



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR ÜNİVERSİTESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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
8.	EKLER.....	15

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu	2
Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu	2
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi	3
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi	4

KISALTMALAR

KOP: Konya Ovası Projesi

AB: Avrupa Birliđi

AŞ: Anonim Şirket

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Üniversitenin Döner Sermaye İşletmesindeki Ortaklık Payının Mali Tablolarda Eksik Yer Alması
2. Taşınmazlara Ait Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Varlığın Kayıtlı Değerine Eklenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi
2. Taşınmazlarda Cins Tashihinin Tamamlanmaması
3. Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadrolara Görevlendirmeler Yapılması

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.

28.03.1983 tarih ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 11.07.1992 tarih ve 3837 sayılı Kanun'a eklenen ek madde 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

Niğde Ömer Halisdemir 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 Cumhurbaşkanlığı tarafından, dekanlar ise

Yükseköğretim Kurulunca atanmaktadır.

Üniversite bünyesinde; 14 fakülte, 1 yüksekokul, 4 enstitü, 6 meslek yüksekokulu, 1 konservatuvar, 1 uzaktan eğitim merkezi ve 14 uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır.

Üniversitede 2022 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 1.837'dir. Ayrıca Üniversitede 7 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

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

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	132	50	182
Doçent	130	89	219
Doktor öğretim üyesi	301	146	447
Öğretim görevlisi	261	88	349
Araştırma görevlisi	229	135	364
Toplam	1.053	508	1.561

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idari	340	225	565
Sağlık	11	28	39
Avukatlık	2	3	5
Eğitim-öğretim			
Teknik	76	54	130
Yardımcı	66	25	91
Sözleşmeli	85	2	87
İşçi	204	1	205
Toplam	784	338	1.122

Üniversitenin bağlı olduğu kurum Yükseköğretim Kurulu, ilgili olduğu kurumlar ise Milli Eğitim Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli II sayılı cetvelin, (A) "Özel Bütçeli İdareler" bölümünde yer alan Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Merkezi Yönetim

Bütçe Kanunu ile verilen hazine yardımı ve öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 307.240.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 198.716.041,49 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 505.956.041,49 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %97,12'si olan 491.384.886,48 TL'si kullanılmıştır.

İdarenin ekonomik sınıflandırma açısından 2022 yılına ait ödenek dağılımı ve yıl sonu harcama gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

	Ödenek (1)	Gerçekleşme (2)	Gerçekleşme (2/1)
	(TL)		(%)
01 Personel Giderleri	322.258.091,00	320.604.025,98	99,49
02 Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.195.339,00	48.132.587,66	99,87
03 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	73.863.016,36	68.362.810,82	92,55
05 Cari Transferler	14.008.962,54	12.842.577,07	91,67
06 Sermaye Giderleri	47.630.632,59	41.442.884,95	87,01
07 Sermaye Transferleri	-	-	-
Toplam	505.956.041,49	491.384.886,48	97,12

2022 yıl sonu itibarıyla bütçe giderleri 491.384.886,48 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçenin %97,12'si kullanılmıştır. Personel giderlerinde 322.258.091,00 TL ödeneğin 320.604.025,98 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 48.195.339,00 TL ödeneğin 48.132.587,66 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 73.863.016,36 TL ödeneğin 68.362.810,82 TL'si, cari transferlerde 14.008.962,54 TL ödeneğin 12.842.577,07 TL'si, sermaye giderlerinde 47.630.632,59 TL ödeneğin 41.442.884,95 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2022 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus, Tarımsal Ar-Ge Proje Destekleri, KOP Destekleri, Kültür Bakanlığı Proje Destekleri ile AB hibe işlemlerinden toplam 13.350.947,11 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

2022 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 307.240.000,00 TL olan Üniversitenin, yıl sonunda gerçekleşen net bütçe geliri 496.400.218,32 TL'dir.

2022 yılı bütçe gelirleri tahmin ve gerçekleşme bilgileri Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

	Gelir Tahmini (1)	Gerçekleşen (2)	Gerçekleşme Oranı (2/1)
	(TL)		(%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.309.000,00	15.795.331,80	250,36
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	296.315.000,00	471.580.645,94	159,15
Diğer Gelirler	4.616.000,00	9.421.690,86	204,11
Sermaye Gelirleri			
Toplam	307.240.000,00	496.797.668,60	161,70
Gelirlerden Red ve İadeler (-)		397.450,28	
Net Toplam	307.240.000,00	496.400.218,32	161,57

2022 yılında net 496.400.218,32 TL bütçe geliri elde edilmiştir.

Dönem faaliyet geliri 519.639.331,31 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 397.450,28 TL ve faaliyet gideri 510.000.517,85 TL olan Üniversite, 2022 yılını 9.241.363,18 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

- Döner Sermaye İşletmesinin 2022 yılı gelir toplamı 11.205.339,69 TL, gider toplamı 11.253.510,89 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 48.171,20 TL zarar ile tamamlanmıştır.

- Üniversitenin Sosyal Tesis/İktisadi İşletmesi bulunmamaktadır.

- Ayrıca Üniversite, 03.01.2013 tarih ve 28517 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2012/4085 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Teknopark Anonim Şirketi (A.Ş.)’nin ortağıdır. Adı geçen Anonim Şirketin kuruluş sermayesi 1.135.000,00 TL olup Üniversitenin %25,1 oranında ortaklığı bulunmaktadır.

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.

- 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 olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların

önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar tam ve açık bir şekilde belirlenmiş ve yazılı hale getirilmiş; ancak yetki devirleri ile sınırlarına ilişkin yazılı bir belge ya da bilgi bulunmamaktadır. İdarede Etik Davranış İlkeleri belirlenmiş ve tüm personelin bilgi sahibi olması sağlanmıştır. İdarede personelin işe alınmasında ve disiplin işlemlerinde personel mevzuatı hükümlerine göre hareket edilmektedir. Akademik personel için öğretim üyeliğine yükseltme ve atanma yönergesi, idari personel için tayin yönergesi, akademi ve idari personeller için ödül ve izin yönergeleri hazırlanmıştır. Akademik ve idari personeller için yeterlilik-performans değerlendirmesine yönelik insan kaynakları politikası bulunmamaktadır. İdarede hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve çalışanlara duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. Performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdarede hiçbir iç kontrol riski belirlenmemiş ve buna bağlı olarak risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdarede yetkileri belirlemek amacıyla hazırlanmış olan iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde mevzuat hükümleri doğrultusunda görevler ayrılığı ilkesi uygulanmaktadır. Ancak kurumun muhasebe yetkililiği görevi Strateji Geliştirme Daire Başkanı tarafından yürütülmekte olup, söz konusu personelin sertifikası bulunmamaktadır. Muhasebe yetkililiği görevini sürdürebilmek adına kanundan doğan harcama yetkisini 2022 yılı içerisinde yapılacak tüm harcamalara ilişkin alt kademedeki personele devretmiştir. Söz konusu hususun mali yönetim ve iç kontrol sistemindeki riskleri artırdığı değerlendirilmektedir. Üniversitede İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ön mali kontrol sistemi oluşturulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdare Kamu İç Kontrol

Standartları Tebliği'ne uygun olarak Kamu İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlamıştır. Ancak eylem planında İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından altı aylık periyotlarla değerlendirme yapılmadığı ve üst yöneticiye rapor halinde sunulmadığı tespit edilmiştir.

İzleme Standartları

İç kontrol sistemi idarenin tüm birimleri tarafından yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Üniversite bünyesinde kurulan iç denetim biriminde 3 iç denetçi kadrosu bulunmakta olup bu kadrolardan 2'si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi 2022 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: Üniversitenin Döner Sermaye İşletmesindeki Ortaklık Payının Mali Tablolarda Eksik Yer Alması

Üniversitenin, Döner Sermaye İşletmesindeki ortaklık payının Üniversite mali tablolarında eksik yer aldığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin olarak düzenlenen “Hesabın niteliği” başlıklı 162'nci maddesinde; söz konusu hesabın kamu idarelerinin bütçelerine konulan ödeneklere dayanarak, döner sermayeli kuruluşlara verdikleri aynı ve nakdi sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı düzenleme altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 163'üncü maddesinde; döner

sermayeli kuruluşlara gerek nakdi gerekse aynı sermaye şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermaye katılımı tutarlarının döner sermayeli kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 164'üncü maddesinde ise; döner sermayeli kuruluşlara taahhüt edilen sermaye tutarlarının 242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 247 Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiş, yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan 247 Sermaye Taahhütleri Hesabına borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Üniversitenin, Döner Sermaye İşletmesinde toplam 49.996,00 TL tutarında sermayesinin bulunduğu ancak söz konusu tutarın 30,00 TL'sinin Üniversite kayıtlarında yer aldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin 19.01.2023 tarih ve 451 nolu muhasebe işlem fişiyle yapıldığı belirtilmiştir.

BULGU 2: 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 34.000,00 TL'yi aşan ve değer artırıcı harcama olarak kabul edilen giderlerin ilgili duran varlığın maliyetine ekleneceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda, taşınmazlar için 34.000,00 TL'yi aşan bakım,

onarım, tamir mahiyetindeki harcamalardan değer artırıcı nitelikte olanların 630 Giderler Hesabı yerine ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine eklenmesi gerekmektedir.

Üniversitede 2022 yılında yapılan bakım ve onarım harcamalarından varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini ve sağlanan faydayı artıran 529.478,63 TL'nin bina ve demirbaşların kayıtlı değerine eklenmeyerek giderleştirilmesi sonucunda; Bilançoda 252 Binalar Hesabında 451.241,63 TL ve 255 Demirbaşlar Hesabında 78.237,00 TL eksik, 630 Giderler Hesabında ise aynı tutarda fazla gösterime neden olunmuştur.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara yönelik olarak gerekli işlemlere başlandığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2023 yılında yapılan kayıtların 2022 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedilerek, mali tablolarda bu varlıkların gerçek değerleri ile görünmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

Üniversitenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan kiraya verilenlerin ihalesinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulüyle yapıldığı tespit edilmiştir.

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 Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise, bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak 44'üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle yaptırılacağı,

Hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği açıklanmış olup buna göre kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle ihalesi mümkündür.

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

1-Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması,

2-İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olmasıdır.

Dolayısıyla 51'inci maddenin yöntemine göre pazarlık usulünün; Devlet ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar, yani tapuda Maliye Hazinesi adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanması mümkün değildir. Nitekim bu durum çeşitli yargı kararlarında da hükme bağlanmıştır.

Ayrıca 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasına 21.03.2018 tarih ve 7103 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesiyle "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları" ibaresinden sonra gelmek üzere, "özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar" ibaresi eklenmiş ve aynı fıkrada yer alan "Hazinenin" ibaresi "idarelerin" şeklinde değiştirilmiştir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle; Üniversitenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü ile ihale edilmesi mümkün olmayıp kapalı veya açık teklif ihale yönteminin kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Üniversite mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde kantin, ATM, çay ocağı, baz istasyonu, restoran, kafe, AVM, fotokopi odası olarak kullanılmak/işletilmek üzere gerçekleştirilen kiraya verme işlemlerinde kapalı veya açık teklif ihale yöntemi kullanılmadığı, pazarlık usulü ile tek istekliden teklif alınmak suretiyle ticari alanların kiralandığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından, "Devlet" kavramı ile kamu kurumları, yerel yönetim birimlerinden hangilerinin kapsama dahil olup olmadığı hususunun net olmadığı; Üniversitenin bir eğitim kurumu olduğu göz önüne alınarak fiyatların İdarece belirlenen ticari amaçlı değil, kaliteli ve güvenilir hizmet almak amacıyla sorun çıkarmayacak güvenilir ve tecrübeli

işletmecilerle çalışmak, güvenli ve özgür ortamlar sağlamak amacıyla da seçici davranması gerektiği hususları öne sürülmüş ise de; Üniversitenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlık usulü ile ihale edilmesinin mümkün olmayıp kapalı veya açık teklif ihale yönteminin kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle; Üniversitenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre ihale edilmesi mümkün olmayıp kapalı veya açık teklif ihale yönteminin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazlarda Cins Tashihiinin Tamamlanmaması

Üniversitedeki taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları birbirinden farklı olmasına rağmen cins tashihi işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının, mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Denetimlerde Üniversite taşınmazlarının mevcut kullanım şekilleri ile kayıtlarda belirtilen cinslerinin birbirine uygun olmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresince söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ve çalışmaların 2023 yılı sonuna kadar bitirilmesinin planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; cins tashihiinin tamamlanmaması Üniversite taşınmazlarının mevcut kullanım şekillerinin tam olarak anlaşılmasına neden olmaktadır.

BULGU 3: Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadrolara Görevlendirmeler Yapılması

Üniversitede dolu olan genel sekreter, daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekreteri, yüksekokul sekreteri, başmüdür ve şube müdürü kadrolarına kanunda sayılan istisnalar dışında görevlendirmeler yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine, kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği belirtilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin "Görev, yetki ve sorumluluklar" başlıklı (b) fıkrasının 4'üncü bendine göre rektörün; gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirme veya bunlara yeni görevler verme yetkisi bulunmaktadır.

Üniversitede daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekreteri, yüksekokul sekreteri, başmüdür ve şube müdürü kadrolarına usulüne göre atanmış personel asıl kadrosu dışında çalıştırılmakta, bu personelin kadro görevleri ise yine görevlendirme ile başka personel tarafından yürütülmektedir.

2547 sayılı Kanununun 13/b-4 maddesinde; Rektörün görev yetki ve sorumlulukları arasında, gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermenin sayıldığı; görevlendirmelere ilişkin herhangi bir süre şartı veya kısıtlama söz konusu olmadığı, bu nedenle idarelerin görev alanları içerisinde yapılan işlemin geçici görevlendirme olarak değil, gerekli görülen hallerde, zorunlu ihtiyacın karşılanmasına yönelik bir görevlendirme işlemi olarak kabulünün gerekmekte olduğu öne sürülebilse de;

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından kullanılıyor olması hali olup dolu kadroya vekâlet ise ancak, kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Sonuç olarak; dolu kadroya kanunda sayılan istisnalar dışında görevlendirme yapılması, personel mevzuatı ile ilgili temel düzenleme niteliği taşıyan 657 sayılı Kanun'a aykırıdır.

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>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Dolu Olan Genel Sekreterlik Kadrosuna Görevi Fiilen Yapmak ve Harcama Yetkisini Kullanmak Üzere Vekâleten Atama Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı raporunda benzer atamalara ilişkin, Diğer Bulgular bölümünde 3. bulgu olarak genel bir bulgu yazıldığından, ilgili bulgu içerisinde yer almıştır.
Dolu Olan Kadrolara Tedviren veya Koşullar Oluşmadığı Halde Vekâleten Görevlendirilmeler Yapılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	2022 yılı raporunda benzer atamalara ilişkin, Diğer Bulgular bölümünde 3. bulgu olarak genel bir bulgu yazıldığından, ilgili bulgu içerisinde yer almıştır.
Üniversite Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı raporunda Diğer Bulgular bölümünde 2. bulgu olarak yer almaktadır.