



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ŞIRNAK ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2 İdari Personel Sayıları	3
Tablo 3 Akademik Personel Kadro Durumu	3
Tablo 4 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 5 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5

KISALTMALAR

BKMYS: Bütünleşik Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Yanlış Kullanılması

B. Diğer Bulgular

1. Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının Kullanılmaması

2. Yurtdışı Veri Tabanı Abonelik Ödemelerinde Döviz Hesabının Kullanılmaması

3. Doğrudan Temin ve Pazarlık Yöntemi ile Yapılan Alımlarda Belirlenmiş Olan Üst Sınırın Kamu İhale Kurumunun Yazılı İzni Olmadan Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Şırnak Üniversitesi 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanununun Ek 101'inci maddesine göre 31.05.2008 tarihinde 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 Yüksek Öğretim 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

Şırnak Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır

Akademik yapısı Fakülte Dekanlıkları, Yüksekokul Müdürlükleri, Enstitü Müdürlüklerinden oluşmaktadır.

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Birimi Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

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

Üniversitenin akademik karar organı Senato olup; Üniversite Yönetim Kurulu ise idari faaliyetlerde Rektöre yardımcı olmaktadır

Şırnak Üniversitesi bünyesinde 6 fakülte (İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İlahiyat Fakültesi, Mühendislik Fakültesi, Ziraat Fakültesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi Güzel Sanatlar Fakültesi) 2 yüksekokul (Turizm ve Otel İşletmeciliği Yüksekokulu ve Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu) 2 enstitü (Fen Bilimleri Enstitüsü, Sosyal Bilimler Enstitüsü) 5 meslek yüksekokulu (Cizre Meslek Yüksekokulu, Şırnak Meslek Yüksekokulu, Silopi Meslek Yüksekokulu, İdil Meslek Yüksekokulu ve Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu) bulunmaktadır.

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

Tablo 1 Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none">☑ Rektör☑ Rektör Yardımcıları☑ Genel Sekreterlik☑ Daire Başkanlıkları-Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı-İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı-Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı-Personel Daire Başkanlığı	<ul style="list-style-type: none">☑ Fakülteler- İlahiyat Fakültesi- Mühendislik Fakültesi- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi- Güzel Sanatlar Fakültesi- Ziraat Fakültesi- Sağlık Bilimleri Fakültesi

-Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı -Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı -Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı -Özel Kalem Müdürlüğü -Hukuk Müşavirliği -Bilgi İşlem Daire Başkanlığı -Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü -Basın ve Halkla İlişkiler Ofisi -Diğer Birimler -Bilimsel Araştırma Proje Birimi -Sivil Savunma Uzmanlığı -Yazı İşleri Müdürlüğü	Enstitüler -Lisansüstü Eğitim Enstitüsü -Yüksekokullar -Turizm ve Otel İşletmeciliği Yüksekokulu -Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu Enstitü Uygulama ve Araştırma Merkezleri (9 adet)
--	--

Üniversitede 2021 yılsonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı toplam 640'dır. Bu personelden 316 kadrolu akademik personel, 217 idari personel ve 107 işçi kadrosunda idari personel bulunmaktadır.

Tablo 2 İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	140	125	265
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	1	9	10
Teknik Hizmetleri Sınıfı	41	27	68
Avukatlık Hizmetleri	1	1	2
Eğitim ve Öğretim Hizmetleri	0	0	0
Yardımcı Hizmetli	34	9	43
İşçi	107	0	107
Toplam	324	171	495

Tablo 3 Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu		
	Dolu	Boş	Toplam
Profesör	13	25	38
Doçent	22	33	55
Dr. Öğretim Üyesi	92	28	120
Öğretim Görevlisi	106	60	166
Araştırma Görevlisi	83	128	211

TOPLAM	316	274	590
---------------	------------	------------	------------

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 Şırnak Üniversitesine 94.858.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup yıl içinde 13.108.348 TL ödenek eklenmesiyle toplam tahsis edilen ödenek tutarı 107.966.348 TL'ye ulaşmıştır. Yıl sonu itibarıyla bu tutarın 103.295.300 TL'sinin harcanmasıyla toplam ödeneğin kullanılma oranı % 95,67 olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 4 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Hesap Kodu	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
------------	------------------------------	--------------------	----------------------	-----------------------	-----------------------------------

830.01-Personel Giderleri	63.402.000	71.042.830	70.697.145	99,51	65,48
830.02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.857.000	8.372.000	8.371.000	99,99	7,75
830.03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.861.000	11.773.318	9.726.074	82,61	9,01
830.05-Cari Transferler	1.638.000	1.678.200	1.011.216	60,26	0,94
830.06-Sermaye Giderleri	15.100.000	15.100.000	13.489.865	89,34	12,49
TOPLAM	94.858.000	107.966.348	103.295.300	95,67	95,67

Toplam ödenek ile harcama tutarları dikkate alındığında toplam ödeneğinin %95,67'si oranında harcama yapıldığı görülmüştür. Bu oran, Personel giderlerinde % 99,51, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde % 82,61, mal ve hizmet alım giderlerinde % 60,26, cari transfer giderlerinde % 89,34, sermaye giderlerinde ise % 89,34 oranında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, tüm gider kalemlerinde toplam ödeneğin altında harcama gerçekleşmiştir.

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

Tablo 5 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.527.000	2.177.164,84	142,57	1,46
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	92.606.000	101.194.800,00	109,2	88,38
05-Diğer Gelirler	725.000	1.413.744,86	195	0,69
TOPLAM	94.858.000	104.785.709,70	110,46	110,46

Şırnak 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.

Şırnak Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 35.864,92 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak iktisadi işletme/sosyal tesis işletmesi bulunmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	45.072.981	56.832.617	71.042.830	0,26	0,25
SGK Devlet Prim Giderleri	5.484.669	6.727.336	8.372.000	0,23	0,24
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.571.915	7.011.610	11.773.318	-0,18	0,68
Cari Transferler	1.168.250	997.701	1.678.200	-0,15	0,68
Sermaye Giderleri	12.710.000	13.077.606	15.100.000	0,03	0,15
Toplam	73.007.815	84.646.870	107.966.348	0,16	0,28

Tablo 4 Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.809.327,29	1.766.488,32	2.239.191,84	-0,02	0,27
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	70.462.750,00	97.657.390,00	102.742.800,00	0,39	0,05
Diğer Gelirler	1.005.366,67	1.940.457,38	1.442.004,65	0,93	-0,26
Sermaye Gelirleri					
Toplam	73.277.443,96	101.364.335,70	106.423.996,49	0,38	0,05
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	58.617,76	64.866,77	134.989,19	0,11	1,08
Net Toplam	73.336.061,72	101.429.202,47	106.558.985,68	0,49	1,13

Yukarıda bütçe gelir ve gider tahmin ve gerçekleştirmeleri verilen Üniversitenin, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin raporlandığı Faaliyet Sonuçları Tablosu'nda dönem net faaliyet gelirinin 109.207.081,64 TL, dönem faaliyet giderinin 101.043.547,38 TL olduğu ve 2021 yılını 8.163.534,26 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamladığı görülmektedir

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kamu İdaresi, Kanun'un 80'inci maddesinin T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Bakanlığın hazırladığı düzenlemelere tabi olup, bu kapsamda çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ndeki muhasebe ilkeleri ile hesap planını kullanmakta, mali tabloları hazırlamakta ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mali işlemlerini muhasebeleştirmektedir.

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim 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 tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilecektir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

İç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67 inci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin mali 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 performans programı ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren idare faaliyet raporları mevcuttur. 2021 Yılı Şırnak Üniversitesi İdare Faaliyet Raporu Şubat ayı sonunda tamamlanmış olup; Üniversite web sayfasında yayınlanmıştır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır.

Üniversitenin 2018-2022 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır.

2018-2022 yıllarını kapsayan stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak oluşturulmuş olup, 2021 yılı için İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı da hazırlanmıştır. Ayrıca İdare, bütçesini stratejik plan ve performans programını temel alarak düzenlemiştir.

Üniversitede Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hazırlanmış olup, bu esas ve usullere göre gerekli iş ve işlemler yürütülmektedir. Birimlere ait görev tanımları ve iş akış şemaları oluşturmak için çalışmalar başlamış ancak tamamlanmamıştır. Ayrıca Kurumsal risk yönetim çalışmaları için planlama yapıldığı ve çalışmaların devam ettiği ancak tamamlanmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla mevcut risklerin önlenmesine yönelik eylem planı hazırlanmamıştır. Üniversitede yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmamaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlandığı, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, ancak planın revize edilmediği beyan edilmiştir. Ayrıca İç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği ve değerlendirme formları ve raporların düzenlendiği ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirdiği ve rapora ilişkin güncellemeleri tamamlayıp uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunduğu görülmüştür.

Üniversite bünyesinde 3 tane iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların 3'ü de boştur. Kurumda iç denetçi alımı için ilana çıkılmasına rağmen başvuru olmadığı için herhangi bir iç denetçi ataması yapılmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik bir iç denetim raporu bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Şırnak Üniversitesi 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: Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Yanlış Kullanılması

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan Üniversitede, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı olarak 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Mezkûr Yönetmeliği'n 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren "Hesabın niteliği" başlıklı 364'üncü maddesi uyarınca 511 no'lu hesap; 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 kullanılmaktadır. Yönetmeliği'n "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 365'inci maddesinde; bu hesabın hangi işlemler için kullanılacağı sayılmış olup, tek bir muhasebe birimi bulunan özel bütçeli kamu idarelerinin, adı geçen hesabı kullanmalarına cevaz veren bir hükme yer verilmemiştir. 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 hükmü olmasına rağmen bu hesabın, İdarenin kendi harcama birimleri arasında kullanıldığı görülmüştür.

Aynı Yönetmeliği'n 511 no'lu hesabın işleyişine ilişkin hükümler ihtiva eden 366'ncı maddesinde; 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 fıkralarında ise; dönem sonu itibarıyla hesabın bakiye vermesi halinde bakiyenin, 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir. Öte yandan Yönetmeliği'n 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 372'nci maddesinin "Malî yılsonu itibarıyla muhasebe birimlerince bu hesaba kaydedilen tutarlar, Bakanlıkça merkezde birleştirilir. Birleştirme sonucu, hesabın borç veya alacak bakiyesi vermesi durumunda hesabın denkliğinin sağlanması amacıyla Bakanlıkça merkezde ve yerinde gerekli incelemeler yapılır." Hükümleri gereği de 519 no'lu hesabın bakiye vermemesi gerekmektedir. Bu hesabın bakiye vermesi halinde bilançoda yer alan tutar kadar bir devir hatası olduğu anlaşılabacaktır.

Her ne kadar söz konusu işlemler, Bütünleşik Kamu Mali Yönetimi Bilgi 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;

muhasabe birimleri arasındaki değer hareketlerini (karşılıklı artış ve azalışları) ve bunun neden olduğu mali tablolardaki etkiyi ifade etmek için kullanılan 511 no'lu hesabın, tek bir muhasabe birimi olan ve harcama birimleri arasındaki değer hareketleri nedeniyle mali tablolarında herhangi bir varlık azalışına ya da artışına maruz kalmayan bir Kamu İdaresi 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.

Bu itibarla; mizan cetvelinde, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabında yer alan 34.041.137,06 TL'nin gerçeği yansıtmadığı ve bakiye vermemesi gereken 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabının, yıl sonu mali tablolarında 16.328.772,30 TL bakiye verdiği; bu durumun, mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda belirtilen ve gerekli düzeltmelerin yapılabilmesi için konu ilgili bakanlığa yazıldığı, alınan sonucuna göre gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının Kullanılmaması

Kurumun kira geliri elde ettiği taşınmazlarının bulunmasına karşın mali tablolarında 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Genel Muhasebe Yönetmeliği'nin 306/T maddesi ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 533/B maddesinde 990- Kiraya Verilen Veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlerin sözleşme sonuna kadar kayıtlı değerleri üzerinden izlenmesi için kullanılacağı öngörülmüştür. Ancak Üniversite yevmiye kayıtları incelendiğinde söz konusu hesabın kullanılmadığı anlaşılmıştır.

Dolayısıyla, kiraya verilen taşınmazların 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında izlenmesi gerekli olup bu hesabın mali tablolarda yer almaması mevzuata uygun değildir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümleri uyarınca kiraya verilen taşınmazların 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Yurtdışı Veri Tabanı Abonelik Ödemelerinde Döviz Hesabının Kullanılmaması

Yurtdışı veri tabanı aboneliklerine ilişkin olarak banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarlarının ve bunlardan yapılan ödemelerin 105- Döviz Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 105- Döviz Hesabının niteliğine ilişkin 26'ncı maddesinde bu hesabın, muhasebe birimlerinin banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarları ile bunlardan yapılan ödeme, iade ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Üniversite yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde; 2021 yılı içinde yurtdışı veri tabanı aboneliklerine ilişkin olarak Kurumun banka nezdindeki döviz hesabından belirli tutarda ödeme yapılmasına rağmen söz konusu tutarın 105- Döviz Hesabı yerine 102- Banka Hesabında izlendiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda yer alan hükmüne aykırı bu uygulama neticesinde Kurumun 2021 yılı mizanında 105- Döviz Hesabı 144.361,74 TL tutarında eksik yer almaktadır.

BULGU 3: Doğrudan Temin ve Pazarlık Yöntemi ile Yapılan Alımlarda Belirlenmiş Olan Üst Sınırın Kamu İhale Kurumunun Yazılı İzni Olmadan Aşılması

Üniversite tarafından yapılan mal ve hizmet alım ihaleleri incelendiğinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22/D ve 21/F maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan harcamaların 2021 yılı toplamının Üniversitenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu aştığı ve bu aşım için Kamu İhale Kurumunun uygun görüş vermediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar başlıklı 62'nci maddesinde; "*Madde 62- Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur: ... ı) (Ek: 30/7/2003-4964/38 md.) Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki*

parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." denilmektedir. Aynı Kanunun Görevlilerin Ceza Sorumluluğu başlıklı 60'ıncı maddesinde de; "*...5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır"* denilerek, ihale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; Kanunun temel ilkeleri ve ilgili maddelerde belirlenen kurallara uymasının önemine vurgu yapılmıştır.

Üniversite 2021 yılı bütçesine mal ve hizmet işleri için toplam 11.561.000,00-TL ödenek konulmuştur. Aynı yıl içerisinde parasal limitlere tabi olan ve 4734 sayılı Kanunun 22/D ve 21/F maddeleri çerçevesinde alımı gerçekleştirilen mal ve hizmet tedariki için toplam 1.898.241,24-TL harcama yapılmıştır. Bütçenin ilgili tertibinin %10 tutarının aşıldığı anlaşılmış ve 07.12.2021 tarihinde 4734 sayılı Kanunun 62/1 bendinde belirtildiği şekilde Kamu İhale Kurumundan görüş istenmiş ancak Kurum uygun görüş vermemiştir. Ancak Üniversite doğrudan temin yöntemi ile alımlara devam etmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda belirtilen hususa katılmış olup gerekli düzeltmelerin yapıldığını belirtmiştir.

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>

