



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# NİĞDE ÖMER HALİSDEMİR 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
8.	EKLER.....	51



## TABLolar 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 .....	5
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:Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Hizmet Alımlarına İlişkin Harcamalar .....	24
Tablo 10:Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilen Üniversite Mülkiyetindeki Taşınmazlar .....	39
Tablo 11:Tahsil İmkanı Olmayan Alacaklar.....	43



## KISALTMALAR

<b>ATM:</b>	Otomatik Vezne Makinesi( Bankamatik)
<b>KBS:</b>	Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
<b>KDV:</b>	Katma Değer Vergisi
<b>NÖHÜ:</b>	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
<b>TÜİK:</b>	Türkiye İstatistik Kurumu





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Takip İşlemi Başlatılan Alacakların Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
2. Taşınırların Hurdaya Ayrılmasında Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Taşınır Kayıt İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Yürütülmemesi
2. Taşınırların Harcama Birimleri Arası Devrinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması
3. Tarihi Yapı Restorasyon İşinin Projesindeki Eksiklikler Nedeniyle İşin Tamamlanamaması ve İkmal İhalesine Çıkılması
4. Aynı İhale Konusu İçerisinde Yer Alabilecek Nitelikteki Onarım İşlerinin Gruplara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılması
5. Yapım İşinde Mevzuatta Öngörülen Şartlar Tam Olarak Gerçekleşmeden Süre Uzatımı Verilmesi
6. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması
7. Dolu Olan Genel Sekreterlik Kadrosuna Görevi Fiilen Yapmak ve Harcama Yetkisini Kullanmak Üzere Vekâleten Atama Yapılması
8. Dolu Olan Kadrolara Tedviren veya Koşullar Oluşmadığı Halde Vekâleten Görevlendirilmeler Yapılması
9. Şube Müdürlüğü Kadrolarına, Şube Müdüründen Daha Üst Görev Niteliğinde Bulunan Kadrolardan Sınavsız Atama Yapılması
10. Yükseköğretim Kanunu Gereğince, Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Kuruluşlarına Yapılan Görevlendirmelerin Geçici Olma Özelliğini Kaybetmesi

11. Yönetmelik Hükümleri Uyarınca Düzenlenmesi Gereken Taşınmaz Form ve Cetvellerinin Düzenlenmemesi

12. Üniversite Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Pazarlık Usulünün Kullanılması

13. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirleri İçin Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması

14. Üniversitenin Tahsil İmkânı Olmayan Alacakları İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması

15. Harcama Biriminin En Üst Yetkilisinin Harcama Yetkilisi Durumunda Olmaması

---

## 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.

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 11 Temmuz 1992 tarihinde Niğde Üniversitesi olarak kurulmuş ve 7 Eylül 2016 tarihine kadar Niğde Üniversitesi adı ile faaliyetlerini sürdürmüştür. 6745 sayılı Kanun'un 20. maddesi gereğince, Ömer Halisdemir Üniversitesi adını almıştır. Üniversite, 01 Temmuz 2017 tarihinde yayımlanan 7033 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi ile Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi adını almıştır.

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

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

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Niğde Ömer Halisdemir 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, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Birimi, Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

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

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

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi bünyesinde 13 Fakülte, 4 Enstitü, 1 Konservatuvar, 2 Yüksekokul, 6 Meslek Yüksekokulu, 15 Araştırma Uygulama Merkezi yer almakta olup, 1 adet Uzaktan Eğitim Merkezi bulunmaktadır. Merkez Yerleşke, Aşağı Kayabaşı Yerleşkesi, Derbent Yerleşkesi, Bor Yerleşkesi, Spor Bilimleri Fakültesi Yerleşkesi ve Ulukışla Yerleşkesi olmak üzere 6 yerleşkede faaliyetlerini sürdürmektedir. Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

**Tablo 1:Teşkilat Yapısı**

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none"><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>• Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı</li><li>• İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fakülteler</b></li><li>• Eğitim Fakültesi</li><li>• Fen Edebiyat Fakültesi</li><li>• İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi</li><li>• Mühendislik Fakültesi</li><li>• Mimarlık Fakültesi</li><li>• İletişim Fakültesi</li><li>• Tarım Bilimleri ve Teknolojileri Fakültesi</li><li>• İslami İlimler Fakültesi</li><li>• Tıp Fakültesi</li></ul>

Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı Personel Daire Başkanlığı Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı <ul style="list-style-type: none"> <li>• Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü</li> <li>• Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri</li> <li>• Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi</li> <li>• Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü</li> </ul>	Güzel Sanatlar Fakültesi Bor Sağlık Bilimleri Fakültesi Diş Hekimliği Fakültesi Spor Bilimleri Fakültesi <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Enstitüler:</b> Fen Bilimleri Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü Eğitim Bilimleri Enstitüsü Sağlık Bilimleri Enstitüsü</li> <li>• <b>Yüksekokullar</b> Niğde Zübeyde Hanım Sağlık Yüksekokulu Yabancı Diller Yüksekokulu</li> <li>• <b>Meslek Yüksekokulları</b> Bor Meslek Yüksekokulu Niğde Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Niğde Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Ulukışla Meslek Yüksekokulu Niğde Zübeyde Hanım Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Bor Halil Zöhre Ataman Meslek Yüksekokulu</li> <li>• <b>Konservatuvarlar</b> Türk Musikisi Devlet Konservatuvarı</li> <li>• <b>Uygulama ve Araştırma Merkezleri (15 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi</b></li> </ul>
---	--

Üniversitede 2021 yıl sonu itibarıyla toplam personel sayısı toplam 1762'dir. Bu personelden 1042 kadrolu akademik personel, 7 yabancı uyruklu sözleşmeli akademik personel, 499 idari personel, 12 sözleşmeli idari personel ve 202 işçi bulunmaktadır.

**Tablo 2:İdari Personel Kadro Durumu**

	<b>Dolu</b>	<b>Boş</b>	<b>TOPLAM</b>
<b>Genel İdari Hizmetler</b>	352	221	573
<b>Sağlık Hizmetleri Sınıfı</b>	13	26	39
<b>Teknik Hizmetleri Sınıfı</b>	68	52	120
<b>Avukatlık Hizmetleri</b>	2	3	5
<b>Yardımcı Hizmetli</b>	64	27	91
<b>Toplam</b>	<b>499</b>	<b>329</b>	<b>828</b>

**Tablo 3:Akademik Personel Kadro Durumu**

<b>Unvan</b>	<b>Kadroların Doluluk Durumu</b>			<b>İstihdam Şekli</b>	
	<b>Dolu</b>	<b>Boş</b>	<b>Toplam</b>	<b>Tam zamanlı</b>	<b>Yarı zamanlı</b>
<b>Profesör</b>	133	49	182	133	-
<b>Doçent</b>	109	110	219	109	-

<b>Dr. Öğretim Üyesi</b>	312	124	436	312	-
<b>Öğretim Görevlisi</b>	260	62	322	260	-
<b>Araştırma Görevlisi</b>	228	101	329	228	-
<b>TOPLAM</b>	<b>1042</b>	<b>446</b>	<b>1488</b>	<b>1042</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 239.088.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 55.704.657,21 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 294.792.657,21 TL'ye ulaşmış olup, bu ödeneğin 270.256.579,83 TL'si kullanılmıştır.

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

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

<b>2021 MALİ YILI BÜTÇE GİDERLERİ VE ÖDENEKLER TABLOSU</b>					
<b>Ekonomik Kod</b>	<b>Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)</b>	<b>Toplam Ödenek (TL)</b>	<b>Toplam Harcanan (TL)</b>	<b>Gerçekleşme Oranı (%)</b>	<b>Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)</b>
<b>01-Personel Giderleri</b>	168.938.000,00	187.067.421,00	183.796.679,46	108,80	68,00
<b>02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	26.441.000,00	28.342.678,00	28.121.910,97	106,36	10,41
<b>03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	17.039.000,00	27.048.373,80	18.952.935,39	111,23	7,01
<b>05-Cari Transferler</b>	6.168.000,00	21.303.551,82	19.882.883,22	322,36	7,36
<b>06-Sermaye Giderleri</b>	20.502.000,00	31.030.632,59	19.502.170,79	95,12	7,22
<b>TOPLAM</b>	<b>239.088.000,00</b>	<b>294.792.657,21</b>	<b>270.256.579,83</b>	<b>113,04</b>	

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %113,04 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %8,80 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %6,36 oranında, mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %11,23 oranında, cari transferlerde ise başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %222,36 oranında aşılmıştır. Sermaye giderlerinde ise başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %4,88 oranında beklentinin altında gerçekleşmiştir.

Bunun dışında Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri, Erasmus Değişim Programı, Tarımsal Ar-Ge Proje Destekleri, KOP Destekleri, Kültür Bakanlığı Proje Destekleri, AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 9.712.077,12 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>	7.799.000,00	9.021.815,65	115,68	3,34
<b>04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	225.949.000,00	249.077.523,64	110,24	94,03
<b>05-Diğer Gelirler</b>	5.340.000,00	6.961.774,76	130,37	2,63
<b>Ara Toplam</b>	<b>239.088.000,00</b>	<b>265.061.114,05</b>	<b>110,86</b>	
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler (-)		386.379,40		
<b>TOPLAM</b>	<b>239.088.000,00</b>	<b>264.674.734,65</b>		<b>100</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe gelirleri %110,86 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri bütçesinde öngörülen tutar %15,68 oranında, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler bütçesinde öngörülen tutar %10,24 oranında, diğer gelirler bütçesinde öngörülen tutar ise %30,37 oranında aşılmıştır. Bütçe gelir gerçekleştirmelerinin tahminlerin üstünde olma sebebinin, bütçe tahmini yapılırken bir önceki yıl gelir gerçekleştirmelerinin dikkate alınmaması olduğu değerlendirilmektedir.

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]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
<b>Personel Giderleri</b>	131.914.743,81	151.484.078,43	183.796.679,46	14,83	21,33
<b>SGK Devlet Prim Giderleri</b>	20.705.486,42	23.803.214,12	28.121.910,97	14,96	18,14
<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	20.562.876,77	15.914.078,17	18.952.935,39	-22,61	19,10
<b>Cari Transferler</b>	4.614.234,78	6.101.850,00	19.882.883,22	32,24	225,85
<b>Sermaye Giderleri</b>	30.663.533,64	17.874.236,56	19.502.170,79	-41,71	9,11
<b>Toplam</b>	<b>208.460.875,42</b>	<b>215.177.457,28</b>	<b>270.256.579,83</b>	<b>3,22</b>	<b>25,60</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]
<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	11.545.459,62	7.593.140,70	9.021.815,65	-34,23	18,82
<b>Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler</b>	197.282.325,34	206.570.735,00	249.077.523,64	4,71	20,58



<b>Diğer Gelirler</b>	3.822.310,46	8.270.951,23	6.961.774,76	116,39	-15,83
<b>Toplam</b>	<b>212.650.095,42</b>	<b>222.434.826,93</b>	<b>265.061.114,05</b>	<b>4,60</b>	<b>19,16</b>
<b>Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)</b>	366.660,51	234.082,83	386.379,40	-36,16	65,06
<b>Net Toplam</b>	<b>212.283.434,91</b>	<b>222.200.744,10</b>	<b>264.674.734,65</b>	<b>4,67</b>	<b>19,12</b>

Dönem faaliyet geliri 293.320.498,20 TL, indirim iade iskonto toplamı 386.379,40 TL, net geliri 292.934.118,80 TL, faaliyet gideri ise 287.752.774,73 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 5.181.344,07 TL olumlu 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 Olumlu Faaliyet Sonucu (TL)</b>
287.752.774,73	293.320.498,20	386.379,40	292.934.118,80	5.181.344,07

Niğde Ömer Halisdemir 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 930.551,34 TL dönem zararı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu Teknopark bulunmaktadır. Söz konusu Teknokent 03 Ocak 2013 tarih ve 28517 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2012/4085 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Niğde Teknopark A.Ş.'dir. Üniversite, sermayesi 1.135.000,00 TL olan Teknopark A.Ş.'ye 285.000,00 TL sermaye ile %25,11 oranında ortaktır.

---

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim 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
- Öz Kaynak Değişim Tablosu,
- Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu,

---

- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli.

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

2021 yıl sonu itibarıyla; 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 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’nci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

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

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

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

Kurum stratejik planı ve bu planın yıllık uygulama dilimi olan performans programı ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren idare faaliyet raporları mevcuttur.

Üniversitenin 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Bu nedenle personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin tam olarak sağlanamadığı, kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlendiği, ancak yetkiler ve yetki devrinin sınırlarının açıkça belirlenmediği ve yazılı olarak bildirilmediği anlaşılmıştır.

2019-2023 yıllarını kapsayan stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır. Ayrıca İdare, bütçesini stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlamıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları için planlama yapıldığı ve çalışmaların devam ettiği ancak tamamlanmadığı tarafımıza bildirilmiştir.

Üniversitede Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hazırlanmış olup, bu esas ve usullere göre gerekli iş ve işlemler yürütülmektedir.

İç Kontrol Sistemi ile ilgili olarak yapılan çalışmalar çerçevesinde, yönetmelik, yönerge, görev tanımları ile birlikte güncellenmiş iş akış şemaları hazırlanıp üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulmuştur.

Üniversitede yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır. İdare Faaliyet Raporu süresinde hazırlanmakta ve yayımlanmaktadır.

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesinde iç kontrol sisteminin oluşturulması ve uygulanıp izlenmesi amacıyla İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmış ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne gönderilmiştir.

Hazırlanan İç Kontrol Uyum Eylem Planında çeşitli standartlar ve bu standartlara uygun genel şartlar tanımlanıp belirli bir süreye bağlanmıştır. Ancak İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından altı aylık periyotlarla eylem planında herhangi bir değerlendirme yapılmadığı ve üst yöneticiye rapor halinde sunulmadığı yapılan incelemelerden tespit edilmiştir.

Üniversite bünyesinde 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2' si doludur.

Kurumun muhasebe yetkililiği görevi Strateji Geliştirme Daire Başkanı tarafından yürütülmekte olup, söz konusu personelin sertifikası bulunmamaktadır. Muhasebe yetkililiği görevini sürdürebilmek adına kanundan doğan harcama yetkisini 2021 yılı içerisinde yapılacak tüm harcamalara ilişkin alt kademedeki personele devretmiştir. Söz konusu hususun mali yönetim ve iç kontrol sistemindeki riskleri artırdığı değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Niğde Ömer Halisdemir 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: Takip İşlemi Başlatılan Alacakların Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmemesi**

Üniversite Hukuk Müşavirliği tarafından takip işlemi başlatılan faaliyet alacaklarının bir kısmının 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 54'üncü maddesinde; söz konusu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, diğer gelirler ve sermaye gelirlerinden ortaya çıkan alacaklardan takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 55'inci maddesinde; gelirlerden takipli alacaklar hesabına ilişkin takibe alma işleminin, ilgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış olan alacakların takip kayıtlarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile ilgili hesaplara kaydedilerek yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Hukuk Müşavirliği tarafından takibe alınan ve yıl sonu itibarıyla tahsilatı gerçekleşmemiş, faaliyet gelirlerinden doğan alacak tutarının 2.309.562,11 TL olduğu buna karşın Üniversite 2021 yılı Bilançosunda yer alan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının ise 259.380,25 TL olduğu görülmüştür. Dolayısıyla toplam 2.050.181,86 TL tutarındaki takipli alacağın söz konusu hesaba işlenmediği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından takip işlemi başlatılan ancak 121 Takipli Alacaklar Hesabında izlenmeyen alacakların 2022 yılı içerisinde muhasebe kayıtlarına alındığı belirtilmişse de söz konusu düzeltmenin 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak söz konusu eksik muhasebeleştirme işleminin, 2021 yılı Bilançosunda yer alan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının 2.050.181,86 TL tutarında eksik görünmesine sebebiyet verdiği değerlendirilmektedir.

---

**BULGU 2: Taşınırın Hurdaya Ayrılmasında Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması**

Üniversite tarafından taşınırın hurdaya ayrılması işlemlerinde, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak 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 ise; kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ise alacak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Üniversite tarafından 2021 yılı içerisinde 10 farklı yevmiye kaydı ile toplam 261.601,14 TL tutarındaki muhtelif dayanıklı taşınırın hurdaya ayrılması yönünde işlem tesis edildiği ancak hurdaya ayırmaya ilişkin muhasebe kayıtlarında 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür. Ayrıca söz konusu taşınır için ayrılmış 257 Birikmiş Amortisman ve Değer Düşüklüğü Hesabında kayıtlı 129.983,26 TL tutarın birikmiş amortismanın bulunduğu, hurdaya ayırmaya ilişkin muhasebe kaydında bahsi geçen tutarın da 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

2021 yılı içerisinde 5 farklı hurda satışının gerçekleştirildiği ve bu satışlardan toplam 77.523,72 TL tutarında gelir elde edildiği bilinmekle birlikte, hurdaya ayırma işlemlerinde 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı kullanılmadığından ve satış esnasında söz konusu hesaptan düşüm yapılmadığından, satışı gerçekleşmeyen hurda niteliğindeki dayanıklı taşınırın toplam tutarı gerekli netlikte tespit edilememektedir.

Kamu idaresi tarafından hurdaya ayırma işlemleri esnasında taşınır kayıt yetkilileri tarafından sistem üzerinde hurdaya ayırma seçeneği yerine kayıttan düşme seçeneğinin seçilmesi nedeniyle 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının çalıştırılmadığı, buna ilişkin olarak tüm harcama birimlerinin taşınır kayıt yetkililerine gerekli eğitimlerin verildiği ve 2022 yılından itibaren



---

ilgili hesapların kullanılmaya başlandığı ifade edilmiştir. Ancak söz konusu hususun denetim yılı olan 2021 yılına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla yukarıda yer verilen eksik muhasebeleştirme işlemleri nedeniyle, 2021 yılı Bilançosunda yer alan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının doğru ve güvenilir veri içermediği değerlendirilmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: 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 bir kısım taşınırın fiilen ambarda yer aldığı ve ambar kayıtlarında bulunan taşınırların bir kısmının sayılarının eksik durumda olduğu,

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

-Kullanılmayan ve ihtiyaç fazlası durumunda olan bazı taşınırların dayanıklı taşınır ambarlarında bekletildiği,

-KBS'de elektronik dayanıklı taşınırların marka modeline yer verilmişken diğer dayanıklı taşınırlara ilişkin marka modele yer verilmediği ayrıca elektronik taşınırların fabrika seri numarası ile sisteme kaydedilmediği ve sistemde teknik özelliklerine de büyük oranda yer verilmediği,

-Bazı birimlerde oda, bölüm, salon gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlara ilişkin sayıma esas teşkil edecek dayanıklı taşınır listelerinin ilgili alanlara asılmadığı,

-Birimlerin büyük bir kısmında taşınırlara ilişkin ayrı bir hurda ambarının bulunmadığı,

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

-Tarım Bilimleri ve Teknoloji Fakültesi "Arı ünitesi ambarında" yer alan bir kısım taşınırın barkodlanmasında bir taşınıra ait barkodun farklı bir taşınır üzerinde bulunması gibi hatalar bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından belirtilen hususlarla ilgili olarak taşınır kontrol yetkileri, taşınır istek yetkilileri ve taşınır kayıt yetkilerine eğitimler verilerek söz konusu personelin eksik ve hatalı işlemler için bilgilendirildiği, bundan sonra taşınır kayıt işlemlerinin yönetmeliğe uygun yürütülmesi, eksikliklerin giderilmesi ve fiziki düzenlemelerin ivedilikle yapılması hususunda gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, bundan sonraki süreçte kamu idaresi tarafından taşınırların takip ve muhafazasını sağlamak amacıyla Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasına azami hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Taşınırların Harcama Birimleri Arası Devrinde Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Kullanılması**

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan Niğde Ömer Halisdemir 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 tarafından, 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 3: Tarihi Yapı Restorasyon İşinin Projesindeki Eksiklikler Nedeniyle İşin Tamamlanamaması ve İkmal İhalesine Çıkılması**

“Niğde İli Cullaz Sok. 9 ve 25 Parsellerde Bulunan Üniversitemize Ait Tarihi Evlerin Restorasyon Yapım İşini”nde birim fiyatlı sözleşme kapsamında; projede öngörülen imalat kalemlerinin sadece % 24'ünün gerçekleştirilebildiği, söz konusu iş kalemlerine ek olarak projede öngörülmeyen yeni imalat kalemleri de eklenerek 884.400,00 TL tutarlı sözleşme bedelinin tamamlandığı ve bitirilemeyen işin tasfiye edilip ikmal ihalesine çıktığı tespit edilmiştir.

Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği'nin “Yaklaşık maliyetin tespiti” başlıklı 9'uncu maddesinde; restorasyon projesi bulunması durumunda, projesine dayalı olarak, uygulama işinin bünyesindeki imalat kalemleri ile yapılacak yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanacağı, ihale konusu uygulama işine ait proje ile mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlemek amacıyla iş kalemi şeklinde metraj listelerinin düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin “Projeler” başlıklı üçüncü bölümünde yer alan “Birim fiyat sözleşmelerde ön ve/veya kesin projeler ile uygulama projelerinin hazırlanması ve yükleniciye teslimi” alt başlıklı 11'inci maddesinde;

*“Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işlerin ön veya kesin projeleri, şartnameler ve diğer belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verilir.*

*Yapılan arazi ve zemin etütlerinin kesin projenin revize edilmesini gerektirdiği işler ile doğal afet sebebiyle ön veya kesin proje üzerinden ihale edilen işlerde uygulama projesinin*

---

*idare tarafından hazırlanması veya hazırlatılması durumunda, iş programına göre gerekli oldukları zamanlarda, ikişer takım olarak bir yazı ekinde yükleniciye teslim edilir.*

*Ancak, uygulama projelerinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenebilir, bu durumda aşağıdaki esaslar geçerlidir:*

*Proje hazırlanması ve uygulamanın birlikte yapıldığı işlerde; idarece tespit edilen müdahale tekniklerini de içeren uygulama işleri ön raporu, mesleki deneyimleri ve mevzuat ilkeleri doğrultusunda yüklenici tarafından idareye verilen projeleri ve ilgili raporları, verildikleri tarihten başlamak üzere bir aylık süre içinde idare aynen onaylar ve ilgili koruma bölge kurullarının onayına sunar veya gerekli görülen değişiklikler yapılmış olarak veya eksiklerin tamamlanması kaydı ile yükleniciye geri verir. Projeler onaylanmadan uygulama işlerine başlanılamaz.” denilmektedir.*

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemelerine göre, restorasyon projesi bulunması durumunda idareler bu projeye dayalı olarak mahal listelerini hazırlayacak, mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağı belirlenmesi amacıyla iş kalemi şeklinde metraj listelerini belirleyecek ve yaklaşık maliyeti bu minvalde tespit edecektir. Birim fiyatlı sözleşmelerde işlerin ön veya kesin projeleri, şartnameler ve diğer belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında idare tarafından yükleniciye verilecek ancak kesin projenin revize edilmesi gerektiği durumlarda uygulama projesinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenebilecektir.

“Niğde İli Cullaz Sok. 9 ve 25 Parsellerde Bulunan Üniversitemize ait Tarihi Evlerin Restorasyon Yapım İşİ”ne ait şartnameler, yaklaşık maliyet hesap cetveli ile birim fiyat teklif cetveli üzerinden yapılan incelemede, yapım işi kapsamında yüklenici tarafından yapılması istenen 238 kalem imalatın bulunduğu ancak yüklenici tarafından söz konusu kalemlerden sadece 57 kalem imalatın gerçekleştirildiği ayrıca işin proje/sözleşmesinde bulunmayan 33 kalem yeni imalat kalemi eklendiği görülmüş olup, söz konusu işe ait sözleşme bedelinin yapılan 90 adet imalat kalemi ile toplam 884.400,00 TL ödeme yapılarak tamamlandığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından söz konusu işin Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin 21'inci maddesinde belirtilen %50 oranındaki iş artışı ile de tamamlanamayacağı anlaşıldığından, söz konusu işin tasfiyesine karar verilmiştir.

Bir sonraki yıl, tasfiyesine karar verilen söz konusu işin tamamlanabilmesi için “Niğde İli Cullaz Sok. 9 ve 25 Parsellerde Bulunan Üniversitemize ait Tarihi Evlerin Restorasyon Yapım İşİ İkmal İnşaatı” ihalesine çıkılmış, ikmal ihalesi de bir önceki ihalenin yüklenicisi uhdesinde kalmıştır.

Yapılan incelemede, iki ihalenin birim fiyat teklif cetvelinde toplam 224 adet ortak iş kaleminin bulunduğu (ilk ihaleye eklenen yeni imalat kalemleri ile birlikte), söz konusu kalemlerin 198 adetine ilişkin tasfiyesine karar verilen ilk ihale boyunca hiçbir imalatın yapılamadığı, ayrıca ortak iş kalemlerinin 32 adetine ilişkin ise hem ilk ihalede hem de ikinci ihalede hiçbir imalatın yapılmadığı görülmüştür. İlk ya da ikinci ihalede imalatı yapıp ödenen toplam 192 adet (224-32) iş kaleminin 121 adetinin fiyatının ikmal ihalesinde daha yüksek olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, işin devamı sırasında sökülme, işçilik, imalat ve uygulamalarda restorasyon işlerinde öngörülemez durumlarla çok sık karşılaşmakta olduğu, yapılan proje çalışmaları ile maliyet çalışmalarının işin devamı sırasında sürekli yön değiştirdiği ifade edilmiştir. Ayrıca bazı iş kalemlerinin ikmal ihalesinde daha yüksek fiyatlı olmasının ise ilk ihale ile ikmal ihalesinin farklı yıllarda yapılmış olmasından kaynaklı olduğu belirtilmiştir.

Restorasyon işlerinde proje çalışmaları ve maliyet hesaplamalarında öngörülemezlik hususu sık karşılaşılan bir durum olsa da, bu durum toplam sözleşme bedeli ile projede öngörülen imalat kalemlerinin sadece % 24'ünün gerçekleştirilebilmesinin gerekçesi olmamalıdır. İlk ihalenin 2019 yılında, ikmal ihalesinin 2020 yılında yapılması işin maliyetini tabî olarak etkileyecek olsa da, proje ve dokümanlar gerçeğe ne kadar uygun hazırlanırsa ikmal ihalesi yapılsa dahi, iki ihale arasındaki maliyet farkı da benzer oranda düşecektir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili verimli ve ekonomik olarak kullanılabilmesi ve ihtiyaçların uygun zamanda karşılanabilmesi adına, ihalelere ilişkin doküman ve projelerin gerçeğe uygun ve şeffaf şekilde hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Aynı İhale Konusu İçerisinde Yer Alabilecek Nitelikteki Onarım İşlerinin Gruplara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yaptırılması**

Üniversite tarafından gerçekleştirilen bakım onarım işinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda doğrudan temin için belirtilen parasal sınırın altında kalmak amacıyla ihale yapılmadan, iki farklı alım ile doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanunun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinde;

*"Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:*

...

d) *Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (Yüzyirmibirbindörtüzyüzbeş Türk Lirası), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını*

---

*(Kırkbindörtüzkırkç Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.*

...

*Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.” hükmü,*

Anılan Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde;

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

...

*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.” hükmü,*

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi gereğince ihtiyaçların temini” başlıklı 22.5’inci maddesinde;

“...

*22.5.1.2. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 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 aynı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.” düzenlemesi yer almaktadır.*

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, büyükşehir belediye sınırlarında yer almayan Üniversite tarafından 2021 yılı içerisinde, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılacak bir alımın 40.443,00 TL’yi aşamayacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca aktarılan mevzuat hükümlerine göre aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki hizmet alımlarının, söz konusu tutarın altında kalacak şekilde, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle bahsi geçen bent kapsamında temini, Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede Üniversite tarafından; harcama talimatı (onay belgesi) 31.03.2021 tarihinde düzenlenen, KDV hariç 27.538,00 TL tutarlı “Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Bağlı Birimler Muhtelif Çatı Tadilat ve Onarım İşleri” ile yine harcama talimatı 31.03.2021

tarihinde düzenlenen, KDV hariç 39.918,00 TL tutarlı “Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Bağlı Birimler Muhtelif Bakım Onarım İşİ”nin ödemesinin aynı tarihli iki farklı ödeme emri belgesi ile 4734 sayılı Kanun’un 22/d maddesi uyarınca gerçekleştirildiği görülmüştür. Toplam alım bedelinin 67.456,00 TL olduğu dikkate alındığında söz konusu tutarın 2021 yılı için belirlenen doğrudan temin limitini aştığı açıktır.

Kamu idaresi tarafından söz konusu iki bakım onarım işinin yapıldığı dönemin pandemi yasaklarının yoğun şekilde uygulandığı ve esnek çalışma kuralları nedeniyle teknik personelin belirli periyotlarda çalıştığı zamanları kapsamamasından ve yoğun kış şartlarının yaşanmasından dolayı ivedilikle doğrudan temin yöntemiyle yaptırıldığı belirtilmişse de, pandemi koşulları ve yoğun kış şartlarının olması söz konusu iki işin birleştirilerek ihale yöntemiyle yapılmamasının gerekçesi olamaz.

Dolayısıyla yer verilen mevzuat hükümleri birlikte ele alındığında, aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek söz konusu ihtiyacın kısımlara bölünerek Kanun’un 22/d maddesine göre doğrudan temin yöntemiyle karşılanmasının Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan temel ilkelere aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Yapım İşinde Mevzuatta Öngörülen Şartlar Tam Olarak Gerçekleşmeden Süre Uzatımı Verilmesi**

Yapı İşleri Teknik Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen “Niğde İli Cullaz Sok. 24 Parselde Bulunan Üniversitemize Ait Tarihi Evin Restorasyonu Yapım İşİ”nde iş artışı kararı verilmeden önce, yükleniciye iş artışı gerekçesiyle süre uzatımı verildiği görülmüştür.

Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliğinin 41’inci maddesine dayanılarak Bakanlık Makamının 11/06/2018 tarih ve 502795 sayılı Olur’u ile yürürlüğe Uygulama İşleri Genel Şartnamesi’nin “İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29’uncu maddesinde;

*“İşin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her takvim günü için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.*

...

*Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.*

...” denilmektedir.

Yapılan incelemede, 10.07.2020 tarihinde yapılan yer teslimi ile yapımına başlanan 150 gün süreli söz konusu işte, yüklenici tarafından düzenlenip, 07.12.2020 tarihinde evrak giriş



kaydı yapılan bir dilekçe ile süre uzatımı talebinde bulunulduğu ve söz konusu dilekçeye istinaden, İdare tarafından 11.12.2020 tarihinde Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin 29'uncu maddesinde yer alan; “Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.” hükmüne istinaden yükleniciye 50 günlük süre uzatımı verilmesine karar verildiği görülmüştür.

Süre uzatımı gerekçesi olarak gösterilen söz konusu hükme göre iş artışının zorunlu olduğu bir halde, ilave işin gerektirdiği süre kadar süre uzatımı verilebileceği açık olmasına rağmen, süre uzatımı kararı verildiği tarih itibarıyla İdare tarafından alınmış herhangi bir iş artışı kararının bulunmadığı tespit edilmiştir. Bahsi geçen iş artışı kararının ise 14.12.2020 tarihinde alındığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından söz konusu işe ait imalatlar devam ederken sözleşme bedeline yaklaşıldığının anlaşıldığı ve yüklenici ile birlikte mukayeseli keşif çalışmalarına başlandığı, yapılan çalışmalar neticesinde 07.12.2020 tarihinde mukayeseli maliyet hesabının yapıldığı ve iş artışı yapılması gerektiğinin tespit edildiği ancak iş yoğunluğu ve araya hafta sonu girmesi nedeniyle makam onayının süre uzatım kararından 3 gün sonra 14.12.2020 tarihinde alındığı ifade edilmiştir. Ancak resmi bir evrak niteliğinde olan iş artışı kararında makam oluru olmadan iş artışı yapılmasının onaylandığı anlamı çıkarılamayacağından söz konusu kararın asıl tarihinin 14.12.2020 olarak esas alınması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen Şartname hükmü uyarınca süre uzatımı verilebilmesi için, öncelikle iş artışı kararı alınıp onaylanması, daha sonrasında onaylanan iş artışına uygun olarak verilmesi gereken ek sürenin belirlenip süre uzatımı kararı alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 6: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması**

Üniversite tarafından doğrudan temin ve pazarlık usulü için belirlenen limitler kapsamında yapılan hizmet alımlarında 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 dâhilinde olmayan idarelerin 40.443,00 TL'ye kadar olan ihtiyaçlarını bu bent kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinde ise; idarelerce uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasının (1) bendinde, yukarıda bahsedilen 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 (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'de, Kanun'un 62'nci maddesinin (1) 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 aşılmaması için idareler tarafından takip edilmeli, söz konusu oranının aşılabileceğinin anlaşılması halinde Kamu İhale Kuruluna başvuru yapılmalıdır. Oran aşıldıktan sonra yapılan başvuruların Kurulca reddedileceği ifade edilmiştir.

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 hizmet alımlarında mevzuatta belirtilen %10'luk limitin Kamu İhale Kurumuna başvuru yapılmaksızın aşıldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 9:Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Hizmet Alımlarına 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)
-----------	---------------------------	-----------------------------	--	------------------------

Hizmet Alımları	3.598.391,00	359.839,10	469.631,30	109.792,20
-----------------	--------------	------------	------------	------------

Kamu idaresi tarafından, doğrudan temin kapsamında yapılan harcamaların takip edildiği ve gerekli tedbirlerin önceden alınması suretiyle % 10'luk limitin aşılmasına dikkat edileceği 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; Kanunun temel ilkeleri ve ilgili maddelerde belirlenen kurallara uymasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu çerçevede, kamu idarelerinin ihtiyaçlarının temininde mevzuata uyulmasında azami özen gösterilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 7: 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.

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Genel Sekreter kadrosu dolu iken, bir Daire Başkanının bu kadroya vekâleten atandığı ve harcama yetkisini kullandığı, kadro unvanı Genel Sekreter olan diğeri kişinin de meslek yüksekokullarından sorumlu Rektör Danışmanı olarak görevlendirildiği ancak fiilen herhangi bir görevinin olmadığı anlaşılmıştır.

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

Anılan Kanunun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya 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) bendine göre;

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

Aynı kanunun "Atamalar" başlıklı 52'nci maddesinin (a) bendi:

*" (...) 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." hükmünü içermektedir.*

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 Kanunla 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.

Kamu İdaresi tarafından; Üniversitelerde sadece bir Genel Sekreter bulunmasının mevzuatın getirdiği bir zorunluluk olduğu kabul edilerek bulguya iştirak edilmiştir. Ancak Üniversitelerde fiili olarak birden fazla Genel Sekreter bulunması hususunun hemen hemen tüm Üniversitelerin Rektörlük seçimlerinden sonra karşılaşılan yapısal bir sorun olduğu belirtilmiştir.

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.

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 8: Dolu Olan Kadrolara Tedviren veya Koşullar Oluşmadığı Halde Vekâleten Görevlendirilmeler Yapılması**

Üniversitede daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekteri, yüksekokul sekreteri, başmüdür ve şube müdürü olmak üzere toplamda yirmi dört adet dolu kadroya, başka bir personelin tedviren veya koşullar oluşmadan vekâleten atandığı tespit edilmiştir.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini ve 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 veya 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.

Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesinde, çeşitli kadrolardaki personele esas kadrosu dışında başka bir görev verildiği ya da pasif tutulduğu, dolu olan bu kadrolara başka personelin "tedviren" görevlendirildiği görülmüştür. Dolu kadrolara, memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları söz konusu olmadığı halde vekâleten atama yapılması yoluna gidilmiştir. 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 Tebliği'nde “...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, boş 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.

Kamu İdaresi tarafından ; söz konusu görevlendirmelerin 2547 sayılı Kanununun 13/b-4 maddesi uyarınca ve vekaleten yapıldığı belirtilerek bulguda belirtilen uygulama teyit edilmiştir.

Tebliğ'e aykırı olarak dolu kadroya yapılan tedviren görevlendirme, yine dolu kadrolara koşullar oluşmadığı halde yapılan vekâleten atama uygulaması, aynı kadroyu birden fazla personel işgal ettiği için bazı personelin atıl kalmasına, dolayısıyla insan kaynağından en verimli şekilde faydalanılamamasına yol açmaktadır. Bu durum özellikle harcama yetkisini kullanmak bakımından hukuki sonuçları da olabilecek bir yetki karışıklığına da sebep olabilmektedir.

#### **BULGU 9: 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 atanabileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak ilgili Yönetmelik'le şube müdürlüğünden daha üst görevlerde çok kısa sürelerde çalışılarak 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 kişilerden biri 1 ay 10 gün, diğeri 3 ay 26 gün, bir diğeri ise sadece 6 ay fakülte ve yüksekokul sekreterliğinde bulunmuştur. 1 yıl ve üzerinde çalışanlardan daire başkanlığına atananlar da bulunmaktadır. 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, belirtilen 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 tarafından; Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerinin yeniden düzenlenmesi hususunun Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca değerlendirilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir.

Söz konusu uygulamamın, Üniversitenin Kanunlarla belirlenmiş amaçlarına ulaşması ve memurların eşitlik ve liyakat esasları dâhilinde görevlerini yerine getirebilmeleri açısından riskler barındırdığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 10: 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 kurumlarda 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.

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. Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesinde 38'inci madde uyarınca yapılan görevlendirmelerden biri 2 yıl diğeri 3 yıl, bir diğeri ise 6 yıl süreli olarak halen devam etmektedir. Bu süreler geçici olmaktan uzaktır ve görevlendirmeyi sürekli kılmaktadır. Kısa bir süre için öngörülen ikinci görev aylığının da yıllarca ödenmesine yol açmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından; anılan Kanun maddesinde, görevlendirme süreleri ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almadığından ve karşı kurumun da zorunlu ihtiyacına istinaden

2547 sayılı Kanun'un 38' inci maddesi gereğince öğretim elemanlarının görevlendirmelerinin yeniden yapıldığı belirtilmiştir.

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 düşünülmektedir.

### **BULGU 11: Yönetmelik Hükümleri Uyarınca Düzenlenmesi Gereken Taşınmaz Form ve Cetvellerinin Düzenlenmemesi**

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te belirtilen taşınmaz form ve cetvellerinin, yıl sonu itibarıyla Üniversite tarafından düzenlenmediği tespit edilmiştir.

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) 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 birimlerince 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 (Üniversite için Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) tarafından düzenlenmiş taşınmaz icmal cetvelleri ile ilgili birimlerce düzenlenecek diğer taşınmaz formlarının olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Üniversite mali tablolarında yer alan taşınmaz hesaplarındaki tutarların kontrolünü sağlamak ve dayanaklarını tespit etmek üzere; söz konusu form ve cetveller İdareden talep edilmiş ancak söz konusu belgelerin düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından ilgili form ve cetvellerin 2022 yılı içerisinde düzenlendiği belirtilmişse de bu form ve cetvellerin yıl sonu itibarıyla düzenlenmemiş olması, 2021 yılı Bilançosunda yer alan taşınmaz hesaplarında yer alan tutarların güvenilirliğinin kontrolünü güçleştirmektedir.

---

Dolayısıyla kamu idaresi tarafından söz konusu form ve cetvellerin yıl sonu itibarıyla düzenlenmiş olmasına azami hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 12: 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 kiralınması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması 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 Devletin 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 22 adet taşınmaz için pazarlık usulünün uygulanması mümkün değildir.



Kamu İdaresi tarafından;“Devlet” kavramı ile idari açıdan Devlet-Hazine, kamu kurumları, yerel yönetim birimlerinden hangilerinin kapsama dahil olup olmadığı hususunun net olmaması ve Üniversitelerinde Devletin ayrılmaz bir parçası olması nedeniyle, kiralanabilir ünitelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre kiralandığı belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde 2886 sayılı Kanun'un belirtilen hükümlerine aykırı hareket etmek suretiyle kiralamaları pazarlık usulü (51/g) ile ihale edildiği tespit edilen 22 adet taşınmaza ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

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

KİRALANAN YERLER	KİRA BAŞLANGICI	KİRA BİTİŞ TARİHİ	SÜRE	2886 SAYILI DEVLET İHALE KANUNUNCA KİRAYA VERİLGİ MADDE	COVID -19 NEDENİYLE SÖZLEŞME BİTİŞ TARİHİ
Kültür Sanat Evi	26.08.2021	26.08.2031	10 yıl	51/g	26.08.2031
Aile Sağlığı Merkezi)	01.07.2021	01.07.2022	1 yıl	51/g	01.07.2022
Aile Sağlığı Merkezi)	14.11.2019	14.11.2022	3 yıl	51/g	04.11.2022
Halk Bankası ATM'si (Kampüs)	21.10.2020	21.10.2023	3 yıl	51/g	21.10.2023 tarihine kadar
İş Bankası ATM'si (Kampüs)	18.08.2020	18.08.2023	3 yıl	51/g	18.08.2023 tarihine kadar
Ziraat Bankası ATM'si (Kampüs)	13.10.2020	13.10.2023	3 yıl	51/g	13.10.2023 tarihine kadar
Ziraat Bankası ATM'si (Çarşı Binası)	17.06.2021	17.06.2024	3 yıl	51/g	17.06.2024 tarihine kadar
17 Adet Öğrenci Kantini	21.12.2017	21.12.2020	3 yıl	51/g	08.07 2022
Son Durak Yeri (Merkez Yerleşke Yurtlar Yanı)	08.09.2021	08.09.2022	1 yıl	51/g	08.09.2022

Fen Edebiyat Fakültesi Pers Çay Ocağı	04.04.2019	04.04.2020	1 yıl	51/g	13.10.2021
Eğitim Fakültesi Pers. Çay Ocağı	09.03.2020	09.03.2021	1 yıl	51/g	06.12.2021
Rektörlük Binası Pers. Çay Ocağı	25.11.2019	25.11.2020	1 yıl	51/g	14.12.2021
Spor Tesisi Yanı Çay Ocağı (Merkez Yerleşke)	19.07.2019	19.07.2020	1 yıl	51/g	03.02.2022
İktisat Fakültesi Personel Çay Ocağı	23.09.2019	23.09.2020	1 yıl	51/g	02.11.2021
Müzik Bölümü Binası Personel-Öğrenci. Kantini	23.12.2019	23.12.2020	1 yıl	51/g	10.07.2022
Mühendislik Fak. Fotokopi Odası	06.01.2020	06.01.2021	1 yıl	51/g	24.07.2022
İİBF. Fotokopi Odası	06.01.2020	06.01.2021	1 yıl	51/g	24.07.2022
Fen Edebiyat Fakültesi Fotokopi Odası	13.11.2019	13.11.2020	1 yıl	51/g	31.05.2022
Eğilim Fakültesi Fotokopi Odası	16.03.2020	16.03.2021	1 yıl	51/g	30.09.2022
Mimarlık Fakültesi Fotokopi Odası	15.05.2019	15.05.2020	1 yıl	51/g	30.11.2021
Sosyal Bilimler MYO Fotokopi Odası	24.04.2019	24.04.2020	1 yıl	51/g	09.11.2021
Kütüphane Fotokopi Odası	04.10.2019	04.10.2020	1 yıl	51/g	21.04.2022

Sonuç olarak, Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazlar Devletin mülkiyetindeki taşınmazlardan ayrı bir anlam ifade ettiğinden ve açıklanan nedenlerle Üniversitenin mülkiyetindeki taşınmazların kiraya verilmesinde, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması

---

amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda esas usul olan "kapalı teklif usulü" ile ihalenin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 13: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirleri İçin Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması**

Üniversite tarafından peşin tahsil edilen kira gelirlerinin 380 Gelecek aylara ait gelirler hesabı ile 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 296'ncı maddesinde; söz konusu hesabın içinde bulunan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup, aynı Yönetmelik'in 347'nci maddesinde ise; dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 298'inci maddesinde; peşin tahsil edilen gelirlerinin, içinde bulunan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği düzenleme altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Üniversite tarafından peşin tahsil edilen kira gelirlerinin tamamının, söz konusu dönem ayırıcı hesaplar kullanılmayarak doğrudan dönem faaliyet faaliyet geliri olarak kaydedildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, ilgili hesapların 2022 yılında kullanılmaya başlandığı ifade edilmiştir. Bundan sonraki süreçte muhasebenin dönemsellik ilkesine aykırı hareket edilmemesi adına peşin tahsil edilen kira gelirlerinde söz konusu dönem ayırıcı hesapların kullanılmasına azami hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 14: Üniversitenin Tahsil İmkânı Olmayan Alacakları İçin Herhangi Bir İşlem Yapılmaması**

Üniversitenin kira sözleşmelerinden, ilam vekâlet ücretlerinden ve mecburi hizmet yükümlülüklerinden kaynaklı 27 kalem alacağının toplamı 31.12.2021 tarihi itibarıyla 295.801,49 TL olup; bu asıl alacak tutarı, faiz ve borçlunun sorumlu olduğu icra masraflarıyla

birlikte 823.277,44 TL'yi bulmuş olup; bu alacakların önemli bir kısmının tahsil imkânının kalmadığı anlaşılmıştır.

Belirtilen alacaklar içinde çok küçük tutarlar bulunduğu gibi, yüksek tutarlı olduğu halde borçlunun yurt dışında olması, üzerine kayıtlı mal varlığı bulunmaması nedenleriyle tahsil imkânı bulunmayan alacaklar da vardır. Söz konusu alacaklar için her yıl Kurum bütçesinden tahsil amaçlı masraflar yapılmaktadır.

26.09.2011 tarihli 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli, uzlaşma ve vazgeçme yetkilerini düzenleyen 11'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; idarelerin kendi aralarında ya da gerçek ve tüzel kişilerle sözleşmeden doğan uyuşmazlıklarının, sulh yoluyla halledilmesine ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir.

Aynı maddenin 2'nci fıkrası ise:

*“(2) Birinci fıkrafta belirtilenler dışında, idarelerin, herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın gerçek veya tüzel kişilerle aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla halline, her türlü dava açılmasından veya icra takibine başlanılmasından, bunlardan yargı veya icra mercilerine intikal etmiş olanların takiplerinden veya verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesi dışındaki kanun yollarına gidilmesinden vazgeçmeye, davaları kabule, ceza uyuşmazlıklarında şikâyetten vazgeçmeye veya uzlaşmaya, davadan feragat etmeye, sözleşmede belirtilmeyen sebeplerle sözleşmelerin değiştirilmesinde veya sona erdirilmesinde maddi ve hukuki sebeplerle kamu menfaati görülmesi halinde, buna dair onay veya anlaşmaları imzalamaya, vazgeçilen veya tanınan ya da terkin edilen hak ve menfaatin değeri dikkate alınmak suretiyle;*

*a) Tutara ilişkin olmayanlar ile 1.000.000 Türk Lirasına (2.824.611,00 TL ) kadar olanlar-da (1.000.000 Türk Lirası dâhil) hukuk biriminin görüşü alınarak, ilgili harcama yetkilisinin teklifi üzerine üst yönetici,*

*b) 1.000.000 Türk Lirasından (2.824.611,00 TL ) fazla olanlardan 10.000.000 Türk Lira-sına (28.246.180,00 TL) kadar olanlarda (10.000.000 Türk Lirası dâhil), hukuki uyuşmazlık değerlendirme komisyonunun görüşü alınarak, üst yöneticinin teklifi üzerine ilgili bakan, Milli Savunma Bakanlığında Müsteşarın teklifi üzerine Bakan,*

*Yetkilidir.*” hükmünü içermektedir. 2021 yılı için uygulanacak tutar yeniden değerlendirilerek oranı hesaplanarak metne parantez içinde işlenmiştir. Kurumun söz konusu alacakları toplamı 823.277,44 TL olup 2021 yılı için belirlenen 2.824.611,00 TL’nin altında kaldığı için her türlü hukuki uyuşmazlığın sulh yoluyla çözülmesinde; hukuk biriminin görüşü alınarak, ilgili harcama yetkilisinin teklifi üzerine üst yönetici yetkilidir.

Aşağıdaki tabloda tahsil imkanının kamu idaresinin diğer alacaklarına göre düşük olduğu değerlendirilen toplam 27 adet alacak kaleminin ayrıntısına yer verilmiştir.

**Tablo 11:Tahsil İmkânı Olmayan Alacaklar**

Borcun Niteliği	Asıl Alacak Tutarı (TL)	31.12.2021 Tarihi İtibarıyla Borç Tutarı (TL)	En Son Hukuki İşlem Tarihi	Yapılan Masraflar (TL)	659 KHK Haricinde Dosya İle İlgili Bilgi Notu
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak	19.531,06	47.064,44	13.03.2019	37,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 03.06.2009. Aktif para akışı olmayan banka hesapları dışında borçlunun hiçbir mal varlığı
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak	11.433,00	58.377,56	30.10.2018	14,00	Borcun muaccel olduğu tarih; Mayıs 2009. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP’a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
İlam Vekâlet Ücreti ve Yargılama Gideri	4.068,00	10.839,39	11.03.2019	28,00	Borcun muaccel olduğu tarih; Mayıs 2009. Borçlu yurtdışında yaşadığı için üzerine kayıtlı hiçbir mal varlığı ve banka kaydı bulunmamaktadır.
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak	222,16	1.372,10	1.03.2013	9,00	Borcun muaccel olduğu tarih; Mayıs 2009. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP’a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
Sözleşme Feshinden Kalan Borç	6.601,00	20.819,40	4.03.2013	6,00	Borcun muaccel olduğu tarih; Mayıs 2011. Borçluya hiçbir tebligat yapılamamaya olup gönderilen tebligatlar iade ediliyor.

İlam Vekâlet Ücreti	2.195,88	6.375,06	7.02.2019	31,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 2013. Borçlu yurtdışında yaşadığı için üzerine kayıtlı hiçbir mal varlığı ve banka kaydı bulunmamaktadır.
Mecburi Hizmet Yükümlülüğünde n Kaynaklı Alacak	81.048,45	299.964,59	7.02.2019	31,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 2013. Borçlu yurtdışında yaşadığı için üzerine kayıtlı hiçbir mal varlığı ve banka kaydı bulunmamaktadır.
Teminat Güncellemeden Kaynaklı	38.740,92	98.075,16	13.11.2013	8,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 2013. Firma aktif olmadığı için üzerine kayıtlı hiçbir mal varlığı
İlam Vekâlet Ücreti	600,00	1.914,42	15.12.2021	60,50	Borcun muaccel olduğu tarih; 17.05.2012. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
İlam Vekâlet Ücreti	1.100,00	3.489,23	16.12.2021	267,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 14.09.2011. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
İlam Vekâlet Ücreti	1.100,00	3.242,29	15.12.2021	49,50	Borcun muaccel olduğu tarih; 19.04.2011. UYAP üzerinde, borçlu adına kayıtlı hiçbir malvarlığı görünmemektedir.
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak İle Yargılama Gideri ve İlam Vekâlet Ücreti	3.826,43	7.693,23	15.12.2021	95,50	Borcun (kira,KDV, ısınma gideri) muaccel olduğu tarih; 20.12.2013. Borçlu adına kayıtlı taşınmazlar mevcut ancak Üniversitenin haciz kaydı 52. 64. ve 65. sıradadır.
İlam Vekâlet Ücreti	162,50	664,94	9.12.2020	43,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 2007. Borçluya tebligat yapılamıyor, tebligatlar iade ediliyor.
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak İle Yargılama Gideri Ve İlam Vekâlet Ücreti	27.323,71	54.716,99	15.12.2021	372,00	Borcun (kira, KDV cari yıl kira tazminatı) muaccel olduğu tarih; 26.03.2014. Borçluların banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.

Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak İle Yargılama Gideri Ve İlam Vekâlet Ücreti	3.564,34	7.484,24	24.12.2021	94,80	Borcun (kira, KDV, ısınma gideri, cari yıl kira tazminatı) muaccel olduğu tarih; 28.02.2014. Borçlu adına kayıtlı taşınmazlar mevcut ancak Üniversite haciz kaydı 51. 63. ve 64. sıradadır.
İlam Vekâlet Ücreti	1.200,00	3.494,01	26.03.2019	56,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 03.06.2009. Banka hesapları dışında borçlunun hiçbir mal varlığı görülmemektedir. Banka hesaplarında aktif olarak para akışı yoktur.
İlam Vekâlet Ücreti Ve Yargılama Gideri	1.088,80	2.819,49	23.12.2021	186,80	Borcun muaccel olduğu tarih; 23.03.2017. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
İlam Vekâlet Ücreti Ve Yargılama Gideri	1.510,55	3.816,31	16.12.2021	227,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 23.02.2015. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
Mecburi Hizmet Yükümlülüğünde n Kaynaklı Alacak İle İlam Vekâlet Ücreti Ve Yargılama Gideri	79.529,71	167.749,09	16.12.2021	498,20	Borcun (mecburi hizmet tazminatı) muaccel olduğu tarih; 27.02.2012. Borçlu yurt dışında yaşamaktadır. Yurt dışına iki defa tebligat çıkartılmasına rağmen henüz borçluya tebligat yapılamamış ve icra takibi kesinleştirilememiştir. Bu nedenle mal varlığı sorgulaması da yapılamamıştır.
İlam Vekâlet Ücreti Ve Yargılama Gideri	796,50	2.568,73	3.09.2021	366,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 22.08.2015. Borçlu adına (1/4 hisse sahibi olduğu) taşınmaz bulunmakla birlikte kendisinin yurt dışında yaşaması nedeniyle taşınmazın satış işlemleri için yapılması gereken tebligat işlemleri çok ağır işlemektedir.
Sözleşmeden Kaynaklı Cezai Şart Alacağı İle Yargılama Gideri Ve İlam Vekâlet Ücreti	1.246,71	3.005,71	23.12.2021	40,80	Borcun (cezai şart) muaccel olduğu tarih; 13.05.2015. Borçlu adına kayıtlı araçlar ve taşınmaz bulunmakta olup Üniversite araçlar için ortalama 170. haciz sırasında iken, taşınmaz için 124. haciz sırasındadır.

İlam Vekâlet Ücreti	600,00	1.854,56	16.12.2021	28,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 26.04.2012. UYAP üzerinde, borçlu adına kayıtlı hiçbir malvarlığı görünmemektedir.
İlam Vekâlet Ücreti	2.725,00	4.728,94	24.12.2021	69,00	Borcun muaccel olduğu tarih; 07.03.2019. Borçlu adına kayıtlı mal varlığı olarak sadece bir araç bulunmakta olup Üniversite hacizde 4. sıradadır.
İlam Vekâlet Ücreti Ve Yargılama Gideri	1.548,50	3.002,26	22.12.2021	84,80	Borcun muaccel olduğu tarih; 18.02.2020. Borçlu adına kayıtlı taşınmaz olmakla birlikte Üniversite 5. ve 9. haciz sırasındadır. Borçlunun banka hesaplarında da çok küçük meblağlar bulunmakta olup haciz ve rehin kayıtları mevcuttur.
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak İle Yargılama Gideri Ve İlam Vekâlet Ücreti	1.471,95	3.010,08	30.12.2021	123,80	Borcun (elektrik tüketim gideri) muaccel olduğu tarih; 17.05.2018 Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
Kira Sözleşmesinden Kaynaklı Alacak	2.391,32	4.453,58	11.08.2021	260,00	Borcun (elektrik ve ısınma tüketim gideri) muaccel olduğu tarih; 28.01.2018. Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.
İlam Vekâlet Ücreti	175,00	681,64	23.12.2021	29,10	Borcun muaccel olduğu tarih; 29.04.2008 Borçlunun banka hesapları dışında UYAP'a kayıtlı malvarlığı bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi tarafından; Üniversite muhasebe kayıtlarında bulunan ancak tahsil imkanı düşük olan alacaklar için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu alacakların ayrı ayrı değerlendirilerek hak ve menfaatin değerleri, tahsil kabiliyeti, borcun muaccel olduğu tarih, tahsilat için yapılması öngörülen masraflar da dikkate alınarak hukuki uyumsuzlukların sulh yoluyla halledilmesine veya hukuk ve icra işlemlerin devamına karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.



---

**BULGU 15: Harcama Biriminin En Üst Yetkilisinin Harcama Yetkilisi Durumunda Olmaması**

Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı en üst yetkilisinin harcama yetkililiği görevini alt kademedeki bir personele devrettiği ve kendisinin sertifikası bulunmamasına rağmen muhasebe yetkililiği görevini sürdürdüğü tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; harcama birimi, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim olarak tanımlanmış olup, Anılan Kanun'un "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde; bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un 60'ıncı maddesinde ise;

*"Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar."* denilmektedir.

Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; muhasebe yetkilisi, muhasebe hizmetlerinin yürütülmesinden ve muhasebe biriminin yönetiminden sorumlu, usulüne göre atanmış sertifikalı yönetici olarak tanımlanmış, anılan Kanun'un "Görev, yetki ve sorumlulukların devri" başlıklı 26'ncı maddesinde ise; muhasebe yetkililerinin, kanunlarla kendilerine verilen görev ve yetkilerinden bir kısmını Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara göre yardımcılara devredebileceği belirtilmiştir.

1 Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Harcama Yetkililerinin Belirlenmesi" başlıklı 2'nci maddesinde; teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisinin, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından yürütülebileceği belirtilmiş ancak, anılan Tebliğ'in "Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri" başlıklı 2.1.2'inci maddesinde ise üniversitelerin daire başkanlığı harcama birimlerinde, harcama yetkilisinin daire başkanı olacağı düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğ'de harcama yetkisinin devrine ilişkin düzenlemelere de yer verilmiş olup, harcama yetkililerinin, kamu hizmetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla belli sınırlar dahilinde harcama yetkisini devredebileceği, buna göre merkez teşkilatı harcama yetkililerinin bu yetkilerini yardımcılara, yardımcısı olmayanların ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere yetki devri yapabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemelerinden, Strateji Geliştirme Daire Başkanı'nın birimin en üst yöneticisi durumunda olup birimin tabii harcama yetkilisi olduğu, muhasebe yetkilisinin sertifika sahibi olması gerektiği ve muhasebe yetkililiği görevi ile harcama yetkililiği görevinin aynı kişide birleşmeyeceği, sertifika sahibi muhasebe yetkilisinin bu durumda yetkisini yardımcılara devredebileceği, merkez teşkilatındaki harcama yetkililerinin yardımcılara veya hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticiye harcama yetkisini devredebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı harcama yetkililiği görevinin şube müdürü, muhasebe yetkililiği görevinin ise sertifika sahibi olmayan daire başkanı tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından ilgili mevzuatın harcama yetkisini devretmeye cevaz verdiği, muhasebe biriminde muhasebe yetkilisi sertifikasına sahip personel bulunmadığından muhasebe yetkililiği görevinin, muhasebe hizmetlerinin etkin/verimli yürütülmesi ve hesap verilebilirlik adına daha yetkin ve tecrübeli olan Strateji Geliştirme Daire Başkanı tarafından yürütüldüğü, muhasebe biriminde iki şube müdüründen birinin Ön Mali Kontrol Biriminde diğerinin Üniversite ihalelerinde mali üye olarak görev yapmasının da bu süreçte etkili olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan muhasebe birimine muhasebe yetkilisi sertifikasına sahip bir personel ataması yapılması halinde muhasebe yetkililiği görevinin ilgili personel tarafından yürütülmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ düzenlemeleri uyarınca, harcama biriminin tabii harcama yetkilisi konumunda olan daire başkanının, sertifika sahibi olmamasına rağmen muhasebe yetkililiği görevini uhdesinde tutabilmek adına harcama yetkililiği görevini bir alt kademe yöneticisine devretmesinin, hesap verme sorumluluğuna uygun düşmediği görülmekle birlikte iç kontrol mekanizmasının da düzgün işleyebilmesine zarar verdiği değerlendirilmektedir. Mali yönetim mekanizmasında muhasebe yetkilisi ile harcama yetkilisi arasında örtülü bir hiyerarşi olduğu da dikkate alındığında, herhangi bir ödemeye ilişkin evrakta, alt kademeden bir personelin idari olarak amiri konumunda olan üst kademe personele ödeme yapabilmesi için onay vermesi de mali sistemde riskleri beraberinde getirmektedir.

5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı'nda, harcama talimatının kullanılmasından doğan mali sorumluluğun, harcama yetkisinin devredildiği görevliye ait olması gerektiği sonucuna varıldığından da hareketle, kendisine verilen ödeneğin yönetilmesinden ve kullanılmasından birinci derecede mali sorumluluğu olan birim üst yöneticisinin, bu sorumluluğu

---

bir alt kademedeki yöneticiye devretmesinin hesap verme sorumluluğuna da aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

## 8. EKLER

### EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10 Sınırının Aşılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu yapılmıştır.