



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	12
7.	DENETİM BULGULARI .....	12



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Teşkilat Yapısı.....	2
Tablo 2:İdari Personel Kadro Durumu .....	3
Tablo 3:Akademik Personel Kadro Durumu .....	3
Tablo 4:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 5:Bütçe Gelirleri Tablosu.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri .....	6
Tablo 7:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri .....	6
Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu .....	7
Tablo 9:Maddi Duran Varlığın Kayıtlı Değerini Artırıcı Nitelikteki Harcamalar .....	17
Tablo 10:Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilen Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazlar .....	23
Tablo 11:Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Harcamalar .....	29



## KISALTMALAR

<b>EKAP</b>	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
<b>EPDK</b>	: Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu
<b>İKN</b>	: İhale Kayıt Numarası
<b>KBS</b>	: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
<b>YÖK</b>	: Yükseköğretim Kurulu





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Hurdaya Ayrılmış Taşınırın Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Yer Almaması
2. Taşınmaz Kayıtlarının Yönetmelik Hükümlerine Uygun Yürütülmemesi ve Mali Tablolarda Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Gerçeği Yansıtması
3. Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
4. Üniversitenin Döner Sermaye İşletmesindeki Ortaklık Payının Mali Tablolarda Yer Almaması
5. Üniversitenin İktisadi İşletmedeki Sermaye Payının Mali Tablolarda Görünmemesi
6. Yapımı Devam Eden Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Harcamalarda Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması

### **B. Diğer Bulgular**

1. Üniversite Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması
2. Yapım İşlerinde Yeni Fiyatların Mevzuata Uygun Oluşturulmaması
3. Bir Arada İhale Edilmesi Gereken İşlerin Parçalara Bölmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yaptırılması
4. Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na Kaydedilmemesi
5. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması
6. Dolu Olan Genel Sekreterlik Kadrosuna Görevi Fiilen Yapmak ve Harcama Yetkisini Kullanmak Üzere Vekâleten Atama Yapılması
7. Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması

8. Üniversitede Bir Çok Kadroya Tedviren veya Koşullar Oluşmadığı Halde Vekâleten Görevlendirilme Yapılması
9. Yükseköğretim Kanunu Gereğince, Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Kuruluşlarına Yapılan Görevlendirmelerin Geçici Olma Özelliğini Kaybetmesi
10. Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Yürütülmemesi
11. Taşınır Harcama Birimleri Arası Devrinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması
12. İlmî Hüviyet Tespiti Sınav Ücreti Gelirleri ile Sınavlara İlişkin Yapılan Giderlerin Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde Gerçekleştirilmesi
13. Üniversite Bünyesindeki Uygulama ve Araştırma Merkezlerinin Birçoğunun Faaliyet Raporlarının Bulunmaması ve Bunlardan Bir Kısmının Fiilen Aktif Olmaması
14. İhale ile Temin Edilemeyen Doğalgaz İhtiyacının İlgili Firma ile Protokol Yapılmaksızın Aylık Faturalar Karşılığında Temin Edilmesi

---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden 7141 Sayılı Yükseköğretim Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 183 Numaralı Ek Maddesi ile 18 Mayıs 2018 tarihinde Gazi Üniversitesinden ayrılan birimlerle kurulmuştur.

Yükseköğretimin amaç ve ilkeleri, yükseköğretim kurumlarının ve üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim-öğretim, araştırma, yayın, öğretim elemanları, öğrenciler ve diğer personel ile ilgili esaslar 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'yla düzenlenmiştir.

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

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

Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır

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

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

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

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

Üniversite bünyesinde 9 fakülte, 1 konservatuvar, 3 yüksekokul, 1 enstitü, 3 meslek yüksekokulu bulunmaktadır.

Üniversitenin akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 1: Teşkilat Yapısı**

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none"><li>• Rektör</li><li>• Rektör Yardımcıları</li><li>• Genel Sekreterlik</li><li>• İç Denetim Birimi</li><li>• Hukuk Müşavirliği</li><li>• Daire Başkanlıkları</li><li>• Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü</li><li>• Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri</li><li>• Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fakülteler</b><ul style="list-style-type: none"><li>-Edebiyat Fakültesi</li><li>-Güzel Sanatlar Fakültesi</li><li>-Hukuk Fakültesi</li><li>-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</li><li>-İletişim Fakültesi</li><li>-İslami İlimler Fakültesi</li><li>-Polatlı Fen Edebiyat Fakültesi</li><li>-Sanat ve Tasarım Fakültesi</li><li>-Turizm Fakültesi</li></ul></li><li>• <b>Enstitüler</b><ul style="list-style-type: none"><li>-Lisansüstü Eğitim Enstitüsü</li></ul></li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Konservatuvar</b> -Türk Müziği Devlet Konservatuvarı</li> <li><b>Yüksekokullar</b> -Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu -Tapu Kadastro Yüksekokulu -Yabancı Diller Yüksekokulu</li> <li><b>Meslek Yüksekokulları</b> -Adalet Meslek Yüksekokulu -Polatlı Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu - Polatlı Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu</li> <li><b>Uygulama ve Araştırma Merkezleri (31 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi</b></li> </ul>
---	--

Üniversitede 2021 yıl sonu itibarıyla akademik ve idari personel sayısı toplam 1376'dır. Bu personelden 1030'u kadrolu akademik personel, 346'sı idari personeldir. Ayrıca 3 yabancı uyruklu akademik personel, 46 sözleşmeli idari personel ve 270 işçi istihdam edilmektedir.

**Tablo 2:İdari Personel Kadro Durumu**

	<b>Dolu</b>	<b>Boş</b>	<b>TOPLAM</b>
<b>Genel İdari Hizmetler</b>	296	261	557
<b>Sağlık Hizmetleri Sınıfı</b>	-	18	18
<b>Teknik Hizmetleri Sınıfı</b>	28	53	81
<b>Avukatlık Hizmetleri</b>	1	3	4
<b>Yardımcı Hizmetli</b>	21	44	65
<b>Toplam</b>	<b>346</b>	<b>379</b>	<b>725</b>

**Tablo 3:Akademik Personel Kadro Durumu**

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
<b>Profesör</b>	298	62	360	298	-
<b>Doçent</b>	160	102	262	160	-
<b>Dr. Öğretim Üyesi</b>	188	133	321	180	-
<b>Öğretim Görevlisi</b>	154	76	230	154	-
<b>Araştırma Görevlisi</b>	230	106	336	230	-
<b>TOPLAM</b>	<b>1030</b>	<b>479</b>	<b>1509</b>	<b>1030</b>	-

Üniversitenin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisi:

Yükseköğretim Kurulu, yükseköğretim kurumlarının öğretimini ve bilimsel araştırma faaliyetlerini planlamak düzenlemek, yönetmek, denetlemek, üniversitelere tahsis edilen

kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmakla görevlidir.

Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu adına üniversiteleri, bağlı birimlerini, öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim yetkisine sahiptir.

Üniversitelerce hazırlanan bütçeler, Anayasa'nın 130'uncu maddesi uyarınca Yükseköğretim Kurulu tarafından tetkik edilerek onaylanmakta, T.C. Milli Eğitim Bakanlığına sunulmakta ve merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak yürürlüğe konulmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

“Özel Bütçeli İdare” olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5436 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi ile değiştirilmiş (II) sayılı cetvelinin (A) bölümünde sayılan Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve İleri Teknoloji Enstitüleri içerisinde yer alan Kamu İdaresi, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen hazine yardımı ve öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 288.055.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 75.740.042,30 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 363.795.042,30 TL'ye ulaşmış olup, toplam ödeneğin %93,04'ü yani 338.491.977,74 TL'si kullanılmıştır.

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

**Tablo 4:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

2021 MALİ YILI BÜTÇE GİDERLERİ VE ÖDENEKLER TABLOSU					
Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
<b>01-Personel Giderleri</b>	198.159.000,00	229.561.132,66	227.927.111,83	115,02	67,34
<b>02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	28.883.000,00	34.420.600,00	33.485.588,35	115,94	9,89

<b>03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	26.613.000,00	33.023.685,64	24.270.164,41	91,80	7,17
<b>05-Cari Transferler</b>	7.890.000,00	17.979.624,00	16.525.429,38	209,45	4,88
<b>06-Sermaye Giderleri</b>	26.510.000,00	48.810.000,00	36.283.683,77	136,87	10,72
<b>TOPLAM</b>	<b>288.055.000,00</b>	<b>363.795.042,30</b>	<b>338.491.977,74</b>	<b>117,51</b>	<b>-</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre %117,51 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %15,02 oranında aşılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %15,94 oranında aşılmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %8,20 oranında beklentinin altında gerçekleşmiştir. Cari transferlerde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %109,45 oranında aşılmıştır. Sermaye giderlerinde ise başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %36,87 oranında aşılmıştır.

Bunun dışında Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri, Erasmus Değişim Programı, Kalkınma Ajansı destekleri, Gençlik ve Spor Bakanlığı destekleri, Yurtdışı Türkler ve Akrabalar Topluluğu Başkanlığınca yapılan destekler ve AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 3.442.518,21 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

**Tablo 5:Bütçe Gelirleri Tablosu**

<b>2021 MALİ YILI BÜTÇE GELİRLERİ TABLOSU</b>				
<b>Ekonomik Kodu</b>	<b>Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)</b>	<b>Gerçekleşen Tutar (TL)</b>	<b>Gerçekleşme Oranı (%)</b>	<b>Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)</b>
<b>03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	4.500.000,00	4.324.171,55	96,09	1,34
<b>04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	321.000.000,00	315.171.624,00	98,18	97,40
<b>05-Diğer Gelirler</b>	4.250.000,00	4.070.722,03	95,78	1,26
<b>TOPLAM</b>	<b>329.750.000,00</b>	<b>323.566.517,58</b>	<b>98,12</b>	<b>100</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe gelirleri %98,12 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri bütçesinde öngörülen tutar %3,91 oranında beklentinin altında

gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler bütçesinde öngörülen tutar %1,82 oranında beklentinin altında gerçekleşmiştir. Diğer gelirler bütçesinde öngörülen tutar %4,22 oranında beklentinin altında gerçekleşmiştir.

Üniversitenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	139.082.232,83	180.870.235,28	227.927.111,83	30,05	26,02
SGK Devlet Prim Giderleri	19.789.152,07	26.655.936,79	33.485.588,35	34,70	25,62
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.992.664,63	22.334.245,58	24.270.164,41	1,55	8,67
Cari Transferler	4.891.567,90	5.641.116,74	16.525.429,38	15,32	192,95
Sermaye Giderleri	26.700.214,18	14.044.364,15	36.283.683,77	-47,40	158,35
<b>Toplam</b>	<b>212.455.831,61</b>	<b>249.545.898,54</b>	<b>338.491.977,74</b>	<b>17,46</b>	<b>35,64</b>

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.582.134,71	3.215.838,33	4.463.754,46	-42,39	38,81
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	197.387.679,60	239.583.100,00	315.171.624,00	21,38	31,55
Diğer Gelirler	4.570.333,57	10.197.309,39	4.070.722,03	123,12	-60,08



Sermaye Gelirleri	2.410,35	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>207.542.558,23</b>	<b>252.996.247,72</b>	<b>323.706.100,49</b>	<b>21,90</b>	<b>27,95</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	33.390,11	1.184.613,70	139.582,91	3.447,80	-88,22
<b>Net Toplam</b>	<b>207.509.168,12</b>	<b>251.811.634,02</b>	<b>323.566.517,58</b>	<b>21,35</b>	<b>28,50</b>

Dönem faaliyet geliri 337.950.908,79 TL, indirim iade iskonto toplamı 139.582,91 TL, net geliri 337.811.325,88 TL, faaliyet gideri ise 343.370.235,96 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 5.558.910,08 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

**Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu**

<b>Faaliyet Giderleri (TL)</b>	<b>Faaliyet Gelirleri (TL)</b>	<b>İndirim, İade, İskonto Toplamı (TL)</b>	<b>Net Gelir (TL)</b>	<b>Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu (TL)</b>
343.370.235,96	337.950.908,79	139.582,91	337.811.325,88	5.558.910,08

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

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 339.721,03 TL dönem kârı ile kapatmıştır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak iktisadi işletme/sosyal tesis işletmesi bulunmakta olup, 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 689.797,33 TL, faaliyet giderleri toplamı 521.487,15 TL'dir. Dönem faaliyet sonucu 168.310,18 TL olumlu olarak gerçekleşmiştir.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kamu İdaresi, Kanun'un 80'inci maddesinin T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Bakanlığın hazırladığı düzenlemelere tabi olup, bu kapsamda çıkarılan Genel Yönetim

---

Muhasebe Yönetmeliği'ndeki muhasebe ilkeleri ile hesap planını kullanmakta, mali tabloları hazırlamakta ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mali işlemlerini muhasebeleştirmektedir.

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Kamu Mali Kontrol Yönetim Bilişim Sistemi (BMKYS) Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

---

kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim

---

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'inci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

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

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

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

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesinin 2021 – 2022 Yılı İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 10.07.2020 tarihinde Rektör Onay'ı ile yürürlüğe konmuş ve Strateji Geliştirme Başkanlığının web sitesinde yayımlanmıştır.

“İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu”, “Risk Değerlendirme Standartları Ekibi” ile “İç Kontrol Otomasyon Programı” oluşturulmuş ve çalışmalara başlamıştır. Kontrol risklerinin belirlenmesi çalışmaları kapsamında izleme ve raporlama çalışması henüz yapılmamaktadır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri de henüz belirlenmemiştir.

Üniversite bünyesinde iç denetim birimi bulunmamaktadır. Ayrıca Üniversite norm kadrosunda iç denetçi kadrosu da bulunmamaktadır.

Üniversite birimlerince yürütülen faaliyetlere ilişkin yazılı prosedürler belirlenmiştir. Personel yetersizliği nedeniyle görevler ayrılığı ilkesi tam olarak uygulanamamaktadır.

Üniversitenin 2021 yılını kapsayan Stratejik Planı hazırlanmamıştır.

2021 yılına ilişkin İdare Faaliyet Raporu ile Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu Üniversitenin web sitesinde yayımlanmıştır.

Mali işlemler “Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi” doğrultusunda kontrole tabi tutulmaktadır. Yöneticiler tarafından verilen görevlerin takibi ve denetlenmesi için Elektronik Bilgi Sistemi ve İç Kontrol Sistemi Otomasyon Programı oluşturulmuştur.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu bilgilerin karşılanmasına yönelik olarak Personel Bilgi Sistemi, Elektronik Belge Yönetim Sistemi, Öğtenci Bilgi Sistemi, Özlük İşleri Otomasyon Sistemi hazırlanmıştır. Yöneticiler ve personel tarafından ulaşılabilir, güncel ve kapsamlı bir kayıt ve dosyalama sistemi kurulmuştur.

Üniversitede Aday Memur Eğitim Programları düzenlenmekte olup bu kapsamda etik değerler de işlenmektedir. Akademik ve idari personelin performansı birim amirlerince değerlendirilmektedir. Bu konuda kriter belirlenmemiştir. Değerlendirmeler için yazılı formlar kullanılmamaktadır. Görevde yükselme ve atama işlemleri büyük ölçüde “Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği” çerçevesinde yürütülmektedir.

---

Kurumun muhasebe yetkililiği görevini yürüten personelin sertifikası bulunmamaktadır.

Yukarıya alınan değerlendirmeler doğrultusunda, çalışmaların henüz tamamlanmamış olmasına ve eksiklikler bulunmasına karşın iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenildiği ve desteklendiği kanaatine ulaşılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAğI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Hurdaya Ayrılmış Taşınırların Elden ıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Yer Almaması**

Hurdaya ayırma işlemleri tamamlanıp hurda ambarında bekletilen taşınırların 294 Elden ıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında yer almadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden ıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen “Hesabın niteliği” başlıklı 214'üncü maddesinde; söz konusu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı düzenleme altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 215'inci maddesinde; kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi

duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının ise 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle elden çıkarılanların, bir taraftan kayıtlı değeri ile bu hesaba, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu fark ise 600 Gelirler Hesabına alacak; satış bedeli 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarları 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumsuz farkın ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Üniversite İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından 2021 yılı içerisinde son olarak 24.12.2021 tarihinde gerçekleştirilen hurda satışı ile birlikte 1.517,08 TL tutarında gelir elde edilmiş ve bu satışa istinaden 31.12.2021 tarih ve 9379 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında kayıtlı olan toplam 1.456.927,15 TL tutarındaki hurda taşınırın tamamı muhasebe kayıtlarından düşülmüştür.

Ancak hurda ambarlarında yapılan fiili denetimde, hurdaya ayırma işlemi gerçekleştirilip satışı yapılmamış bir çok elektronik mal ve malzemenin (bilgisayar kasaları, ekranlar, projeksiyon cihazları vs.) halen ambarda bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından söz konusu taşınırın satılıp elden çıkarılması için Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü ile gerekli yazışmalar yapıldığı ifade edilmişse de bahsi geçen hatalı muhasebeleştirme işlemleri, 2021 yılı Bilançosunda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının hiç yer almamasına ve söz konusu hesapların doğru ve güvenilir veri içermemesine sebebiyet vermiştir.

## **BULGU 2: Taşınmaz Kayıtlarının Yönetmelik Hükümlerine Uygun Yürütülmemesi ve Mali Tablolarda Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Gerçeği Yansıtması**

Üniversite mülkiyetinde bulunan ve tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin envanter çalışmalarının tam olarak yapılmadığı bu sebeple taşınmazların bir kısmının Üniversite mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

---

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde;

*“(1) Kamu idareleri;*

*a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar ” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,*

*b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,*

*...*

*ç) Ek 1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,*

*d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda”*

*yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.*

*(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.*

*(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamları belirtilir.” hükmü,*

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde;

*“(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:*

*a) Belgelendirme: Muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılır.*

*...” hükmü yer almaktadır.*

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla ilgili idarenin mali hizmetler birimince diğer



birimler tarafından hazırlanan formlar dikkate alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, söz konusu icmal cetvellerinde ise her bir unsur için ayrı satır açılıp taşınmazlara ilişkin toplam değerlerin belirtileceği ifade edilmiştir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ise muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; mali tablolarda yer alan taşınmaz hesaplarındaki tutarların dayanağının, mali hizmetler birimi tarafından düzenlenmiş taşınmaz icmal cetvelleri ile ilgili diğer formların olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birim tarafından Üniversite mülkiyetinde olan ve Üniversite tarafından tahsisli olarak kullanılan taşınmazların envanter işlemleri ile değer tespitlerinin tam olarak yapılmadığı dolayısıyla yukarıda aktarılan formların ilgili birim tarafından mevzuata uygun biçimde hazırlanmadığı görülmüştür. Ayrıca söz konusu husus mali hizmetler birimi tarafından hazırlanması gereken taşınmaz icmal cetvellerinin de Yönetmelik ekine uygun şekilde hazırlanamamasına sebebiyet vermiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubuna ilişkin olarak düzenlenen "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinde; tahsis edilen taşınmazlardan Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtlarının yapılacağı, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar ile bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca söz konusu maddenin beşinci fıkrasında; üzerinde başka bir maddi duran varlık bulunan arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Üniversite 2021 yılı Bilançosu incelendiğinde; 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında herhangi bir tutarın yer almadığı görülmüştür. Üzerinde başka bir maddi duran varlık bulunan arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirilmesi gerektiği hükmü göz önünde bulundurulduğunda; kayıtlarında 252 Binalar Hesabı bulunan bir kamu idaresinin bahsi geçen hesaplara kaydedilmesi gereken taşınmazlarının olmadığını kabul etmek mümkün değildir.

Yukarıda yer verilen tüm tespitler birlikte değerlendirildiğinde, Üniversite 2021 yılı mali tablolarında yer alan taşınmaz hesaplarının doğru ve güvenilir veri içermediği kanaatine ulaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından Üniversiteye tahsis edilen hazine taşınmazlarına ilişkin envanter çalışmaları kapsamında ilgili kurumlarla yazışmaların yapıldığı, Yapı İşleri ve Teknik

---

Daire Başkanlığı tarafından “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te yer alan formların düzenlenmesini müteakip mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı ve ilgili muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmişse de söz konusu hususun 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

### **BULGU 3: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi**

Kayıtlı duran varlıklarının değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların, duran varlıkların kayıtlı değerine ilave edilmesi gerekirken, Üniversite tarafından doğrudan gider olarak kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “25 Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169’uncu maddesinde;

*“Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.”*

Denilmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170’inci maddesinin (b) bendinde ise;

*“Maddi duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamalar;*

*1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır.”*

Hükmü yer almaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 Sıra Nolu Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği’nde duran varlıklardan hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı belirtilmiş olup ilgili Tebliğ’in 4’üncü maddesinde duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamı olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesi ikinci ve üçüncü fıkralarında; hesaplarda kayıtlı taşınmazlar için yapılan harcamalardan, 34.000,00 TL'lik limiti aşanların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve henüz amortisman ayırma süresini tamamlamamış olan duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların, varlığın maliyet bedeline eklenecek kalan amortisman süresince eşit olarak amortisman ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Üniversite tarafından her biri 34.000 TL'yi aşan 36 farklı ödeme emri belgesi ile taşınmazlar için değer artırıcı nitelikte harcamanın yapıldığı görülmüştür. Söz konusu harcamaların 35 adeti 630.30.06.07.90 Diğer Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri detay kodundan, 1 adeti ise 630.30.06.05.90 Diğer Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri detay kodundan yapılmış olup, doğrudan giderleştirilen bu tür harcamaların toplam tutarı 5.359.655,19 TL'dir. Yapılan bazı harcamalara ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır:

**Tablo 9:Maddi Duran Varlığın Kayıtlı Değerini Artırıcı Nitelikteki Harcamalar**

Yevmiye Numarası	İşin Adı	Tutar (TL)
2253	AHBV Sanat Tasarım Fakültesi Dekanlık Tadilat İş	130.685,00
2999	Turizm Fakültesi Dekanlığı Tadilat İş	129.800,00
3381	Yabancı Diller Y.O. Tadilat İş	138.591,00
4579, 5406 ve 6764	Güzel Sanatlar Fakültesi D Blok Tadilatı İş	677.715,09
5171	Polatlı Fef Dekanlık Katı Tadilat İş	141.323,74

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca Üniversiteye ait binalar için yapılan değer artırıcı nitelikteki söz konusu bakım onarım harcamalarının ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmesi ve 252 Binalar Hesabına ilave edilmesi gerekirken, İdare tarafından 630 Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikte olup sehven gider kaydedilen söz konusu harcamaların toplam tutarının, 2022 yılı içerisinde düzeltme kayıtları yapılarak duran varlıkların kayıtlı değerine ilave edildiği ifade edilmişse de söz konusu hususun 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla söz konusu hatalı muhasebeleştirme işlemleri sonucunda, 2021 yılı Bilançosunda yer alan 252 Binalar Hesabı ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan 630 Giderler Hesabında hataya neden olduğu değerlendirilmektedir.

---

**BULGU 4: Üniversitenin Döner Sermaye İşletmesindeki Ortaklık Payının Mali Tablolarda Yer Almaması**

Üniversitenin, Döner Sermaye İşletmesindeki ortaklık payının Üniversite kayıtlarında yer almadığı 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 ayni 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 ayni 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 18.372,23 TL tutarında sermayesinin bulunduğu, söz konusu tutarın 227,25 TL'sinin ödenmiş, 18.144,98 TL'sinin ise ödenmemiş sermayeden ibaret olduğu ancak söz konusu tutarların hiç birinin Üniversite kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, Gazi Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesine ait mizan kayıtlarından Üniversite Döner Sermaye İşletmesine aktarıldığı tespit edilen 227,25 TL'si ödenmiş, 18.144,98 TL'si ödenmemiş sermaye olmak üzere toplam 18.372,23 TL sermaye tutarının 2022 yılı içerisinde gerekli muhasebe kaydının yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu eksik muhasebe kayıtları, 2021 yılı Bilançosunda 242 Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 18.372,23 TL, 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının ise 18.144,98 TL tutarlarında eksik görünmelerine sebebiyet vermiştir.

---

---

**BULGU 5: Üniversitenin İktisadi İşletmedeki Sermaye Payının Mali Tablolarda Görünmemesi**

Üniversitenin sermayedar olduğu Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi İşletmesindeki ortalık payının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin olarak düzenlenen “Hesabın niteliği” başlıklı 159’uncu maddesine göre; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ile bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararların, söz konusu hesapta izlenmesi gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik’in “ Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 160’ncı maddesinde ise; mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nakdi sermaye ve gerekse ayni sermaye şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile söz konusu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların, kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği düzenleme altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi İşletmesinin 500 Sermaye Hesabında 7.000,00 TL tutarında sermayesinin bulunduğu buna karşın söz konusu tutarın Üniversite kayıtlarındaki 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında yer almadığı tespit edilmiştir.

Kuruluşun öz kaynak hesabında bulunan tutarlar ile Üniversite kayıtlarının eşit olması gerektiği hususu dikkate alındığında, Üniversite 2021 yılı Bilançosunda yer alan 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının, 7.000,00 TL tutarında eksik olarak yer aldığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından 2022 yılı içerisinde gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmişse de, söz konusu kayıtların 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

**BULGU 6: Yapımı Devam Eden Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Harcamalarda Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılmaması**

Üniversite tarafından geçici kabule tabi yapım işine ait ödemelerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmeyerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

---

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 187'nci maddesinde; söz konusu hesabın, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 188'inci maddesinde ise; gerek yılı içinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedileceği, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ise bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, geçici kabule tabi bir yapım işi olan "Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Mutfak Binası Yapım İşİ"ne ait 2 No'lu hakediş kapsamında yapılan toplam 1.340.402,77 TL tutarındaki ödemenin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmek yerine, 630 Giderler Hesabına borç kaydı yapılmak suretiyle doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından gerekli düzeltme kayıtlarının 2022 yılı içerisinde yapıldığı ifade edilmişse de, söz konusu hususun 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla söz konusu hatalı muhasebeleştirme işleminin, 2021 yılı Bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının toplam 1.340.402,77 TL eksik, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 Giderler Hesabının aynı tutarda fazla olarak görünmesine sebebiyet verdiği değerlendirilmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

## **BULGU 1: Üniversite Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması**

Üniversite mülkiyetindeki bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'nci maddesinde;

*“Genel bütçeye dâhil 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.”* denilmekte olup aynı Kanun'un 2'nci maddesinde;

*“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”*

36'ncı maddesinde ise; *“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.”*

Hükümleri mevcuttur.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün “esas” usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Anılan Kanun'un istisnai yöntem olarak düzenlediği “Pazarlık usulü ile yapılacak işler” başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde ise *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ...”* işlerine ait ihalelerin pazarlık usulü ile yapılabileceği belirtilmiştir.

Söz konusu Kanun'un “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde özel bütçeli idarelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, 51'inci maddenin (g) bendinde sayma suretiyle “Devletin Özel Mülkiyetindeki” ve “Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki

Yerler” denilerek “Hazine” kavramı ifade edilmiş olup üniversitelerin özel mülkiyetindeki yerler madde kapsamı dışında tutulmuştur. Nitekim Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’te hazine kavramı “*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını ifade eder*” şeklinde tanımlanmış olup Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ise Hazine taşınmazı olarak ifade edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde üniversite; “*Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur.*” şeklinde tanımlanmış olup üniversitenin Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğinin olduğu belirtilmiştir.

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

Söz konusu hükümler dolayısıyla Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlar Devletin mülkiyetindeki taşınmazlardan ayrı bir anlam ifade etmektedir.

Tüm bu nedenlerle, pazarlık usulü ancak Devletin özel mülkiyetinde ya da hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir. Bu durumda Üniversitenin mülkiyetinde olup kiraya verilen 4 adet taşınmaz için pazarlık usulünün uygulanması mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında özetle; kiralama işlemlerinde, öğrencilerin ihtiyaçları göz



alınarak seçici olabilmek adına 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinin kullanıldığı belirtilmiştir.

Açıklanan nedenlerle; aşağıdaki tabloda gösterilen, Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda esas usul olan "kapalı teklif usulü" ile ihaleye çıkılması gerektiği değerlendirilmektedir.

**Tablo 10:Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilen Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazlar**

Sıra No	Kullanılan İhale Yöntemi	Taşınmaz Ada - Parsel Bilgisi	Mülkiyet Durumu
1	2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi	Ada:9187 Parsel:4	Üniversite
2	2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi	Ada:7358 Parsel:9	Üniversite
3	2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi	Ada:7358 Parsel:9	Üniversite
4	2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi	Ada:7358 Parsel:9	Üniversite

## **BULGU 2: Yapım İşlerinde Yeni Fiyatların Mevzuata Uygun Oluşturulmaması**

Üniversite tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinde yeni birim fiyatların tespitinde hatalı uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre söz konusu fıkra da belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı belirtilmiş, aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak ikinci fıkra da zikredilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek bu fıkra da belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği ifade edilmiştir.

Anılan maddenin beşinci fıkrasında;

*"İkinci fıkraya göre yeni fiyatın hesabında, yeni tespit edilecek iş kaleminin analizinde yer alan girdilere ait miktarların varsa rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır. Bu*

*itibarla, sözleşmede yeni birim fiyat analizleri için önceden belirlenmiş bir kâr ve genel gider oranı var ise bu oran dikkate alınarak yeni birim fiyat hesabı sonuçlandırılır. Sözleşmede bu konuda bir oran belirlenmemiş ise, oluşturulan kâr ve genel gider hariç analiz tutarına %10 oranındaki yüklenici karına ilave olarak %15 oranına kadar idare ve yüklenicinin anlaştığı oranda genel gider eklenir. Ayrıca, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyat; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemez. Yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyat; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemez.”*

düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere; yapım işlerinde, sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlerin fiyatının tespitinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ikinci fıkrasında belirtilen analizlerin veya bu analizlere uygulanabilecek üçüncü fıkrada belirtilen rayiçlerin kullanılması gerekmektedir.

Bu minvaldeki yeni fiyatın tespitinde; işin sözleşmesinde, yeni birim fiyat analizleri için belli oranlar dahilinde önceden bir kar ve genel giderler oranının belirlenmesi mümkün olup bu oran belirlenmiş ise yeni birim fiyat hesabı bu oran dikkate alınarak hesaplanacaktır. Ancak bu oran dahilinde hesaplanan tutar, yeni iş kalemi ile yüklenicinin teklifi kapsamındaki iş kalemlerinden herhangi biri arasında, benzerlik bulunup bulunmamasına bağlı olarak bulunacak üst sınır değeri geçemeyecektir. Yeni iş kalemi ile yüklenicinin teklifi kapsamındaki iş kalemleri arasında benzerlik var ise, yeni iş kaleminin resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak bulunacak fiyatına, benzer iş kalemi için yüklenicinin teklif kırılım oranı (yüklenicinin iş kalemi için teklifi/resmi analiz ve rayiçlerde kullanılarak hesaplanan birim fiyat) uygulanacaktır. Yüklenicinin benzer iş kalemi için teklif kırılım oranı 0,90'ı aşmayacak olup, bu oranı aşması halinde oran 0,90 olarak uygulanacaktır. Benzer iş kalemi olmaması halinde ise; yeni iş kaleminin resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak bulunacak fiyatı 0,90 ile çarpılacak ve yeni birim fiyat hesabı sonlandırılacaktır.

Örnek olarak, yeni birim fiyat hesaplanan bir işte yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemine benzerlik gösteren bir iş kalemi olduğu varsayımı altında; yüklenici tarafından yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın 80 TL, idarece aynı iş

kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın 100 TL, resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyatın ise 125 TL olduğu bir durumda, işin sözleşmesinde %15 oranında kar ve genel giderler belirlenmiş ise yeni iş kalemine ait birim fiyatın tespiti şu şekilde yapılacaktır:

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenmiş rayici 125 TL (%25 kar ve genel giderler dahil) olan bir iş kalemine, işin sözleşmesinde belirtilen oranın uygulanması ile bulunması gereken tutar hesaplanacaktır. Öncelikle tutarın, kar ve genel gider hariç olan kısmı bulunacak ( $125/1,25=100$  TL), bulunan bu tutara sözleşmede belirlenen kar ve genel giderler oranı eklenecektir ( $100 \times 1,15=115$  TL). Sonrasında bulunan bu tutar; benzerlik gösteren iş kalemine yüklenici tarafından teklif edilen tutara ilişkin kırılım oranının ( $80/100=0,80$ ) resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyata uygulanması sonucu bulunacak tutar ( $125 \times 0,80=100$  TL) ile kıyaslanacaktır.

İşin sözleşmesinde belirtilen oranın uygulanması sonucu bulunan tutar (115 TL), benzer iş kaleminin kırılım oranı (0,80) uygulanarak bulunacak tutardan (100 TL) yüksek olamayacağından, yukarıdaki örnekte daha düşük olan tutar (100 TL) yeni iş kaleminin fiyatı olacaktır. Ancak benzer iş kaleminin kırılım oranı 0,90'dan fazla ise bu oran 0,90 olarak uygulanacak ve üst sınır değer kıyaslaması o şekilde yapılacaktır.

İşin sözleşmesi kapsamında benzerlik gösteren bir iş kalemi bulunmaması halinde ise sözleşmede belirlenen oranın uygulanması sonucu bulunan tutar (115 TL), resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyata 0,90 oranının uygulanması suretiyle bulunacak tutar ( $125 \times 0,90=112,5$  TL) ile kıyaslanacak, düşük olan fiyat yeni fiyat olarak belirlenecektir ( $112,5 < 115$ ).

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin sözleşmesinde genel olarak %15'lik kar ve genel giderler oranının belirlendiği, yeni fiyatların tespitinde ise, resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan yeni iş kalemine ait birim fiyatın kar ve genel giderler hariç kısmı hesaplanıp ardından sözleşmedeki oranın uygulandığı ve yeni fiyat hesaplamasının bu şekilde sonuçlandırıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak İdare tarafından; yeni fiyatın, yüklenicinin teklifi kapsamında benzerlik gösteren iş kaleminin olup olmadığı sorgulanmadan ve üst sınır hesabı yapılmadan, salt sözleşmedeki oran uygulanmak suretiyle tespit edilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve halihazırda yapım işlerinde yeni fiyatların bulguda belirtildiği gibi belirlendiği ifade edilmiştir.

---

### **BULGU 3: Bir Arada İhale Edilmesi Gereken İşlerin Parçalara Bölmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılması**

Üniversite İdari Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından, 2021 yılı içerisinde “Araç Kiralama Hizmet Alımı” ihalesi kapsamında 5 adet binek araç 12 aylığına kiralanmasına karşın aynı yıl içerisinde 2 farklı doğrudan temin ile toplam 171.187,68 TL tutarında altışar aylık araç kiralaması yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla da aralarında doğal bir bağlantı olan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’inci maddesinin (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin, 2021 yılı için 121.405,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçlarını ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile gerçekleştirebileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi gereğince ihtiyaçların temini” başlıklı 22.5’inci maddesinde; açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilmesinin, Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, dolayısıyla bu yöndeki uygulamaların sorumluluk doğuracağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Üniversite İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından 2021 yılı içerisinde hizmetin temin edilebilmesi için, toplam 250.800,00 TL sözleşme bedelli, 2020/561669 İKN’li ihale ile 12 ay süreli 5 adet binek adet araç için kiralama işleminin yapıldığı görülmüştür.

Ayrıca, 2021 yılının ilk ve ikinci 6 ayı için ayrı ayrı olmak üzere, 85.593,84 TL tutarlarındaki iki farklı doğrudan temin ile aynı aracın kiralama işlemleri yapılmıştır.

Aynı aracın kiralanması için iki farklı doğrudan temin ile gerçekleştirilen toplam 171.187,68 TL tutarındaki harcamanın, Kanun’da Üniversite için belirlenen 121.405,00 TL’lik doğrudan temin limitini aştığı açıktır. Mevcut durumda bir araç kiralama ihalesi varken, ayrıca farklı 1 adet araç için Kanun’da belirlenen parasal limitin altında kalmak amacıyla parçalara

---

bölmek suretiyle iki farklı doğrudan temin yapılmasının, Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından gerek Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi, gerekse Üniversite bütçesinin nin kısıtlı olması nedeniyle araç alımı yapılamadığından, kamu hizmetinin sürekliliği ve aksamaması için doğrudan temin yöntemi ile sözleşme yapılarak kısa süreli araç kiralama hizmet alımı yapıldığı ifade edilmiş, sonraki mal ve hizmet alımları için ilgili birimlerin uyarıldığı ve gerekli hassasiyetin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bulguda ifade edilen husus, herhangi bir doğrudan temin ile araç kiralaması yapılmasının mevzuata aykırı olduğuna ilişkin değil, mevcut bir araç kiralama ihalesi var iken ve tutarı itibarıyla ihale usullerinden biri ile yapılması gereken yeni bir araç kiralama işleminin, parasal sınırların altında kalmak amacıyla birden fazla doğrudan temin ile parçalara bölmek suretiyle yapılmasına ilişkindir. Bu itibarla idarenin ihale mevzuatı hükümlerinin yerine getirilmesinde azami hassasiyet göstermesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Doğrudan Temin Kapsamında Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na Kaydedilmemesi**

Üniversite tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda bazı birimler tarafından Elektronik Kamu Alımları Platformu'na (EKAP) kayıt zorunluluğunun yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2'nci maddesinde; doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerektiği düzenlemesine yer verilmiştir.

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

Sonuç olarak mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi ve Üniversitede uygulama birliğinin sağlanması amacıyla, tüm birimlerin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiği alımları "Doğrudan Temin Kayıt Formu"nu doldurarak EKAP üzerinden kayıt altına alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından, harcama birimlerinin tekrar bilgilendirildiği, hem uygulama birliği hem de mevzuat hükmünün yerine getirilmesi açısından 2022 yılı içerisinde EKAP kayıtlarının yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

---

**BULGU 5: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması**

Üniversite tarafından doğrudan temin ve pazarlık usulü 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 21'inci maddesinde satın alma usullerinden pazarlık usulü ve türleri açıklanmış, birinci fıkranın (f) bendinde 2021 yılı için yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımlarının bu usulle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 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 2021 yılı için 121.405,00 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 (ı) bendinde, yukarıda bahsedilen 21 ve 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 (ı) bendinin nasıl uygulanacağı "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddede düzenlenmiştir. Buna göre Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 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 aşıp aşılmadığı idareler tarafından takip edilmeli, söz konusu oranının aşılabileceğinin anlaşılması 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, Üniversite tarafından 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılan harcamaların mali yıl içinde takip edilmediği, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere doğrudan temin ve pazarlık usulünün kullanıldığı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde mevzuatta belirtilen %10'luk limitin Kamu İhale Kurumuna başvuru yapılmaksızın aşıldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 11:Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Harcamalar**

Alım Türü	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Ödeneğinin %10'u (TL)	21/f ve 22/d Uyarınca Yapılan Harcama Toplamı (TL)	Sınırı Aşan Tutar (TL)
Mal Alımları	36.344.070,00	3.634.407,00	10.655.062,93	7.020.655,93
Hizmet Alımları	8.587.930,00	858.793,00	5.389.312,39	4.530.519,39
Yapım İşleri	28.281.440,00	2.828.144,00	4.869.997,57	2.041.853,57

Kamu idaresi tarafından, yeni dönemde Üniversite bünyesinde doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan alımların, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından oluşturulan sistemle takibinin yapılmaya başlandığı, söz konusu oranın aşılabacağına anlaşılması halinde Kamu İhale Kurumuna gerekli başvurunun yapılacağı ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 60'ncı 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; Kanununun temel ilkeleri ve ilgili maddelerde belirlenen kurallara uymasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu çerçevede, kamu idarelerinin ihtiyaçlarının temininde mevzuata uyulmasında azami özen gösterilmesi gerekmektedir.

---

**BULGU 6: Dolu Olan Genel Sekreterlik Kadrosuna Görevi Fiilen Yapmak ve Harcama Yetkisini Kullanmak Üzere Vekâleten Atama Yapılması**

Üniversitede yapılan incelemelerde; mevzuat gereği bir tane kadro olmasına rağmen uygulamada biri fiilen görev yapan diğeri ise kadrolu olmak üzere iki genel sekreterin bulunduğu tespit edilmiştir.

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Genel Sekreter kadrosu dolu iken Bakanlık Müşavirinin bu kadroya vekâleten atandığı ve harcama yetkisini kullandığı, kadro unvanı Genel Sekreter olan diğeri kişinin de İdari ve Mali İşler Daire Başkanı olarak görevlendirildiği anlaşılmıştır. Kadrosu İdari ve Mali İşler Daire Başkanı olan kişi de aynı Birimde Koordinatör olarak görev yapmaktadır.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak ve sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini ve diğeri özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir.

Anılan Kanunun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesine göre; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğeri kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir. Dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından işgal ediliyor olması halidir. Böyle bir kadroya yani dolu kadroya vekâlet ise, ancak kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

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

*"Yükseköğretim üst kuruluşlarında başkana, üniversitelerde rektöre bağlı, merkez yönetim örgütünün başında bir genel sekreter ve hizmetlerin gerekli kıldığı daire başkanları, müdürler, danışmanlar, hukuk müşavirleri, uzmanlar ile büro ve iç hizmet görevlerini yapmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar ve diğeri görevliler bulunur...."*

Aynı Kanun'un "Atamalar" başlıklı 52'nci maddesinin (a) bendinde;



---

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

Denilmektedir.

Üniversitenin genel sekreterlik kadrosuna atama yapılmış olup, anılan kadro doludur. Esas olan, kadroyu işgal eden kişi tarafından Genel Sekreterlik görevinin yürütülmesidir. Ancak Üniversitenin Genel Sekreterlik görevi, vekâleten ataması yapılan kişi tarafından yürütülmektedir.

Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 26'ncı maddesinde; Üniversite İdari Teşkilatı sayılmış olup Genel Sekreterlik ilk sırada yer almıştır. Takip eden 27'nci maddede ise; Genel Sekreterin yapması gereken görevler sıralanırken üniversite idari teşkilatının başı olduğu özellikle belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde de, *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* denilmekte, 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Harcama Yetkililerinin Belirlenmesi" başlıklı 2'nci bölümünde de; *"5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanun'la değişik 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır."* hükmü yer almakta olup harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ'in, Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkililerini gösteren tablosunda, üniversitelerde bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama birimleri ve harcama yetkilileri sayılmış olup Genel Sekreterlik makamı da burada yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre" *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."*

Aynı Kanun' un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise;

*"Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.*

*Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."*

Hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre üst yöneticiler başta olmak üzere her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, bu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumludurlar ve bu hususta yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadırlar.

Kamu İdaresi cevabında özetle; dolu olan genel sekreterlik kadrosuna vekaleten atama yapılmasının Rektörün idari tasarrufunda ve mevzuata uygun olduğu belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre; Üniversitede bir tane genel sekreter bulunmasının ve bu görevin kadro unvanı genel sekreter olan kişi tarafından yürütülmesinin, mevzuatın getirdiği bir zorunluluk aynı zamanda da kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasının gereği olduğu düşünülmektedir.

#### **BULGU 7: Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması**

Şube müdürlüğü kadrolarına eşitlik, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde atama yapılması gerekirken, bu ilkeler gözetilmeden ve mevzuatında belirlenen şartlar dikkate alınmadan atamalar gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

---

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 3' üncü maddesinin (C ) bendinde Liyakat " *Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır. ...*" şeklinde tanımlanmıştır

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

*"(1) Bu Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumları memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliğine ilişkin usul ve esasları belirlemektir."*

"Görev grupları" başlıklı 5'inci maddesinde;

*"(1) Bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadro unvanları aşağıda gösterilmiştir.*

*(2) Görevde yükselmeye tabi kadrolar:*

a) Yönetim Hizmetleri Grubu;

*1) ..., şube müdürü,*

*..."*

"Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar" başlıklı 6'ncı maddesinde;

*(1) Bu Yönetmelikte belirtilen kadrolara görevde yükselme suretiyle atanabilmek için;*

*a) (Değişik:RG-11/3/2017-30004) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen hizmet şartlarını taşımak,*

*b) (Değişik:RG-11/3/2017-30004) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, ilgilinin başvurulan kadroya ilişkin 7 nci maddede belirtilen alt görevlerde toplam en az üç yıl hizmeti bulunmak, ilan edilen kadro için bu şartı sağlayan*

---

*personel bulunmaması durumu hariç olmak üzere, bu hizmet süresinin en az bir yılını kurumda geçirmiş olmak,*

*...*

*Gerekir.”*

“Görevde yükselme sınavı sonucu atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 7’nci maddesinde;

*“(1) Bu Yönetmeliğe tabi kadrolara görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda aranacak özel şartlar aşağıda belirtilmiştir.*

*a) ..., şube müdürü kadrolarına atanabilmek için;*

*1) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak,*

*2) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarında şef, koruma ve güvenlik şefi, uzman, sivil savunma uzmanı, araştırmacı, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, müze araştırmacısı, çözümleyici, başhemşire, müdür yardımcısı kadrolarından birinde veya en az lisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolardan birinde çalışıyor olmak,*

*....”*

“Görev grupları arasındaki geçişler ve sınavsız atanma” başlıklı 20’nci maddesinde;

*“(1) 5 inci maddede belirtilen görev grupları arasındaki atamalar aşağıdaki esaslara göre yapılır.*

*...*

*b) Gruplar arasındaki görevde yükselme ve unvan değişikliği niteliğindeki atamalar görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabidir. Ancak, Kurumda veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir.*

---

d) Şube müdüründen daha üst görevlere, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak kaydıyla, genel hükümlere göre sınavsız atama yapılır.

...”

Hükümleri yer almaktadır.

657 sayılı Kanun'un yukarıda belirtilen 3'üncü maddesinde ifade edildiği üzere, Devlet Memurlarının sınıfları içerisinde ilerlemeleri ve yükselebilmeleri hususlarında eşit imkânlarla sahip olmaları ve bu konudaki haklarının garanti altına alınmış olması gerekmektedir.

Bu amaca dönük olarak düzenlenen Yönetmelik ile üniversitelerde çalışan devlet memurlarının görevde yükselebilmeleri objektif kriterlere bağlanmış ve bu husus Yönetmelik'in 1' inci maddesinde geçen “*liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde*” ifadesi ile de açıkça ortaya konulmuştur.

Her ne kadar görevde yükselebilmek genel olarak sınav şartına bağlanmış olsa da, Yönetmelik buna bir istisna getirmiş ve şube müdüründen daha üst görevlere en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak kaydıyla, genel hükümlere göre sınavsız atama yapılabileceği, yine söz konusu üst görevlerde bulunanların sınav şartı aranmaksızın şube müdürlüğü gibi alt görevlere atanabileceğini hüküm altına alınmıştır. Ancak ilgili Yönetmelik'le şube müdürlüğünden daha üst görevlerde çok kısa sürelerde çalışarak bu görevlere atanmanın şube müdürlüğüne sınavsız geçiş için kullanılması amaçlanmamıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de açıkça anlaşılacağı üzere, asıl olan memurun eşitlik ve liyakat esasları doğrultusunda objektif kriterler dâhilinde görevinde yükselebilmesidir. Ancak Üniversitede, müdürlük kadrolarına şube müdürlüğünden daha üst görev olarak kabul edilen fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliği görevlerinde çok kısa süre bulunanlar atanmıştır. Bu şekilde şube müdürlüğüne atananlar önce yukarıda değinilen ve üst görev niteliğinde bulunan kadrolara atanmış ve akabinde de kısa süre sonra şube müdürlüğü kadrolarına atamaları gerçekleştirilmiştir. Fakülte ve yüksekokul sekreterliğinden şube müdürlüğüne atanan 15 kişinin fakülte ve yüksekokul sekreterliğinde bulunma süreleri ortalama 1 ile 2 ay arasında değişmektedir. Böylece, kısa süreli atamalarla üst görevlere getirilen kişiler Yönetmelik'in söz konusu istisna hükmünden yararlanarak şube müdürlüğü kadrolarına atanmış olup mevzuatla getirilen eşitlik ve liyakat esası göz ardı edilmiştir.

Bunun yanı sıra, söz konusu istisna, bu tür atamalarda sadece sınav şartını ortadan kaldırmaktadır. Bu şekilde ataması yapılacak kişilerin, 657 sayılı Kanun ve Yönetmelik'te belirlenen diğer şartlar ile Yönetmelik'in 5' inci maddesinde ifade edilen şube müdürlüğü görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını da taşımaları gerekir.

Kamu İdaresi cevabında özetle; Üniversitenin kurulduğu dönemde, idari mekanizmada hızlı ve etkin hareket etmek, devam eden süreçleri, iş ve işlemleri aksatmamak amacıyla söz konusu atamaların yapıldığı ve bu uygulamanın mevzuata uygun olduğu belirtilmiştir. Sonraki dönemde ise liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı yapıldığı, atamaların sınav sonucuna göre gerçekleştirildiği açıklamasında bulunulmuştur. Ancak sınavsız yapılan atamaların tarihlerine bakıldığında bu uygulamanın 2019, 2020 ve 2021 yıllarında da devam ettiği anlaşılmaktadır.

Belirtilen nedenlerle söz konusu uygulamanın, Üniversitenin Kanunlarla belirlenmiş amaçlarına ulaşması ve memurların eşitlik ve liyakat esasları dâhilinde görevlerini yerine getirebilmeleri açısından riskler barındırdığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: Üniversitede Bir Çok Kadroya Tedviren veya Koşullar Oluşmadığı Halde Vekâleten Görevlendirilme Yapılması**

Üniversitede daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekteri, yüksekokul sekreteri ve şube müdürü olmak üzere toplamda 10 adet idari kadro ile 104 adet akademik kadroya 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin b/4 bendi uyarınca tedviren (Geçici olarak) görevlendirme, 8 adet dolu kadroya da koşullar oluşmadığı halde vekâleten atama yapıldığı tespit edilmiştir.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini, diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir. Anılan Kanun'un "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, diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir. Dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından işgal ediliyor olması halidir. Böyle bir kadroya yani dolu kadroya vekâlet ise, ancak

---

kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Üniversitede dolu olan bu kadrolara başka personellerin tedviren veya vekâleten görevlendirildiği görülmüştür. Oysa esas olan, kadronun tahsis edildiği kişi tarafından, ilgili görevin yürütülmesidir.

Devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ve bu Kanun'un kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmamaktadır. İdare hukukunda kanunilik ilkesi esas olduğundan, Danıştay 1'inci Dairesinin E.1993/258 K.1993/240 kararı da tedviren görevlendirmenin yasal dayanağının olmadığı yönündedir.

Yalnızca 99 seri nolu Devlet Memurları Tebliğinde “...*asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.*” denilmek sureti ile tedvirden bahsedilmiştir

Tebliğ'den anlaşılacağı üzere bir kadroya “tedviren” atama yapılması, asilde aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi bulunmadığı hallerde başvuru ve boş olan kadrolar için kullanılması mümkün olan bir görevlendirme usulüdür. Vekâletten farklı olarak tedviren görevlendirme olarak adlandırılan bu usul, bir kamu hizmetini asaleten yürütmekle yükümlü olan kamu görevlisinin çeşitli sebeplerle bu görevini ifa edemediği ve asilde aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi de bulunmadığı hallerde; kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereği, asaleten atama veya vekâleten görevlendirme yapıncaya kadar, asilde aranan niteliklere en yakın personeller arasından yapılan geçici bir görevlendirme olarak görülmelidir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin b/4 bendinde rektörün görev ve yetkileri arasında “*Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek.*” sayılmış olup; bu madde uyarınca yapılan görevlendirmeler de vekâleten görevlendirme olmayıp geçici niteliktedir. Belirtilen madde hükmü de boş ve dolu kadrolar için çok sık uygulanarak yorum yoluyla vekâleten atama şekline dönüştürülmüştür. Oysa vekâleten atamanın koşulları farklıdır.

---

Kamu İdaresi cevabında; söz konusu görevlendirmelerin 2547 sayılı Kanun'un, Rektörün görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 13' üncü maddesi (b) fıkrası 4'üncü bendi uyarınca yapıldığı belirtilmiştir.

Tebliğe aykırı olarak dolu kadroya yapılan tedviren görevlendirme ile yine dolu kadroya vekâleten atama uygulaması ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin b/4 bendinin çok yaygın kullanılması, aynı kadroyu birden fazla personel işgal ettiği için bazı personelin atıl kalmasına, dolayısıyla insan kaynağından en verimli şekilde faydalanılamamasına yol açmaktadır.

Belirtilen uygulamaların özellikle harcama yetkisini kullanmak bakımından hukuki sonuçları da olabilecek bir yetki karmaşasına sebep olabileceği değerlendirilmektedir.

**BULGU 9: Yükseköğretim Kanunu Gereğince, Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Kuruluşlarına Yapılan Görevlendirmelerin Geçici Olma Özelliğini Kaybetmesi**

Üniversitede, 2547 sayılı Kanun'un 38'inci maddesi uyarınca yapılan görevlendirmelerde, görev süresinin genel hükümlerde belirtilen "geçici görevlendirme" süresini aştığı tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Kamu Kuruluşları ve Vakıflarda Görevlendirme" başlıklı 38'inci maddesi;

*"...ilgili kurumların talebi ve kendisinin muvafakati, üniversite yönetim kurulunun uygun görmesi ve rektörün onayı ile ihtiyaç duyulan konularda, özlük işlemleri kendi kurumlarınca yürütülmek kaydıyla, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin, kadrosunun bulunduğu yükseköğretim kurumlarındaki aylık ve diğer ödemeler ile öteki hakları devam eder. Yükseköğretim Kurulu, bağlı birimleri ve Üniversitelerarası Kurul ile Adli Tıp Kurumunda görevlendirilenler hariç olmak üzere bu fıkra uyarınca görevlendirilenler döner sermayeden yararlanamaz.*

*Bu madde uyarınca görevlendirilen öğretim elemanları kendi kurumlarından alacakları aylık ve ödeneklerin yanı sıra, görevlendirildikleri kurumda yürüttükleri görev için birinci derecenin dördüncü kademesinde bulunan bir genel müdürün aylık ve ek gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarı geçmemek üzere ilgili bakan tarafından*



---

*tespit edilecek miktarı net olarak ikinci görev aylığı şeklinde ayrıca alırlar. Bunlar görevlendirildikleri kurumlarca kendilerine bu suretle yapılan ödemeleri döner sermayelere yatırmak zorunda değildirler. Bunlara görev yapacakları kurumca bu ödeme dışında başkaca bir ödeme yapılmaz..."* hükmünü içermektedir.

Yukarıda yer alan hükme göre; bu madde kapsamında görevlendirilenler gittikleri kurumda geçici olarak görevlendirilmekte ve karşılığında ikinci görev aylığı almaktadırlar. Görevlendirilen bu kişilere ikinci görev aylığı dışında ayrıca bir ödeme yapılmayacaktır ve yapılan ikinci görev aylığı da döner sermayeye yatırılmak zorunda değildir

Öğretim elemanlarının 2547 sayılı Kanun'un 38'inci maddesine göre görevlendirilmeleri, Kamu kuruluşu ve vakıf niteliğindeki kurumlara yapılmaktadır. Anılan Kanun maddesinde görevlendirme süreleri ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Öğretim elemanlarının görevlendirme süreleri ile ilgili teklifler, kurumdan kuruma değişiklik gösterebilmektedir. Oysa belirtilen Kanun maddesinde bu görevlendirmenin geçici olduğu açıkça belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek madde 8'de "... memurlar, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir" denilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; Üniversiteden farklı kurumlara yapılan görevlendirmelerin ilgilinin kadrosunun bulunduğu birimin onayı ve Üniversitenin Yönetim Kurulu uygunluk görüşü doğrultusunda ilgili Kanun hükmü çerçevesinde yapıldığı, ilgili Kanunda da süreye ilişkin kısıtlayıcı herhangi bir hüküm bulunmadığı belirtilmiştir.

Geçici görevlendirme, kamu mevzuatına göre (657 sayılı Kanun'un geçici süreli görevlendirme ve kısmi zamanlı çalışmaya ilişkin hükümleri ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun kısmi zamanlı çalışma hükümleri) belirli bir zaman Aralığında (3 ay, 6 ay gibi) başka kurum ve kuruluşlarda çalışma anlamına gelmektedir. İş Kanunu'nda bu süre 4 ay Devlet Memurları Kanunu'nda ise 6 ay ile sınırlandırılmıştır. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesinde 38'inci madde uyarınca yapılan toplam 75 görevlendirmenin 17'si 1'er yıl uzatılarak 2 yıl ile 4 yıl devam etmiş olup halen sürdürülen görevler vardır. Bu süreler geçici olmaktan uzaktır ve

görevlendirmeyi sürekli kılmaktadır. Kısa bir süre için öngörülen ikinci görev aylığının da yıllarca ödenmesine yol açabilecektir.

Belirtilen nedenlerle 2547 sayılı Kanun'un 38'inci maddesi uyarınca yapılan görevlendirmelerde, görev süresinin genel hükümlerde belirtilen "geçici görevlendirme" süresi olan azami altı ayı geçmemesi ve altı aydan fazla ikinci görev aylığı ödenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 10: Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Yürütülmemesi**

Taşınır işlemlerine ilişkin olarak kayıtlar, harcama birimleri ve bazı ambarlarda yapılan incelemeler sonucunda, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı uygulamaların bulunduğu tespit edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.

Mezkûr Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde; taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinde ortak sorumludurlar.

Yönetmelik'in 36'ncı maddesinde giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilmesi gerektiği, 30'uncu maddesinde; kullanılan tüketim malzemesi çıkışlarının en geç üç ay içinde yapılması gerektiği, 32'nci maddesinde ise kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayım kurulu tarafından sayımın yapılması gerektiği, 33'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların

---

buralarda asılı olan “Dayanıklı Taşınırlar Listesinde” gösterilmesi gerektiği açıkça izah edilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik ekinde yer alan Dayanıklı Taşınırlar Defterine ilişkin açıklamalarda, taşınırın tanımlanmasına yarayan cins, marka, model, kapasite vb. teknik özelliklerin dayanıklı taşınırlar defterinde ilgili taşınırın satırında belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Taşınır işlemlerine ait kayıtlar, örnekleme harcama birimleri ve ambarlarda yapılan incelemelerde;

-Ambar kayıtlarında olmayan pek çok mal ve malzemenin fiilen ambarda yer aldığı gibi ambarlarda görünen bir çok dayanıklı taşınırın ambarda bulunmadığı,

-Bazı birimlerde KBS’de görünen ambar sayısı ile fiili ambar sayısının birbiri ile uyumlu olmadığı,

-Başka birimlerde kullanılmayan ihtiyaç fazlası taşınırların dayanıklı taşınır ambarlarında bekletildiği,

-KBS de birçok dayanıklı taşınırın marka modeline yer verilmediği ayrıca elektronik taşınırların fabrika seri numarası ile sisteme kaydedilmediği,

-Kişi ve ortak kullanım alanlarına verilen dayanıklı taşınırları içeren “Dayanıklı Taşınırlar Listesi”nin ilgili alanlara asılmadığı,

-Ambarlarda örnekleme yapılan sayımlarda pek çok mal ve malzemenin fazla ya da eksik olduğu tespit edilmiş olup bu meyanda görevlilerin değişmesinde veya dönem ve yıl sonlarında yapılması gereken fiili sayımların mevzuatın gerektirdiği biçimde yapılmadığı,

-Bazı taşınır ambarlarında taşınırların karışık ve düzensiz şekilde bir arada tutulduğu, rafların tertip ve düzeninin bulunmadığı, ambarda taşınırların dağınık şekilde farklı raflarda muhafaza edildiği, sayıma uygun şekilde istiflenmediği,

-Dayanıklı taşınırların numaralandırma ve barkodlama işleminin bazı birimlerde eksik olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen eksiklikler, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla ilgili taşınır mevzuat hükümlerinin tam olarak uygulanmamasının taşınırların takibi ve muhafazasını güçleştirdiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Taşınır Mal Yönetmeliğine göre iş ve işlemlerin gerçek zamanlı yapılması konusunda Üniversite birimlerine 01.03.2022 tarih ve 81046 sayılı yazı ile gerekli uyarıların yapıldığı, harcama birimleri tarafından ise taşınır kayıtlarında gerekli düzeltmelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

---

Sonuç olarak, taşınırların takibi ve muhafazası doğrultusunda mevzuat hükümlerinin eksiksiz olarak uygulanması konusunda İdare tarafından azami hassasiyet gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 11: Taşınırların Harcama Birimleri Arası Devrinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması**

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesinde, taşınırların harcama birimleri arası devrinde, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

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

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

Aynı Yönetmelik'in bahsi geçen hesabın işleyişine ilişkin hükümler ihtiva eden 366'ncı maddesinde ise; bu hesabın alacak ve borç tarafına yapılacak kayıtların hangi şartların gerçekleşmesi halinde mümkün olduğu belirtilmiştir.

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

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

Yapılan incelemede Kurumun harcama birimleri arasında taşınır devirlerinde söz konusu hesabın kullanıldığı görülmüştür. Bahsi geçen uygulamanın, 2021 yılı içerisinde 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının gereksiz kullanımına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.12.2017 tarihli 37245 sayılı Yeni Devlet Muhasebe Bilişim Sistemi ve Yeni

---

Harcama Yönetim Sistemine İlişkin İşlemler konulu yazısında; aynı kamu idaresindeki farklı harcama birimleri arasındaki taşınır devirlerinde 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir, ayrıca Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi'nden Mali Yönetim Sistemi'ne gönderilen kayıtlarda, söz konusu hesabın sistem tarafından otomatik olarak çalıştırıldığı belirtilmiştir. Ancak tek bir muhasebe birimi bulunan Üniversite bünyesindeki harcama birimleri arasındaki taşınır devirlerinde söz konusu hesabın kullanılmasının yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Bu sebeple taşınır kayıt sistemi ile muhasebe sisteminin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak çalışabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 12: İlmî Hüviyet Tespiti Sınav Ücreti Gelirleri ile Sınavlara İlişkin Yapılan Giderlerin Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde Gerçekleştirilmesi**

Eğitim-öğretim hizmetlerinin asli unsurlarından birisi olarak yapılan, yabancı uyruklu kişilerin denklik işlemleri sürecindeki seviye tespitine ilişkin sınav ücreti gelirlerinin, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi bütçesine kaydedildiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 55'inci maddesinde yükseköğretim kurumları ve bunlara bağlı birimlerin gelir kaynakları sayılmaktadır. Bu gelirler arasında "Alınacak harç ve ücretler" de bulunmaktadır.

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde ise Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanına giren iş ve hizmetler sıralanmış olup İşletmenin İlmî Hüviyet Sınavı'na yönelik bir faaliyeti olduğuna dair hüküm bulunmamaktadır.

Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından yayımlanan "Yurtdışı Yükseköğretim Diplomaları Tanıma ve Denklik Yönetmeliği Uyarınca Seviye ve Yeterlik Belirleme Sistemi Kapsamında Yapılan İlmî Hüviyet Tespiti Ve Yapılandırılmış Klinik Sınav Kılavuzu"nda söz konusu seviye tespit sınavlarının YÖK tarafından belirlenen üniversiteler tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Bu sınavlara ait sınav ücretlerinin ise net asgari ücretin üçte birini geçmeyecek şekilde üniversiteler tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkez Müdürlüğü tarafından, yabancı uyruklu kişilerin denklik sürecine ilişkin İlmî Hüviyet Tespiti Sınavı'nın yapıldığı, 2021 yılı için 750,00

---

TL olarak belirlenen söz konusu sınav ücretlerinin ise Döner Sermaye İşletmesine gelir kaydedildiği görülmüştür.

2547 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen 55'inci maddesindeki harç ve ücretlerin Üniversite öz geliri olduğu hükmü ve Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde sayılan işletmenin faaliyet alanları arasında, İlmî Hüviyet Tespiti Sınavı'na dair bir faaliyetinin bulunmaması hususu birlikte değerlendirildiğinde; kamu hizmetinin bir bedeli olarak alınan söz konusu sınav ücretlerinin Üniversitenin özel bütçesine gelir kaydedilmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Söz konusu sınavın döner sermaye birimi aracılığıyla yaptırılmış olmasının, sınav ücretlerinin döner sermaye işletmesi bütçesinin bir geliri olduğu sonucunu doğurmayacağı gibi yapılan sınav faaliyetini de Üniversite öğretim elemanları tarafından döner sermaye kapsamında üretilen özel bir hizmet olarak nitelendirmenin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, İlmî Hüviyet Sınavının niteliğine ilişkin mevzuat hükümlerine yer verilmiş ve söz konusu sınava ilişkin ücretlerin hangi bütçeye gelir kaydedilmesi gerektiğine dair tereddütlerden dolayı Yükseköğretim Kurulundan bilgi istendiği ancak bir cevap alınmadığı belirtilmiştir. 2022 yılından itibaren yapılan ilmî hüviyet sınavlarından elde edilecek sınav ücretlerinin Üniversite özel bütçesine gelir olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

### **BULGU 13: Üniversite Bünyesindeki Uygulama ve Araştırma Merkezlerinin Birçoğunun Faaliyet Raporlarının Bulunmaması ve Bunlardan Bir Kısımının Fiilen Aktif Olmaması**

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesinde 31 adet Uygulama ve Araştırma Merkezi bulunmaktadır. Bu Uygulama ve Araştırma Merkezlerinin faaliyet raporlarının eksik olduğu, bazı merkezlerin ise hiçbir faaliyette bulunmadığı tespit edilmiştir.

2547 Sayılı Kanun'un 7/d-2 maddesi uyarınca; yükseköğretim kurumlarında uygulama ve araştırma merkezi Yükseköğretim Yürütme Kurulu kararı ile kurulabilmektedir. Bu merkezlerin birleştirilmesi ve kapatılması yetkisi de aynı Kurula aittir. Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 22/02/2000 tarih ve 2000.11.500 sayılı Kararı'nda Uygulama ve Araştırma Merkezi kurulması için başvuru formunda bulunması gereken hususlar belirtilmiştir.

Bir Uygulama ve Araştırma Merkezi açılırken öncelikle YÖK ölçütlerine uygun olarak Uygulama ve Araştırma Merkezi açma önerisinin hazırlanması (YÖK Uygulama ve Araştırma

Merkezi Açma Esasları) gereklidir. Bu öneri taslağı hazırlandıktan sonra başvuru bir üst yazı ile Rektörlüğe sunulmakta, Rektörün önerisi ile başvuru Senatoda görüşülmekte, Senato tarafından onaylanan öneri YÖK'e gönderilmektedir. Önerinin YÖK tarafından onaylanmasıyla, Merkeze ait Yönetmelik Resmi Gazete 'de yayımlanmakta ve yayımlanmasını takiben de Merkez Başkanının/Müdürünün atanarak Merkezin kuruluş süreci tamamlanmaktadır.

Üniversite bünyesinde bu süreç tamamlanarak kurulan 31 adet Uygulama ve Araştırma Merkezinin 2021 yılına ilişkin faaliyet bilgileri incelenmiş; söz konusu merkezlerden 10 tanesinin 2021 yılında faaliyet raporu düzenlemediği, 6 tanesinin faaliyet raporu olmadığı gibi hiçbir faaliyette de bulunmadığı tespit edilmiştir. Fiilen atıl durumda olan merkezler; Çeviribilim Uygulama ve Araştırma Merkezi, Gençlik Uygulama ve Araştırma Merkezi, İnsan Hakları Uygulama ve Araştırma Merkezi, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, Yaşlılık Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi ile Avrupa Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezidir. Diğer Merkezlerden bazılarının faaliyetlerinin ise son derece az ve sembolik olduğu görülmüştür. Örneğin Stratejik Uygulama ve Araştırma Merkezi 2021 yılı içinde sadece çevrimiçi 2 panel, Değer Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi 4 çevrimiçi konferans, Yurt Dışı Eğitim Faaliyetleri Uygulama ve Araştırma Merkezi de 21-24 Haziran tarihleri arasında 12 saat süren bir eğitim programı düzenlemiştir. Buradan hareketle; 31 Uygulama ve Araştırma Merkezinin çoğunun 2021 yılında aktif faaliyette bulunmadığı, dolayısıyla fiilen atıl durumda oldukları değerlendirilebilir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (j) fıkrasında "*Uygulama ve Araştırma Merkezi: Yükseköğretim kurumlarında eğitim öğretimin desteklenmesi amacıyla çeşitli alanların uygulama ihtiyacı ve bazı meslek dallarının hazırlık ve destek faaliyetleri için eğitim - öğretim, uygulama ve araştırmaların sürdürüldüğü bir yükseköğretim kurumudur.*" şeklinde tanımlanmıştır. Uygulama ve araştırma merkezlerinin müdürü, personeli ve ayrı birer yönetmelikleri vardır. Kurulma aşamasında merkez faaliyetlerinin özelde üniversite ve genelde topluma yapabileceği katkılarda değerlendirilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8' inci maddesine göre;" *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."*

Aynı kanunun "Üst yöneticiler" başlıklı 11' inci maddesinde ise;

*"Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.*

*Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."* hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre üst yöneticiler başta olmak üzere her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, bu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumludurlar ve bu hususta yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadırlar.

Kamu İdaresi cevabında; bulgu konusunun Üniversite bünyesindeki tüm merkezlere yazı ile bildirilerek gerekli çalışmaların Üniversite yönetimi tarafından başlatıldığı belirtilmiştir.

Açıklanan nedenlerle; her biri ayrı ayrı kamu kaynağı kullanan ve yükseköğretim kurumu kabul edilen uygulama ve araştırma merkezlerinin, fiilen atıl olmaktan kurtarılması, işlevleri birbirine yakın olan merkezlerin birleştirilmesi ve aktif olmayanların kapatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 14: İhale ile Temin Edilemeyen Doğalgaz İhtiyacının İlgili Firma ile Protokol Yapılmaksızın Aylık Faturalar Karşılığında Temin Edilmesi**

Serbest tüketici statüsündeki Üniversite tarafından, yeterli teklif verilmemesi nedeniyle ihale yoluyla alımı yapılamayan doğalgaz ihtiyacının temini için ilgili dağıtım firması ile yıllık



---

alım bedeli üzerinden herhangi bir protokol yapılmadığı, ödemelerin aylık olarak firmanın düzenlemiş olduğu faturalara istinaden yapıldığı görülmüştür.

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ve Doğalgaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile doğalgaz piyasası Devlet tekelinden çıkarılıp özel sektörün de faaliyet göstereceği bir alan haline gelmiştir. Söz konusu mevzuatlar uyarınca, Serbest Tüketici statüsünde olan abonelere, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurulu (EPDK) tarafından lisans verilen tedarikçi firmalarla anlaşma yaparak daha uygun fiyatlarla piyasadan doğalgaz temin edebilme yolu açılmıştır. Hangi abonelerin serbest tüketici olabileceğine ilişkin yetki EPDK'ya verilmiştir.

EPDK'nın 26.12.2013 tarihli ve 4793 No'lu kararına göre; konut tüketicileri (evsel tüketiciler) hariç olmak üzere tüm işyerleri serbest tüketici statüsünde sayılacaktır. Buna göre bir kamu kurumu olan Üniversite serbest tüketici statüsündedir.

Buna göre, serbest tüketici statüsünde bulunan Üniversite tarafından doğalgaz dağıtım firması ile yıllık alım bedeli üzerinden bir protokol yapılarak, doğalgazın daha uygun fiyatlarla temin edilmesi mümkündür.

Yapılan incelemede Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi tarafından doğalgaz ihtiyacının yıllık alım bedeli üzerinden herhangi bir protokol yapılmadan aylık düzenlenen faturalar karşılığı ödeme yapmak suretiyle temin edildiği tespit edilmiştir. Yıllık alım bedeli üzerinden bir protokol yapılması halinde daha düşük fiyatlarla doğalgaz alınabileceği halde, ihtiyacın doğrudan tek satıcının düzenlemiş olduğu aylık faturalar karşılığında temin edilmesi durumunda kamu zararı oluşabileceği değerlendirilmekle birlikte, bu hususun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması ilkesine de aykırı olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, ilgili firmaya protokol yapılmak üzere yazı yazıldığı ancak firmadan herhangi bir geri dönüş alınmadığı belirtilmiş, protokol yapılamadığından ve doğalgaz alımının süreklilik ve aciliyet arz ettiğinden fatura karşılığı alımın zorunlu hale geldiği ifade edilmiştir. Ayrıca protokol yapılarak doğalgazın daha uygun fiyatla temin edilebilmesi için gerekli çalışmaların da takip edileceği belirtilmiştir.

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>

