



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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.....	5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7. DENETİM BULGULARI.....	8

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu.....	2
Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu.....	2
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi.....	3
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi.....	3

KISALTMALAR

BAP : Bilimsel Araştırma Projesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara Ait Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Kayıtlı Değerine Eklenmemesi
2. Nakden Alınan Şartlı Bağış ve Yardımların Yükümlülük Hesaplarına Alınmadan Gelir Kaydedilmesi
3. Üniversitenin Davalardan Kaynaklanan Borçlarının ve Yükümlülüklerinin Mali Tablolara Yansıtılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Alt Yüklenici Çalıştırılan Yapım İşlerinde Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması
2. Öğretim Üyesi Kadrolarına Alım İlanlarında Objektif Kriterlere Aykırı Hususlara Yer Verilmesi
3. Bilimsel Araştırma Projesine İlişkin Alımlarda Muayene ve Kabul Komisyonu Yapısının Mevzuatla Uyumlu Olmaması
4. Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Sıraya Göre Ödenmemesi
5. Kiraya Verilen Kantin ve Kafeteryaların Kullanım Alanlarının Kira Sözleşmelerine Uygun Olarak Kullanılıp Kullanılmadığının İdare Tarafından Denetlenmemesi
6. Memur Öğle Yemeği Hizmetinin İhalesiz Olarak Protokolle Karşılanması
7. Parasal Limitler Dahilindeki Mal ve Hizmet Alımlarında %10 Sınırı Aşan Kısım için Kamu İhale Kurumundan İzin Alınmaması
8. Spor Toto Teşkilat Başkanlığı İle Yapılan Reklam Anlaşması Gereğince Tahsil Edilecek Reklam Bedelinin Üniversite İktisadi İşletmesi Hesabına Yatırılması
9. Üniversite Bünyesinde Kiraya Verilen Alanların Bazılarında İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması
10. Üniversiteye Ait Uygulama Otelinin İktisadi İşletmeye İhalesiz Ve Bedelsiz Olarak İşlettilmesi ve Üniversite Kaynaklarının İktisadi İşletmeye Mevzuatına Aykırı Olarak Aktarılması

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.

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi 28.03.1983 tarih ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 03.07.1992 tarih ve 3837 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi ile eklenen ek madde 25 ile kurulmuştur.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesinin akademik yapısında rektörlük, senato, fakülte dekanlıkları, yüksekokul, enstitü, uygulama ve araştırma merkez müdürlükleri bulunmakta, idari yapısında ise üniversite yönetim kurulu, genel sekreterlik, daire başkanlıkları, hukuk müşavirliği ve müdürlükler yer almaktadır.

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

Üniversite bünyesinde; 21 fakülte, 3 yüksekokul, 4 enstitü, 16 meslek yüksekokulu ve 53 uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır.

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

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu

Ünvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	283	108	391
Doçent	227	74	301
Doktor öğretim üyesi	384	105	489
Öğretim görevlisi	483	78	561
Araştırma görevlisi	361	123	484
Toplam	1.738	488	2.226

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idare	543	272	815
Sağlık	44	201	245
Avukatlık	3	2	5
Teknik	124	52	176
Yardımcı	98	66	164
Sözleşmeli(*)	44	35	79
İşçi	355	6	361
Toplam	1.211	634	1.845

(*) 3 canlı model dahil

Üniversitede 2023 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 2.949’dur. Ayrıca Üniversitede 6 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli II sayılı cetvelin, (A) “Özel Bütçeli İdareler” bölümünde yer alan Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, merkezi yönetim bütçe kanunu ile verilen hazine yardımı ve öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

Üniversitenin ekonomik sınıflandırma açısından 2023 yılına ait ödenek dağılımı ve yıl sonu harcama gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

Gider Türü	Ödenek(TL)	Gerçekleşme(TL)	Gerçekleşme Oranı(%)
Personel Giderleri	1.136.398.493,00	1.131.235.092,91	99,55
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	159.791.643,00	159.465.856,36	99,80
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	131.258.352,64	112.822.569,99	85,95
Cari Transferler	61.813.374,00	59.459.667,28	96,19
Sermaye Giderleri	164.637.000,00	89.619.657,72	54,43
Sermaye Transferleri	-	-	-
Toplam	1.653.898.862,64	1.552.602.844,26	93,88

2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 1.191.000.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 462.898.863,00 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 1.653.898.862,64 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %93,88'i olan 1.552.602.844,26 TL kullanılmıştır.

2023 yıl sonu itibarıyla bütçe giderleri 1.552.602.844,26 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçenin %93,88'i kullanılmıştır. Personel giderlerinde 1.136.398.493,00 TL ödeneğin 1.131.235.092,91 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 159.791.643,00 TL ödeneğin 159.465.856,36 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 131.258.352,64 TL ödeneğin 112.822.569,99 TL'si, cari transferlerde 61.813.374,00 TL ödeneğin 59.459.667,28 TL'si, sermaye giderlerinde 164.637.000,00 TL ödeneğin 89.619.657,72 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2023 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus, Kalkınma Ajansı, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü destekleri ile Avrupa Birliği hibelerinden toplam 21.815.318,96 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

2023 yılı bütçe gelirleri tahmin ve gerçekleşme bilgileri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26.388.000,00	39.912.584,57	151,25
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.146.196.000,00	1.502.409.338,38	131,08
Diğer Gelirler	18.416.000,00	24.926.189,27	135,35
Sermaye Gelirleri	-	-	-
Toplam	1.191.000.000,00	1.567.248.112,22	131,59
Gelirlerden Ret ve İadeler (-)	-	1.027.072,31	-
Net Toplam	1.191.000.000,00	1.566.221.039,91	

2023 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 1.191.000.000,00 TL olup, Üniversitenin yıl sonunda net bütçe geliri 1.566.221.039,91 TL olarak gerçekleşmiştir.

Dönem faaliyet geliri 1.836.719.754,99 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 1.027.072,31 TL ve faaliyet gideri 1.709.979.475,56 TL olan Üniversite, 2023 yılını 125.713.207,12 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

-Döner Sermaye İşletmesinin 2023 yılı gelir toplamı 9.653.299,90 TL, gider toplamı 10.177.054,36 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 523.754,46 TL zarar ile tamamlanmıştır.

-İktisadi İşletmenin 2023 yılı gelir toplamı 16.195.245,48 TL, gider toplamı 12.411.070,80 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 3.784.174,68 TL kâr ile tamamlanmıştır.

Ayrıca Üniversite, teknoloji geliştirme bölgesinin tespitine ilişkin 11.11.2015 tarih ve 29529 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 12.10.2015 tarih ve 8165 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden, 20.12.2016 tarih ve 9223 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi’nde ilan olunan Muğla Teknopark Yönetici AŞ’nin ortağıdır. Adı geçen Şirketin kuruluş sermayesi 10.000.000 TL olup Üniversitenin 5.000.000 TL’si aynı, 100.000 TL’si nakdi sermaye olmak üzere 5.100.000 TL’lik %51 oranında ortaklığı bulunmaktadır. Üniversite, kuruluş sermayesi 240.000,00 TL olan İnova Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Teknoloji Transfer Ofisi AŞ’nin sermayesinin tamamına sahiptir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 49’uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde; Sayıştay Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla genel yönetim kapsamında olan üniversitelerin muhasebe ve raporlama standartları Kurul tarafından belirlenen kurallara tabidir. Kamu İdaresi ayrıca adı geçen Kanun’un 80’inci maddesinin 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.

Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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.

Denetime sunulan belgeler:

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanun uyarınca iç kontrol sistemi; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir. 2023 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, Üniversite iç kontrol sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları kısmen belirlenmiştir. İç kontrol standartlarına uygun olarak Personel Daire Başkanlığından mali işlemlerle ilgilenen birimlere zamanında ve düzenli olarak personel ödemelerine veri teşkil eden belgelerin gönderilmesini sağlamaya yönelik yazılı prosedürlerin belirlenmesi gerekmektedir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tüm unsurları kapsayacak şekilde belirlenmediğinden eksiktir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdarenin performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede

yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 3’ü doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi 2023 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: Taşınmazlara Ait Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Kayıtlı Değerine Eklenmemesi

Taşınmazlara ait bakım ve onarım niteliğindeki değer artırıcı harcamaların, ilgili varlığın kayıtlı değerine eklenmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklar hesap grubunda yer alan "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplanmasında dikkate alınacağı ve bunlar dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım, onarım ve harcamaların gider olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" konulu 47 sıra No.lu Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te yer alan taşınmazlar için 114.000,00 TL'yi aşan ve değer artırıcı harcama olarak kabul edilen giderlerin ilgili duran varlığın maliyetine ekleneceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda, taşınmazlar için 114.000,00 TL'yi aşan bakım, onarım, tamir mahiyetindeki harcamalardan değer artırıcı nitelikte olanların 630 Giderler Hesabı yerine ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine eklenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen bakım-onarım harcamaları, taşınmazlarda kullanılan asansörler, güç kaynakları, yangın söndürme sistemleri vb. kısımların periyodik bakımları ile birden çok taşınmaza ait toplu olarak ihale edilen küçük onarım yapım işlerini kapsadığını bu nedenle, yapılan harcamaların tek bir taşınmaz başına hesaplanan kısmı, değer artırıcı harcama olarak kabul edilecek tutarın altında kaldığı için ilgili varlıkların kayıtlı değerine eklenmediğini ifade etmiş olsa da söz konusu harcama tutarları "MSKÜ Marmaris Turizm MYO Binaları Tadilatı Yapım İş'i" ne aittir. Dolayısıyla ilgili tutarın maddi duran varlık hesabına kaydı gerekmektedir.

Sonuç olarak, Üniversitede 2023 yılında yapılan bakım ve onarım harcamalarından varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran 5.570.439,09 TL tutarındaki harcamanın ilgili duran varlıkların kayıtlı değerine eklenmeyerek

gider kaydedilmesi sonucunda; bilançoda 252 Binalar ve 630 Giderler Hesabında hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Nakden Alınan Şartlı Bağış ve Yardımların Yükümlülük Hesaplarına Alınmadan Gelir Kaydedilmesi

Üniversite adına 2023 yılında nakden ve şartlı gerçekleşen 4.707.686,83 TL tutarındaki bağışın; yükümlülük hesaplarında takip edilmesi yerine doğrudan 600 Gelirler Hesabına kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 41'nci maddesinde; şartlı bağış ve yardımların alındığında tahsis amacına uygun olarak kullanılmak üzere ilgili hesaplara, karşılıklarının ise yükümlülük olarak şartlı bağış ve yardımın amacı gerçekleştikçe gelir hesabına kaydedileceği açıkça belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda yer verilen hükmüne istinaden Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü 17.04.2018 tarih ve 90192509-677 sayılı yazı ile 5018 sayılı Kanun'un I, II ve III sayılı cetvelinde sayılan tüm kamu idarelerine detaylı hesap planlarında gerekli yardımcı hesapların tanımlamalarının yapıldığından bahisle; şartlı bağış ve yardım olarak alınan nakit tutarların bir taraftan 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara borç, ilgisine göre 380 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı ya da 480 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına alacak, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, bu tutarların şart kılınan amaç doğrultusunda kullanılmasını müteakip 380 Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceğini bildirmiştir.

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından nakit olarak alınan ve tamamı gelir olarak kaydedilen şartlı bağış ve yardımların yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak yükümlülük hesaplarına 380 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı ve/veya 480 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına alınmadan doğrudan 600 Gelir Hesabına kaydedildiği; 2023 yılı sonu itibarıyla henüz kullanılmayıp ertesi yıla devreden 1.805.024,45 TL tutarında nakit şartlı bağışın bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; 2023 yılında alınan 4.707.686,83 TL tutarındaki nakit bağışın yükümlülük hesabı olan 380 ve 480 No.lu hesaplara alınmadan doğrudan gelir kaydedilmesi, hem muhasebenin dönemsellik ilkesine aykırılığa, hem de bilanço hesaplarından olan 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının 1.805.024,45 TL kadar eksik görünmesine neden olmuştur.

BULGU 3: Üniversitenin Davalardan Kaynaklanan Borçlarının ve Yükümlülüklerinin Mali Tablolara Yansıtılmaması

Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlardan bazıları için kamulaştırılmaksızın el atıldığı iddiasıyla açılan ve tazminat talep edilen davalar bulunmakta olup bu davalara ilişkin karşılık tutarlarının mali tablolarda gösterilmediği anlaşılmıştır.

19 No.lu Devlet Muhasebesi Standardında yükümlülük doğuran geçmişteki bir olay, sorumluluk doğuran olay olarak adlandırılır. Sorumluluk doğuran olay ise bir kurum ya da kuruluşu, yükümlülüğü yerine getirmesi dışında gerçekçi bir alternatifte sahip olmadığı bir durumla karşı karşıya bırakan, açık veya zımni kabulden doğan bir yükümlülük getiren olaydır. Bir olayın sorumluluk doğuran olay olarak nitelendirilmesi için, kurum ya da kuruluşun söz konusu olayın doğurmuş olduğu yükümlülüğü yerine getirmekten daha gerçekçi bir seçeneğinin olmaması gerekir. Sözü edilen durum sadece yükümlülüğün yerine getirilmesinin kanunen zorunlu olması veya olayın (kurum ya da kuruluşa ait bir olay da olabilir), söz konusu kuruluşun ilgili yükümlülüğü yerine getireceğine dair diğer taraflar nezdinde geçerli beklentiler yarattığı, zımni kabulden doğan bir yükümlülük olması durumlarında oluşur. Yükümlülük ise geçmişteki işlem ve olaylardan doğan ve ödenmesi sonucunda, idarenin ekonomik kaynak ve değerlerinde azalma gerçekleşmesi beklenen, idareye ait mevcut borç ve sorumluluktur.

19 No.lu Standartta mali tabloların, kuruluşun gelecekteki olası mali durumuyla değil raporlama tarihindeki mali durumuyla ilgilendiği, bu nedenle, gelecekte faaliyete devam etmek için katlanılacak maliyetler için karşılık ayrılmayacağı, mali durum tablosunda yer alan yükümlülüğün sadece raporlama tarihi itibarıyla mevcut olan yükümlülük olduğu belirtilmiş, karşılık olarak mali tablolara yansıtılan tutarların, kurum ya da kuruluşun gelecek dönem faaliyetlerinden bağımsız, geçmiş dönemlerde oluşmuş olaylardan kaynaklanan yükümlülükler olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Standartta şu koşulların varlığı halinde karşılıkların mali tablolara yansıtılacağı yer almakta olup bunlar;

- 1) Geçmiş bir olaydan kaynaklanan açık veya zımni bir yükümlülüğün bulunması,
- 2) Yükümlülüğün yerine getirilmesi için ekonomik fayda veya hizmet sunumu potansiyeli içeren kaynakların kurum ya da kuruluştan çıkmasının muhtemel olması,
- 3) Yükümlülük tutarının güvenli bir biçimde tahmin edilebiliyor olmasıdır.

Yukarıda yer verilen Devlet Muhasebe Standardındaki açıklamalar uyarınca, kamulaştırmaz el atma davalarına konu olup sonucu kesinleşenlerle ilgili doğmuş ve ödenecek hale gelmiş borçlarının yanı sıra, aynı konuda devam eden davaları nedeniyle kaynaklarında azalma gerçekleşmesi beklenen, dolayısıyla karşılık ayırması gereken borç ve sorumlulukları bulunmaktadır.

19 No.lu Standarda göre karşılıklar; mevcut bir yükümlülük olduklarından ve yükümlülüğün ifası için ekonomik fayda veya hizmet sunumu potansiyeli içeren kaynakların kurum ya da kuruluştan çıkması gerekeceğinden, yükümlülük olarak muhasebeleştirilmelidir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 379-479 Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesaplarının niteliğine ilişkin hükümleri ihtiva eden 293 ve 344'üncü maddelerinde kamu idarelerinin; geçmişteki bir olay sonucunda, kontrolünde olmayan gelecekteki belirsiz olayların gerçekleşmesi ya da gerçekleşmemesi ile teyit edilebilecek olan ve ekonomik bir fayda veya hizmet potansiyeli içeren kaynakların çıkışı güvenilir ve gerçekçi bir şekilde ölçülebilen yükümlülükleri için ayrılan karşılıklardan kısa-uzun vadeli olan ve Yönetmelik'te diğer hesaplarla ilişkilendirilmeyenlerin bu hesaplara kaydedeceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespitlere katılmış olup, konuya ilişkin çalışmaların başladığı bilgisi verilmiştir.

Sonuç olarak; Üniversite aleyhine açılmış olan davalarla ilgili tazminat ödenmesi veya kamulaştırma bedeli gibi yükümlülüklerin 379-479 No.lu hesaplar ile mali tablolarda gösteriminin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Alt Yüklenici Çalıştırılan Yapım İşlerinde Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

Yapım işlerinin incelenmesinde, alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen ihalelerde alt yüklenici yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “*Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları*” başlıklı 20’nci maddesinin 1’inci fıkrasında;

“4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 10’uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11’inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58’inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53’üncü maddesinin (b) bendinin 8’inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararı’nda belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 26’ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar. Ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren istekliler bu işte alt yüklenici olamazlar. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortakları da alt yüklenici olarak çalıştırılmazlar” hükmü yer almaktadır.

Bu mevzuat hükmünde ‘ihalelere katılmaktan yasaklı olmama’ yapım işlerinde alt yüklenici olabilmenin şartları arasında sayılmıştır. Bu nedenle, alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen yapım işi ihalelerinde; işin asıl yüklenicisi gibi, alt yüklenicilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanması ve Kamu İhale Kurumu’ndan buna ilişkin teyit alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Üniversite tarafından alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen bazı yapım işlerinde alt yüklenicilerin ihaleden yasaklı olup olmadığının sorgulanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespitlere katılmış olup, söz konusu hususa ilişkin bundan sonraki süreçte yasaklılık kontrollerinin yapılacağı bilgisi verilmiştir.

Sonuç olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’ne aykırılık teşkil eden bu hususun mevzuat hükümleri doğrultusunda düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Öğretim Üyesi Kadrolarına Alım İlanlarında Objektif Kriterlere Aykırı Hususlara Yer Verilmesi

Üniversitede bulunan öğretim üyesi kadrolarına, eşitlik ve liyakat ilkelerine aykırı atamalar yapıldığı tespit edilmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Kanun önünde eşitlik" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"... Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde (...)1 kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." denilmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun;

"Doktor Öğretim Üyesi" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"... c) Yükseköğretim kurumları, doktor öğretim üyesi kadrosuna atama için Yükseköğretim Kurulunun onayını almak suretiyle, münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacıyla yönelik olarak, bilim disiplinleri arasındaki farklılıkları da göz önünde bulundurarak, objektif ve denetlenebilir nitelikte ek koşullar belirleyebilirler."

"Profesörlüğe yükselme ve atama" başlıklı 26'ncı maddesinde ise;

"... Üniversiteler, profesörlüğe yükseltilerek atama için aranan bu asgari koşulların yanında, Yükseköğretim Kurulunun onayını almak suretiyle, münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacıyla yönelik olarak, bilim disiplinleri arasındaki farklılıkları da göz önünde ..."

hükümleri yer almaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin;

"Dürüstlük ve tarafsızlık" başlıklı 9'uncu maddesinde,

"Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, ... Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar. ..." denilmektedir.

Anayasa'nın yukarıda değinilen 10'uncu maddesi ile Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yine yukarıda değinilen 9'uncu maddesi uyarınca, kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken, eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Yine Kanunlarla kamu görevlilerine verilen takdir yetkisi kamu yararı ve hizmetin gerekleri ile sınırlıdır. Kamu görevlileri bu yetkilerini kullanırken eşitlik ve tarafsızlık ilkesine bağlı kalmak zorundadırlar.

Üniversitece 2023 yılı içerisinde öğretim üyesi alımı amacıyla çeşitli tarihlerde ilanlar verilmiş, atama yapılacak kadrolara ilişkin olarak 2547 sayılı Kanun'un yukarıda da değinilen maddeleri uyarınca bazı ek kriterler getirilmiş ve boş bulunan kadrolar için öğretim üyesi atamaları gerçekleştirilmiştir. Getirilen söz konusu ek kriterlere örnek verecek olursak;

- İonia demir çağı arkaik dönem yerleşim sistemleri, ölü gömme gelenekleri ve anıtsal mimari bezemeleri alanında çalışmaları olmak,

- Doçentliğini nicel karar yöntemleri alanında almış olmak ve sağlam ridge regresyon analizi alanında çalışmaları olmak,

-Böceklerle ilgili faunistik ve sistematik çalışmalar yapmış olmak, entomopatojen funguslar konusunda ve uçucu yağların böcekler üzerinde toksit etkileri ile ilgili çalışmaları olmak,

- Demokrat parti, mübadele, ermeni sorunu ve cumhuriyet döneminde eğitim konularında çalışmaları olmak,

- Fiziksel aktivite, transteorik moel, yaşlı sağlığı, kadın kanserleri ve namus ile ilgili çalışmaları olmak.

Yukarıda yer verilen örneklerde de görüleceği üzere, alımı yapılacak öğretim üyeliği kadroları için ek kriterler getirilirken, 2547 sayılı Kanun'un 23 ve 26'ncı maddelerinde ifade edilen objektif ve denetlenebilirlik ilkelerine riayet edilmemiş, ilanlarda spesifik ve belli bir kişiyi çağrıştıran şartlar istenmiştir. Bunun sonucunda da alım yapılacak kadroların tamamına yakını için sadece birer kişi başvuru yapabilmiş ve aynı kişiler kadrolara alınmıştır.

Yükseköğretim Kurulu tarafından hazırlanan ve internet sitesinden de ilan edilen "Akademik kadro ilanlarında aranan ek koşullara ilişkin" bilgi notunda, tüm üniversitelere yönelik olarak da söz konusu hususa değinilmiştir. Bilgi notunda, konu hakkında Yükseköğretim Kuruluna gelen şikayet dilekçelerinde; üniversitelerin akademik personel alımı

İçin ilana çıktığı kadrolara ilişkin olarak ek koşullar belirlendiği, ancak söz konusu ek koşulların bir adayı işaret edecek biçimde spesifik olarak belirlendiği ve böylece ilana diğer adayların katılımının engellendiği, ilanlara konulan ek koşullar yoluyla belirli kişilerin alınarak üniversitede kadrolaşmaya gidildiği şeklinde iddialar yer aldığı, yapılan inceleme ve soruşturmalarda Üniversiteler tarafından çıkarılan bazı ilanlarda yer alan ek koşulların belirli bir adayı tanımlamaya yönelik olarak ve akademik rekabeti engelleyecek biçimde belirlenebildiği, ataması yapılan kişilerin yayınları ile belirlenen ek koşul arasında büyük benzerlikler bulunduğu ve hatta bazı atamalar için doğrudan ataması yapılan kişilerin yüksek lisans ya da doktora tez başlıklarının ek koşul olarak belirlendiği, bazı ilanlarda bilimsel kaliteye bilim disiplinleri arasındaki farklılıklarla açıklanamayacak ölçüde kısıtlayıcı ve rekabeti engelleyici koşullar belirlendiğinin görüldüğü, bunun akademik rekabeti engelleyecek nitelikte olmasının, Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na aykırılık teşkil edeceği, tesis edilen işlemin dava konusu edilmesi halinde yargı makamları tarafından atama işleminin iptal edileceği, buna bağlı olarak üniversitenin işleyişi üzerinde olumsuz etkiler yaratacağı ve kişiler açısından mağduriyetler yaratacağı, söz konusu atama işleminde rol alan yetkililer açısından idari ve cezai sorumluluklar doğuracağına açık olduğu, bu doğrultuda verilmiş bulunan yargı kararlarının bulunduğu, ifade edilmiştir.

Üniversite'nin çıkmış olduğu ilanlarda belirlediği ek koşulların kişiyi tanımlamaya yönelik olarak akademik rekabeti engelleyecek nitelikte olmasının, Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na aykırılık teşkil ettiği ve Üniversite'nin Kanunlarla belirlenen amaçlarına ulaşması açısından risk oluşturduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Bilimsel Araştırma Projesine İlişkin Alımlarda Muayene ve Kabul Komisyonu Yapısının Mevzuatla Uyumlu Olmaması

Üniversite tarafından desteklenen Bilimsel Araştırma Projesinde (BAP) satın alınan malın muayene ve kabul işlemleri için yapılan görevlendirmede komisyonunun mevzuatla uyumlu olmayan şekilde oluşturulduğu görülmüştür.

26.11.2016 tarih ve 29900 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik'in "*Gelirler ve ödeneklerin kullanımına ilişkin ilkeler*" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde, bilimsel araştırma projelerinde özel hesaptan yapılacak mal ve hizmet alımlarında (ön ödeme alınarak yapılan alımlar hariç) 01.12.2003 tarihli ve 2003/6554 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Yükseköğretim Kurumları Tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun

3'üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Karar hükümlerinin uygulanacağı düzenlemesine yer verilmiştir.

Yükseköğretim kurumları tarafından, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (f) bendi uyarınca yürütülen ve desteklenen araştırma ve geliştirme projeleri için gerekli mal ve hizmet alımlarında uygulanacak usul ve esasların belirlendiği 2003/6554 sayılı BKK (Bakanlar Kurulu Kararı) Eki Esasların "*Denetim, muayene ve kabul işlemleri*" başlıklı 50'nci maddesinde mal, hizmet veya yapılan işin muayene ve kabul işlemlerinin, idare tarafından kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonu tarafından yapılacağı; doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlarda, ihale yetkilisinin onayı alınmak kaydıyla, idare personeli arasından bir veya daha fazla kişi görevlendirilerek denetim ve muayene, kabul işleminin yapılacağı düzenlenmiştir.

Söz konusu 50'nci maddenin ikinci fıkrasında da sözleşmede hüküm bulunması halinde imalat ve üretim süreci gerektiren işlerde proje yöneticisi veya uygun göreceği araştırmacının belirli aşamalarda denetim yapabileceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, muayene ve kabul komisyonu;

1. İdare tarafından görevlendirilecek en az üç kişiden oluşacak,
2. Doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlarda "İdare personeli" arasından görevlendirme yapılacak,
3. İmalat ve üretim sürecinin sözkonusu olduğu durumlarda proje yöneticisi veya araştırmacı denetim görevi ile görevlendirilebilecektir.

Yapılan incelemede, araştırma ve geliştirme projesinin ihtiyacına yönelik olarak, Esaslar'ın 21/d bendi kapsamında, doğrudan temin yöntemiyle yapılan mal alımlarda muayene ve kabul komisyonunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak, araştırma ve geliştirme projesinde "bursiyer" olarak çalışan yüksek lisans öğrencisinin görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Kamu hizmetinin sunulmasında görev alanlar aynı zamanda kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludurlar. Bu sorumluluk kavramı içerisinde yer alamayan "bursiyerin" muayene ve kabul komisyonunda görevlendirilmesi, ileride doğabilecek muhtemel zararlarda sorumluluk tevcihi açısından risk yaratabilecektir.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespitlere katılmış olup, konuya ilişkin çalışmaların başladığı bilgisi verilmiştir.

Sonuç olarak, muayene ve kabul komisyonu tarafından kabul işlemi yapılmadan mal veya hizmet, yapım işlerinin kullanıma verilmesi mümkün olmadığından böyle önemli bir misyona sahip olan komisyonların oluşturulmasında İdarenin gerekli hassasiyeti göstermesi gerekmektedir.

BULGU 4: Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar*" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 242'nci maddenin beşinci fıkrasında, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal, hizmet ve yapım karşılığı tutarları 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedeceği ve ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

Üniversitenin muhasebe işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespitlerin uygulamadaki fiili durumdan kaynaklandığı, emanet hesapların farklı harcama birimleri adına kaydedildiği ve harcama birimleri tarafından belge hazırlama işlemlerinin gerçekleşme sürelerine bağlı olarak ödeme

taleplerinin muhasebe birimine farklı zamanlarda gönderildiği dolayısıyla yardımcı defterdeki emanete alınma sırası ile emanetin çıkış sırası arasında farklar oluşabileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyen ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Kiraya Verilen Kantin ve Kafeteryaların Kullanım Alanlarının Kira Sözleşmelerine Uygun Olarak Kullanılıp Kullanılmadığının İdare Tarafından Denetlenmemesi

Üniversite kampüsünde kiraya verilen kantin ve kafeterya işletmecilerinin kira sözleşmesinde tahsis edildiği bildirilen alan sınırlarını ihlal edip etmedikleri konusunda herhangi bir denetime tabi olmadıkları; işletmeciler tarafından kira sözleşmelerine aykırı olarak, kiralanan alandan daha fazla alanın işgal edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve Taşınmaz İşlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarda düzenlenir.*" denilmiş,

Aynı Kanun'un 48'inci maddesi ile kamu idarelerinin yönetimindeki mallarının (taşınır ve taşınmaz) yönetim ve kullanma işlemlerinin verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre yapılması gerektiği; bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Üniversite'nin mülkiyeti veya kullanımında olan alanlardaki kantin, kafeterya, çay ocağı vb. yerler 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde kiraya verilirken kiracının kullanımına verilen alanların yerleri ve yüzölçümleri kira şartnameleri ve sözleşmeleriyle belirlenmektedir. Kiraya verilen taşınmazların şartname ve sözleşmeye uygun kullanılıp

kullanılmadığının denetimi sorumluluğu idareye ait olup ortaya çıkan işgallerin bertaraf edilmesi yükümlülüğü de bu çerçevede kurum yönetimine aittir.

Söz konusu kantin ve kafeteryalarda yapılan fiziki denetimde; kiracıların kullanımına verilen alanların bazılarının İdarenin bilgisi dışında usulsüz olarak genişletildiği, bazı kantin ve kafeteryaların kiracı tarafından İdareye haber vermeksizin keyfi olarak kapatıldığı görülmüştür.

Kiracıların, üniversite ve hazine taşınmazlarındaki kiraladıkları alanları sözleşmelerine aykırı olarak kullanması (genişletmesi, kapatması vb.) kamu menfaatlerinin ihlal sonucunu doğurmaktadır.

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

5018 sayılı Kanun'un kamu idarelerine ait malların kullanımına ve yönetimine ilişkin ilkelerinin gereği olarak, İdarenin söz konusu taşınmazların sözleşme ve şartnamelerine uygun kullanımını sağlayacak tedbirleri alması yasal bir zorunluluktur.

BULGU 6: Memur Öğle Yemeği Hizmetinin İhalesiz Olarak Protokolle Karşılanması

Üniversite bünyesinde çalışan memurlar için alınan öğle yemeğinin ihalesiz olarak bir firmadan temin edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili 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.*" denilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

"Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

...”

“Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ise;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. ...

...”

hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, her türlü kamu kaynağını kullanan görevliler kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar. Yine söz konusu kamu görevlileri, kamu kaynağı kullanılarak yapılacak alımlarda saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak zorundadırlar. Kanun koyucu Kanun’un 5’inci maddesinde belirlenen zorunlulukların yerine getirilebilmesi için 4734 sayılı Kanun ile gerekli tüm düzenlemeleri hüküm altına almıştır. Buna göre bu Kanun kapsamında yapılacak tüm alımlarda uygulanması gereken temel ihale usulü açık ihaledir. Açık ihale dışında yapılabilecek alım usulleri ise Kanun’da saymak suretiyle açıkça belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, Üniversitece gerçekleştirilen memur öğle yemeği alımının 4734 sayılı Kanun’un yukarıda da değinilen hükümlerine uyulmaksızın, bir firmadan ihalesiz olarak düzenlenen bir protokol ile gerçekleştirildiği ve yenen yemek adedi kadar ve söz konusu protokolda belirlenen tutar üzerinden firmaya ödemede bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle, yemek yiyen personel sayısının azlığı sebebiyle ihale yapılmadan, öğrenci yemek ihalesinde oluşan fiyat üzrinden memurlara yemek alımı yapıldığı, böylelikle tasarruf sağlandığı, uyarımız neticesinde bu uygulamadan vazgeçilerek öğrenci ve memur yemek ihalesinin birleştirilerek yapılmaya başlanıldığı ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un yukarıda da değinilen 2'nci maddesi uyarınca üniversiteler kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde bu Kanun hükümlerine tabidirler. Üniversitece Kamu ihale Kanunu'nun ilgili tüm hükümleri açıkça ihlal edilerek yemek hizmeti ihalesiz olarak düzenlenen bir protokol ile bir firmadan karşılanması ve Kanun'un saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygun düşmemektedir.

BULGU 7: Parasal Limitler Dahilindeki Mal ve Hizmet Alımlarında %10 Sınırı Aşan Kısım için Kamu İhale Kurumundan İzin Alınmaması

Üniversite tarafından doğrudan temin için belirlenen limitler kapsamında yapılan alımlarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen %10 sınırının aşıldığı ancak bunun için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde; ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alım yapılabileceği açıklanmış ve ilgili maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilindeki idarelerin 2023 yılı için 431.810,00 TL'ye kadar olan ihtiyaçlarını bu bent kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinde ise; idarelerce uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde, yukarıda bahsedilen 22'nci madde için belirtilen limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2021 tarihinde yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'de, Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendinin nasıl uygulanacağı "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddede düzenlenmiştir. Buna 22'inci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde, bütçe sahibi olan kamu idarelerinin yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarını dikkate almaları; %10 oranını ise mal

alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı hesaplamaları gerekmektedir. Ayrıca %10 oranının aşılmaması idareler tarafından takip edilmeli, söz konusu oranının aşılabacağı anlaşılmaması halinde Kamu İhale Kuruluna başvuru yapılmalıdır. Ayrıca Tebliğ’de oran aşıldıktan sonra yapılan başvuruların Kurulca reddedileceği belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ’in “Başvuru işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde ise; başvuru işlemlerinin ne şekilde yapılacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, Üniversitede mal alımları için bütçe konulan ödenek toplamının 157.379.667,64 TL, yıl içerisinde 22/d kapsamında yapılan toplam mal alımı harcamasının 17.693.863,69 TL olduğu; hizmet alımları için bütçeye konulan ödenek toplamının ise 5.598.387,00 TL, yıl içerisinde 22/d kapsamında yapılan toplam hizmet alımı harcamasının 1.213.492,53 TL; tespit edilmiştir. Ancak yapılan alım tutarının, bu alımlar için bütçeye konulan ödeneğin %10’unu aştığı ve Kamu İhale Kurumundan da izin alınmadığı anlaşılmıştır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 60’ıncı maddesinde “... 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; Kanun'un temel ilkeleri ve ilgili maddelerde belirlenen kurallara uymasının önemine vurgu yapılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespitlere katılmamış olup, konuya ilişkin çalışmaların başladığı bilgisi verilmiştir.

Bu çerçevede, kamu idarelerinin ihtiyaçlarının temininde mevzuata uyulmasında azami özen gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Spor Toto Teşkilat Başkanlığı İle Yapılan Reklam Anlaşması Gereğince Tahsil Edilecek Reklam Bedelinin Üniversite İktisadi İşletmesi Hesabına Yatırılması

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile Üniversite arasında imzalanan reklam anlaşması uyarınca, Üniversitenin Marmaris Uygulama Oteli tefrişatında kullanılmak üzere tahsil edilen tutarların doğrudan Üniversite İktisadi İşletmesinin banka hesaplarına yatırıldığı ve söz konusu malzemelerin ihalesiz olarak temin edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme" başlıklı 8'inci maddesinde aynen:

"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."

denilmektedir.

4734 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde de, kamu kurumlarının her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile Üniversite arasında düzenlenen reklam sözleşmesinin 4'üncü maddesi ile sözleşmenin konusunun Marmaris Turizm Meslek Yüksekokuluna ait ek hizmet binasının bakım onarımının yaptırılabilmesi amacıyla, bu tesiste Teşkilat Başkanlığının reklamlarına yer verilmesi karşılığında rektörlüğe reklam bedeli verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi olduğu, 6'ncı maddesinde reklam bedelinin ödenmeden önce Rektörlüğün vergi borcu olmadığına dair ilgili kuruluştan alınmış yazının Teşkilat Başkanlığına gönderilmesi gerektiği, ödeme yapılacak iban numarasının yine Teşkilat Başkanlığına gönderilmesinin gerektiği, gönderilen reklam bedelinin münhasıran sözleşme konusu iş haricinde harcanamayacağı, Rektörlüğün sözleşmede belirtilen hususları yerine getirmemesi durumunda reklam bedelinin yasal faizi ile birlikte Teşkilat Başkanlığına ödeneceği, hüküm altına alınmış ve söz konusu sözleşme Spor Toto Teşkilat Başkanlığı yetkilisi ile Üniversite Rektörünce imza altına alınmıştır.

Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile Üniversite arasında düzenlenen reklam sözleşmesi ile Marmaris ilçesinde bulunan Marmaris Turizm Yüksekokuluna ait ek hizmet binasının (uygulama oteli) bakım onarımı ve tefrişatı için gerekli giderin, Gençlik ve Spor Bakanlığı ve Spor Toto Teşkilatının reklam afişlerine yer verilmesi karşılığında teşkilat başkanlığınca karşılanması hususunda anlaşılmıştır.

Bu reklam anlaşması uyarınca, uygulama otelinin tefrişatı için Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca gönderilen 4.274.336,40 TL Üniversite banka hesaplarına aktarılmaksızın doğrudan İktisadi İşletmeye ait banka hesabına göndertilmiş ve İktisadi İşletme bünyesinde

herhangi bir mevzuat hükmüne tabi olmaksızın harcanmıştır. Bu şekilde elde edilen kaynağın ve bu kaynağın harcanması neticesinde edinilen varlıkların Üniversite muhasebe kayıtlarında takip edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince verilen cevapta özetle, Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile yapılan sözleşme uyarınca idareye reklam bedeli ödenebilmesi için idareden fatura talep edildiği, bunun üzerine de Muğla Vergi Dairesi Başkanlığından görüş istendiği, Muğla Vergi Dairesi Başkanlığı tarafından gönderilen yazıda, konu ile ilgili olarak Marmaris Vergi Dairesi Müdürlüğünce, Marmaris Turizm Meslek Yüksekokuluna ait ek hizmet binası hakkında düzenlenen yoklama fişinde, söz konusu adreste Marmaris Turizm Meslek Yüksekokulunun uygulama oteli olarak İktisadi İşletme tarafından otel-konaklama hizmeti verildiğinin tespit edildiği, Üniversite Marmaris Turizm Meslek Yüksekokulu Ek Hizmet binasında Spor Toto Teşkilat Başkanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığının reklamlarının yer alması nedeniyle verilen reklam hizmeti için yapılacak ödemeye istinaden İktisadi işletme tarafından Spor Toto Teşkilat Başkanlığı adına fatura düzenlenmesi gerektiğinin bildirildiği, buna göre İktisadi İşletmesi tarafından düzenlenen hizmet faturaları karşılığı elde edilen gelirin Marmaris Turizm Meslek Yüksekokulu Uygulama Otelinin bakım-onarımı ve tefrişinde kullanıldığı, bu kapsamda gerçekleştirilen yapım işlerinin Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı tarafından düzenlenen ihale ile yapıldığı, mal alımlarının ise İktisadi İşletme tarafından gerçekleştirildiği, alımlar için ödenen KDV tutarlarının İktisadi İşletmenin KDV beyannamesinde ödeyeceği toplam vergiden indirilmesinin sağlandığı, ifade dirmiştir.

Öncelikle, Spor Toto Teşkilat Başkanlığınca istenilen faturalar, işin yapılmasına ilişkin olarak yüklenici tarafından düzenlenecek faturalardır. Üniversiteden bu anlamda talep edilen bir fatura söz konusu değildir. Muğla Vergi Dairesi Başkanlığı tarafından gönderilen yazı, üniversitenin yazısına istinaden gönderilen bir yazıdır. Zira o adreste vergisel açıdan faaliyet gösteren iktisadi işletmedir. Bu nedenle Vergi dairesi iktisadi işletmenin fatura kesmesi gerektiğini ifade etmiştir. Yine idare cevabında, yapım işlerinin ilgili harcama mevzuatı çerçevesinde, Üniversite Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı tarafından ihale suretiyle gerçekleştirildiği, mal alımlarının ise hiçbir harcama mevzuatına tabi olmaksızın iktisadi işletme tarafından gerçekleştirildiği de açıkça ikrar edilmiştir. İdare cevabı bu anlamda bulgu konusu hususu destekler niteliktedir ki bulgumuzda da öne sürülen husus ta bununla ilgilidir. Yine idare cevabında, alınan malzemelerin iktisadi işletme kayıtlarına alındığı ifade edilmiş ise de söz konusu mallar Üniversitenin malıdır, iktisadi işletme bu tesisin işletmecisidir.

Her türlü kamu kaynağını kullanan kamu görevlilerinin, söz konusu kaynakların kullanılmasında, yürürlükteki mevzuat hükümlerine uygun olarak davranması, herhangi bir kurum yada kişinin menfaatiyle sonuçlanabilecek uygulamalara mahal vermemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Üniversite Bünyesinde Kiraya Verilen Alanların Bazılarında İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

Kampüs içerisinde kiralanan alanların yerinde incelenmesi neticesinde faaliyette bulunan işletmelerin bazılarında işyeri açma ve çalışma ruhsatının bulunmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, bu Yönetmeliğin amacının, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenlemek olduğu,

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde işyeri açma ve çalışma ruhsatının, Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verdikleri izin olduğu,

"İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde ise, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyerinin açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, işyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmadığı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı,

hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre Üniversite, müstecirler ile sözleşme imzalandıktan sonra kiraya verilecek alanlarda yürütülecek faaliyetlerle ilgili olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının alınmasını sağlaması ve sözleşme süresi içerisinde işletme ruhsatının iptal edilip edilmediğini kontrol etmesi gerekmektedir.

Mahallinde yapılan denetimlerde Üniversite içerisinde faaliyet gösteren kantin, kafe ve restoranların bazılarında (çay, kafe, yiyecek ve içecek alanı) işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

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

Sonuç olarak, sözleşmenin konusuna giren faaliyetlerin mevzuata uygun olarak temiz ve güvenilir bir şekilde sunumunun yapılabilmesini sağlamak amacıyla Üniversitenin bu konudaki kontrollerini yapması ve ruhsatı olmayan işyerlerinin ruhsatlarını temin ettirmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Üniversiteye Ait Uygulama Otelinin İktisadi İşletmeye İhalesiz Ve Bedelsiz Olarak İşlettilmesi ve Üniversite Kaynaklarının İktisadi İşletmeye Mevzuatına Aykırı Olarak Aktarılması

Üniversiteye ait Muğla İli Ula İlçesi Akyaka Mahallesiinde bulunan uygulama otelinin ihalesiz ve bedelsiz olarak Üniversitenin İktisadi İşletmesine işlettilirdiği ve Üniversite kaynaklarının iktisadi işletmeye aktarıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme zorunluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde aynen:

"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."

hükmüne yer verilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 2'nci maddesinde de kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması, olarak tanımlanmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1 inci maddesinde ise:

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür." denilmektedir.

Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğin "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde ise aynen:

“Bu Tebliğin amacı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu bankaları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerden dinlenme amacıyla veya diğer amaçlarla yararlanacaklardan alınacak yemek, konaklama ve diğer hizmet bedellerinin tespitinde ve elde edilen gelirlerin kullanımında uyulacak usul ve esasları belirlemektir.” hükmüne yer verilmiştir.

Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğin yukarıda yer verilen hükmü uyarınca, Üniversite bünyesinde kurulu uygulama otelinin bu tebliğ uyarınca işletilmesi esastır. Ancak, söz konusu uygulama oteli Üniversite İktisadi İşletmesi tarafından işletilmektedir.

2886 sayılı Kanun uyarınca, üniversitelerce gerçekleştirilecek kiralama işlemleri bu Kanun hükümlerine göre gerçekleştirilecektir. İktisadi işletmenin Üniversite bünyesinde kurulu olduğu ve ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığı dikkate alındığında söz konusu uygulama otelinin ihalesiz ve bedelsiz olarak iktisadi işletme tarafından işletilmesi doğru olarak kabul edilse bile, iktisadi işletmenin faaliyetlerinin Üniversitenin tabi olduğu harcama mevzuatına ve ilgili yasal düzenlemelere göre yürütülmesi gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde, Muğla ili Akyaka Mahallesinde bulunan ve Turizm Otelcilik Meslek Yüksek Okulu Bünyesinde kurulu bulunan uygulama oteli işletmesinin Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ ve 2886 sayılı Kanun hükümleri göz ardı edilerek ihalesiz ve bedelsiz olarak İktisadi İşletmeye verildiği, Üniversite personeli olan altı kişinin burada çalıştırılması suretiyle bu kişilere ödenen maaş sigorta vb. giderler vasıtasıyla Üniversite kaynaklarının aktarıldığı, tesisin işletilmesinden kaynaklanan ve iktisadi işletme tarafından karşılanması gereken bir takım giderlerin Üniversite bütçesinden karşılandığı, (Yapı İşleri Daire Başkanlığınca çeşitli tarihlerde alınan mal ve hizmet alımlarına ödenen tutar 275.284,39 TL) Üniversite tarafından herhangi bir yasal dayanağa sahip olmaksızın düzenlenen İktisadi İşletme Yönergesi ile ihdas edilen iktisadi işletme genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve işletme müdürüne 2023 yılı içerisinde maaş, fazla çalışma ve sosyal güvenlik kurum karşılığı olarak 1.106.872,47 TL ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Kaldı ki, yukarıda bahsi geçen iktisadi işletme yönergesi ile iktisadi işletme de zaten bir yönetim kurulu oluşturulmuştur. Yönergeye göre, biri başkan olmak üzere beş üyeden oluşan bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Zaten beş yönetim kurulu üyesi bulunan bir iktisadi işletmede, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve işletme müdürü adları altında personel istihdam edilmesi 5018 sayılı Kanun’un yukarıda da

değınilen 8'inci maddesi ilkelerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim, büyük ölçüde kamu kaynağı kullanılarak ve kira bedeli de ödenmeksizin işletilen uygulama oteli, söz konusu yönerge ile ihdas edilen kadrolara ödenen maaş, fazla çalışma ve sosyal güvenlik kurum karşılıkları sebebiyle zarar etmiştir. Dolayısıyla, kamu kaynakları 5018 sayılı Kanun'un yukarıda değınilen hükmüne aykırı olarak kullanılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, iktisadi işletmenin Üniversite bünyesinde kurulu bir birim olduğu, dolayısıyla söz konusu yerin ihalesiz ve bedelsiz olarak işletilebileceğı ifade edilmiştir. Yukarıda da belirtildiğı üzere, her ne kadar iktisadi işletme Üniversite bünyesinde kurulmuş ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasa da, Üniversitenin bir birimi gibi işletilmemekte, Üniversite muhasebe sistemi dışında faaliyet göstermektedir. Söz konusu iktisadi işletme harcama yaparken herhangi bir harcama mevzuatına tabi olmaksızın bağımsız bir işletme olarak davranmaktadır. Bunun yanı sıra, yukarıda da ifade edildiğı üzere iktisadi işletmenin tüm zararı zaten bir yönetim kurulu varken istihdam edilen personelden kaynaklanmaktadır. Bu şekilde personel istihdam edilmesi bile açıkça bu işletmenin kamu idaresi bünyesinde faaliyet göstermediğinin göstergesidir.

Sonuç olarak, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakları etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanması ve söz konusu uygulama otelinin yukarıda bahsi geçen Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğı'ne göre işletilmesi gerektiğı değerlendirilmektedir.

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