



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU 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

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



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU 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.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12

TABLÖLAR LİSTESİ

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Üniversite Bünyesindeki Bazı Birimlerin Atıl Durumda Olması
2. Üniversitenin Bünyesinde Kurulan İktisadi İşletmeye Bedelsiz Olarak Kullandırılan Taşınmazlara Ait Olan Cari Giderlerin Üniversite Bütçesinden Karşılanması
3. Kanunda Sayılan Haller Dışında Dolu Kadroya Vekalet Ettirilmesi ve Vekalet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkililiği Görevini Yapması
4. İç Denetim Planı ve İç Denetim Programının Hazırlanmaması
5. Bazı Eğitim Birimlerinde Zorunlu Ders Yükünü Tamamlamamış Olan Öğretim Elemanlarının Bulunması

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.

Ordu Üniversitesi Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 17.03.2006 tarih ve 5467 sayılı Kanun 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.

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

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunudur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun olmak üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Ordu 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, Koordinatörlükler-Direktörlükler, Bilimsel Araştırma Birimi Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları, Müdürlükler, Şube Müdürlükleri, Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü ile 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 Senatodur, Üniversite Yönetim Kurulu ise idari faaliyetlerde Rektöre yardımcı olmaktadır.

Ordu Üniversitesi bünyesinde 12 fakülte, 2 yüksekokul, 3 enstitü, 10 meslek yüksekokulu ve 16 uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır. Üniversite Cumhuriyet, Akyazı, Ünye, Fatsa, Mesudiye, Ulubey, İkizce ve Akkuş yerleşkelerinde faaliyet göstermektedir.

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

Tablo 1: Ordu Üniversitesi 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• Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı• Personel Daire Başkanlığı• Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı• Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı• Kütüphane ve Dok. Daire Başkanlığı• İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı• Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı• Bilgi İşlem Daire Başkanlığı• Merkezi Birimler• Protokol, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü• Hastaneler Başmüdürlüğü• Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü• Uluslararası İlişkiler Birimi	<ul style="list-style-type: none">• FakültelerFen Edebiyat FakültesiZiraat FakültesiÜnye İktisadi ve İdari Bilimler FakültesiFatsa Deniz Bilimleri FakültesiEğitim FakültesiSağlık Bilimleri FakültesiGüzel Sanatlar FakültesiMüzik ve Sahne Sanatları FakültesiDiş Hekimliği FakültesiTıp Fakültesiİlahiyat FakültesiTurizm Fakültesi• Enstitüler:Sosyal Bilimler EnstitüsüFen Bilimleri EnstitüsüSağlık Bilimleri Enstitüsü• YüksekokullarBeden Eğitimi ve Spor YüksekokuluYabancı Diller Yüksekokulu

<ul style="list-style-type: none">• Fakülte Sekreterlikleri Diş Hekimliği Fakültesi Sekreterliği Eğitim Fakültesi Sekreterliği Fatsa Deniz Bilimleri Fakültesi Sekreterliği Fen Edebiyat Fakültesi Sekreterliği Güzel Sanatlar Fakültesi Sekreterliği İlahiyat Fakültesi Sekreterliği Müzik ve Sahne Sanatları Fakültesi Sekreterliği Sağlık Bilimleri Fakültesi Sekreterliği Tıp Fakültesi Sekreterliği Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sekreterliği Ziraat Fakültesi Sekreterliği Turizm Fakültesi Sekreterliği• Yüksekokul Sekreterlikleri Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu Sekreterliği Yabancı Diller Yüksekokulu Sekreterliği• Meslek Yüksekokul Sekreterlikleri Akkuş Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Fatsa Meslek Yüksekokulu Sekreterliği İkizce Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Mesudiye Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Ulubey Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Ünye Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Aybastı Meslek Yüksekokulu Sekreterliği Gölköy Meslek Yüksekokulu Sekreterliği• Enstitü Sekreterlikleri Fen Bilimleri Enstitüsü Sekreterliği Sosyal Bilimler Enstitüsü Sekreterliği Sağlık Bilimleri Enstitüsü Sekreterliği• Koordinatörlükler Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinatörlüğü Engelli Öğrenci Birim Koordinatörlüğü Erasmus Koordinatörlüğü Farabi Kurum Koordinatörlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Koordinatörlüğü Kalite Koordinatörlüğü Meslek Yüksekokullar Koordinatörlüğü Mevlana Değişim Programı Kurum Koordinatörlüğü Mezunlar Koordinatörlüğü	<ul style="list-style-type: none">• Meslek Yüksekokulları Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Ünye Meslek Yüksekokulu Fatsa Meslek Yüksekokulu Mesudiye Meslek Yüksekokulu Ulubey Meslek Yüksekokulu İkizce Meslek Yüksekokulu Akkuş Meslek Yüksekokulu Aybastı Meslek Yüksekokulu Gölköy Meslek Yüksekokulu• Uygulama ve Araştırma Merkezleri (... adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi -Merkezi Araştırma Laboratuvarı Uygulama ve Araştırma Merkezi -Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi -Yabancı Diller Uygulama ve Araştırma Merkezi -Fındık Uygulama ve Araştırma Merkezi -İletişim Uygulama ve Araştırma Merkezi -Uzaktan Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi -İstatistik Danışmanlık Uygulama ve Araştırma Merkezi -Türkçe Öğretimi Uygulama ve Araştırma Merkezi -Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi -Çocuk Koruma Uygulama ve Araştırma Merkezi -Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlık Uygulama ve Araştırma Merkezi -Toplumsal Cinsiyet Uygulama ve Araştırma Merkezi -Kariyer Geliştirme Uygulama ve Araştırma Merkezi -Teknoloji Transferi Uygulama ve Araştırma Merkezi -Gıda Ürünleri Geliştirme Uygulama ve Araştırma Merkezi -Aile Hekimliği Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi
--	---

Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı Kurum Koordinatörlüğü	
--	--

Üniversitede 2021 yılsonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı toplam 1520'dir.

Bu personelden 835 kadrolu akademik personel, 356 idari personel, 10 sözleşmeli idari personel ve 319 işçi kadrosunda idari personel bulunmaktadır.

Tablo 2: Ordu Üniversitesi İdari Personel Kadro Bilgileri Tablosu

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	252	195	447
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	37	157	194
Teknik Hizmetleri Sınıfı	41	44	85
Avukatlık Hizmetleri	2	1	3
Din Hizmetleri	0	1	1
Yardımcı Hizmetli	24	25	49
Toplam	356	423	779

Tablo 3: Ordu Üniversitesi Akademik Personel Kadro Bilgileri Tablosu

Ünvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
Profesör	81	25	106	x	
Doçent	116	50	166	x	
Dr. Öğretim Üyesi	180	79	259	x	
Öğretim Görevlisi	173	38	211	x	
Araştırma Görevlisi	285	129	414	x	
TOPLAM	835	321	1156		

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 Ordu Üniversitesine 189.778.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup yıl içinde 39.767.801,00 TL ödenek eklenmesiyle toplam tahsis edilen ödenek tutarı 229.545.801,00 TL'ye ulaşmıştır. Yıl sonu itibarıyla bu tutarın 220.529.413,24 TL'sinin harcanmasıyla toplam ödeneğin kullanılma oranı % 96,07 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 (TL)

Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği	Toplam Ödenek	Toplam Harcanan	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	137.753.000,00	162.966.411,00	161.602.962,66	99,16	73,28
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	20.646.000,00	24.342.100,00	24.295.552,25	99,81	11,02
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.269.000,00	17.240.000,00	16.388.227,48	95,06	7,43
05-Cari Transferler	4.507.000,00	5.029.800,00	5.015.124,61	99,71	2,27
06-Sermaye Giderleri	17.603.000,00	19.967.490,00	13.227.546,24	66,25	6,00
TOPLAM	189.778.000,00	229.545.801,00	220.529.413,24	96,07	100

Bütçe başlangıç ödenekleri ile harcama tutarları dikkate alındığında bütçe başlangıç ödeneğinin %16,20 oranında aşıldığı görülmüştür. Bu oran personel giderlerinde %17,31, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %17,68, mal ve hizmet alım giderlerinde %76,81 cari transfer giderlerinde %11,27 oranında artış, sermaye giderlerinde ise %24,86 oranında azalış olarak gerçekleşmiştir.

Bunun dışında, Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri, Erasmus Değişim Programı, Mevlana Değişim Programı, Farabi Değişim Programı, Avrupa Birliği hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 4.043.509,87 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 (TL)

2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu				
Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini	Gerçekleşen Tutar	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.563.000,00	5.520.971,63	120,99	2,52
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	182.021.000,00	205.130.700,00	112,70	93,61
05-Diğer Gelirler	3.194.000,00	6.752.257,59	211,40	3,08
06-Sermaye Gelirleri	0,00	1.735.086,36	-	0,79
TOPLAM	189.778.000,00	219.139.015,58	115,47	100

Buna göre 2021 yılında gerçekleşen bütçe geliri, bütçe başlangıç tahmin tutarının % 115,47 'si 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 (TL)

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (A)	2020 Yılı (B)	2021 Yılı (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Gid.	106.667.438,54	124.769.173,29	161.602.962,66	16,97	29,52
SGK Devlet Prim Giderleri	15.929.957,50	18.608.816,81	24.295.552,25	16,82	30,56
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.317.073,14	10.529.062,19	16.388.227,48	-26,46	55,65
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cari Transf.	3.156.054,01	3.878.942,48	5.015.124,61	22,90	29,29
Sermaye Gid.	10.518.043,66	14.196.056,14	13.227.546,24	34,97	-6,82
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	150.588.566,85	171.982.050,91	220.529.413,24	14,21	28,23

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (A)	2020 Yılı (B)	2021 Yılı (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.238.994,56	4.257.180,85	5.520.971,63	-31,76	29,69
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	152.342.700,00	159.389.055,00	205.130.700,00	4,63	28,70
Diğer Gelirler	3.377.842,76	7.116.490,90	6.752.257,59	110,68	5,12
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	1.735.086,36	-	-
Toplam	161.959.537,32	170.762.726,75	219.139.015,58	5,44	28,33
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	377.543,33	781.155,42	329.129,31	106,90	-57,87
Net Toplam	161.581.993,99	169.981.571,33	218.809.886,27	5,20	28,73

Dönem faaliyet geliri 226.958.453,85 TL, faaliyet gideri ise 232.389.596,14 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 5.760.271,60 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net Gelir	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu
232.389.596,14	226.958.453,85	329.129,31	226.629.324,54	-5.760.271,60

Ordu 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.

Ordu Üniversitesi Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 2.662.142,74 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu teknokent bulunmamaktadır. Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak iktisadi işletmesi bulunmakta olup, 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 1.679.963,49 TL, faaliyet giderleri toplamı 1.405.918,35 TL olarak gerçekleşmiştir. Böylelikle sosyal tesis işletmesi 2021 yılını 274.045,14 TL dönem karı ile tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'unun 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,
- 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2021 yılsonu itibarıyla; 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

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

İç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'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 stratejik planı ve bu planın yıllık uygulama dilimi olan 2021 yılı Performans Programı ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren 2021 yılı İdare Faaliyet Raporları mevcuttur.

Üniversitenin 2020-2024 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Bu nedenle personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır. Misyonun

gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır.

Kurumun organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar yazılı hale getirdiği, ayrıca, Rektörlük birimlerinden sorumlu Rektör Yardımcıları görev dağılımının ayrı ayrı yazılı olarak belirtildiği; İş tanımlarının yapılarak iş akış şemalarının çıkarıldığı; yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlendiği, bu çalışmaların Üniversitenin Kalite Koordinatörlüğü ile işbirliği içerisinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kurum, yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini genel olarak dikkate almaktadır. Bu anlamda, ön mali kontrol işlemlerini yapan personelin, birimlerin ihale komisyonlarında görevlendirilmemesine, harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi ünvanlarının aynı kişide birleşmemesine, satın alma süreçlerinde oluşturulan komisyonlarda farklı personel bulundurulmasına önem verilmektedir.

Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak 2020 yılında hazırlanmıştır.

Kurumda, kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak, etik sözleşmelerin tüm personele imzalatılarak ve özlük dosyalarında saklandığı, eğitim ve bilgilendirme çalışmaları için planlamalar yapıldığı; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının Üniversitenin Kalite Koordinatörlüğü ile işbirliği içerisinde belirlendiği görülmüştür.

Stratejik plan, performans programı ve idare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun olarak Kurumun kendi birim ve personelinin katkılarıyla hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Ayrıca, Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Üst yönetici ve harcama birimleri idare faaliyet raporunda iç kontrol güvence beyanını imzalamışlardır.

Üniversitenin İdare Risk Kurulu ve tüm birimlerinde Birim Risk Kurulu oluşturulmuş kurumsal ve iç kontrol riskleri belirlenmiş, risklerin değerlendirilmesi, kontrol faaliyetlerinin ve sorumluların belirlenmesi aşamaları tamamlanmıştır.

Ön mali kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulduğu, Ön Mali Kontrol Yönergesinin çıkarıldığı; yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üreten, Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca kurulan Yönetim Bilgi Sisteminin mevcut olduğu görülmüştür. Ayrıca, Kurumda veri kayıt ve dosyalama sisteminin mevcut olduğu, mevcut bilgi yönetim sistemlerinin bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edildiği anlaşılmaktadır.

İç Kontrol Eylem Planının 2020 yılında yürürlüğe girdiği, 2020 yılı içerisinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından İç Kontrol Rehberindeki soru formunun tüm birimlere gönderildiği, alınacak cevaplara göre iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesi raporunun hazırlanmasının ve yasal süresi içinde üst yöneticinin onayına sunulmasının planlandığı görülmüştür.

Kurumda iç denetçi tarafından iç denetim faaliyeti yürütülmektedir. Ancak üç yıllık olarak hazırlanması gereken iç denetim planı ve bir yılı geçmemek üzere hazırlanması gereken iç denetim programının hazırlanmadığı görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Üniversite Bünyesindeki Bazı Birimlerin Atıl Durumda Olması

Üniversitenin birimlerinden Gölköy ve Aybastı Meslek Yüksekokulunun mevzuat gereğince kurulmasına ve gerekli görevlendirmelerin yapılmasına rağmen öğrencisinin olmadığı ve bu birimlerde eğitim faaliyetlerinin yürütülmediği görülmüştür. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Ana ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin, (f) bendinde;

“Üniversiteler ile İleri Teknoloji Enstitüleri ve bunlar içindeki fakülte, enstitü ve yüksekokullar, Kalkınma Plan ve Programlarının ilke ve hedefleri doğrultusunda ve yükseköğretim planlaması çerçevesinde Yükseköğretim Kurulunun görüşü veya önerisi üzerine kanunla kurulur.” denilmektedir.

Aynı maddenin (h) bendinde de; *“Yükseköğretim kurumlarının geliştirilmesi, verimlerinin artırılması, genişletilmesi ve bütün yurda yaygınlaştırılması amacına yönelik olarak yenilerinin açılması, öğretim elemanlarının yurt içinde ve dışında yetiştirilmeleri ve görevlendirilmeleri, üretim - insan gücü - eğitim unsurları arasında dengenin sağlanması, yükseköğretime ayrılan kaynakların ve ihtisas gücünün dağılımı, milli eğitim politikası ve kalkınma planları ilke ve hedefleri doğrultusunda ülke, çevre ve uygulama alanı ihtiyaçlarının karşılanması, örgün, yaygın, sürekli ve açık eğitim - öğretimi de kapsayacak şekilde planlanır ve gerçekleştirilir.”* hükümleri yer almaktadır.

Yine aynı Kanun’un “Yükseköğretim Kurulunun görevleri” başlıklı 7’nci maddesinde; *“Yükseköğretim kurumlarının bu Kanunda belirlenen amaç, hedef ve ilkeler doğrultusunda kurulması, geliştirilmesi, eğitim - öğretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve yükseköğretim alanlarının ihtiyaç duyduğu öğretim elemanlarının yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilmesi için kısa ve uzun vadeli planlar hazırlamak, üniversitelere tahsis edilen kaynakların, bu plan ve programlar çerçevesinde etkili bir biçimde kullanılmasını gözetim ve denetim altında bulundurmak”* hükmü getirilmiştir.

Öte yandan mezkur Kanunun “Rektör:” başlıklı 13’üncü maddesinde de üniversitenin ve bağlı birimlerinin öğretim kapasitesinin rasyonel bir şekilde kullanılmasında ve geliştirilmesinde, eğitim- öğretim, bilimsel araştırma ve yayım faaliyetlerinin devlet kalkınma plan, ilke ve hedefleri doğrultusunda planlanıp yürütülmesinde rektörlerin birinci derecede yetkili ve sorumlu olduğu belirtilmektedir. Üst yönetici ile harcama yetkililerinin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumlulukları çerçevesinde; üniversitenin ve bağlı birimlerinin öğretim kapasitesinin rasyonel bir şekilde kullanılmasının ve geliştirilmesinin, eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve yayım faaliyetlerinin devlet kalkınma plan, ilke ve hedefleri doğrultusunda planlanıp yürütülmesinin sağlanması için fakülte ve yüksekokulların 2547 sayılı Kanun’da yer alan ilke ve esaslara göre açılması gerekmektedir.

Ordu Üniversitesi Rektörlüğünün talebi üzerine Yükseköğretim Genel Kurulu kararıyla Aybastı Meslek Yüksekokulu 24/05/2011 ve Gökçöy Meslek Yüksekokulu 13/01/2012

tarihinde kurulmuştur. Ancak 2021 yılı sonu itibariyle bu okulların öğrencisi bulunmamaktadır. İhtiyaçlar gözetilmeden ve yeterli koşullar sağlanmadan fakülte, yüksekokul ve meslek yüksekokulları ve bu okullara bağlı bölümlerin açılması hem kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasına engel teşkil etmekte, hem de üniversitedeki insan kaynağının rasyonel ve etkin bir şekilde, ayrıca plan, ilke ve hedefler doğrultusunda kullanılmadığını göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Rektörlüğüne bağlı olarak kurulan Aybastı Meslek Yüksekokulu ve Gököy Meslek Yüksekokulunda, eğitim-öğretim faaliyetlerinin başlayabilmesi için gerekli olan öğretim elemanı kadrolarının tamamlanamamış olması ve fiziki mekan eksikliği nedeniyle öğrenci alımı gerçekleştirilemediğini, söz konusu birimlerin eksiklerini tamamlamak için gerekli çalışmaların yapılmakta olduğunu belirtmişlerdir. Ancak konu 2021 yılında düzeltilmemiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda, mevcut koşullar gözetilerek ihtiyaçların belirlenmesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yönelik tedbirlerin alınması ve atıl durumda bulunan yüksekokullarda eğitime bir an önce başlanmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılması ve tamamlanması, ayrıca durumun Yükseköğretim Kurulu'na bildirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Üniversitenin Bünyesinde Kurulan İktisadi İşletmeye Bedelsiz Olarak Kullandırılan Taşınmazlara Ait Olan Cari Giderlerin Üniversite Bütçesinden Karşılanması

Üniversiteye ait olan kantin ve kafeterya lardan Ordu Üniversitesi İktisadi İşletmesinin işlettiği yerlere ait elektrik, su ve ısınma giderlerinin Üniversite bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesini düzenleyen Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli ve kiralanmış yerlerdeki işlemler" başlıklı 70'inci maddesine göre; kiraya verilen yerlerin elektrik, su, doğalgaz, ısınma tesisatı mümkünse binanın genel tesisatından ayrılması gerektiği, tesisatın teknik bakımdan müstakil hâle getirilmesinin mümkün olmaması hâlinde, tahmin edilen bedelin tespit ve takdirinde elektrik, su, doğalgaz ve ısınma giderleri de ayrıca belirleneceği düzenlenmiştir. Uygulamada, tesisatların ayrılmasının mümkün olmadığı durumlarda elektrik, su ve ısınma giderlerinin tespiti süzme sayaçlar aracılığıyla belirlenmektedir.

Her ne kadar kiralamaya ilişkin bir sözleşme bulunmasa da niteliği itibarıyla bu bedelsiz kullandırma kiralama işlemi olarak değerlendirilmesi gerekir. Bu nedenle yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre bedelsiz kullandırılan yerlerin cari giderlerini ilgili işletmeden tahsil edilmesi gerekirdi. Ancak cari giderlerin tespitine ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Yapılan denetimlerde kantin ve kafelerden oluşan 10 adet taşınmazın kullanımının bedelsiz bir şekilde Ordu Üniversitesi İktisadi İşletmesine bırakılan yerlerin işletilmesi sonucu oluşan elektrik, su ve ısınma vb. giderlerinin de Üniversite bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında özetle; süzme sayacı olan birimlerin giderleri iktisadi işletme tarafından karşılandığı, süzme sayacı olmayan yerlerde cari giderlerin hesaplanması mümkün bulunmadığı ve giderlerin Üniversite bütçesinden karşılandığı, süzme sayaçları da olmayan yerleşim yerlerinde , süzme sayacı konulmasının çok yüksek maliyetle karşılaşılabileceği için yapılmadığı belirtilmiştir.

Süzme sayacı olan birimlerde cari giderlerin İktisadi İşletme tarafından karşılandığı, süzme sayacı olmayan yerlerin cari giderlerinin ise Üniversite bütçesinden karşılandığı görülmektedir. Süzme sayacı konulmasının çok yüksek maliyetli olması gerekçesiyle yapılmadığı görülmektedir. Ancak bu bütçeden yapılmaması gereken bir harcamanın yapılmasını mümkün hale getiren bir durum değildir. Bu çözümüm yüksek maliyet gerektirse bile uzun yıllar boyunca yüklenilecek maliyetler düşünülerek, mevzuata uygun olarak süzme sayaç takılması ve tüketimin belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, Üniversiteye ait taşınmazların işletilirken ortaya çıkan cari giderlerin (elektrik, su, ısınma vs.) işleten kişilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kanunda Sayılan Haller Dışında Dolu Kadroya Vekalet Ettirilmesi ve Vekalet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkililiği Görevini Yapması

Genel sekreterlik kadrosu dolu olmasına rağmen tedviren görevlendirme ile başka memurların bu kadrolara görevlendirildiği ve harcama yetkililiği görevinin yine görevlendirilen kişi tarafından yerine getirildiği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Yönetim örgütleri" başlıklı 51'inci maddesinin (a) bendinde;

"Yükseköğretim üst kuruluşlarında başkana, üniversitelerde rektöre bağlı, merkez yönetim örgütünün başında bir genel sekreter ve hizmetlerin gerekli kıldığı daire başkanları,

müdürler, danışmanlar, hukuk müşavirleri, uzmanlar ile büro ve iç hizmet görevlerini yapmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar ve diğer görevliler bulunur....”

Aynı Kanun’un “Atamalar” başlıklı 52’nci maddesinin (a) bendinde ise;

“ (...) Genel Sekreter ile daire başkanları, müdürler, hukuk müşavirleri ve uzmanlar, yükseköğretim üst kuruluşlarında ilgili kuruluşların görüşü alınarak Yükseköğretim Üst Kuruluşunun Başkanı; üniversitelerde ise yönetim kurulunun görüşü alınarak rektör tarafından atanır. Fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterinin atanması, ilgili dekan ve müdürün önerisi üzerine rektör tarafından yapılır.” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (k) bendinde, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim harcama birimi olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanununun 31’inci maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu ifade edilmiştir. “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinde ise; bütçeden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin, harcama talimatı vermesine bağlanmıştır. Kanunun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesine göre ise 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.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir. Anılan Kanunun “Vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları” başlıklı 86’nci maddesine göre; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden, diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekaleten gördürülebileceği belirtilmiştir. Dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından işgal ediliyor olması halidir. Dolu kadroya vekalet ise, ancak kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Dolu kadroya yapılan atama “tedviren” görevlendirme olarak ifade edilmektedir. Bu

görevlendirme, asilde aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi bulunamadığı hallerde başvuru, boş kadrolar için kullanılması mümkün olan bir görevlendirme usulüdür. Asilin tüm şartlarına sahip olan vekaletten farklı olarak tedviren görevlendirme olarak adlandırılan bu usul, bir kamu hizmetini asaleten yürütmekle yükümlü olan kamu görevlisinin çeşitli sebeplerle bu görevini ifa edemediği ve asilde aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi de bulunamadığı hallerde; kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereği asilde aranan niteliklere en yakın personeller arasından yapılan görevlendirme şeklinde tanımlanabilir. Türk hukukunda tedviren görevlendirmenin yasal bir dayanağı yoktur. 99 seri no'lu Devlet Memurları Tebliğinde “...asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir...” denilmek sureti ile tedvirden bahsedilmiştir. Ancak devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ve Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmamaktadır.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük haklarının belirlenmesinde yürüttükleri görevin nitelikleri ve sorumlulukları dikkate alınarak düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karara (2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı) göre; üniversitelerde idari kadrolarda görevli olan 1,2,3,4. Derecedeki memurlara en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %55'i, şeflere %60'ı, fakülte sekreteri ve şube müdürlerine %145'i, daire başkanları ve genel sekreter yardımcılara %175'i, genel sekreterlere %200'ü oranında özel hizmet tazminatı ödenmesi öngörülmüştür. Görüldüğü üzere yürütülen görevin yetki ve sorumluluğu arttıkça özel hizmet tazminatı oranı da artmaktadır. Aynı Karara göre ilgili kamu görevlisine özel hizmet tazminatı ödenebilmesi için kadro unvanı ile kariyer ve yürüttüğü görevin gerektirdiği hizmetleri kanunların öngördüğü durumlar saklı kalmak üzere fiilen yapması zorunludur. Dolu kadroya görevlendirme yapılması durumunda, kadroda bulunan fakat görevi fiilen yapmayan kişiye kadro için öngörülen özel hizmet tazminatı ödenmeye devam edilmektedir.

Yapılan denetimlerde, genel sekreterlik kadrosu dolu iken başka bir kişinin bu kadroya görevlendirildiği, görevin sürekli ve düzenli olarak bu kişi tarafından yürütüldüğü, harcama yetkililiği görevinin yine bu kişi tarafından yerine getirildiği görülmüştür. Genel sekreterlik kadrosunda bulunan kişiye, görevin yetki ve sorumluluğunu taşımasına rağmen kadronun

özlük hakları sağlanmaya devam edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında özetle; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Rektörün görev, yetki ve sorumluluklarını tanımlayan 13. maddesinin (b) bendinin 4. fıkrasında “Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek,” hükmüne istinaden Rektör tarafından Genel Sekreterin başka bir birimde görevlendirildiği, bu kişiye de kadro unvanının gerektirdiği maaş ödemesi yapılmaya devam edildiği, yine aynı madde uyarınca boş olan genel sekreterlik makamı için, genel sekreter görev ve sorumluluklarını yürütmek üzere bir öğretim üyesi görevlendirildiği, görevlendirilen öğretim üyesi genel sekreter kadrosunun özlük haklarından faydalanmadığı, dolayısıyla genel sekreterlik kadrosu için birden fazla ödeme yapılmadığını belirtilmiştir.

2547 sayılı Kanunun 13. maddesinin (b) bendinin 4. fıkrasında Rektöre verilen yetki sınırsız bir yetki değildir. Danıştay 5. Dairesi'nin 11.03.1987 tarihli, 1987/265 esas ve 1987/366 sayılı kararında; "Yukarıda belirtilen yasa maddesinin düzenleniş amacı Üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerin herhangi birinde hizmetle ilgili olarak ortaya çıkacak bir ihtiyacın Üniversitenin kendi elemanları ile ve süratli bir biçimde karşılanması böylece kamu hizmetinin aksamadan ve sürekli olarak yürütülmesini sağlamaktadır." ve Danıştay 8. Dairesi'nin 14.03.2007 tarihli, 2006/892 esas, 2007/1481 sayılı kararında;"...Rektöre verilen öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirme yetkisinin süreklilik arz edecek şekilde kullanılabileceğinin kabul edilmesi halinde, belli usullerle bir kadroya atanmış kamu görevlisinin Yasada gösterilen usule ve yetki kurallarına uyulmadan kadrosu ile hukuki ve fiili irtibatının kesilmesi ve belli usul ve yetki kurallarına uyularak atanabilecek bir kadroya bunlara uyulmadan atama yapılması sonucunu doğuracak olup, sözü edilen maddede öngörülen yetkinin yukarıda belirtilen amaçlarla ve hizmetin gerektirdiği süre ile sınırlı olduğunun ve bu yetkinin sürekli olarak görev yerini değiştirme şeklinde yorumlanamayacağının da kabulü zorunludur." hükümleri bulunmaktadır. Yine bu madde kapsamında takdir yetkisinin kullanılması ile tesis edilen işlemlerde, diğer mevzuat hükümlerine uyulması şartıyla kamu yararı ve hizmet gereklerine uygunluk bulunması gerekir. Memurun görevinin ya da görev yerinin değiştirilmesi kural olarak kadro değişikliği yolu ile olması gerekir. Sürekli bir kamu hizmetini yerine getirmek görevi kural olarak o hizmete tahsis edilmiş kadroya usulüne uygun olarak atanan kamu görevlisine aittir.

İdare, süreklilik gösteren hizmetlerin yerine getirilmesi için personele ihtiyaç duyuyorsa o göreve usulüne uygun olarak atama yapması gerekmektedir. Kamu Yararı ve hizmet gereklerine göre aynı madde kapsamında görev değişikliği yapılması düşünülen personelin, atama usulündeki yolla görevden alınması ve yeni görevine atanması gerekir. Danıştay 2. Dairesinin 2021/2712 numaralı kararında "usulde paralellik" ilkesi, bir idari işlemin geri alınmasının, kaldırılmasının ya da değiştirilmesinin o işlemin tesisinde izlenen yönetime göre yapılması gerekliliğine karar verilmiştir. Bu nedenle genel sekreterin görevden alınması atama kararındaki usul ile yani üniversitelerde ise yönetim kurulunun görüşü alınarak rektör tarafından görevden alınması gerekir.

Genel sekreterlik gibi üniversitelerin yönetiminde önemli bir yeri olan makamının, Türk hukuk sisteminde yasal dayanağı bulunmayan “dolu kadroya tedviren görevlendirme” şeklinde bir usulde sürdürülüyor olması ve üstlendiği yetki ve sorumluluk ile hak ettiği özlük hakları arasında uyumsuzluk oluşturan bu durum mevzuata uygun değildir. Harcama biriminin başı olan, bütçeyle ödenek tahsis edilen ve yetkili kılınmış mercilere hesap verme sorumluluğu bulunan harcama yetkililerinin usulüne uygun bir şekilde görevlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İç Denetim Planı ve İç Denetim Programının Hazırlanmaması

Üç yıllık olarak hazırlanması gereken iç denetim planı ve bir yılı geçmemek üzere hazırlanması gereken iç denetim programının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55'inci maddesinde iç kontrolün tanımı yapılmış olup, “İç kontrolün amacı” başlıklı 56'ncı maddesinde de iç kontrolün amaçlarının neler olduğu belirtilmiştir.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in “İç denetim planı” başlıklı 39'uncu maddesinde:

“(1) İç denetim planı; iç denetim faaliyetinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla denetimin kapsamını, denetlenecek alan ve konuları, ihtiyaç duyulan işgücü ve diğer kaynakları içerecek şekilde, birim yöneticileriyle görüşülerek ve Kurulca hazırlanan iç denetim stratejik planı da dikkate alınarak, üç yıllık dönemler için hazırlanır. Bu plan, her yıl risk değerlendirmesi sonuçlarına göre gözden geçirilerek, gerektiğinde değiştirilir.”

“İç denetim programı” başlıklı 40'inci maddesinde ise:

“(1) En riskli alan ve konulara öncelik verilmek ve denetim maliyeti de dikkate alınmak suretiyle, yöneticiler ve gerektiğinde çalışanlarla görüşülerek iç denetim planıyla uyumlu bir iç denetim programı hazırlanır. Bir yıllık dönemi geçmemek üzere hazırlanacak iç denetim programlarında; denetlenecek alanlar ve konular, iç denetçilerin isimleri belirtilerek, zaman çizelgesine bağlanır. Hazırlanan iç denetim programı üst yönetici tarafından onaylanır.” denilmektedir.

Söz konusu hükümler uyarınca, üç yıllık dönemler itibariyle, iç denetim faaliyetinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla iç denetim planının ve yine iç denetim planına uygun olarak, bir yıllık dönemi geçmemek üzere iç denetim programının hazırlanması gerekmektedir. Üniversite İç Denetim birimince söz konusu plan ve programlar hazırlanmadığı ve iç denetim biriminin işlevsiz bırakıldığı görülmüştür.

İç denetim planı ve programının hazırlanmaması ve mevcut iç denetçinin işlevsiz bırakılması, kurumun mali faaliyetleri ile ilgili olarak hataların artması riskini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldıklarını, bulgu konusunun düzeltilmesi için çalışma yürüttüklerini belirtilmiştir. Ancak konu 2021 yılında düzeltilmemiştir.

Bu itibarla, iç denetim faaliyetlerinin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için mevzuatın öngördüğü şekilde iç denetim planı ve programının hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Eğitim Birimlerinde Zorunlu Ders Yükünü Tamamlamamış Olan Öğretim Elemanlarının Bulunması

Üniversite bünyesinde yer alan fakülte, yüksekokul, meslek yüksekokulu ile enstitülerde kanunen vermekle yükümlü oldukları zorunlu ders yükünü tamamlamamış olan öğretim elemanları mevcut iken aynı bölümlerde diğer bazı öğretim elemanlarına ek ders verilecek şekilde ders programı yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Üst yöneticiler” başlıklı 11'inci maddesinde üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Kanun'un “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32'nci

maddesinde harcama yetkililerinin, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu oldukları şeklinde bir düzenleme mevcuttur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Sorumlular ve sorumluluk halleri" başlıklı 7'nci maddesinin (2) numaralı bendinde de; 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 oldukları, bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği hususunun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacak Sayıştay raporlarında belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Rektör:" başlıklı 13'üncü maddesinde:

"...

Üniversitenin ve bağlı birimlerinin öğretim kapasitesinin rasyonel bir şekilde kullanılmasında ve geliştirilmesinde, öğrencilere gerekli sosyal hizmetlerin sağlanmasında, gerektiği zaman güvenlik önlemlerinin alınmasında, eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve yayım faaliyetlerinin devlet kalkınma plan, ilke ve hedefleri doğrultusunda planlanıp yürütülmesinde, bilimsel ve idari gözetim ve denetimin yapılmasında ve bu görevlerin alt birimlere aktarılmasında, takip ve kontrol edilmesinde ve sonuçlarının alınmasında birinci derecede yetkili ve sorumludur." hükmü getirilmiştir. Aynı Kanunun "Çalışma esasları" başlıklı 36'ncı maddesinde öğretim üyelerinin kadrosunun bulunduğu yükseköğretim birimi ile sınırlı olmaksızın ve ihtiyaç bulunması halinde görevli olduğu üniversitede haftada asgari on saat, öğretim görevlileri ve okutmanların ise haftada asgari on iki saat ders vermekle yükümlü oldukları, rektör, rektör yardımcısı, dekan, enstitü ve yüksekokul müdürlerinin ders verme yükümlülüğünün bulunmadığı, başhekimler, dekan yardımcısı, enstitü ve yüksekokul müdür yardımcısı ve bölüm başkanlarının ise bu madde hükümlerine göre haftada asgari beş saat ders vermekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır. Mevzuattan da anlaşılacağı üzere öğretim üyeleri aldıkları maaş karşılığında haftada asgari 10 saat, öğretim görevlileri ve okutmanlar ise haftada 12 saat ders vermekle yükümlüdür.

Üniversite bünyesindeki bazı fakülte, yüksekokul ve enstitülerde zorunlu ders yükünü tamamlamamış öğretim üyesi, öğretim görevlisi ve okutman var iken (2020-2021 Eğitim-Öğretim Yılı Bahar Dönemi için 78 kişi, 2021-2022 Eğitim-Öğretim Yılı Güz Dönemi için 61 kişi) aynı bölümlerde diğer bazı öğretim elemanlarına ek ders verilecek şekilde ders programı

yapıldığı tespit edilmiştir. Bu şekilde yapılan görevlendirmelerin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında özetle; birimlerde ders dağılımlarının bölüm başkanlıkları tarafından dersin uzmanlık gereksinimlerine göre ve öğretim elemanının zorunlu ders yükünü tamamlayabileceği şekilde görevlendirildiği, zorunlu ders yükünün tespit edilirken ilgili öğretim elemanının kurumda girmiş olduğu tüm dersler dikkate alınarak değerlendirilmesi gerektiği, bazı bölümlerde öğrenci olmamasından ve /veya yine bazı bölümlerde yeterli öğrenci ve/veya sınıf olmamasından dolayı öğretim elemanının uzmanlığı ile ilgili diğer birimlerde ders olmadığı için ders veremediği belirtilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Çalışma esasları" başlıklı 36'ncı maddesinde öğretim üyesinin kadrosunun bulunduğu yükseköğretim birimi ile sınırlı olmaksızın ve ihtiyaç bulunması halinde görevli olduğu yükseköğretim kurumunda haftalık ders yükü zorunluluğun bulunduğu belirtilmiştir. Kamu İdaresinin cevabındaki hususlar ders yükü zorunluluğuna istisna oluşturmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, öğretim elemanlarının zorunlu ders yüklerini tamamlayıp tamamlamadıkları hususunun dikkate alınarak ders programı yapılması gerekir.

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

**ORDU ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması ve Geriye Dönük Kayıt Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ordu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin (a) bendi uyarınca, 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur. Mezkur Yönetmelik 25.01.2021 tarih ve 31375 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlükteki Yönetmelik'in "Faaliyet alanları" başlıklı 5'inci maddesiyle, İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler;

"İşletme; çalışmaları sırasında eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamayı ön planda tutmak ve Üniversitenin esas faaliyetlerini aksatmamak kaydıyla aşağıda belirtilen faaliyetlerde bulunur:

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından talep edilen konularda; bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak.

b) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü danışmanlık, kontrol, muayene ve benzeri hizmetleri vermek; analiz, ölçüm, test ve kalibrasyon yapmak.

c) Klinik, poliklinik, ameliyathane, laboratuvar ve mahallinde yapılacak her çeşit muayene, tetkik, tahlil, tedavi ve sağlık hizmetleri ile yataklı ve yataksız sabit ve geçici kuruluşlar işletmek.

ç) Beden eğitimi, spor ve antrenörlük alanlarında, seminerler, eğitim programları, yarışmalar düzenlemek ve bu amaçla ilgili spor tesislerini işletmek.

d) Uzaktan veya yüz yüze eğitici-öğretici seminer, konferans, sempozyum düzenlemek ve kurslar açmak.

e) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek hizmet birimlerinin faaliyet alanı ile sınırlı olmak üzere iş ve hizmet üretmek, elde edilen ürünleri pazarlamak ve satımı yapılmak üzere satış ve teşhir yerleri açmak."

Olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü ve Muhasebe Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. İşletme Müdürlüğü bünyesinde 1 işletme müdürü, 2 idari memur ve 1 sürekli işçi hizmet vermekte olup; 2 idari

memurun ve 1 sürekli işçinin kadroları özel bütçededir. İşletmenin Muhasebe Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 muhasebe müdürü 2 muhasebe müdür yardımcısı, 2 Defterdarlık Uzmanı, 9 idari memur 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 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 32.950.000,00 TL olarak tahmin edilen İşletmenin 2021 bütçe gideri 9.170.753,05 TL, bütçe geliri ise 12.081.262,93 TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 431.230,75 TL olup, toplam aktif büyüklüğü ise 5.628.294,70 TL'dir.

2021 yılı gelir tablosuna göre gelir toplamı 11.932.998,65 TL, gider toplamı 9.270.855,91 TL olan Döner Sermaye İşletmesi, yıl sonu itibarıyla dönemi 2.662.142,74 TL net kar ile tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ordu 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır:

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması ve Geriye Dönük Kayıt Yapılması

Döner Sermaye İşletmesinin muhasebe kayıtlarında Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak yevmiye defterinde boş yevmiye kayıtlarının bulunduğu ve geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Kayıt düzeni ve kayıt düzeltilmesi” başlıklı 40'inci maddesinde;

“İşletmelerin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında “1”den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir.”

“Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 57'nci maddesinde;

“Muhasebe işlemleri, yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılır.

(2) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında “1”den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesap defterleri kayıtlarında bu yevmiye tarih ve numaraları esas alınır.

...”;

“Kullanılacak defterler” başlıklı 58'inci maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin uygulanmasında muhasebe birimlerinde aşağıdaki defterler kullanılır:

a) Yevmiye defteri (Örnek:3); kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarihi ve müteselsil numara sırasıyla ve maddeler hâlinde düzenli olarak yazıldığı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir.

b) Büyük defter (Örnek:4); yevmiye defterinde kayda geçirilmiş olan işlemleri usulüne göre hesaplara dağıtan ve tasnifli olarak bu hesaplarda toplayan defterdir. İşlemler yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine kaydedildikten sonra, aynı yevmiye tarih ve numarası ile her bir hesap için açılan büyük defterin ilgili sayfalarına tasnifli olarak kaydedilir.

...”;

“Defterlerde kayıt süresi” başlıklı 62’nci maddesinde;

“İşletmelerce yürütülen faaliyetlerin özelliğine uygun olarak gerçekleştirilen işlemlerin, muhasebe sistemindeki düzeni bozmayacak bir süre içinde defterlere kaydedilmesi esastır. Ancak gerçekleşen işlemlerin defterlere kaydı, izinsiz ve geçerli bir nedene dayanmaksızın on günden fazla geciktirilemez.” hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere kamu idaresi tarafından gerçekleştirilen işlemlerin kayda geçirildiği tarih ile hesap dönemi başından yevmiye numaralarının (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar sıralı ve birbirini takip eder şekilde geriye dönük herhangi bir kayıt olmadan verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde İşletmenin yevmiye kayıtlarında yevmiye numaraları ile yevmiye tarihlerinin uyumlu olmadığı, boş yevmiye numaralarının bulunduğu ve geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, 2021 mali yılına ilişkin hesap ve işlemlerin incelenmesi sonucunda, işletmenin çeşitli birimlerine ait muhasebe kayıtlarında toplam 13 adet yevmiye maddesinin boş bırakıldığı ve 794 adet geriye dönük yapılan kaydın mevcut olduğu görülmüştür.

Kamu idaresinin üretmiş olduğu mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğu, muhasebe sistemindeki yevmiye numaralarının tam ve doğru kayıtları göstermesine bağlıdır. Dolayısıyla da mali tabloların esasını oluşturan muhasebe işlemlerinin temel muhasebe ilkelerine uygun olarak kaydedilmesi, yevmiye numaralarının işlemin yapıldığı tarihi gösterecek şekilde birbirini takip etmesi gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri çerçevesinde boş yevmiye numaralarının varlığı, kullanılan muhasebe sisteminde geriye dönük olarak işlem yapılabilmesi sonucunu doğurur. Geriye dönük kayıt yapılabilmesi ise hatalı muhasebe kayıtlarının varlığı ve bu kayıtların ne zaman düzeltildiği yönünde yapılacak incelemelerin güvenilirliği üzerinde risk oluşturur. Açıklanan nedenlerle, yevmiye numaralarının Yönetmeliğe uygun olarak, geçmişe dönük kayıt olanağını önleyecek şekilde atlanmadan sırasıyla verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu yapılan hususun tekrarlanmaması için gerekli tedbirlerin alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak muhasebe kayıt işlemlerinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde yürütülmesi konusunda kamu idaresi ile görüş birliğine varılmıştır. Ancak 2021 yılı kayıtları açısından sözkonusu hatalı durum devam 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>