



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	52



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT
ÜNİVERSİTESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Üniversite Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2: İdari Personel Sayıları.....	3
Tablo 3: Akademik Personel Sayıları.....	4
Tablo 4: 2021 Yılına İlişkin Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	5
Tablo 5: 2021 Mali Yılına İlişkin Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri Tablosu	6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri Tablosu.....	6
Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	7
Tablo 9: Geçici Kabulü Yapıldığı Halde İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmayan İşler.....	18
Tablo 10: Sınavsız Atama Yapılan Kadrolar	26
Tablo 11: Kısımlara Bölünerek Yapılan Hizmet Alımları	30
Tablo 12: Avans veya Kredi ile Yapılan Harcamalar	32
Tablo 13: Raporu Zamanında Teslim Edilmeyen Bilimsel Araştırma Projeleri	45

KISALTMALAR

A.Ş	: Anonim Şirket
BKMYS	: Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
Dr.	: Doktor
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
MYO	: Meslek Yüksekokulu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
Yİ-ÜFE	: Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi
ZBEÜ	: Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi
2. Maddi Duran Varlıklara Yönelik Değer Artırıcı Nitelikteki Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Usulüne Uygun Kullanılmaması
4. Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Maddi Duran Varlıklar Hesabına Aktarılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kiralanan Taşınmazlara Ait Elektrik, Su ve Isınma Gibi Ortak Gider Alacaklarının Tahakkukunun Yapılmaması
2. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinde Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması
3. Yapım İşlerinde Alınan Teminat Niteliğindeki Geçici Kabul Noksanlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
4. Harcama Birimleri Arasındaki Taşınır Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması
5. Yapım İşleri Kapsamında Hakedişe Dâhil Olarak Alınan Taşınırların Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması
6. Görevde Yükselme Sınavına Girmeden Fakülte veya Yüksekokul Sekreterlerinin Müdürlük Kadrolarına Atanması
7. Hizmet Alımlarının Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
8. İhale Mevzuatına Tabi Mal ve Hizmet Alımlarının Avans Vermek veya Kredi Açmak Suretiyle Ön Ödeme Şeklinde Yapılması
9. Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımlara İlişkin Bilgilerin Elektronik Kamu Alımları Platformuna Kayıt Edilmemesi
10. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması

11. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereği Hazırlanması Gereken Formların Eksik ve Hatalı Hazırlanması
12. Taşınmazların Kiraya Verilmesi İhalelerinde Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Tespit Edilmesi
13. Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesi
14. Üniversiteye Ait Bazı Gayrimenkullerin İhale Mevzuatına Uyulmadan ve Kira Bedeli Tespit Edilmeden Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Tesis İşletmesine Tahsis Edilmesi
15. Özel Bütçe İçerisinde Yer Alması Gereken Yüzme Havuzu ve Serbest Egzersiz Salonu Gelirlerinin Döner Sermaye İşletmesinin Geliri Olarak Kaydedilmesi
16. Bilimsel Araştırma Projeleri Kapsamında Verilmesi Gereken Sonuç Raporlarının Zamanında Verilmemesi, Projelerin Kapatılmaması ve Yönergede Yer Alan Yaptırımların Uygulanmaması

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.

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi 1992 yılında, 3837 Sayılı Kanun'un 25'inci maddesiyle 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na eklenen Ek Madde 9 ile 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.

Söz konusu 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. Üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları diğer mevzuat, 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması Hakkında Kanun, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanundan oluşmaktadır. Buna ek olarak Kurum, 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 mevzuata tâbîdir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır.

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

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, İç Denetim Birimi, Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi, Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Üniversite Hastanesi Başmüdürlüğü, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Koordinatörlüğü ve Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri 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.

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi bünyesinde 14 fakülte, 4 yüksekokul, 1 Devlet Konservatuarı, 3 enstitü, 9 meslek yüksekokulu ve 36 uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır. Üniversite Farabi ve İbn-i Sina Kampüsü ile şehir merkezi ve ilçelerdeki kampüslerde faaliyet göstermektedir.

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Üniversite Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none">• Rektör• Rektör Yardımcıları• Yönetim Kurulu• Genel Sekreterlik• İç Denetim Birimi• Hukuk Müşavirliği• Daire Başkanlıkları <p>Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı Personel Daire Başkanlığı Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı</p>	<ul style="list-style-type: none">• Fakülteler <p>Denizcilik Fakültesi Diş Hekimliği Fakültesi Eczacılık Fakültesi Ereğli Eğitim Fakültesi Karadeniz Ereğli Turizm Fakültesi Fen Edebiyat Fakültesi Güzel Sanatlar Fakültesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İlahiyat Fakültesi İletişim Fakültesi Mühendislik Fakültesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi</p>

<p>Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri • Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi • Üniversite Hastanesi Başmüdürlüğü • Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü • Basın ve Halkla İlişkiler Koordinatörlüğü 	<p>Sağlık Bilimleri Fakültesi Tıp Fakültesi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enstitüler: <p>Fen Bilimleri Enstitüsü Sağlık Bilimleri Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yüksekokullar <p>Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu Çaycuma Sivil Havacılık Yüksekokulu Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu Yabancı Diller Yüksekokulu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konservatuarlar <p>Devlet Konservatuarı</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meslek Yüksekokulları <p>Ahmet Erdoğan Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Alaplı Meslek Yüksekokulu Çaycuma Meslek Yüksekokulu Çaycuma Gıda ve Tarım Meslek Yüksekokulu Devrek Meslek Yüksekokulu Devrek Adalet Meslek Yüksekokulu Gökçebey Mithat Mehmet Çanakçı Meslek Yüksekokulu Karadeniz Ereğli Meslek Yüksekokulu Zonguldak Meslek Yüksekokulu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uygulama ve Araştırma Merkezleri (36 adet)
---	---

Üniversitede 2021 yılsonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı toplam 3660'dır. Bu personelden 1309 kadrolu akademik personel, 7 yabancı uyruklu sözleşmeli akademik personel, 1084 idari personel, 307 sözleşmeli idari personel ve 953 işçi kadrosunda idari personel bulunmaktadır.

Tablo 2: İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	Toplam
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	394	385	779
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	454	326	780
Teknik Hizmetler Sınıfı	138	68	206
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	3	3	6
Din Hizmetleri Sınıfı	-	2	2
Eğitim Öğretim Hizmetleri Sınıfı	2	2	4
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	93	15	108

TOPLAM	1084	801	1885
---------------	-------------	------------	-------------

Tablo 3: Akademik Personel Sayıları

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
Profesör	151	14	165	x	
Doçent	108	75	183	x	
Dr. Öğretim Üyesi	311	158	469	x	
Öğretim Görevlisi	322	106	428	x	
Araştırma Görevlisi	417	246	663	x	
TOPLAM	1309	599	1908		

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 özgelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 382.556.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 59.949.035,48 TL ödenek eklenmesi ile toplam tahsis edilen ödenek tutarı 442.505.035,48 TL'ye ulaşmıştır. Yılı sonu itibarıyla bu tutarın 409.037.901,27 TL'sinin harcanmasıyla toplam ödeneğin kullanılma oranı %92,44 olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 4: 2021 Yılına İlişkin Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu					
Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	258.608.000,00	284.096.200,00	282.270.767,47	99,36	69,01
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	42.139.000,00	46.305.900,00	46.057.531,69	99,46	11,26
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.441.000,00	30.564.071,48	25.472.019,90	83,34	6,23
05-Cari Transferler	12.214.000,00	26.734.864,00	26.604.881,25	99,51	6,50
06-Sermaye Giderleri	45.154.000,00	54.804.000,00	28.632.700,96	52,25	7,00
TOPLAM	382.556.000,00	442.505.035,48	409.037.901,27	92,44	100

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %92,44 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %6,92 oranında aşılmıştır. Bütçe başlangıç ödeneklerine göre sermaye giderleri beklenenin altında gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Bunun dışında, Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri, Erasmus Değişim Programı, Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 3.093.994,55 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

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

Tablo 5: 2021 Mali Yılına İlişkin Bütçe Gelirleri Tablosu

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	14.100.000,00	15.564.477,51	110,39	3,95

04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	353.281.000,00	358.682.692,20	101,53	90,98
05-Diğer Gelirler	15.175.000,00	19.977.938,06	131,65	5,07
TOPLAM	382.556.000,00	394.225.107,77	103,05	100

Buna göre 2021 yılında gerçekleşen bütçe geliri, bütçe başlangıç tahmin tutarının %103,05 oranında gerçekleşmiştir. Tabloda yer alan gelir kalemlerinin her birinde, bütçe gelir gerçekleştirmeleri bütçe başlangıç tahminlerinin üzerinde gerçekleşmiştir.

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 Tablosu

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	199.333.436,72	225.002.492,67	282.270.767,47	12,88	25,45
SGK Devlet Prim Giderleri	32.033.558,19	36.240.140,28	46.057.531,69	13,13	27,09
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.607.245,42	17.429.306,64	25.472.019,90	-29,17	46,14
Faiz Giderleri					
Cari Transferler	8.230.090,35	10.586.657,79	26.604.881,25	28,63	151,31
Sermaye Giderleri	34.413.966,39	22.895.799,97	28.632.700,96	-33,47	25,06
Sermaye Transferleri					
TOPLAM	298.618.297,07	312.154.397,35	409.037.901,27	4,53	31,04

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.626.354,98	12.540.156,17	15.564.477,51	-19,75	24,12

Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	278.352.750,00	284.541.381,28	358.682.692,20	2,22	26,06
Diğer Gelirler	11.098.239,87	18.097.448,68	19.977.938,06	63,07	10,39
TOPLAM	305.077.344,85	315.178.986,13	394.225.107,77	3,31	25,08
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	57.755,81	62.135,81	113.400,20	7,58	82,50
NET TOPLAM	305.019.589,04	315.116.850,32	394.111.707,57	3,31	25,07

Dönem faaliyet geliri 441.625.355,31 TL, faaliyet gideri ise 423.116.403,57 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 18.508.951,74 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
423.116.403,57	441.738.755,51	113.400,20	441.625.355,31	18.508.951,74

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

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 93.181.037,21 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu Teknopark, 30.09.2017 tarihinde kurulan Zonguldak Teknopark A.Ş'dir. Üniversite, sermayesi 350.000,00 TL olan Teknopark A.Ş'ye 203.000,00 TL sermaye ile %58 oranında ortaktır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak sosyal tesis işletmesi bulunmakta olup, 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 760.420,65 TL, faaliyet giderleri toplamı 841.857,34 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönem olumsuz faaliyet sonucu 81.436,69 TL 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 T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- 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 tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 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’nci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

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

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

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

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Bu amaçla her birimde gerçekleştirilen işlere ilişkin görev tanımları oluşturulmuş ancak iş akış süreçleri henüz tanımlanmamıştır. Yürütülmekte olan iş akış süreçleri hazırlıklarında, imza ve onay mercileri ile yetki devrine ilişkin hususların dikkate alınması öngörülmemiştir.

Yetki devri yapılan alanlar ve sınırları İmza Yetkilileri Yönergesi ile belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiştir.

Kurum, yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. Ancak, bilişim hizmetleri alanında personel azlığı sebebiyle görevler ayrılığı ilkesi tam olarak uygulanamamakta olup, bundan kaynaklanan riskler henüz tanımlanmamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanarak Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmiştir. Eylem planı, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun şekilde hazırlanmış, Zonguldak'ın ilçelerinde yer alan harcama birimlerini de kapsayacak eylemler belirlenmiştir. Ancak Döner Sermaye İşletmesi için herhangi bir eylem belirlenmemiştir. İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının izlenmesi ve izleme sonuçlarının raporlaması için herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Etik Davranış İlkeleri ve İş Etik Kurulu Yönergesi ile İş Etik Sözleşmesi 2009 yılında yürürlüğe girmiş olup tüm personel tarafından okunup imzalanmaktadır. Kurumda işe başlayan aday memurlara, etik değerler eğitimi verilmektedir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik uygulamalar mevzuatta belirlenen hususlarla sınırlı tutulmuştur. Bu alanda, personelin yer değiştirmesi ile ilgili Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi İdari Personel Naklen Tayin Yönergesi hazırlanmış ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlerin tespit edilmesi, bu görevlere ilişkin risklerin ve bu risklerin etkisini azaltmak için gerekli kontrollerin tanımlanması çalışmalarına başlanmıştır, ancak henüz sonuçlandırılmamıştır.

Yürütülen görevler için gerekli eğitim ihtiyacı Personel Daire Başkanlığı tarafından belirlenmekte, kurum çapında eğitim ihtiyaç analizi yapılmamaktadır. Eğitim faaliyetleri için

yıllık planlama yapılmamakta, mevzuat değişiklikleri ve zorunlu durumlarda eğitim verilmesi yöntemi kullanılmaktadır.

2018-2022 Stratejik Planı, ilgili birimlerden temsilcilerin katılımı ile düzenlenen toplantılar ve karşılıklı veri akışı ile mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. Stratejik plan, ilgili genel plan ve programlarla uygun şekilde ilişkilendirilmiştir.

2021 Yılı Performans Programı, Kurumun yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içerecek şekilde hazırlanmıştır. Bütçe, stratejik plan ve performans programında öngörülen performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

Kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanmamış ve alınması gereken önlemleri belirlenmemiştir. Risklerin belirlenme ve yönetim sürecini tanımlayacak bir Yönerge taslağı hazırlanmış ancak henüz uygulamaya konmamıştır.

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

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üreten ve analiz yapma imkânı sunan bilgisayar destekli bir Yönetim Bilgi Sistemi bulunmamaktadır.

Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Kurum bünyesinde tüm birimler tarafından faaliyet raporları hazırlanmış, raporlarda faaliyet sonuçları ile ilgili değerlendirmelere yer verilmiştir.

Faaliyet Raporlarının duyurulmasında mevzuatta belirtilen sürelere uyulmuştur. Raporlar kurum internet sitesinde yayınlanmakta, basın açıklaması yapılmamaktadır.

Kurum, gelen ve giden her türlü evrakın yönetimi için Elektronik Belge Yönetim Sistemi kullanmaktadır ve bütün personelin sisteme erişimi bulunmaktadır. Ancak yazışmalar dışındaki iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı bir sistem bulunmamaktadır. Kurum içi haberleşme için herhangi bir sistem kullanılmamaktadır.

Mevcut bilgi yönetim sistemlerinde Kurumun kritik bilgilerini yedekleyecek altyapı bulunmakla birlikte, kurumsal verilerin yedeklenme ve geri yüklenmesine dair politika ve süreçler henüz tanımlanmamıştır.

Kurumda üst yöneticinin onayı ile bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Ancak Kurul, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ve üst yöneticiye bu konuda bilgi sunulması için herhangi bir çalışma yürütmemiştir. Üst yönetim tarafından risk yönetimi ve iç kontrol yapısını izlemek amacıyla yürütülen ayrı bir çalışma bulunmamaktadır.

Kurumda üç adet iç denetçi çalışmaktadır. Ancak bu sayı denetim fonksiyonunun etkin ve verimli çalışabilmesi için yeterli görülmemektedir. İç denetim birimi, iç kontrol sistemi konusunda bir denetim yapmamıştır, ancak denetim yapılan alanlarda iç kontrol sistemi hakkında değerlendirmelerde bulunmaktadır. İç kontrol sisteminin tasarım ve işleyişi konusunda iç denetim biriminden danışmanlık katkısı alınmamıştır.

Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamışlardır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi'nin 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: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

Üniversite faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan kütüphane veri tabanı aboneliği ödemelerinin 260-Haklar Hesabında izlenmeyip doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar hesabını düzenleyen "Hesabın niteliği" başlıklı 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 hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 195'inci maddesinde ise Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtlarının nasıl yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; veri tabanı abonelik ve diğer abonelik hizmetlerinin ve elektronik ortamda lisans hakkı satın alınan kitap bedelleri vb. harcamalar için 260-Haklar Hesabı kullanılmalı ve söz konusu harcamalar 260-Haklar Hesabının borcuna kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından ödemesi yapılan toplam 1.132.003,80 TL tutarındaki veri tabanı aboneliği, video konferans sistemi lisansı ve otomatik ödünç iade istasyon yazılımı harcamalarının 260-Haklar Hesabı yerine hatalı olarak 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu harcamaların gider olarak muhasebeleştirilmesi sonucunda, Üniversitenin mali tablolarında toplam 1.132.003,80 TL tutarında hataya sebebiyet verilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bundan sonraki veri tabanı aboneliği, lisans ve yazılım harcamalarında 630-Giderler Hesabı yerine 260-Haklar Hesabının kullanılacağı ifade edilse de yapılan hatalı uygulamaların 2021 yılı mali tablolarına etkisi değişmemiştir. Dolayısı ile Üniversite faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan veri tabanı aboneliği, çeşitli lisans ve yazılım gibi değerlerin 260-Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklara Yönelik Değer Artırıcı Nitelikteki Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Üniversite muhasebe kayıtlarında yapılan inceleme sonucu, kuruma ait taşınmazlara yönelik değer artırıcı nitelikteki harcamaların hatalı olarak 630-Giderler Hesabında izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin düzenlemeler getiren "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'nci maddesinin (b) bendinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini,

ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplanmasında dikkate alınacağı ve bunlar dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım, onarım ve harcamaların gider olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere değer artırıcı harcama; iktisadi kıymetin veya ilgili duran varlığın geliştirilmesi, ömrünün uzatılması ve kıymetinin artırılması amacıyla yapılan harcamalar olarak tanımlanabilir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına ilişkin Yönetmelik'in "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde; taşınmazlara yapılan değer artırıcı harcamaların, taşınmazın değerine ekleneceği belirtilmiştir.

47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Payları Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği'ne göre; taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşan harcamalar, değer artırıcı harcama olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşan bakım, onarım, tamir ya da mahiyetindeki harcamaların, 630-Giderler Hesabında değil ilgili maddi duran varlık hesabına eklenmesi gerekmektedir.

Üniversite taşınmazlarına 2021 yılı içerisinde bakım, onarım ve yenileme amacıyla toplam 1.231.446,99 TL'lik değer artııcı harcama yapılmış olmasına rağmen bu tutarlar maddi duran varlıkların kayıtlı değerine eklenmeyerek doğrudan giderleştirilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, Üniversite tarafından çeşitli taşınmazlara yönelik yapılan değer artırıcı harcamaların ilgili maddi duran varlık hesaplarında izlenmesi gerekirken 630-Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi nedeniyle mali tablolarda toplam 1.231.446,99 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bundan sonra yapılacak değer artırıcı harcamaların ilgili varlık kaydı ile ilişkilendirilecek şekilde kayıtlara alınmasının sağlanacağı ifade edilse de yapılan hatalı uygulamalar 2021 yılı mali tablolarında hataya sebebiyet vermiştir.

BULGU 3: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Usulüne Uygun Kullanılmaması

Üniversite tarafından tahsili sağlanamadığı için icra dairelerince takibi yapılan alacakların 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmediği, söz konusu hesapta hatalı olarak henüz icra takibinin başlatılmadığı diğer alacakların izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına dair "Hesabın niteliği" başlıklı 54'üncü maddesine göre; Gelirlerden takipli alacaklar hesabı; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler ve sermaye gelirlerinden ortaya çıkan alacaklardan takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 56'ıncı maddesinde ise: Takibe alınan alacakların bu hesaba borç, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı, 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı, 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı veya 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına alacak kaydedileceği ve gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilat tutarları bir taraftan bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelikte belirtildiği üzere 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler ve sermaye gelirlerinden ortaya çıkan alacaklardan takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Hukuk Müşavirliğince hazırlanan tahsili sağlanamadığı için takibe alınan alacaklar listesine göre 31.12.2021 tarihi itibarıyla 1.970.831,25 TL tutarında takipli alacak bulunmasına rağmen bilançoda 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar hesabında henüz icra takibine başlanmamış fakat vadesi geçmiş toplam 779.103,99 TL alacak bulunmaktadır.

121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında bulunan 779.103,99 TL için henüz herhangi bir icra takibi yapılmadığı için bu tutarın ilgili alacak hesaplarında takip edilmesi, Hukuk Müşavirliğinin takibe alınan alacaklar listesinde yer alan 1.970.831,25 TL'nin ise 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler ve sermaye gelirlerinden ortaya çıkan alacaklardan takibe alınan 1.970.831,25 TL'nin 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmemesi ve henüz icra takibine başlanmamış 779.103,99 TL'nin 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmesi bilançoda toplam 2.749.935,24 TL hataya sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilerek 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında hatalı olarak izlenen alacakların düzeltme kayıtlarının 2022 yılı içerisinde yapıldığı fakat Hukuk Müşavirliğince tahsili sağlanamadığı için takibe alınan alacakların ise henüz 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmediği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan düzeltme işlemlerinin 2022 yılında olması nedeniyle söz konusu hatalı uygulamaların 2021 yılı mali tablolarına etkisi devam etmekte olup Üniversitenin takipli alacaklarının takibinin muhasebe sistemi üzerinden de yapılabilmesinin sağlanması için bu hesabın doğru bir şekilde kullanılmaya başlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşlerinin Maddi Duran Varlıklar Hesabına Aktarılmaması

Geçmiş yıllarda geçici kabulü yapılmış olan bazı yapım işlerinin ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmadığı ve 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın işleyişi" başlıklı 188'inci maddesinin (b) bendinde; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilerek geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, muhasebe kayıtlarının, tam açıklama ilkesine de uygun olarak, Kurum hesap planında belirtilen uygun hesaplar/ekonomik kodlar kullanılmak suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede anılan Yönetmelik hükümlerine göre geçmiş yıllarda tamamlanan ve geçici kabulü yapılan yatırımlardan ayrıntısı aşağıdaki tabloda mevcut 23.910.180,28 TL'lik sözleşme bedelli dört ayrı yapım işine ilişkin tutarın, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından, 252-Binalar Hesabına aktarılması gerekirken aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Geçici Kabulü Yapıldığı Halde İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmayan İşler

İşin Adı	Geçici Kabul Tarihi	Tutar (TL)
Merkez Kampüs Derslik ve Ofis Blokları Yapım İşİ	22.03.2018	16.323.312,57
ZBEÜ Farabi Kampüsü Merkezi Derslik ve Ofis Binaları Bodrum Katında Bulunan Çok Amaçlı Atölyelere Havalandırma Tesisatı Yapım İşİ	14.09.2018	123.900,00
Kapalı Yüzme Havuzu Yapım İşİ	22.03.2018	7.287.737,71
ZBEÜ Kapalı Yüzme Havuzu Bodrum Katı Havalandırma Yapım İşİ	29.07.2019	175.230,00
TOPLAM		23.910.180,28

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilerek 2022 yılı içerisinde ilgili hesaplarda gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve bundan sonraki iş ve işlemlerde ilgili hesap kodlarına aktarma yapılması hususunda hassasiyet gösterileceği ifade edilse de 2022 yılı içerisinde yapılan düzeltme işlemleri 2021 yılı mali tablolarını etkilemediği için geçici kabulü yapıp tamamlandığı halde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yapım işlerinin, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmaması nedeniyle Üniversitenin 2021 yılı bilançosunda 23.910.180,28 TL tutarında hataya neden olunmuş, bu durum mali tabloların doğru ve güvenilir veri üretmesini olumsuz etkilemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiralanan Taşınmazlara Ait Elektrik, Su ve Isınma Gibi Ortak Gider Alacaklarının Tahakkukunun Yapılmaması

Üniversite tarafından gerçekleştirilen taşınmaz kiralama işlemlerine ait elektrik, su ve ısınma gibi ortak gider alacaklarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına dair "Hesabın niteliği" başlıklı 51'inci maddesinde; Gelirlerden alacaklar hesabının, mevzuatı gereğince gelir olarak tahakkuk ettirilen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler, duran varlıklar ana hesap grubu içindeki gelirlerden

alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ile bunlardan yapılan tahsilat veya terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 52'nci maddesinde ise; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe servisine bildirilen gelirlerden alacak tutarlarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Üniversiteye ait kira sözleşmelerinin elektrik, su ve ısınma giderlerinin takip ve tahsiline ilişkin maddesinde;

"Sözleşme konusu taşınmazın elektrik, su ve doğalgaz giderleri takılacak olan süzme sayaçlar üzerinden okunur. Sayaçların takılması ile ilgili her türlü giderler kiracıya aittir. İşletilen yerde kullanılacak elektrik, su ve doğalgaz sayaçlarının teknik açıdan genel tesisattan ayrılmasının mümkün olması halinde müstakil hale getirilecektir. İşletilen yerde kullanılacak elektrik, su ve doğalgaz sayaçlarının teknik açıdan genel tesisattan ayrılmasının mümkün olmaması ve bu giderlerin İdarece karşılanması halinde, Üniversitemiz Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığınca dönemsel olarak hesaplanacak olan bu giderler, yazının kiracıya tebliğ tarihinden itibaren en geç 7 gün içerisinde ödenir. Kiracı doğalgaz bağlanması halinde tüm giderleri kendisi karşılayacaktır. Bu hususla ilgili kiracı, İdareden hiçbir talepte bulunmayacaktır." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre müstecirlerden tahsil edilecek olan ortak gider alacaklarının ilgili birim tarafından hesaplandıktan sonra muhasebe birimine bildirilmesini müteakip düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde müstecirlerden tahsil edilecek olan ortak gider alacaklarının tahakkuk kayıtları yapılmadan doğrudan tahsilatının yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından tahakkuk kayıtlarının yapılmaya başlandığı ve takip ve tahsilat işlemlerinde gerekli özenin gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilse de Üniversite bünyesinde yer alan fazla sayıda taşınmazın ortak giderlerine ait hesaplama, takip ve tahsil işlemlerinin zamanında ve düzenli olarak gerçekleştirilebilmesi için gelir takibinin manuel olarak değil, bir yazılım programı aracılığıyla sistematik ve hataya sebebiyet vermeyecek şekilde gerçekleştirilmesi, tahakkuk ve tahsilatların izlenmesinde ilgili birimler arası koordinasyonun sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinde Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması

Üniversitenin taşınmaz kiralamaalarının, bir yıldan fazla süreli kiralama işlemi olmasına ve ilk yıl kira bedelinin tamamının veya üç aylık döneminin peşin alınmasına rağmen dönem ayırıcı hesaplar olan 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ilişkin açıklamaların yapıldığı 296'ncı maddesinde; gelecek aylara ait gelirler hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirler ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait gelirler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yine bu hesabın işleyişinin açıklandığı 298'inci maddesinin 1'inci bendinde; peşin tahsil edilen gelirlerin içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600-Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının bu hesaba; içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamının 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri uyarınca kira bedellerinin yıllık peşin tahsil edildiği durumlarda; o yılı ilgilendiren kira gelirlerinin 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, gelecek yılı ilgilendiren tutarların ise 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak 2021 yılında, bir yıllık kiranın tamamının veya üç aylık döneminin tahsil edildiği peşin kira gelirlerinin 600-Gelirler Hesabına kaydedilmesi, peşin yatırılan kiralara gelecek aylara ve yıllara isabet eden tutarlarının belirlenmemesi neticesinde muhasebenin temel ilkelerinden olan dönemsellik ilkesi ihlal edilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gerekli düzeltmelerin yapılacağı ve dönem ayırıcı hesaplar olan 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının kullanılacağı ifade edilse de yapılan hatalı işlemler temel muhasebe ilkelerine aykırıdır. Açıklanan nedenlerle, kira gelirlerinin tamamı veya üç aylık dönemi Üniversite

tarafından peşin olarak tahsil edilen işletmelerin kiralalarının cari yıl ve gelecek yıla isabet eden tutarlarının 380 ve 480 No.lu Hesaplarda takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinde Alınan Teminat Niteliğindeki Geçici Kabul Noksanlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Üniversite tarafından yapım işlerinde geçici kabul noksanı olarak hakedişlerden kesilen tutarların hatalı olarak 333-Emanetler Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin "Geçici kabul noksanları" başlıklı 30'uncu maddesinde; anahtar teslim götürü bedel olarak sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde, geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmının tutulacağı ve bu tutarın, geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu oranın birim fiyatlı işlerde %5 olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin kısa ve uzun vadeli olarak alınan nakdi teminatların muhasebeleştirilmesini düzenleyen ilgili maddelerinde, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıl içinde iade edilecek olanların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında, daha uzun vadeli olanlarının ise 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Aktarılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, geçici kabul noksanı olarak ayrılan tutarlar, yapılan işte geçici kabul noksanı bulunması halinde eksiklerin tamamlanması için bir güvence (teminat) amacıyla tutulmaktadır.

Ayrıca Üniversiteler Ortak Detaylı Hesap Planı'nda da bu tutarların vadesine göre 330.15-Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Maddeleri Gereğince Alınan Teminatlar veya 430.15-Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Maddeleri Gereğince Alınan Teminatlar Hesaplarında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde Üniversite tarafından yapım işleri kapsamında geçici kabul noksanı olarak ayrılan tutarların yukarıda belirtilen hesaplar yerine 333-Emanetler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gerekli düzeltme işlemlerinin 2022 yılı içerisinde yapıldığı ve bundan sonra söz konusu hususa dikkat edileceği ifade edilse de denetim yılında

geçici kabul noksanlarının vadesine göre ilgili hesabında izlenmemesi, bilançoda 330 veya 430- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının alınan teminat tutarı kadar eksik 333-Emanetler Hesabının ise aynı tutarda fazla gösterilmesine sebebiyet vermiştir.

BULGU 4: Harcama Birimleri Arasındaki Taşınır Devirlerinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan Üniversitenin harcama birimleri arasındaki taşınır devir işlemlerinde, 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına ilişkin olarak düzenlenen 364'üncü maddesine göre; söz konusu hesabın, aynı bütçeli kamu idaresine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılması gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 365'inci maddesinde; bu hesabın hangi işlemler için kullanılacağı tek tek sayılmış olup, tek bir muhasebe birimi bulunan özel bütçeli kamu idarelerinin söz konusu hesaba kullanmalarına cevaz veren nitelikte bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Aynı Yönetmelik'in bahsi geçen hesabın işleyişine ilişkin hükümler ihtiva eden 366'ncı maddesinde ise; bu hesabın alacak ve borç tarafına yapılacak kayıtların, hangi şartların gerçekleşmesi hâlinde mümkün olduğu açıklanmıştır. Ayrıca aynı maddenin (a) bendinin on beşinci ve (b) bendinin on dördüncü alt bentlerinde ise; dönem sonu itibarıyla hesabın bakiye vermesi halinde bakiyenin, 519-Değer Hareketleri Sonuç Hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının, aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılacağı mevzuatın amir hükmüdür.

Dolayısıyla kurum içerisinde farklı harcama birimleri arasında yapılacak taşınır devri vb. işlemlerde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanılmaması, ilgili hesapların harcama birimleri itibarıyla alt kodlara gerekli kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından harcama birimleri arasındaki taşınır devirlerinde, hatalı olarak 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar söz konusu işlemler, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYS) ile ilgili 20.12.2017 tarihli ve 27345 sayılı T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısına istinaden yapılmış ve 511 no’lu hesap, birimler arası taşınır aktarma işlemleri sırasında BKMYS tarafından otomatik olarak çalıştırılmış olsa da; muhasebe birimleri arasındaki değer hareketlerini (karşılıklı artış ve azalışları) ve bunun neden olduğu mali tablolarındaki etkiyi ifade etmek için kullanılan 511 no’lu hesabın, tek bir muhasebe birimi olan ve harcama birimleri arasındaki değer hareketleri nedeniyle mali tablolarında herhangi bir varlık azalışına ya da artışına maruz kalmayan bir kamu idaresi için kullanılması mümkün değildir.

Ayrıca bir yönetmelik hükmünün, hukuk hiyerarşisi açısından yönetmelikten sonra gelen genelge, özelge ve duyuru gibi düzenlemelerle değiştirilmeyeceği ya da farklı bir şekilde uygulanamayacağı da göz ardı edilmemelidir.

Sonuç olarak, harcama birimleri arasındaki taşınır devirlerinde 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanılmasının, muhasebe sistemi tarafından üretilen finansal bilgilerin, gerçeğe ve ihtiyaca uygun özellikler taşımaya engel teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Yapım İşi Kapsamında Hakedişe Dâhil Olarak Alınan Taşınırların Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması

Üniversite tarafından yapım işleri kapsamında hakedişlere dahil olarak alınan ancak binanın bütünleyici unsurlarından olmayan dayanıklı taşınırların kayıt işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin maddi duran varlıklara ilişkin “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170’inci maddesinde, maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği’nin ilgili hükümlerine göre işlem yapılacağı ve edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik’in 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 178’inci ve 255 Demirbaşlar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 182’nci

maddelerinde söz konusu hesaplara ilişkin borç ve alacak kayıtlarının nasıl yapılacağı belirtilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınırın kaydı” başlıklı 12’nci maddesinde; kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, her bir kaydın belgeye dayanmasının şart olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik’in “Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında da taşınırın, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında, giriş kaydının yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “Satın alınan taşınırın giriş işlemleri” başlıklı 15’inci maddesinin beşinci fıkrasında da; kamu idarelerince satın alma suretiyle edinilen binalarla birlikte teslim alınan ancak binanın bütünleyici unsurlarından olmayan taşınır kapsamındaki tesisler ile diğer büro makine ve malzemelerinin, varsa belgesinde gösterilen bedeli, böyle bir belge yoksa komisyonca tespit edilen gerçeğe uygun değeri üzerinden envanter işlem seçeneğiyle taşınır kayıtlarına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri gereğince; yapım işleri kapsamında hakedişlere dâhil olarak elde edilen ancak binanın bütünleyici unsurlarından olmayan taşınır kapsamındaki tesisler ile diğer büro makine ve malzemelerinin, varsa hakedişlerde gösterilen bedeli üzerinden, bedelleri tespit edilemiyorsa değer tespit komisyonunca tespit edilen gerçeğe uygun değerleri üzerinden ilgili taşınır kayıtlarına alınmalıdır.

Yapılan incelemeler neticesinde Üniversite tarafından yapım işleri kapsamında hakedişlere dahil olarak alınan dayanıklı taşınırın taşınır kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından yapım işi kapsamında hakedişe dâhil olarak alınmış taşınırın envanter çalışmasına başlandığı, sene sonuna kadar taşınırın kayıtlara alınması işlemlerinin tamamlanacağı ve bundan sonra yapım işleri kapsamında hakedişe dâhil olarak alınacak taşınırın kayıt işlemlerinin yapılacağı ifade edilse de denetim yılı içerisinde yapım işleri kapsamında hakedişlere dâhil olarak alınan dayanıklı taşınırın mevzuata uygun olarak ilgili hesaplara kayıt işlemlerinin yapılmaması kamu idaresinin bilançosunda yer alan dayanıklı taşınır hesaplarının gerçeği yansıtmamasına sebep olmuştur.

BULGU 6: Görevde Yükselme Sınavına Girmeden Fakülte veya Yüksekokul Sekreterlerinin Müdürlük Kadrolarına Atanması

Eşitlik, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde atama yapılması gereken şube müdürlüğü, yurt müdürlüğü ve hastane müdürlüğü kadrolarına, bu ilkeler gözetilmeksizin ve mevzuatında belirlenen şartlar dikkate alınmaksızın atamalar gerçekleştirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 3'üncü maddesinde; devlet kamu hizmetleri görevlerine girmenin, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmenin liyakat sistemine dayandırılması gerektiği ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarının güvenliğe sahip kılınması gerektiği düzenlenmiştir.

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'nde; Yönetmelik'in amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumları memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliğine ilişkin usul ve esasları belirlemek şeklinde tanımlanmıştır.

Şube müdürü, yurt müdürü ve hastane müdürü kadro unvanları görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadro unvanları arasında sayılmıştır. Görevde yükselme suretiyle atanacaklar için alt görevlerde toplam en az üç yıl hizmeti bulunmak, ilan edilen kadro için bu şartı sağlayan personel bulunmaması durumu hariç olmak üzere, bu hizmet süresinin en az bir yılını kurumda geçirmiş olmak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, ilan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarında şef, koruma ve güvenlik şefi, uzman, sivil savunma uzmanı, araştırmacı, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, müze araştırmacısı, çözümleyici, başhemşire, müdür yardımcısı kadrolarından birinde veya en az lisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolardan birinde çalışıyor olmak gibi genel ve özel şartlar belirlenmiştir.

Bunun yanında anılan Yönetmelik'in "Görev grupları arasındaki geçişler ve sınavsız atanma" başlıklı 20'nci maddesinde; gruplar arasındaki görevde yükselme ve unvan değişikliği niteliğindeki atamaların görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliğine tabi olduğu ancak, kurumda veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabi tutulmadan atama yapılabileceği de düzenlenmiştir.

Dolayısıyla 657 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri gereğince, devlet memurlarının sınıfları içerisinde ilerlemeleri ve yükselbilmeleri hususlarında eşit imkânlarla sahip olması ve bu konudaki haklarının garanti altına alınmış olması gerekmektedir. Bu amaca dönük olarak yayımlanan Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği ile de, üniversitelerde çalışan devlet memurlarının görevde yükselbilmeleri objektif kriterlere bağlanmış ve bu husus “*liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde*” ifadesi ile de açıkça ortaya konulmuştur.

Her ne kadar görevde yükselbilme genel olarak sınav şartına bağlanmış olsa da, Yönetmelik buna bir istisna getirmiş ve müdür kadrosundan daha üst görevlere en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak kaydıyla, genel hükümlere göre sınavsız atama yapılabileceği, yine söz konusu üst görevlerde bulunanların sınav şartı aranmaksızın şube müdürlüğü, yurt müdürlüğü ve hastane müdürlüğü gibi alt görevlere atanabileceği hüküm altına almıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de açıkça anlaşılacağı üzere, asıl olan memurun eşitlik ve liyakat esasları doğrultusunda objektif kriterler dahilinde görevinde yükselbilmesidir.

Ancak Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesinde şube müdürlüğü, yurt müdürlüğü ve hastane müdürlüğü kadrolarına atamalarda mevzuatta öngörülen şartları bertaraf edebilmek ve bu kadrolara sınavsız atama yapabilmek için öncesinde kısa süreli fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliği gibi üst görevlere atamalar yapıldığı görülmüştür. Üstelik bu yöntem istisnai olarak değil asıl atama usulü yerine çok sayıda kullanılmıştır. Söz konusu atamalara ilişkin özet tablo aşağıdaki gibidir:

Tablo 10: Sınavsız Atama Yapılan Kadrolar

Önceki Unvanı	Önceki Unvana Atama Tarihi	Atandığı Unvanı	Atama Tarihi
Yüksekokul Sekreteri	28.04.2003	Şube Müdürü	02.06.2003
Yüksekokul Sekreteri	02.08.2006	Şube Müdürü	04.09.2006
Yüksekokul Sekreteri	11.10.2006	Şube Müdürü	31.10.2006
Yüksekokul Sekreteri	25.09.2019	Şube Müdürü	07.04.2020
Yüksekokul Sekreteri	27.02.2017	Şube Müdürü	04.10.2021
Yüksekokul Sekreteri	01.03.2018	Şube Müdürü	06.05.2019

Yüksekokul Sekreteri	11.03.2016	Şube Müdürü	27.02.2017
Yüksekokul Sekreteri	29.03.2006	Şube Müdürü	23.01.2012
Yüksekokul Sekreteri	31.07.2019	Şube Müdürü	29.01.2020
Yüksekokul Sekreteri	25.05.2015	Şube Müdürü	15.07.2015
Yüksekokul Sekreteri	07.07.2002	Şube Müdürü	12.07.2002
Yüksekokul Sekreteri	01.12.2015	Şube Müdürü	24.12.2015
Yüksekokul Sekreteri	25.02.2014	Şube Müdürü	11.06.2014
Yüksekokul Sekreteri	20.09.2018	Şube Müdürü	10.12.2018
Yüksekokul Sekreteri	10.02.2017	Şube Müdürü	02.03.2017
Fakülte Sekreteri	16.01.2018	Şube Müdürü	04.10.2021
Fakülte Sekreteri	29.09.2014	Yurt Müdürü	02.09.2020
Yüksekokul Sekreteri	15.01.2018	Hastane Müdürü	02.03.2018

Böylelikle, kısa süreli atamalarla üst görevlere atanan kişiler, Yönetmelik'in söz konusu istisna hükmünden yararlanılarak çeşitli müdürlük kadrolarına atanmış, mevzuatla getirilen eşitlik ve liyakat esasları göz ardı edilmiştir.

Bunun yanı sıra söz konusu istisna bu tür atamalarda sadece sınav şartını ortadan kaldırmaktadır. Bu şekilde ataması yapılacak kişilerin 657 sayılı Kanun ve Yönetmelik'te belirlenen diğer şartları da taşıyor olması gerekmektedir. Ataması yapılan kişilerin 6 tanesi, müdürlük görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını taşımamaktadırlar. Dolayısıyla, müdürlük sınavına dahi giremeyecek kişilerin istisnai yetki kullanımını nedeni ile müdürlüğe atandıkları görülmektedir. Bu sebeple de, mevzuatın eşitlik ve liyakat esaslarına aykırı olan bu atamalar, aynı zamanda mevzuata da açıkça aykırı olarak gerçekleştirilmiştir.

Kamu idaresi tarafından daire başkanı, fakülte sekreteri, enstitü sekreteri ve yüksekokul sekreteri kadrolarının Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'ne tabi olmadığını, yukarıda belirtilen kadroların müdürlük kadrosuna göre üst kadro mahiyetinde olduğunu ve bu sebeple ilgili Yönetmelik'in 20'inci maddesinde yer alan düzenleme çerçevesinde daire başkanı, fakülte sekreteri, enstitü sekreteri, yüksekokul sekreteri kadrosunda bulunan kişilerin talepleri ve üniversite yönetimi tarafından ilgili personelin niteliği incelenerek bir alt kadro unvanına

atanmasının yasalara uygun olması durumunda, ilgili mevzuata göre atama işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak Üniversite tarafından yapılan söz konusu 18 atamanın 6 tanesinin gerekli şartları sağlamaması ayrıca Yönetmelik kapsamında olmayan fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliği kadrolarının müdür kadrosuna göre üst kadro olarak değerlendirip sınavsız atama işleminin tesisi, hem Yönetmelik'in amacı ile uyumlu bir idari karar değildir hem de kamu personeli açısından mahzurlu bazı durumların yaşanmasına neden olabilecektir. Zira, görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmelikleri, kamu personelinin yetenek, eğitim, liyakat ve başarı durumunu dikkate alarak, kamu hizmetlerinin temel bileşeni olan insan kaynağında kalite ve istikrarı sağlamak amacını taşıyan idari düzenlemelerdir.

Sonuç itibariyle görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına tabi bir görev için önce fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliğine ve daha sonra şube müdürlüğüne atama yapılması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belirtilen temel ilkelere aykırı bir uygulamaya neden olmaktadır.

Söz konusu uygulama, Üniversitenin kanunlarla belirlenmiş amaçlarına ulaşması ve memurların eşitlik ve liyakat esasları dâhilinde görevlerini yerine getirebilmeleri açısından riskler barındırmaktadır. Bu nedenle, müdürlük kadrolarına görevde yükselme sınavı yapılarak yeterlilik ve objektiflik kriterlerine göre atama yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Hizmet Alımlarının Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sağlık Kültür Spor Daire Başkanlığı tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken ve aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek bazı hizmet alımlarının, mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde parçalara bölünmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde ise; harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde, Kanun'da belirtilen temel ilkelere aykırı olarak alım yapılmasına izin verenler ile alım yapanlar hakkında görevlilerin ceza sorumluluğu bulunduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00 TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise;

"...4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." denilmek suretiyle aynı husus tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünerek yapılmasının, 4734 Sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Sağlık Kültür Spor Daire Başkanlığı, niteliği itibariyle benzer veya aynı olan hizmet alımlarını çok sayıda işlemle aynı yükleniciden doğrudan temin suretiyle karşıladığı anlaşılmış olup söz konusu duruma ilişkin örnek olarak aşağıda yer alan alımlar gösterilebilir.

Tablo 11: Kısımlara Bölünerek Yapılan Hizmet Alımları

Tarih	Tutar (TL)	Alınan Hizmet
27.09.2021	39.728,15	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
27.09.2021	37.580,24	İbn-i Sina Kampüsü Yemek Alımı
27.09.2021	39.759,35	Ereğli, Alaplı ve Denizcilik Kampüsleri Yemek Alımı
27.09.2021	36.052,94	Çaycuma, Devrek ve Gökçebey Kampüsleri Yemek Alımı
30.09.2021	40.531,00	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
01.10.2021	41.852,76	İbn-i Sina Kampüsü Yemek Alımı
04.10.2021	40.129,57	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
06.10.2021	41.489,24	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
07.10.2021	41.243,20	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
07.10.2021	37.913,83	İbn-i Sina Kampüsü Yemek Alımı
08.10.2021	40.051,88	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
11.10.2021	21.635,26	Ereğli, Alaplı ve Denizcilik Kampüsleri Yemek Alımı
11.10.2021	18.787,30	Çaycuma, Devrek ve Gökçebey Kampüsleri Yemek Alımı
12.10.2021	41.424,49	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
12.10.2021	24.390,59	İbn-i Sina Kampüsü Yemek Alımı
13.10.2021	41.217,30	Farabi Kampüsü Yemek Alımı
TOPLAM	583.787,10	

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere Sağlık Kültür Spor Daire Başkanlığı tarafından yapılan hizmet alımlarında 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesiyle 2021 yılı için her bir alım için belirlenen limite uyulmuş olmakla birlikte niteliği itibari ile aynı mahiyette olan yıl içerisinde sürekli tekrarlanan ve yakın tarihlerde yapılan mal alımları, parçalara bölünmek suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Kamu idaresi tarafından "Üniversitemiz Malzeme Dahil Yemek Yapımı Servisi ve Servis Sonrası Temizlik Hizmet Alımı" ihalesinde sürecin uzadığı ve ihale kararına itiraz

edildiği için öngörülen tarihte yemek hizmetinin sunulması amacıyla bu yola başvurulduğu ve bundan sonra yapılacak olan alımlarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde sayılan temel ilkelere uygun hareket edileceği ifade edilse de kamu idaresinin ihale sürecinde yaşanabilecek her türlü aksaklığı önceden dikkate alarak yapacağı ihalelerde hizmetin aksamaması için sağlıklı bir planlama yapması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek hizmet alımlarının; Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ilkeler ve temel ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi, doğrudan temin parasal sınırının altında kalacak şekilde parçalara bölme yoluna gidilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: İhale Mevzuatına Tabi Mal ve Hizmet Alımlarının Avans Vermek veya Kredi Açmak Suretiyle Ön Ödeme Şeklinde Yapılması

Kamu İhale Kanunu'na göre yapılması gereken çeşitli mal ve hizmet alımlarının avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme şeklinde yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; Kanun'da belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hükmüne yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Ön ödeme" başlıklı 35'inci maddesinde; 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, 4734 sayılı Kanun'un kapsamı içerisinde yer alan Üniversitenin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanacak mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılması gerekmekte olup sadece ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler ön ödeme şeklinde yapılabilir.

Yapılan incelemelerde Üniversite tarafından gerçekleştirilen tarihleri önceden belirli olan çeşitli etkinlikler, mezuniyet törenleri, yemin törenleri ve özel yetenek sınavları için yapılan giderlerin mevzuata aykırı olarak avans vermek veya kredi açmak suretiyle gerçekleştirildiği ve bu uygulamanın bu tür giderler için bir usul haline getirildiği görülmüştür.

Avans vermek veya kredi açmak suretiyle gerçekleştirilen çeşitli giderlere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 12: Avans veya Kredi ile Yapılan Harcamalar

İşin Adı	Avans veya Kredi Tutarı	İşin Tutarı
Yerel basın mensupları ile gerçekleştirilecek toplantı için beslenme avansı	3.000,00	2.000,00
Filyos Çalıştay beslenme ve öngörülmeyen giderler	6.000,00	5.015,00
Uluslararası öğrencilerin etkinlikleri için avans	8.000,00	0,00
Afiş ve malzeme alımı	7.000,00	1.770,00
Tıp Fakültesi yemin töreni malzeme alımı	10.900,00	4.466,50
Yemin töreni ve provalar için malzeme alımı	10.900,00	1.490,60
Zonguldak tanıtım günleri için malzeme alımı	10.900,00	2.531,00
Tıp Fakültesi yemin töreni hizmet alımı	10.900,00	4.848,00
Yemin töreni ve provalar için hizmet alımı	10.900,00	10.510,00
Mezuniyet törenleri hizmet alımı	10.900,00	1.000,00
Yeni eğitim öğretim yılı hizmet alımı	10.900,00	5.684,00
Mezuniyet törenleri malzeme alımı	40.000,00	11.073,30
Besyo yetenek sınavı malzeme alımı	20.000,00	11.387,76
Mezuniyet törenleri hizmet alımı	90.000,00	57.466,00
Mezuniyet törenleri hizmet alımı	15.000,00	14.982,50

Tabloda yer verilen harcamalardan da görüleceği üzere ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu haller arasında olmayan ve her şekilde ihale mevzuatına göre gerçekleştirilmesi gereken mal ve hizmet alımlarının mevzuata aykırı olarak avans vermek veya kredi açmak suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bundan sonra 5018 sayılı Kanun'un 35'inci maddesi kapsamında çok zorunlu ve ivedi haller haricinde avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme şeklinde alım yapılması yoluna gidilmeyeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması için ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler dışında kalan harcamaların ihale mevzuatına göre yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımlara İlişkin Bilgilerin Elektronik Kamu Alımları Platformuna Kayıt Edilmemesi

Üniversite tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda EKAP'a kayıt zorunluluğunun tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Kamu İhale Kurumu" başlıklı 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi için çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesinde;

"Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınır. Bilgilerini tam ve düzenli olarak göndermeyen idarelerin 4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendi çerçevesinde yapacakları başvuruların değerlendirilmesi sırasında bu husus dikkate alınacaktır." denilmektedir.

Bu hüküm gereğince doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınması gerekir. Bu tebliğe uygun olarak, İşletmenin doğrudan temin yoluyla yapılan tüm alımlarının mevzuata öngördüğü şekilde elektronik olarak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden Kamu İhale Kurumuna bildirilmemesinin kontrol riski oluşturacağı söz konusu Platforma giriş işlemlerinin düzenli olarak yapılması için Kamu İdaresinin gerekli tedbirleri almasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Üniversite tarafından doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarda yukarıda aktarılan Tebliğ düzenlemesine riayet edilmediği ve söz konusu alımların tamamının EKAP üzerinden kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bundan sonra muhasebe birimince harcama birimleri tarafından gönderilen doğrudan temin alımlarına ilişkin ödeme emri belgesi kontrollerinde, söz konusu

doğrudan temin kayıt formunun aranacağı ve işlemlerin buna göre gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi amacıyla, tüm birimlerin “Doğrudan Temin Kayıt Formu”nu doldurarak doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiği alımları EKAP üzerinden kayıt altına alması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması

Üniversite tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22/d maddesi uyarınca parasal limitler dâhilinde yapılan alımlarda yüklenicilere yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Teyit işlemleri” başlıklı 30.5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında; 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak, anılan Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda ise, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmamasının gerektiği düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Tebliğ düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere; doğrudan temin ile alım yapıldığı takdirde kural olarak, alım yapılacak kişi hakkında yasaklılık teyidi yaptırılmamaktadır. Ancak bunun istisnası, Kanun’un 22/d maddesi ile düzenlenen parasal limitler dâhilinde yapılan alımlardır. İlgili (d) bendi uyarınca alım yapıldığı takdirde, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden yasaklılık teyidi gerçekleştirilmeli, yapılacak sorgulama sonucunda yasaklı olduğu belirlenen gerçek veya tüzel kişilerden alım yapılmamalıdır.

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından Kanun’un 22/d maddesi uyarınca gerçekleştirilen alımların tamamında yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından yasaklılık teyidi belgesinin ödeme emri belgesi ekinde kanıtlayıcı belgeler ile birlikte sunulması gerektiği 27.04.2022 tarih ve 162353 sayılı yazı ile harcama birimlerine bildirildiği, muhasebe birimince harcama birimleri tarafından gönderilen

doğrudan temin alımlarına ilişkin ödeme emri belgesi kontrollerinde söz konusu yasaklılık teyidi belgesi aranılacağı ve işlemlerin buna göre gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi kapsamında yapılan alımlarda Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılık teyidinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereği Hazırlanması Gereken Formların Eksik ve Hatalı Hazırlanması

Üniversitenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimiyle ilgili mevzuatı gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Bu düzenlemede belirlenen usullere uygun olarak taşınmazların kayıtlarının ilgili formlara kaydedilerek taşınmazların belirlenen esaslara göre yönetilmesi gerekmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre idarelerin aşağıda belirtilen formları doldurarak taşınmaz kayıtlarını oluşturmaları esastır:

- Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu
- Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu
- Orta Malları Formu
- Genel Hizmet Alanları Formu
- Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu

Sonuç olarak Üniversitenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlarının söz konusu Yönetmelik ekindeki formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayara veya deftere yazılmak suretiyle kayıtlarının tutulması ve bu formlar esas alınarak

özellikle taşınmazların değerlerini içeren Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) belirtilen örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelinin oluşturulması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Üniversite tarafından tutulan formların Yönetmelik ekinde yer alan standart formlara uygun olmadığı, tutulan formlarda taşınmazların değerlerinin yer almadığı, bu formların konsolide edilmesi ile oluşan taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı ve dolayısıyla muhasebe kayıtlarında yer alan taşınmazların tam ve doğru olarak yer alıp almadığı tespit edilememiştir.

Kamu idaresi tarafından söz konusu form ve cetvellerin güncellenmesi ve gerçek durumu yansıtabilecek şekilde tutulması amacıyla çalışmalara başlandığı ve yılsonuna kadar tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Üniversite mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara yönelik Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereği taşınmazların yönetilmesi ve taşınmaz formlarının gerçek durumu yansıtabilecek şekilde oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Taşınmazların Kiraya Verilmesi İhalelerinde Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Tespit Edilmesi

Üniversite tarafından çeşitli taşınmazların işletme hakkının kiraya verilmesi ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuatta belirlenen usulün dışında tespit edildiği görülmüştür.

Mülkiyeti Hazineye veya Hazine ile hisseli olup Üniversiteye tahsisli bulunan taşınmazların ticari amaçla kullanılması mümkün olan bölümlerinin eğitim, sağlık ve sosyal amaçlı olarak kullanılmak üzere işletilmesi veya işlettilmesine ilişkin olarak Zonguldak Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ile Üniversite arasında 14.08.2020 tarihinde on yıllık olarak düzenlenen Protokol'ün 6'ncı maddesinde, Protokol kapsamındaki bu gibi yerlerin Üniversite tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile bu Kanunun 74'üncü maddesine istinaden çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kiraya verileceği hüküm altına alınmıştır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ihale ve tahmin edilen (muhammen) bedel kavramları tanımlanmış, tahmin edilen bedelin, "*ihale konusu olan işlerin tahmin edilen bedelini*" ifade ettiği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Tahmin edilen bedel tespiti" başlıklı 12'nci maddesinde; tahsisli taşınmazlarda büfe, kantin, çay ocağı ve benzeri amaçlarda kullanılmak üzere kiraya verilecek yerlerin tahminî kira bedelinin, ilgili İdare yetkililerinden alınacak personel sayısı, elde edilen gelir, kiralanacak alan gibi bilgiler de göz önünde tutularak İdarece tespit edileceği belirtilerek tahmin edilen bedelin nasıl belirleneceği açıklanmıştır.

Ayrıca Yönetmelik'te tespit ve hesaplamaların bunun dayanaklarının da eklendiği "Büfe, Kantin, Çayocağı Gibi Yerlere Ait Tespit ve Tahmin Edilen Kira Bedeli Hesap Tutanağı"nda (Ek-7) gösterileceği ve tutanağın asıl evrak arasında saklanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre; Üniversite ile Zonguldak Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü arasında imzalanan Protokol kapsamında Üniversiteye tahsisli bulunan taşınmazların ticari amaçlarla işlettilmesi ilişkin ihalelerde tahmin edilen bedelin; Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve Yönetmelik'in ekinde yer alan "Büfe, Kantin, Çayocağı Gibi Yerlere Ait Tespit ve Tahmin Edilen Kira Bedeli Hesap Tutanağı"na (Ek-7) göre personel sayısı, personelden başkalarına satış yapıp yapılmadığı, niteliği ve alanı, elektrik, su, hava gazı, ısıtma bedelinin idarece karşılanıp karşılanmadığı, kullanılan demirbaşın ve malzemenin idarece karşılanıp karşılanmadığı, satılacak mallar ve günlük ortalama satış tutarı ile işletmenin bir yılda açık bulunduğu gün sayısı üzerinden hesaplanacak kiraya verilecek yere ait tahmini satış tutarı gibi kriterlere göre belirlenmelidir.

Taşınmaz kiralama ihalelerinin incelenmesi neticesinde; hâlihazırda kiraya verilen 25 adet kantin ve çay ocağı için hesaplanan tahmin edilen (muhammen) bedelin; mevzuatta belirtilen kriterler dikkate alınmadan bazılarında geçmiş yıl kira bedelinin Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE), bazılarında ise Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE) ile güncellenerek belirlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bundan sonraki kiralama işlemlerinde taşınmaz kiralalarının tespitinin Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yapılacağı ve tespit edilen bu bedeller üzerinden ihale işlemlerinin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumluluğu gereği kiraya verilecek

taşınmazlar için tahmin edilen (muhammen) bedelin mevzuatta belirlenen usule göre hesaplanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesi

Üniversite mülkiyetinde bulunan kantin gibi kiralanabilir yerlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre, pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği, "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise, bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak 44'üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

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

"g) Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu fıkra kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için şu iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir;

1. Taşınmazın, devletin özel mülkiyetindeki veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması.
2. İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılmıyor olması.

Diğer taraftan yasa koyucu, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında ifadesinin, özel bütçeli idarelerden olan üniversiteleri içermediğini zımni bir şekilde Kanun'da

belli etmiştir. Bilindiği üzere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin kapsamı "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları" iken; bu ifadenin devamına 21.03.2018 tarihli ve 7103 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 26'ncı maddesiyle "özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar" ibaresi eklenmiş, böylelikle Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallarının kapsamına özel bütçeli idarelerden olan üniversitelere ait taşınmazların dâhil olmadığı açıklığa kavuşturulmuştur. Dolayısıyla, Kanun'un 51/g bendinde zikredilen Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar emsal gösterilerek üniversite taşınmazlarının bu madde kapsamında pazarlıkla kiraya verilmesinin önü kapanmıştır.

Dolayısıyla 51/g maddesine göre pazarlık usulünün; devlet ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Maliye Hazinesi adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından bundan sonra mülkiyeti Üniversitenin olan taşınmazların açık ihale usulü ile ihale edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda açıklanan gerekçelerle; üniversitelerin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 51/g bendine göre ihale edilmesi mümkün olmayıp, tahmin edilen bedelin dikkate alınması kaydıyla kapalı veya açık ihale yöntemine göre sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Üniversiteye Ait Bazı Gayrimenkullerin İhale Mevzuatına Uyulmadan ve Kira Bedeli Tespit Edilmeden Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Tesis İşletmesine Tahsis Edilmesi

Üniversiteye ait konukevi ve anaokulunun, ihale yapılmaksızın Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Tesis İşletmesine tahsis edildiği ve sosyal tesis işletmesinden kira alınmadığı görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 55'nci maddesinde, yükseköğretim kurumları ve bunlara bağlı birimlerin gelir kaynakları arasında, taşınmaz malların gelirleri de sayılmıştır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında

görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmü getirilerek her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Mali hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinin (e) bendinde; “İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek” denilerek idare gelirlerinin izlenmesinin mali hizmetler birimi tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, üniversite taşınmazlarından kiraya verilenlerin gelirlerinin Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından takip edilmesi gerekmektedir.

Üniversite taşınmazlarının kiralanmasına yönelik piyasa rayiç bedelinin belirlenmesi ve ihaleye ilişkin işlemler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun’un “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Bu hükümlere göre Üniversitenin gayrimenkullerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri kullanılarak kiraya verilmesi, bu kiralamar neticesinde tahsil edilen kira tutarlarının da Üniversitenin bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Üniversiteye ait iktisadi işletmeler vergi boyutuyla ele alındığında; Üniversiteden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğu, kurumlar vergisi mükellefi olduğu, kendine ait hakları ve borçları olduğu görülmektedir.

Öte yandan 13.01.2021 tarih ve 31363 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’in (Sayı: 2021-1) 7’nci maddesinin birinci fıkrasında “Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.” ve dördüncü fıkrasında “Kuruma ve/veya mensuplarına yardım ve hizmet amacıyla kurulmuş olan fon, vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar eliyle işletilen tesislere kurum bütçesinden doğrudan veya dolaylı olarak katkıda bulunulmayacaktır.” denilmektedir.

Bu hükümlere göre faaliyet alanı, Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’de (Sayı: 2021-1) belirtilen ve bunlara benzer sosyal tesisleri işletmek olarak belirlenen, kendisine ait gelirleri ve giderleri olan, vergi, harç vb. mali yükümlülükleri olan Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Tesis İşletmesine, taşınmazların ihale yapılmadan bedelsiz olarak tahsis edilmesi şeklinde, Üniversite bütçesinden dolayı da olsa herhangi bir katkı sağlanması mümkün değildir.

Kamu idaresi tarafından bundan sonraki süreçte Üniversite bünyesindeki sosyal tesis işletmelerine bedelsiz taşınmaz tahsisi işlemlerinden vazgeçilerek bedelli olarak tahsis edilmesi yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda belirtilen usuller dahilinde ihaleye çıkılması gerekmektedir.

BULGU 15: Özel Bütçe İçerisinde Yer Alması Gereken Yüzme Havuzu ve Serbest Egzersiz Salonu Gelirlerinin Döner Sermaye İşletmesinin Geliri Olarak Kaydedilmesi

Üniversitenin özel bütçe hesaplarında yer alması gereken yüzme havuzu serbest seans girişi ve abonelik ücretleri ile serbest egzersiz salonu kullanım ücretlerinin Döner Sermaye İşletmesinin geliri olarak kaydedildiği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun “Gelir kaynakları” başlıklı 55’nci maddesinin (c) bendinde; “*Alınacak harç ve ücretler*” yükseköğretim kurumları ve bunlara bağlı birimlerin gelir kaynaklarından biri olarak belirlenmiştir.

Aynı Kanun’un “Döner sermaye” başlıklı 58’inci maddesinde ise; döner sermaye işletmesinin gelirlerinin, işletme adına yapılan mal ve hizmet satışları ile diğer gelirlerden oluşacağı ifade edilmiştir.

Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik’in 5’inci maddesinde işletmelerin faaliyet alanları tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanları:

a) Bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak,

b) Belirli bilimsel sonuçların uygulamasını sağlamak,

c) Üniversite ve ona bağlı kurumlarda hasta muayene ve tedavisi yapmak ve bunlarla ilgili tahlil ve araştırmaları yürütmek,

d) Faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak,
amaçlarından biri veya birkaçına yönelik faaliyetlerdir.

Aynı Yönetmelik'in "Gelir ve giderler ile bunların muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8'inci maddesine göre döner sermaye işletmesinin gelirleri, işletme adına yapılan mal ve hizmet satışları, şartlı bağış ve yardımlar ile diğer gelirler olarak belirlenmiştir.

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "İşletmenin faaliyet alanları" başlıklı 4'üncü maddesinde ise eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamayı ön planda tutmak ve Üniversitenin esas faaliyetlerini aksatmamak kaydıyla döner sermaye işletmesinin faaliyetleri;

a) Bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak,

b) Belirli bilimsel sonuçların uygulamasını sağlamak,

c) Üniversite ve ona bağlı kurumlarda hasta muayene ve tedavisi yapmak ve bunlarla ilgili tahlil ve araştırmaları yürütmek,

ç) Üniversitenin eğitim ve öğretim faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak,

d) Birimlerin faaliyet alanları ile sınırlı olarak bu maddede zikredilmeyen diğer mal ve hizmet üretimlerinde bulunmak,

şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere Üniversite döner sermaye işletmesinin faaliyet alanları eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamalarla sınırlı tutulmuştur. Dolayısı ile döner sermaye işletmesinin gelirlerinin de mevzuatla sınırlanmış faaliyet alanından elde edilen gelirler olması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Üniversitenin yüzme havuzu serbest seans girişi ve abonelik ücretleri ile serbest egzersiz salonu kullanım ücretlerinin Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sürekli Eğitim Merkezi Döner Sermaye İşletmesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

İşletme tarafından tahsilatı yapılan ve herhangi bir bilimsel araştırmaya ya da projeye veya doğrudan bir akademik çalışmanın katkısına dayanmayan, işletmenin faaliyet alanı içerisinde de yer almayan yüzme havuzu serbest seans girişi ve abonelik ücretleri ile serbest egzersiz salonu kullanım ücretlerinin döner sermaye işletmesi gelirleri arasında olması mümkün değildir.

2021 yılında pandemi nedeni ile yılın büyük bir çoğunluğunda eğitim ve öğretim faaliyetlerinin uzaktan yürütülmesine rağmen döner sermaye işletmesi faaliyet alanları ile ilgisi bulunmayıp Üniversite özel bütçe hesapları içerisinde yer alması gereken yüzme havuzu serbest seans girişi ve abonelik ücretleri ile serbest egzersiz salonu kullanım ücretlerinden tahsil edilen 54.044,48'lik tutar, döner sermaye işletmesine ait gelir olarak kaydedilmiştir.

Sonuç olarak her ne kadar kamu idaresi tarafından yüzme havuzu serbest seans girişi ve abonelik ücretleri ile serbest egzersiz salonu kullanım ücretlerinin özel bütçeye gelir kaydedilmesi hususunda Üniversite yönetimi tarafından yeniden bir değerlendirme yapılacağı ifade edilse de döner sermaye işletmesinin faaliyet alanı içerisinde yer almayan; elektrik, su, doğalgaz ve çeşitli bakım onarım giderleri Üniversite özel bütçesi tarafından karşılanan yüzme havuzu ve egzersiz salonunun serbest kullanımından elde edilecek gelirlerin özel bütçe hesaplarına dâhil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bilimsel Araştırma Projeleri Kapsamında Verilmesi Gereken Sonuç Raporlarının Zamanında Verilmemesi, Projelerin Kapatılmaması ve Yönergede Yer Alan Yaptırımların Uygulanmaması

Üniversite bünyesinde yürütülen bilimsel araştırma projeleri üzerinde yeterli gözetimin kurulmadığı; sonuç raporlarını teslim etmeyen projelere mevzuatta öngörülen yaptırımların uygulanmadığı ve bu proje yürütücülerine mevzuata aykırı şekilde yeni proje verildiği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 4'üncü maddesinde; "yüksek düzeyde bilimsel çalışma ve araştırma yapmak" yükseköğretim kurumlarının amaçları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Rektör" başlıklı 13'üncü maddesinde; rektörün bilimsel ve idari gözetim ve denetimin yapılmasında ve bu görevlerin alt birimlere aktarılmasında, takip ve

kontrol edilmesinde ve sonuçlarının alınmasında birinci derecede yetkili ve sorumlu olduğu belirtilmiştir.

26.11.2016 tarih ve 29900 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik’in “Proje raporları” başlıklı 8’inci maddesinde; kabul edilen bir projenin yürütücüsünün komisyona altı ayda bir geçmiş dönemdeki çalışmalarla ilgili bilgilerin yer aldığı ara rapor sunacağı, komisyonun ise projenin türüne ve özelliğine göre ara rapor sunma sürelerini ve koşullarını değiştirebileceği ve proje yürütücüsünün, protokolde belirtilen bitiş tarihini izleyen en geç üç ay içerisinde, araştırma sonuçlarını içeren proje sonuç raporunu komisyon tarafından belirlenen formata uygun olarak sunacağı, lisansüstü tez projeleri için, ilgili birimlerce onaylanmış tezlerin de sonuç raporu olarak kabul edilebileceği, sonuç raporunun komisyon tarafından değerlendirilerek projenin başarılı sayılıp sayılmayacağına karar verileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Proje süresi ve bütçesi” başlıklı 9’uncu maddesinde; projelerin komisyon tarafından onaylanan çalışma takvimine ve bütçe planına uygun olarak yürütülmesinin esas olduğu; ancak, gerekli hallerde proje yürütücüsünün talebi, komisyonunun kararı ile projeler için ek süre, ilave bütçe verilebileceği; bilimsel araştırma projelerinin ek süreler dâhil en çok otuz altı ay içerisinde tamamlanacağı, tez projeleri için verilen sürelerin, yetkili birimler tarafından tezler için verilen yasal ek süreleri kapsayacak şekilde uzatılabileceği; ancak tez projeleri için sağlanacak mali desteklerin, ilgili lisansüstü eğitim ve öğretim mevzuatında belirlenen normal öğrenim süreleri ile sınırlı olduğu belirtilmiştir.

Buna göre; yürütülen bilimsel araştırma projeleri için altı ayda bir (komisyon farklı bir zaman dilimi belirlemişse belirlenen zaman dilimi sonunda) ara raporun, komisyona sunulması; projelerin, en geç otuz altı ay içinde bitirilmesi ve bitiş tarihinden itibaren üç ay içerisinde sonuç raporlarının hazırlanması ve komisyona teslim edilmesi gerekmektedir.

Bilimsel araştırma projelerinin yönetim çerçevesi, Üniversite Senatosu tarafından kabul edilen Bilimsel Araştırma Projeleri Hazırlama ve Değerlendirme Yönergesi ile belirlenmiştir. Bu çerçevede, bilimsel araştırma projeleri ile ilgili önerilerin değerlendirilmesi, proje uygulamalarının izlenmesi ve denetlenmesi ve gerektiğinde projelerin iptal edilmesi görevleri Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonuna verilmiştir.

Söz konusu Yönerge’nin “Proje İptali” başlıklı 25’inci maddesinde; komisyonca kabul edilen bir mazeret gösterilmeden, ara raporun bir aydan ve sonuç raporun dört aydan fazla

gecikmesi halinde projelerin iptal edilebileceği ve “Uygulanacak yaptırımlar” başlıklı 26’ncı maddesinde de; ara raporun bir aydan ve sonuç raporun dört aydan fazla gecikmesi nedeniyle projesi iptal edilen yürütücünün iki yıl süreyle yeni bir proje başvurusunda bulunamayacağı ve bu sürenin başlangıç tarihi olarak iptal tarihinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Mevzuatta yer alan düzenlemeler çerçevesinde, yükseköğretim kurumlarına bilimsel çalışma ve araştırma yapma görevi verilmiş, bilimsel araştırma projeleri bu hedefe ulaşmak amacıyla yürütülen çalışmalar olarak tanımlanmış ve projelerin yürütülmesi için kamu kaynaklarının ne şekilde kullanılacağı belirlenmiştir. İlgili mevzuatla söz konusu bilimsel çalışmalar üzerinde kurulacak denetim mekanizmaları da belirlenmiş, rektörler bilimsel gözetim ve denetimden birinci derecede sorumlu tutulmuş, bilimsel araştırma projelerinin yürütülmesi ve denetlenmesi amacıyla da Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu oluşturulmuştur.

Üniversitenin iç mevzuatında, proje ara raporunun bir aydan ve sonuç raporunun dört aydan fazla gecikmesi projelerin iptaline sebep olan haller arasında sayılmış, projesi iptal edilen yürütücülerin iki yıl süreyle yeni bir proje başvurusunda bulunamayacakları belirlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2021 yılı uygulamalarında yukarıda belirtilen mevzuata aykırı aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1. Sonuç raporları zamanında teslim edilmeyen, halen devam etmekte olan ve Yönergede öngörülen müeyyideler uygulanmayan projeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 13: Raporu Zamanında Teslim Edilmeyen Bilimsel Araştırma Projeleri

Proje No	Proje Bütçesi	Rapor Teslim Tarihi
2012-10-03-14	70.500,00 TL	15.01.2014
2012-20-00-19	14.000,00 TL	26.03.2014
2013-27736359-01	25.000,00 TL	07.07.2014
2012-10-03-05	12.500,00 TL	24.09.2014
2012-20-00-10	9.204,00 TL	24.09.2014
2012-17-10-04	129.806,00 TL	08.02.2015
2013-72118496-07	12.500,00 TL	20.02.2015
2013-72118496-08	10.500,00 TL	20.02.2015
2012-10-03-18	12.427,00 TL	13.03.2015
2012-17-10-03	23.257,00 TL	27.05.2015
2014-27736359-02	575.000,00 TL	16.06.2015
2013-98150330-02	25.000,00 TL	06.01.2016

2014-33822697-01	25.750,00 TL	26.01.2016
2014-77654622-03	24.560,00 TL	02.07.2016
2014-84906727-02	12.350,00 TL	01.01.2017
2015-96421612-01	26.615,00 TL	19.01.2017
2016-93733444-01	13.340,00 TL	20.10.2017
2015-48680909-02	9.340,00 TL	23.11.2017
2017-51871678-01	66.080,00 TL	28.06.2018
2017-72118496-01	25.000,00 TL	19.01.2019
2017-64154304-02	21.970,00 TL	16.02.2019
2016-73308182-01	60.000,00 TL	20.03.2019
2017-48680909-01	23.220,00 TL	16.04.2019
2018-76962555-01	4.200,00 TL	26.09.2019
2018-43085703-01	10.000,00 TL	26.09.2019
2018-74509460-01	12.500,00 TL	26.09.2019
2017-84644672-01	14.545,00 TL	19.01.2020
2017-73338635-01	498.900,00 TL	04.02.2020
2018-53326746-02	3.500,00 TL	27.03.2020
2018-27095600-02	7.975,00 TL	27.03.2020
2017-21345936-01	11.000,00 TL	15.04.2020
2019-52053101-03	30.000,00 TL	06.08.2020
2019-76962555-01	6.520,00 TL	25.12.2020
2018-84906727-01	12.500,00 TL	28.03.2021
2020-39971044-01	24.000,00 TL	05.07.2021
2020-19959079-01	1.500,00 TL	02.08.2021
2019-92060550-01	28.320,00 TL	06.08.2021
2018-75737790-01	93.390,00 TL	17.09.2021

2. Raporları zamanında teslim edilmemiş olduğu halde müeyyide uygulanmayan ve Yönergeye aykırı şekilde yeni proje verilen durumlar şunlardır:

a. 2014-33822697-01 numaralı projenin 26.01.2016 tarihinde teslim edilmesi gereken kesin raporu teslim edilmemiş olduğu halde, aynı akademisyene 2017-28886752-03 numaralı ve 2019-28886752-01 numaralı projeler verilmiştir.

b. 2014-84906727-02 numaralı projenin 01.01.2017 tarihinde teslim edilmesi gereken kesin raporu teslim edilmemiş olduğu halde aynı akademisyene 2021-84906727-02 numaralı proje verilmiştir.

Kurumda yürütülen Bilimsel Araştırma Projeleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, projelerin izleme ve denetlenmesinin yeterli şekilde yapılmadığı ve mevzuatta yer alan hükümlerin tatbik edilmediği görülmüştür. Projelere ilişkin şu tespitler yapılmıştır:

- 2014 yılından 2021 yılı Aralık ayına kadar 38 adet proje sonuç raporu teslim edilmemiştir.
- Sonuç raporlarını dört ay içinde teslim etmemiş projeler için 2021 yılı sonuna kadar herhangi bir izleme yapılmamış ve mevzuatta öngörülen müeyyideler uygulanmamıştır.
- Raporlarını teslim etmemiş bazı proje yürütücülerine, mevzuata aykırı olarak yeni projeler verilmiştir.

Kamu idaresi tarafından ara ve sonuç raporunu göndermeyen veya BAP otomasyon sistemine yüklemeyen proje yürütücülerinin projelerinin, Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından iptal edildiği ve gerekli yaptırımların uygulamaya konulduğu ve bundan sonra verilecek projelerde anılan yönergede yer alan yaptırımların uygulanmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bilimsel araştırma projelerinin, Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından mevzuatta öngörüldüğü şekilde izlenmesi, raporlarının takip edilmesi ve değerlendirilmesi ve projeler çerçevesindeki raporlama yükümlülüklerini yerine getirmeyen akademisyenlere ilişkin mevzuattaki hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT
ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	52
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	54
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	54
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	54
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	55
6. DENETİM BULGULARI.....	55

KISALTMALAR

DMİS	: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi
2. Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde İstihdam Edilen İşçiler için Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
3. Döner Sermayeden Yapılan Ek Ödemelerin Genel Yönetim Giderleri Hesabı Yerine Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Sağlık Uygulama ve Araştırma Hastanesi Döner Sermaye İşletme Biriminde Ek Ödemelerin Dağıtılmasında Hatalı Uygulamaların Bulunması
2. Döner Sermaye Ek Ödeme Dağıtımlarına Üniversite Yönetim Kurulu Yerine Geliri Elde Eden Birimlerin Yönetim Kurullarının Karar Vermesi
3. Sosyal Güvenlik Kurumu Kesintisine Neden Olan Kişilere Rücu İşlemi Yapılmaması
4. Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımlara İlişkin Bilgilerin Elektronik Kamu Alımları Platformuna Kayıt Edilmemesi
5. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması
6. Kurumlar Vergisine Tabi Döner Sermaye İşletmelerine Mükellefiyet Tesis Edilmemesi
7. Uzaktan Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezinin Döner Sermaye İşletme Birimleri Arasında Bulunması
8. Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortalarının Yapıtılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, 5 Temmuz 1983 tarih ve 18098 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur.

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

a) Bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak,

b) Belirli bilimsel sonuçların uygulamasını sağlamak,

c) Üniversite ve ona bağlı kurumlarda hasta muayene ve tedavisi yapmak ve bunlarla ilgili tahlil ve araştırmaları yürütmek,

ç) Üniversitenin eğitim ve öğretim faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak,

d) Birimlerin faaliyet alanları ile sınırlı olarak bu maddede zikredilmeyen diğer mal ve hizmet üretimlerinde bulunmak,

olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. İşletme Müdürlüğü bünyesinde 1 işletme müdürü, 1 şef, 2 teknisyen, 1 memur ve 4 sürekli işçi hizmet vermektedir. İşletmenin Saymanlık Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 saymanlık müdürü, 4 memur ve 1 veznedar 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. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun'un bütçe ile ilgili hükümlerine tabi olmayan İşletme bütçesi, adı geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta olup; Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Başlangıç bütçesi 327.588.000,00 TL olarak tahmin edilen İşletmenin 2021 bütçe gideri 255.468.568,56 TL, bütçe geliri ise 350.032.115,89 TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 2.361,36 TL olup, toplam aktif büyüklüğü ise 24.307.206,17 TL'dir.

2021 yılı gelir tablosuna göre gelir toplamı 351.079.199,21 TL, gider toplamı 257.898.162,00 TL olan Döner Sermaye İşletmesi, yıl sonu itibarıyla dönemi 93.181.037,21 TL net karla tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Gelir tablosu,

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi'nin 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.

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

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

BULGU 1: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

Üniversite Hastanesi tarafından faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı gibi değerlerin 260-Haklar Hesabında izlenmeyip doğrudan giderleştirildiği, bu varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı ve 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "Gelir tablosu ilkeleri" başlıklı 35'inci maddesinde;

"...

(c) Maddi ve maddi olmayan duran varlıklar ile özel tükenmeye tabi varlıklar için uygun amortisman ve tükenme payı ayrılır."

Aynı Yönetmelik'in "Amortisman ve tükenme payı uygulaması" başlıklı 49'uncu maddesinde;

"(...)Muhasebe sistemine dâhil edilen duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile sanat eserleri dışındakilerden hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirlenir."

Anılan Yönetmelik'in "Hesabın niteliği" başlıklı 222'nci maddesinde;

"Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır."

"Hesabın işleyişi" başlıklı 223'üncü maddesinde ise;

"(1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Haklar, maliyet bedeli ile bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Yararlanma süresi belli olanlar sürenin bitiminde, yararlanma süresi belli olmayanlar 5 inci yılın sonunda bu hesaba alacak, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir.

2) Yararlanma hakkı devredildiğinde kayıtlı değeri ile bu hesaba alacak, birikmiş amortismanları 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, devir bedeli tahsilatın şekline göre ilgili hesaplara borç kaydedilmekle birlikte; bu işlemde doğan kârlar 679 Diğer Olağandışı Gelir ve Kârlar Hesabına alacak, bu işlemde doğan zararlar 689 Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar Hesabına borç kaydedilir.”

268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren “Hesabın niteliği” başlıklı 226’ncı maddesinde; “Birikmiş amortismanlar hesabı, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır” denilmektedir.

Diğer yandan, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde amortisman uygulamasına ilişkin usul ve esaslar, 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 47) Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı Tebliğ’de düzenlenmiştir.

İlgili Tebliğ’in 3’üncü maddesinde 260-Haklar Hesabı ve 267-Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabının amortismanına tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Tebliğ’in 6’ncı maddesinde;

“ ... (2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırınların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir...” denilerek, maddi olmayan duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; bilgisayar yazılımı, bilgisayar programlarının güncellenmesi, nitelikli elektronik sertifika, elektronik ortamda lisans hakkı, veri tabanı aboneliği ve benzeri harcamalar için 260-Haklar Hesabı kullanılmalıdır.

Yapılan inceleme neticesinde, Üniversite Hastanesi tarafından alımı yapılan 630.425,62 TL tutarındaki bilgisayar yazılımının 260-Haklar Hesabı yerine hatalı olarak 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında muhasebeleştirildiği ayrıca bu varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı ve 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak İşletme tarafından yeni yazılım alımı yapılmadığı sadece mevcut yazılım için güncelleme ve bakım onarım hizmeti satın alındığı ifade edilse de aslında yapılan harcama Hastane Bilgi Yönetim Sisteminin her yıl kullanılabilmesi için sözleşmeye dayalı olarak yapılan bir lisans ödemesi olup bunun bakım onarım harcaması olarak değerlendirilmesi mümkün olmadığı için yapılan hatalı uygulamalar mali tablolarda 630.425,62 TL tutarında hataya sebebiyet vermiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde Döner Sermaye İşletmesi tarafından gerçekleştirilen yazılım ve lisans alımlarının 260-Haklar Hesabına alınarak takibinin yapılması, yılsonunda maddi olmayan duran varlıklar hesaplarındaki tutarın tamamına amortisman ayrılmak suretiyle giderleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde İstihdam Edilen İşçiler için Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde istihdam edilen işçiler için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı ve ilgili hesaplara kaydedilmediği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları" başlıklı 29'uncu maddesinde; dönemsellik kavramı, "*işletmelerin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır*" ve ihtiyatlılık kavramı, "*muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır.*" şeklinde tanımlanmıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabına ilişkin düzenlemeler getiren "Hesabın niteliği" başlıklı 311'inci maddesinde;

Kıdem tazminatı karşılığı hesabının, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabına ilişkin düzenlemeler getiren “Hesabın niteliği” başlıklı 354’üncü maddesinde ise; Kıdem tazminatı karşılığı hesabının, belirlenecek esaslar dâhilinde ayrılan bir yıldan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre İşletme bünyesinde istihdam edilen işçiler için muhasebenin ihtiyatlılık kavramı ve dönemsellik ilkesi gereği 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı ve 770-Genel Yönetim Giderler hesaplarını kullanmak suretiyle kıdem tazminatı karşılığı ayırması ve bu karşılıklardan faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatlarına ait kısımları ise 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabına aktarması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İşletme bünyesinde istihdam edilen toplam 525 işçi için hesaplanmış ve muhasebe kayıtlarına alınmış herhangi bir kıdem tazminatı karşılığı tutarının olmadığı tespit edilmiştir.

İşletme tarafından işçiler için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının yılsonuna kadar gerçekleştirileceği ifade edilse de işletme bünyesinde istihdam edilen işçiler için mevzuat gereğince her yıl sonunda kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekmekte olup bu işlemlerin yapılmaması mali tablolarda hataya sebebiyet vermektedir.

Sonuç olarak temel muhasebe kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre İşletmede fiilen çalışmakta olan işçiler için kıdem tazminatının hesaplanarak muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Döner Sermayeden Yapılan Ek Ödemelerin Genel Yönetim Giderleri Hesabı Yerine Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına Kaydedilmesi

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi tarafından personele yapılan ek ödemelerin 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabı yerine hatalı olarak 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında izlendiği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabının niteliğini açıklayan 496’ncı maddesinde; Hizmet üretim maliyeti hesabının, hizmet işletmelerinde üretilen hizmetler için yapılan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabının niteliğini açıklayan 517'nci maddesinde ise; Genel yönetim giderleri hesabının, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro hizmetleri gibi üretilen veya satılan malın maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin izlenmesi için kullanılacağı açıklanmıştır.

770-Genel Yönetim Giderleri Hesabının işleyişi Yönetmelik'in 518'inci maddesinde yer almış olup madde hükmünde; personele her ne ad altında olursa olsun katkı payı olarak yapılan ödemelerin bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaplara, ödenmesi gereken tutarın da 363-Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Gelir Tablosu Hesaplarına İlişkin İşlemler" başlıklı Onuncu Bölümünde de, işletmenin esas faaliyetleri ile ilgili olarak sağlanan hasılat ile işletmenin esas faaliyetleri dışında kalan tüm gelir ve giderlerini tasnifli bir şekilde izlemesi ve dönemin kesin sonuçlarını belirlemesi için kullanacağı gelir tablosu hesapları düzenlenmiştir. Bu bölümde, yılsonunda 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabının 771 Genel Yönetim Giderleri Yansıtma Hesabı ve 632 Genel Yönetim Giderleri Hesabına, 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabının 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı ile 622 Satılan Hizmet Maliyeti hesabına aktarılmasına ilişkin hesap kayıtları yer almaktadır.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından personele yapılan ek ödemeler, işletme tarafından üretilen mal veya hizmet ile doğrudan ilişkisi olmayan bir faaliyettir. Bu yüzden yapılan ödemelerin genel yönetim anlamında değerlendirilerek 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi mali tablolarının incelenmesi neticesinde 2021 yılı içerisinde gerçekleştirilen 46.915.370,00 TL'lik ek ödemeye ilişkin tutarın 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabı yerine 740-Hizmet Üretim Maliyeti Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından Ağız ve Diş Sağlığı Uygulama ve Araştırma Merkezinde Mayıs 2022 tarihinden itibaren personele yapılan ek ödemelerin 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında izlenmeye başlandığı ancak Hastaneye ait işlemlerin ise henüz 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabında izlenmeye başlanmadığı ifade edilmiş olsa da yapılan düzeltme işlemlerinin 2021 yılı mali tablolarına etkisi olmayacaktır.

Yukarıdaki mevzuat hükmü uyarınca personele yapılan ek ödeme tutarının 770-Genel Yönetim Giderleri Hesabı yerine 740-Hizmet Üretim Maliyeti hesabına kaydedilmesi

sebebiyle, Kurum hesaplarında 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabı ve 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabı ile bu hesaplara bağlı olarak yıl sonunda aktarılan 622 Satılan Hizmet Maliyeti Hesabı, 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabı ile 632 Genel Yönetim Giderleri Hesabı ve 771 Genel Yönetim Giderleri Yansıtma Hesabı kayıtları doğru veri üretmemiş ve kurum gelir tablosu gerçek durumu yansıtmamıştır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sağlık Uygulama ve Araştırma Hastanesi Döner Sermaye İşletme Biriminde Ek Ödemelerin Dağıtılmasında Hatalı Uygulamaların Bulunması

Sağlık Uygulama ve Araştırma Hastanesi Döner Sermaye İşletme Birimi yöneticilerine yönetici payı ödemelerine ilaveten mesai içi-mesai dışı ayrımı yapılmadan performans ek ödemesi yapıldığı görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Döner sermaye" başlıklı 58'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerin dekan, başhekim ve enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bunların yardımcılara, gelir getirici katkılarında bakılmaksızın, görev yaptıkları birimin döner sermaye gelirlerinden yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme yapılacağı ve bu fıkra kapsamında bulunan yöneticilere, mesai saatleri içerisinde verdikleri mesleki hizmetlerinden dolayı ayrıca ek ödeme yapılmayacağı, mesai saatleri dışında döner sermaye gelirlerine katkıları bulunması hâlinde ise ayrıca ek ödeme alabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in "Dağıtım esasları" başlıklı 5'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; yapılacak asgari ek ödeme oranının, ilgili birim yöneticisi (dekan ve başhekim) için yönetim kurulunca Kanun'da belirlenen tavan oranını geçmemek üzere belirlenen yönetici payı ek ödeme oranının; tıp fakültesi ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görev yapan öğretim üye ve öğretim görevlileri ile uzman tabip ve dış tabipleri için % 25'inden, diğer öğretim elemanları için % 20'sinden, diğer personel için ise % 15'inden az olamayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre döner sermaye gelirinin elde edildiği birimin yöneticilerine gelir getirici katkılarına bakılmaksızın yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme yapılacağı ve bu yöneticilere mesai saatleri içerisinde verdikleri mesleki hizmetlerinden dolayı ayrıca ek ödeme yapılmayacağı, mesai saati dışında döner sermaye gelirlerine katkıları bulunması halinde ise ayrıca ek ödeme yapılabileceği, ayrıca yöneticiler hariç birimde görev yapan personele yapılacak asgari ek ödeme oranının nasıl hesaplanacağı açıklanmıştır.

Yapılan incelemelerde Sağlık Uygulama ve Araştırma Hastanesi Döner Sermaye İşletme Biriminde döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemenin dağıtılmasında bireysel katkı puanları yerine yönetim kurulu tarafından unvanlara göre belirlenmiş asgari ek ödeme oranı usulünün uygulandığı görülmüştür. Birim yöneticilerine ise; hem yönetim kurulunca Kanun'da belirlenen tavan oranı geçmemek üzere belirlenmiş yönetici payı ek ödemesinin hem de mesai içi-mesai dışı ayrımı yapılmadan unvanlara göre belirlenmiş asgari ek ödeme oranı üzerinden performans ek ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

İşletme tarafından döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemenin dağıtılmasında; son yıllarda dağıtılabılır tutarın çok düşük kalmasının bireysel net katkı puanı karşılığı ek ödemenin asgari ek ödeme tutarının altında kalmasına sebebiyet verdiği ve dolayısı ile bütün personel için yönetim kurulu tarafından unvanlara göre belirlenmiş asgari ek ödeme oranının dikkate alındığı, birim yöneticilerine ise yönetici payı ek ödemesine ilaveten ayrıca mesai dışı faaliyetleri ve akademik puanlarına karşılık asgari ödeme tutarında ayrıca bir ek ödeme daha yapıldığı ifade edilmiştir.

İşletme tarafından da belirtildiği üzere, birim yöneticileri haricinde hiçbir personelin mesai içi mesai dışı ayrımı yapılmadan sadece asgari ek ödeme oranı üzerinden ek ödeme almasının yanında birim yöneticilerinin mesai içi hizmetlerinin karşılığı olan yönetici payı ek ödemesine ilaveten mesai dışı faaliyetlerinin karşılığı olarak verildiği iddia edilen unvanlara göre belirlenmiş asgari ek ödeme oranı üzerinden ayrıca ek ödeme alması hakkaniyete de mevzuata da aykırıdır. Söz konusu ödemeler ancak yöneticiler dâhil bütün personel için bireysel net katkı puanı karşılığı ödeme yapılması durumunda yani yöneticiler hariç diğer personelin de mesai dışı emeklerinin karşılığını alabileceği durumda mevzuata uygun olacaktır.

Sonuç olarak birimde fiilen yöneticilik yapanlara yönetici payının yanında 2547 sayılı Kanun'un 58'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında gelir getirici mesleki faaliyetleri için de ek ödeme yapılabilmesi ancak bu çalışmaların mesai dışında yapılması ve

ödemenin bireysel net katkı puanı üzerinden hesaplanması ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle yönetici konumundaki kişilere yönetici payına ilaveten mesai içi-mesai dışı ayrımı yapılmadan ve bireysel net katkı puanı üzerinden hesaplanmadan diğer bütün personel gibi asgari ek ödeme oranı üzerinden performans ek ödemesi yapılmasının yasal dayanağı bulunmamaktadır.

BULGU 2: Döner Sermaye Ek Ödeme Dağıtımlarına Üniversite Yönetim Kurulu Yerine Geliri Elde Eden Birimlerin Yönetim Kurullarının Karar Vermesi

Döner sermaye gelirlerinden öğretim elemanları ve diğer personele dağıtılacak ek ödemeye ilişkin kararların, üniversite yönetim kurulu veya yürütme kurulu yerine döner sermaye gelirini elde eden birimlerin yönetim kurullarınca alındığı görülmüştür.

Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in "Yönetim" başlıklı 9'uncu maddesinde: döner sermaye işletmesinin yönetim kurulunun üniversite yönetim kurulu olduğu ve üniversite yönetim kurulunun yetkilerini uygun gördüğü ölçüde kuracağı yürütme kuruluna devredebileceği ifade edilmiştir.

Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde: bu Yönetmelikte geçen; "*Dağıtılacak miktar*"ın, ilgili ödeme dönemi için yönetim kurulunun kanuni sınırlar dâhilinde yapılacak kesintilerden sonra dağıtımına karar verdiği miktarı, "*Yönetim kurulu*"nun ise, üniversite ve yüksek teknoloji enstitülerinin yönetim kurullarını ifade ettiği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Genel ilkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde de; döner sermaye gelirlerinden öğretim elemanları ve diğer personele dağıtılacak ek ödemelerin, bu Yönetmelikte belirtilen esaslara ve oranlara uygun olarak yetkili kurullara tanınan yetki çerçevesinde birimler veya alt birimler bazında yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden, döner sermaye ek ödemelerinde yetkili olan kurulun Üniversite Yönetim Kurulu veya Üniversite Yönetim Kurulunun yetki devri yapabileceği Döner Sermaye Yürütme Kurulu olduğu, bunun dışındaki bir kurulun döner sermaye ek ödemesi yapılması konusunda bir yetkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Üniversite Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; döner sermaye ek ödemesine ilişkin bazı kararların Üniversite Yönetim Kurulu /

Döner Sermaye Yürütme Kurulu tarafından alınmadığı, döner sermaye ek ödemesine ilişkin kararların döner sermaye gelirini elde eden birimin yönetim kurullarınca alındığı tespit edilmiştir.

İşletme tarafından dağıtılacak tüm ek ödemeler için toplu olarak gelir getirici faaliyetlere ilişkin dağıtım esaslarının Üniversite Yönetim Kurulu tarafından karara bağlandığı ve buna göre dağıtım yapıldığı ifade edilse de eleştirilen husus ek ödemeler için Yönetim Kurulu tarafından işletme birimlerinin gelir getirici faaliyetlerine ilişkin dağıtım esaslarının belirlenmemesi değil her ek ödeme yapılacağına Yönetim Kurulu kararı neticesinde belirlenmiş dağıtım esaslarına göre hesaplanan ek ödemenin yapılabilmesi için ayrıca Üniversite Yönetim Kurulu kararı alınmayıp yerine geliri elden eden birimlerin yönetim kurulunun karar vermiş olmasıdır.

Sonuç olarak herhangi bir birimde ek ödeme yapılabilmesi için Üniversite Yönetim Kurulu tarafından bir kere belirlenmiş gelir getirici faaliyetlere ilişkin dağıtım esasları yeterli olmayıp Üniversite Yönetim Kurulu veya Döner Sermaye Yürütme Kurulu tarafından her ek ödemenin dağıtılması için ayrıca karar alınması gerekmektedir. Yetkisiz kurullarca mevzuata aykırı şekilde döner sermaye ek ödemesi kararı alma uygulamasının sonlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Sosyal Güvenlik Kurumu Kesintisine Neden Olan Kişilere Rücu İşlemi Yapılmaması

İşletmenin Sosyal Güvenlik Kurumundan olan alacaklarından, yersiz olarak fatura edilen tutarlar ve bu işlemler nedeniyle maruz kalınan faiz yükü nedeniyle yapılan kesintilere neden olan kişilere gerekli rücu işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

Hukuksuz işlem ve eylemleri neticesinde idareyi zarara uğratan kamu görevlileri için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel sorumluluk ve zarar" başlıklı 12'nci maddesinde, "*Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır,*" denilerek kamu görevlilerinin işlem veya eylemleri neticesinde idarenin zarara uğraması halinde bu bedelin ilgililerden tazmin edileceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesinde; kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan

mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edileceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin verdiği yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunca hazırlanıp 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde de kontrol, denetim veya inceleme sonucu tespit edilen kamu zararına ilişkin yazı, tutanak, rapor, ilâm ve benzeri belgelerin ilgili kamu idaresine gönderileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kamu görevlilerinin hatalı eylem ve işlemlerinden doğan tazminat ve benzeri yükümlülüklerinin öncelikle ilgili kamu kurumu tarafından ödenmesi, ödenen tazminat ve benzeri zararların kamu üzerinde bırakılmaması, zarara neden olan kişilere kusurları oranında rücu edilmesi gerekmektedir.

Zonguldak Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezinin, 04.02.2021, 22.03.2021, 02.06.2021, 08.06.2021 ve 05.07.2021 tarihlerinde kuruma göndermiş olduğu yazılarda; yapılan incelemeler neticesinde SGK'ya yersiz olarak fatura edildiği tespit edilen ve detayları sunulan toplam 795.984,70 TL kesintinin "Sosyal Güvenlik Kurumu ile Bülent Ecevit Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi Arasındaki Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi ve Usul Esasları"nın 9-ç maddesine göre yersiz ödeme kapsamında faizi ile birlikte toplam 1.014.969.01 TL'nin kurumun Sosyal Güvenlik Kurumundan olan alacaklarından mahsup edildiği bildirmiştir.

Yapılan incelemelerde, SGK'ya yersiz olarak fatura edilen 795.984,70 TL ve bunun faizi 218.984,31 TL olmak üzere toplam 1.014.969.01 TL ile ilgili herhangi bir rücu işleminin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak İşletme tarafından personelin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idarenin uğradığı zararın kesinleşmesi durumunda ilgili sorumlular nezdinde gerekli rücu işlemlerinin hukuki olarak yapıldığı ifade edilse de kesinleşen tutarlarla ilgili de sorumluların belirlenmesi noktasında herhangi bir idari işlemin yapılmadığı tespit edilmiş olup personelin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idarenin uğradığı zararın ilgililerinden tazmininin

sağlanması için sorumlular nezdinde gerekli rücu işlemlerin başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımlara İlişkin Bilgilerin Elektronik Kamu Alımları Platformuna Kayıt Edilmemesi

Döner Sermaye İşletmesi tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda EKAP'a kayıt zorunluluğunun tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi ve bu hususlarda uyulması gerekli esasların belirlenmesi için çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesinde;

"Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınır. Bilgilerini tam ve düzenli olarak göndermeyen idarelerin 4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi çerçevesinde yapacakları başvuruların değerlendirilmesi sırasında bu husus dikkate alınacaktır." denilmektedir.

Bu hüküm gereğince doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınması gerekir. Bu tebliğe uygun olarak, İşletmenin doğrudan temin yoluyla yapılan tüm alımlarının mevzuata öngördüğü şekilde elektronik olarak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden Kamu İhale Kurumuna bildirilmemesinin kontrol riski oluşturacağı söz konusu Platforma giriş işlemlerinin düzenli olarak yapılması için Kamu İdaresinin gerekli tedbirleri almasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, Döner Sermaye İşletmesince doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarda yukarıda aktarılan Tebliğ düzenlemesine riayet edilmediği ve söz konusu alımların tamamının EKAP üzerinden kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

İşletme tarafından 2021 yılında sistemsal bir hata olduğu için bazı kayıtlarda eksiklik yapıldığı ve EKAP ile görüşülüp hatanın düzeltildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi amacıyla, tüm birimlerin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiği alımları “Doğrudan Temin Kayıt Formu”nu doldurarak EKAP üzerinden kayıt altına alması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması

Döner Sermaye İşletmesi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22/d maddesi uyarınca parasal limitler dâhilindeki alımların tamamında yüklenicilere yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Teyit işlemleri” başlıklı 30.5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında; 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak, anılan Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda ise, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Tebliğ düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere; doğrudan temin ile alım yapıldığı takdirde kural olarak, alım yapılacak kişi hakkında yasaklılık teyidi yaptırılmamaktadır. Ancak bunun istisnası, Kanun’un 22/d maddesi ile düzenlenen parasal limitler dahilinde yapılan alımlardır. İlgili (d) bendi uyarınca alım yapıldığı takdirde, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden yasaklılık teyidi gerçekleştirilmeli, yapılacak sorgulama sonucunda yasaklı olduğu belirlenen gerçek veya tüzel kişilerden alım yapılmamalıdır.

Yapılan incelemede, Döner Sermaye İşletmesi tarafından Kanun’un 22/d maddesi uyarınca gerçekleştirilen alımların tamamında yasaklılık teyidinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak İşletme tarafından Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren birimlere ait yapılan alımlarda yasaklılık sorgulamalarının yapıldığı ve sorgulama sonucundaki ekran çıktısının doğrudan temin dosyalarında bulunmasına dikkat ve özen gösterileceği ifade edilse doğrudan temin kapsamında yapılan bütün alımlarda istisnasız bir şekilde yasaklılık sorgulaması yapılmadığı için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22/d

maddesi kapsamında yapılan alımlarda Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılık teyidinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Kurumlar Vergisine Tabi Döner Sermaye İşletmelerine Mükellefiyet Tesis Edilmemesi

Üniversite Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bünyesinde faaliyette bulunan ve Kurumlar Vergisi Kanunu kapsamına giren işletmelerin kurumlar vergisi mükellefiyetlerinin tesis edilmediği görülmüştür.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusu" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; iktisadi kamu kuruluşlarının kazançları kurumlar vergisinin kapsamına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Mükellefler" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da; Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ve mezkur maddenin birinci ve ikinci fıkralarında sayılanlar dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu; aynı maddenin altıncı fıkrasında ise iktisadi kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemelerinin, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının, tüzel kişiliklerinin olmamasının, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olmasının, kar edilmemesi veya karın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği hükme bağlanmıştır.

Anılan Kanun'un uygulanmasına ilişkin açıklamalar içeren 1 seri no'lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin (2.3.1.) bölümünde; iktisadi kamu kuruluşlarının ticari, sınai veya zirai bir işletme oluşturup oluşturmadığı hususunda, Tebliğ'in (2.4.) bölümünde yapılan açıklamaların dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in (2.4.) bölümünde de; iktisadi işletmenin belirlenmesinde işletmenin belirgin özelliklerinin bağlılık, devamlılık ve faaliyetin ticari, sınai veya zirai bir mahiyet arz etmesinin, diğer bir anlatımla iktisadi işletmenin unsurlarının ticari faaliyetin de temel özelliklerinden olan, bir organizasyona bağlı olarak piyasa ekonomisi içerisinde bedel karşılığı mal alım-satımı, imalatı ya da hizmet ifaları gibi faaliyetler olduğu, Kanun'un bu gibi

halleri tek tek saymak yerine, dernek veya vakıf tarafından piyasa ekonomisi içerisinde icra edilen tüm iktisadi faaliyetleri kapsamına aldığı, satılan mal veya hizmete ait bedelin sadece maliyeti karşılayacak kadar olmasının, kar edilmemesinin, karın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi işletme olma vasfını değiştirmeyeceği açıklanmıştır. Ayrıca kazanç sağlama amacı olmasa dahi işletmenin konusunun ve faaliyetinin, her türlü mal ve hizmet satışı ya da bunlara benzer şekillerde olması ve devamlı surette yapılması durumlarında da dernek veya vakıflara ait iktisadi işletme olduğu kabul edilecektir.

İktisadi işletme tanımı içinde yer alan ve devamlı olarak yapılan ticari, sınai veya zirai faaliyetten söz edebilmek için bu işletmenin tedavül ekonomisine katılması, başka bir ifadeyle işletmede üretilen veya alınan malların veya verilen hizmetin bir bedel karşılığı satılmış olması gerekir. Aksi halde, diğer unsurlar var olsa dahi bir iktisadi işletmenin varlığından söz edilemeyecektir.

Aynı Kanun'un "Muafiyetler" başlıklı 4'üncü maddesinde ise muafiyet kapsamında olan kurum, kuruluş ve faaliyetler sayılmıştır.

Öte yandan, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 56'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerinin, genel bütçeye dâhil kamu kurum ve kuruluşlarına tanınan mali muafiyetler, istisnalar ve diğer mali kolaylıklardan aynen yararlanacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığının 20/08/2013 tarih ve 84098128-125[4-2013/5]-517 sayı ve "Üniversite Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün Vergilendirilmesi" konulu özelgesinde; Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü birimleri tarafından Sürekli Eğitim Merkezinde personel ve öğrenciler ile dışardan katılımcılara kurslar verilmesi faaliyetleri ile özel ve kamu kurum-kuruluşlarına danışmanlık, proje, ölçme-değerlendirme, analiz, izleme, raporlama, denetleme vb. hizmetlerin bedel karşılığında gerçekleştirilmesi durumunda, Üniversite bünyesinde oluşacak iktisadi işletmeler için her birine ayrı ayrı kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Üniversite Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bünyesinde yukarıda yer verilen özelgede belirtilen faaliyetlerin yıl içinde devamlılık arz edecek şekilde yapıldığı ancak bu faaliyetler için kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği tespit edilmiştir.

İşletme tarafından her ne kadar döner sermaye işletmelerinin elde edeceği gelirlerin kanun ve yönetmelik hükümleri gereğince belli yerlere ayrılmış olduğu ve bu giderler yapıldıktan sonra vergilendirilecek gelir kalmadığı iddia edilse de 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 2'nci maddesinin altıncı fıkrasında iktisadi kamu kuruluşlarına ait iktisadi işletmelerin faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, kar edilmemesi veya karın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği hükme bağlanmıştır. Dolayısı ile gelirlerin mevzuat hükümleri gereğince belli amaçlara tahsis edilmesi kurumlar vergisi kapsamında iktisadi kamu kuruluşu sayılan döner sermaye işletmesinin iktisadi niteliğini değiştirmemekte ve mükellefiyetini etkilememektedir.

Sonuç olarak Üniversite Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bünyesinde özel ve kamu kurum-kuruluşlarına bedel karşılığında verilen ve Kurumlar Vergisi Kanunu'na göre muafiyet kapsamında olmayan çeşitli hizmetler nedeniyle oluşacak iktisadi kamu kuruluşu nezdinde kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Uzaktan Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezinin Döner Sermaye İşletme Birimleri Arasında Bulunması

Uzaktan öğretim kapsamında elde edilen tüm gelirler ve bu kapsamda yapılacak tüm giderler Üniversite Özel Bütçesine ilişkin olmasına rağmen Üniversite Döner Sermaye İşletmesi birimleri arasında Uzaktan Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezinin bulunduğu görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Diploma alma, ders kredilerinin hesaplanması, öğrencilik haklarından yararlanma ve sınavlar" başlıklı 44'üncü maddesinin birinci fıkrasının (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 önlisans, lisans ve lisansüstü uzaktan öğretim programlarının açılacağı ve uzaktan öğretim programlarının açılacağı 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 hususların, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yükseköğretim Kurulu tarafından Yükseköğretim Kurumlarında Uzaktan Öğretime İlişkin Usul ve Esaslar çıkarılmış ve bu Usul ve Esaslar'ın "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; uzaktan öğretim biriminin, uzaktan öğretimin sunulmasında teknik ve idari altyapı hizmetini yürütmek üzere ilgili yükseköğretim kurumu tarafından görevlendirilen birim veya merkez olduğu açıklanmıştır.

Aynı Usul ve Esaslar'ın "Genel Esaslar, Program ve Ders Açma, Uzaktan Öğretimin Uygulanması Genel Esaslar" başlıklı 5'inci maddesine göre; uzaktan öğretim kapsamında elde edilen tüm gelirlerin özel bütçeye gelir kaydedileceği ve bu kapsamda yapılacak giderlerin de özel bütçede bu amaçla tefrik edilen ödeneklerden karşılanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre yükseköğretim kurumlarında uzaktan öğretim faaliyetleri "Uzaktan Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezleri" tarafından yürütülmektedir ve bu merkezlerin tüm gelir ve giderlerinin özel bütçeye ait olması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde tüm gelir ve giderleri özel bütçe içerisinde yer almasına rağmen Üniversite Döner Sermaye İşletme Birimleri arasında mevzuata aykırı olarak ve herhangi bir faaliyeti bulunmayan Uzaktan Eğitim Araştırma ve Uygulama Merkezi Döner Sermaye İşletme Biriminin bulunduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak her ne kadar İşletme tarafından merkezin kapatılacağı ifade edilse de açıklanan nedenlerle herhangi bir döner sermaye faaliyeti bulunmayan söz konusu işletmenin, özellikle yılsonu itibariyle DMİS üzerindeki gereksiz işlem yükü ve hacminin azaltılması açısından banka hesapları da dâhil olmak üzere kapatılarak tasfiye edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortalarının Yaptırılmaması

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Mali Sorumluluk Sigortasını yaptırma yükümlülüğü bulunan personelden bir kısmının ilgili mali sorumluluk sigortasını yaptırmadığı görülmüştür.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Ek 12'nci maddesinde; kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabipler, dış tabipleri ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, tıbbi kötü uygulama nedeniyle kendilerinden talep

edilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı sigorta yaptırmak zorunda olduğu, bu sigorta priminin yarısı kendileri tarafından, diğer yarısı döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda kurum bütçelerinden ödeneceği, aynı maddenin son fıkrasında zorunlu sigortaları yaptırmayanlara, mülki idare amirince sigortası yaptırılmayan her kişi için beş bin Türk Lirası idari para cezası verileceği belirtilmiş olup, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, tıbbi kötü uygulama nedeniyle kendilerinden talep edilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı sigorta yaptırmak zorunda oldukları yolunda amir hükümlere yer verilmiştir.

21.07.2010 tarihli ve 27648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Kurum Katkısına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Tebliğ’in “Primlerin Ödenmesi ve Kurum Katkılarının Tahsili ile İadesi” başlıklı 3’üncü maddesinde; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tabipler, dış tabipleri ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, yaptıracakları sigorta sözleşmesinin primlerini sigortacıya veya sigorta acentesine ödedikten sonra, ödedikleri prim tutarının yarısını döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda kurum bütçesinden geri alabileceği, geri ödemelerin ise sigortaya ilişkin poliçe veya sigorta şirketi ya da sigorta acentesinin kaşesini taşıyan prim ödeme makbuzunun bir örneğinin ibrazı üzerine ilgili kurum tarafından en geç otuz gün içinde yapılacağı belirtilmiştir.

Bu çerçevede kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, mesleki faaliyetleri sırasında kötü uygulamaları nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı sigorta yaptırmaları kanunen zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemede Üniversite Hastanesinde 2021 yılında zorunlu mesleki sigortayı yaptırmakla yükümlü bulunan 402 çalışandan 147’sinin tıbbi kötü uygulamaya ilişkin zorunlu mali sorumluluk sigortasını yaptırmadığı yahut kurumuna bildirmediği tespit edilmiştir.

Üniversite hastanesi tarafından zorunlu mali sigorta poliçelerinin yaptırılması hususunda üniversite hastanesinin otomasyon sisteminden poliçelerin takibinin yapılmakta olduğu ve poliçe sürelerinin dolmasına 15 gün kala kişilere sms olarak bildirim yapıldığı ve takip işlemlerinin titizlikle gerçekleştirildiği ifade edilse de yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Hastanesinde görev yapan tabipler ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların tıbbi kötü uygulama nedeniyle sebep olacakları

zararlardan, gerek zarar gören kişilerin gerek kurumlarının ve rücu edilmesi halinde kendilerinin zararlarının en aza indirilmesi için Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının yaptırılması önem arz etmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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