yapılan kiralama işlemlerinde istekliler için yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmektedir. Bu eksik uygulama nedeni ile kamu ihalelerine katılması yasaklı olan kişi veya firmaların Üniversite tarafından gerçekleştirilen 2886 sayılı Kanun kapsamındaki ihalelere katılmasının ve hatta ihaleyi kazanmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Üniversite tarafından, 2022 yılı içerisinde yapılan kantin kiralama hizmet alımı ihalelerinde İsteklilerden ihaleye sunulacak evraklar içerisinde yasaklı olmadığına dair belge sunmaları talep edildiği, sözleşme öncesinde de Elektronik Kamu Alım Platformu üzerinden yasaklı olmadıklarına dair gerekli sorgulamaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, denetim yılında taşınmazların kiralanmasına yönelik ihalelerde istekliler hakkında yasaklılık sorgulaması yapılmaması nedeniyle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde olduğu gibi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde de isteklilerin yasaklılık sorgulamasının yapılarak, 2886 sayılı Kanun'da yer alan yasaklı kişi veya firmaların ihalelere katılımının engellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Kamu İdaresine Ait Taşınmazların Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması

Kamu İdaresinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile kiraya verdiği taşınmazların kira sözleşmelerinin notere tescil ettirilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinin birinci fıkrasında; "*Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri 31 inci maddeye göre onaylanan ihale kararının veya Maliye Bakanlığının vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır.*" denilmektedir.

Söz konusu Kanun'a göre ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihale üzerine bırakılan kişi noter tarafından tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermesi gerekmektedir.

Üniversite tarafından, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığınca 2022 yılı içerisinde yapılan kantin kiralama hizmet alımı ihaleleri sonucunda sözleşme imzalanan yüklenici

firmalara sözleşmelerini notere tescil ettirilmeleri için gerekli yazışmaların yapıldığı, kira sözleşmelerinin noter tasdikli olmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, denetim yılında Üniversiteye ait taşınmazların kira sözleşmelerinin noter tasdikli olmaması nedeniyle, Kamu İdaresinin söz konusu Kanun kapsamında ihale ile kiraya verilen taşınmazlarının kira sözleşmelerinin denetim yılında notere tescil ettirilmediği anlaşılmış olup yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre Kamu İdaresinin taşınmazlarına ait kira sözleşmelerinin notere tescil ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Harcama Yetkilisi Mutemetlerine Verilen Avansların Damga Vergisine Tabi Tutulması

Trabzon Üniversitesi tarafından, muhtelif mal veya hizmet alımları sebebiyle harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avans tutarlarının, avans ödemesi sırasında damga vergisine tabi tutulduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği ifade edilmiştir.

Harcama yetkilisi mutemedi, harcama yetkilisi tarafından yazılı olarak görevlendirilmelidir. Mutemet kendisine verilen avans veya adına açılan kredilerle sınırlı olarak yapacağı harcamalar konusunda harcama yetkilisine karşı sorumludur. Aynı zamanda yapılan harcamaların mahsubuna ilişkin belgeleri muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür.

Damga Vergisi Kanunu 43 Seri Numaralı Genel Tebliği'nde; resmi dairelerce mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılacak masraflara sarf edilmek üzere harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avanslara ilişkin olarak düzenlenen kağıtlar resmi dairelerin dahili işlemlerine ait kağıtlar mahiyetinde olduğundan ve 488 sayılı Kanun'un konusu dışında kaldığından damga vergisine tabi tutulmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün İta Amiri Mutemet Avansları ve Krediler konulu 1 Sıra Numaralı Genel Tebliği'nin "I- İta Amiri Mutemetlerinin Görevlendirilmesi, Mutemetlere Verilecek Avans Sınırları ve Avansların Verilmesinde ve Mahsubunda Uyulacak

Esaslar” bölümünün “C- Avansların Verilmesinde ve Mahsubunda Uyulacak Esaslar” maddesinin üçüncü fıkrasında; harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avanslar için düzenlenen kağıtların, 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu hükümleri gereğince dairelerin dahili işlemlerine ait kağıtlar mahiyetinde olduğundan, avans ödemesi sırasında damga vergisine tabi tutulmayacağı belirtilmiştir. Ancak, mutemetlerin verilen avanslarla yapacakları satın almalar sonucu satıcılara yapılan ödemeler dolayısıyla düzenlenen kağıtlar (makbuzlar ve ibra senetleri) damga vergisine tabi olduğundan, anılan Kanun gereğince verginin mükellefi durumunda olan satıcıdan ya tahsil edilmesi gerekmektedir.

Üniversite tarafından harcama yetkilisi mutemetlerine çeşitli nedenlerle, görev giderleri avansı, hizmet alımları avansı, gayri maddi hak alımları avansı, mamul mal alımları avansı verilmiştir. Verilen avansların ödemesi sırasında damga vergisine tabi tutulmuştur.

Üniversite tarafından, harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avansların ödenmesi sırasında sehven damga vergisi kesintisi yapıldığı, 2022 yılı ve sonrasında harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avanslardan damga vergisi kesintisi yapılmayacağı ifade edilmiştir.

Denetim yılı içerisinde harcama yetkilisi mutemetlerine verilen avansların damga vergisine tabi tutulmasından dolayı açıklanan nedenlerle, harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avanslar için düzenlenen kağıtların Üniversitenin kendi iç işlemlerine ilişkin kağıtlar niteliğinde olduğundan, avans ödemesi sırasında damga vergisine tabi tutulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Uzaktan Öğretim Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Hesabına Kaydedilmesi

Trabzon Üniversitesi Uzaktan Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezinin bazı faaliyetlerinden dolayı oluşan gelirlerinin Üniversite özel bütçesine gelir kaydedilmesi gerekirken Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü hesabına gelir kaydedildiği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun “Diploma alma, ders kredilerinin hesaplanması, öğrencilik haklarından yararlanma ve sınavlar” başlıklı 44'üncü maddesinin (e) bendinde; Yükseköğretim Kurulu kararı üzerine yükseköğretim kurumlarında; öğretim elemanı ve öğrencilerin aynı mekânda bulunma zorunluluğu olmaksızın, bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı olarak öğretim faaliyetlerinin planlandığı ve yürütüldüğü ön lisans, lisans ve lisansüstü uzaktan öğretim programları açılabileceği, uzaktan öğretim programlarının açılabileceği

alanlar, uzaktan öğretim yoluyla verilecek dersler ve kredi miktarları, ders materyallerinin hazırlanması, sınavlarının yapılma şekli, yükseköğretim kurumları arasında bu amaçla yapılacak protokoller ile uzaktan öğretime ilişkin diğer hususlar, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Yükseköğretim kurumlarında, bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı ön lisans, lisans ve yüksek lisans düzeyinde uzaktan öğretim programları açılması ile birinci ve ikinci öğretimde bazı derslerin uzaktan öğretim yöntemiyle verilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılmış olan Yükseköğretim Kurumlarında Uzaktan Öğretime İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Genel Esaslar, Program ve Ders Açma, Uzaktan Öğretimin Uygulanması Genel Esaslar" başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında; uzaktan öğretim kapsamında elde edilen tüm gelirlerin özel bütçeye gelir kaydedileceği ve bu kapsamda yapılacak giderlerin özel bütçede bu amaçla tefrik edilen ödeneklerden karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Uzaktan öğretim; ön lisans, lisans ve yüksek lisans programları ile birinci ve ikinci öğretim programlarındaki bazı dersler için yürütülebilmektedir. Uzaktan öğretime ilişkin olarak, Uzaktan Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezine yapılan ödemelerin, özel bütçeye gelir kaydedilmesi ve bununla ilgili giderlerin özel bütçede bu amaçla ayrılan ödeneklerden karşılanması gerekmektedir.

Trabzon Üniversitesi Uzaktan Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından açılan sertifika/kurs, tezsiz yüksek lisans gibi öğretim programı faaliyetlerinden dolayı elde edilen gelirler Üniversite özel bütçesine gelir kaydedilmemektedir. Üniversite Uzaktan Eğitim Merkezi tarafından düzenlenen eğitim ve kurs gelirleri Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü hesap numaralarına yatırılmaktadır.

Üniversite tarafından, Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in "Faaliyet alanları" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (ç) bentlerinde belirtilen "*Bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak*" ve "*Yükseköğretim kurumlarının eğitim ve öğretim faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak*" faaliyetleri ve Trabzon Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Faaliyet alanları" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen "*Yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetleri yapmak, seminer, konferans, sempozyumlar düzenlemek, kurslar açmak.*" hükümlerine uygun şekilde faaliyetlerin gerçekleştirildiği ve faaliyetlere ilişkin gelirlerin Döner

Sermaye İşletme Müdürlüğü hesap numaralarına yatırıldığı ifade edilmiştir. Ancak yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetleri yapmak, seminer, konferans, sempozyumlar düzenlemek, kurslar açmak gibi faaliyetler uzaktan eğitim merkezi kapsamında değerlendirilecek faaliyetler değildir. Uzaktan eğitim merkezinin amacı, yükseköğretim kurumlarında, bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı ön lisans, lisans ve yüksek lisans düzeyinde uzaktan öğretim programları açılması ile birinci ve ikinci öğretimde bazı derslerin uzaktan öğretim yöntemiyle verilmesine ilişkin olup, tamamen Üniversiteye kayıtlı öğrencilerin bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı eğitim almalarına yöneliktir. Dolayısıyla her ne şekilde olursa olsun uzaktan öğretim kapsamında elde edilen tüm gelirler özel bütçeye gelir kaydedilmelidir.

Sonuç olarak açıklanan nedenlerle, uzaktan öğretim kapsamında kamu, özel sektör, ulusal ve uluslararası kurum, kuruluş ve kişiler için uzaktan eğitim kapsamında kurslar, seminerler, konferanslar ve benzeri dersler, eğitim programları planlamak amacıyla yürütülen faaliyetlerden elde edilen tüm gelirlerin özel bütçeye gelir kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: İç Kontrol Sisteminin Kurulmaması

18.05.2018 tarih ve 7141 sayılı Kanun ile kurulan Trabzon Üniversitesinde, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olan bir iç kontrol sisteminin bulunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün amacı" başlıklı 56'ncı maddesinde; iç kontrolün amacının, kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak olduğu ifade edilmektedir.

Kanun'un "Kontrolün yapısı ve işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinde; kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluştuğu, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde kamu idarelerinde mali hizmetler birimi tarafından yürütülecek olan görevler sayılmış olup, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapma görevi bu birime verilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "İç kontrolün temel ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde; iç kontrol faaliyetlerinin idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği, iç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanların dikkate alınacağı, iç kontrole ilişkin sorumluluğun, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsadığı, iç kontrolün mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsadığı, iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirileceği ve alınması gereken önlemlerin belirleneceği, iç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınacağı iç kontrolün temel ilkeleri olarak sayılmıştır.

Usul ve Esaslar'ın "İç kontrolün unsurları ve genel koşulları" başlıklı 7'nci maddesinde; idarenin yöneticileri ve çalışanlarının iç kontrole olumlu bir bakış sağlaması, etik değerlere ve dürüst bir yönetim anlayışına sahip olmasının esas olduğu, performans esaslı yönetim anlayışı çerçevesinde görev, yetki ve sorumlulukların uzmanlığa önem verilerek bilgili ve yeterli kişilere verilmesi ve personelin performansının değerlendirilmesinin sağlanması gerektiği, idarenin organizasyon yapısı ile personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirleneceği ifade edilmiştir. Risk değerlendirmesinin, mevcut koşullarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınarak gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden bir faaliyet olduğu, idarenin, stratejik planında ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşmak için iç ve dış nedenlerden kaynaklanan riskleri değerlendirmesi gerektiği belirtilmiştir. Önleyici, tespit edici ve düzeltici her türlü kontrol faaliyetinin belirlenmesi ve uygulanması

gerektiği vurgulanmıştır. İdarenin ihtiyaç duyacağı her türlü bilginin uygun bir şekilde kaydedilmesi, tasnif edilmesi ve ilgililerin iç kontrol ile diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir şekilde ve sürede iletilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca iç kontrol sistem ve faaliyetlerinin sürekli izlenmesi, gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Usul Esaslar'ın "İç kontrole ilişkin yetki ve sorumluluklar" başlıklı 8'inci maddesinde; üst yöneticilerin, 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 sorumlu olduğu, idarelerin malî hizmetler biriminin, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapması gerektiği belirtilmiştir.

Üniversite tarafından, kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen, belirlenmiş hedeflere ulaşmasında ve misyonunu gerçekleştirmesinde makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış ve kurumun genelini etkileyen bütünleşmiş bir iç kontrol sistemi kurulmasına ilişkin çalışmalara en kısa süre içerisinde başlanılacağı ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, uluslararası standartlara uygun bir iç kontrol tanımı yapılmakta ve mali yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçleri ile iç denetime ilişkin standart ve yöntemler belirlenmiştir. Kamu idarelerinde yeterli ve etkin bir kontrol sistemi oluşturulması amacıyla aranacak kriterler ile üst yöneticileri ile diğer yöneticiler tarafından alınması gereken önlemlere ilişkin esaslar belirtilmiş; ayrıca, kontrol sisteminde rol alan görevlilerin yeterli mesleki bilgiye sahip olmalarını sağlamak üzere eğitime tâbi tutulmaları esası getirilmiştir. Harcama öncesi kontrol, kurulan yeni kamu iç mali kontrol sisteminin en önemli unsurlarından birisini oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, Trabzon Üniversitesi'nde iç denetçi kadrolarının belirlenmediği ve iç denetçi atamasının yapılmadığı belirlenmiştir.

İç denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak düzenlenmiştir. Adı geçen Kanun'un 63'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı ve kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak İç denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birim başkanlıklarının kurulabileceği düzenlenmiştir.

Üniversite tarafından, iç denetim birimi oluşturulması amacıyla gerekli kadroların temini hususunda iç denetçi kadro ihdası için sürecin devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, 5018 sayılı Kanunun gereği olarak iç kontrol sisteminin ve iç denetim biriminin oluşturulmasına yönelik olarak;

- Üst yöneticinin gözetiminde mali hizmetler birimi tarafından iç kontrol sisteminin kurulmasına ilişkin etik değerler ve dürüstlük, misyon, organizasyon yapısı ve görevler, personelin yeterliliği ve performansı, yetki devri, planlama ve programlama, risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, kontrol stratejileri ve yöntemleri, prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi, görevler ayrılığı, hiyerarşik kontroller, faaliyetlerin sürekliliği, bilgi sistemleri kontrolleri, bilgi ve iletişim, raporlama, kayıt ve dosyalama sistemi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi, iç kontrolün değerlendirilmesi standartları için gerekli olan genel şartların sağlanması, uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapılması gerektiği,

- Mevzuatın öngördüğü biçimde iç denetim birimi oluşturulması amacıyla gerekli kadroların oluşturularak iç denetçi atamalarının bir an önce yapılmasının uygun olacağı,

değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kullanıma Verilen Taşınırlar İçin Gerekli Belgenin Düzenlenmemesi

Trabzon Üniversitesi bünyesindeki birimler tarafından alımı gerçekleştirilen ve akademik veya idari personelin kullanımına verilen demirbaş, makine ve cihazlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde; demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde ise Taşınır Teslim Belgesi düzenleneceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "İade edilen taşınırların girişi" başlıklı 18'inci maddesinde; kullanıma verilen dayanıklı taşınırlardan, herhangi bir nedenle ilgililerince iade edilenler için kullanıma verilmelerinde düzenlenmiş olan Taşınır Teslim Belgesi, taşınırın geri alındığına ilişkin ilgili bölümü imzalanarak kişiye geri verilir ve kayıtlar buna göre güncellenir denilmektedir.

Demirbaş, makine ve cihazların kullanıma verilmesinde Taşınır Teslim Belgesi iki nüsha olarak düzenlenir. Belgenin bir nüshası personele verilir, diğer nüshası dosyasında

saklanır. Kullanıma verilen demirbaş, makine ve cihazın geri alınmasında ise taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanarak taşınırı iade edene verilir.

Trabzon Üniversitesinde satın alınan taşınır mal niteliğindeki makine cihaz ve demirbaşlar kişilerin kullanımına verilmiş olmasına rağmen Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmemiştir.

Taşınır Teslim Belgesine harcama biriminin bulunduğu il ve ilçenin adı ve kodu, taşınır kayıtlarının tutulduğu ve taşınır kayıt yetkilisinin bağlı olduğu harcama biriminin adı ve kodu, taşınırın taşınır teslim belgesiyle verildiği personelin T.C. kimlik numarası, taşınırın taşınır teslim belgesiyle verildiği harcama birimi bünyesinde bulunan şube, birim ve ortak kullanım alanlarının adı veya kodu, elektronik ortamda tutulan kayıtlarda bilgisayar tarafından otomatik olarak verilen numara; elektronik olmayan ortamlarda tutulan kayıtlarda ise taşınır kodu, edinildiği yıl ile giriş sıra numarasını içeren numara, Taşınır Teslim Belgesiyle verilen taşınırın tanımına ve ayırımına yarayan teknik özellikleri, taşınırın teslim edildiği kullanıcı görevli bilgileri yazılmalıdır.

Üniversite tarafından, demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesi sonucunda düzenlenecek olan Taşınır Teslim Belgesi işlemlerinin 2022 yılı sonuna kadar tamamlanması planlandığı ifade edilmiştir.

Kullanıma verilen taşınırlar için gerekli belgelerin denetim yılında düzenlenmemesinden dolayı açıklanan nedenlerle, alımı gerçekleştirilen demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanıma verilmesinde, taşınırın takip ve kontrolünün taşınır kayıt yetkilileri tarafından yapılabilmesi amacıyla Taşınır Teslim Belgesinin Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygun bir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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