



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	30



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**BİLECİK ŞEYH EDEBALI
ÜNİVERSİTESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
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.....	29

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi İdari Personel Kadro Durumu.....	3
Tablo 3: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Akademik Personel Kadro Durumu.....	3
Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	5
Tablo 5: 2021 Mali Yılı 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 (TL).....	7

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Geçici Kabulü Yapılan İşlerin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kurum Taşınmazlarının Tapu kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması

2. Üniversitenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi Uyarınca Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

3. Harcama Evraklarının Ön Mali Kontrol İşlemlerine Tabi Tutulmadan Hazırlanması

4. Kurumda İç Denetçi İstihdam Edilmemesi

5. Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Gösterilmemesi

6. Erasmus+ Programı Dâhilindeki Mali İşlemlerde Hatalı Uygulama Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, 17.05.2007 tarih ve 5662 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda ve Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7'nci maddesiyle 28.03.1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na eklenen ek 86'ncı madde ile 2007 yılında kurulmuş olup, tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli bir kamu kurumudur. Kurumun, ayrıca bir Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

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 ile düzenlenmiştir.

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

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'dur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde

Eklenmesi Hakkında Kanun olmak üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Bilecik Şeyh Edebali 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, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Projeleri 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.

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi bünyesinde 10 fakülte, 1 enstitü, 1 Yüksekokul ve 7 Meslek Yüksekokulu bulunmaktadır. Üniversite bünyesinde 1 merkez kampüsü ile ilçelerde Bozüyük, Osmaneli, Söğüt, Pazaryeri ve Gölpazarı yerleşkesi olmak üzere toplam 6 yerleşke bulunmakta olup; eğitim-öğretim faaliyetleri, 162.287 m²'lik kapalı alanda sürdürülmektedir.

2021 yılında Üniversitede 663 akademik personel, 272 idari personel, 8 sözleşmeli personel ve 192 sürekli işçi olmak üzere toplam 1135 personel görev yapmıştır.

Tablo 1: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
• Rektör • Rektör Yardımcıları • Genel Sekreterlik • Hukuk Müşavirliği	• Fakülteler ✓ Mühendislik Fakültesi ✓ Ziraat ve Doğa Bilimleri Fakültesi ✓ Güzel Sanatlar ve Tasarım Fakültesi

• Daire Başkanlıkları ✓ Bilgi İşlem Daire Başkanlığı ✓ İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı ✓ Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı ✓ Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı ✓ Personel Daire Başkanlığı ✓ Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı ✓ Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ✓ Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı • Fakülte, Enstitü ve Meslek Yüksekokul Sekreterlikleri ✓ Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü ✓ Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü ✓ İlk Yardım Eğitim Müdürlüğü	✓ Fen Edebiyat Fakültesi ✓ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ✓ İslami İlimler Fakültesi ✓ Tıp Fakültesi ✓ Diş Hekimliği Fakültesi ✓ Sağlık Bilimleri Fakültesi ✓ Uygulamalı Bilimler Fakültesi • Enstitüler: ✓ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü • Yüksekokullar ✓ Yabancı Diller Yüksekokulu • Meslek Yüksekokulları ✓ Meslek Yüksekokulu ✓ Söğüt Meslek Yüksekokulu ✓ Gölpazarı Meslek Yüksekokulu ✓ Bozüyük Meslek Yüksekokulu ✓ Pazaryeri Meslek Yüksekokulu ✓ Osmaneli Meslek Yüksekokulu ✓ Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu • Uygulama ve Araştırma Merkezleri (13 adet) • Koordinatörlükler (12 adet)
--	--

Tablo 2: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi İdari Personel Kadro Durumu

	Dolu	Boş	Toplam
Genel İdari Hizmetler	209	196	405
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	4	4	8
Teknik Hizmetleri Sınıfı	48	70	118
Avukatlık Hizmetleri	2	0	2
Yardımcı Hizmetler	9	8	17
Sürekli İşçi	192	1	193
4/B Sözleşmeli	8	50	8
Toplam	472	329	801

Tablo 3: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı

Profesör	58	44	102	58	-
Doçent	75	57	132	75	-
Dr. Öğretim Üyesi	195	90	285	195	-
Öğretim Görevlisi	238	69	307	238	-
Araştırma Görevlisi	97	65	162	97	-
Toplam	663	325	988	663	-

Üniversitenin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisi:

Yükseköğretim Kurulu, Yükseköğretim kurumlarının öğretimini ve bilimsel araştırma faaliyetlerini planlamak düzenlemek, yönetmek, denetlemek, üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmakla görevlidir.

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

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

1.3. Mali Yapı

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

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesine, 158.175.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, yıl içinde 28.539.315,31 TL ödenek eklenmesiyle toplam tahsis edilen ödenek tutarı 186.714.315,31 TL’ye ulaşmıştır. Yılsonu itibarıyla bu tutarın 177.889.772,35 TL’sinin harcanmasıyla toplam ödeneğin kullanılma oranı % 112,46 olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Başlangıç Ödeneğine Göre Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	104.399.000,00	121.375.143,81	120.400.921,58	115,33	67,68
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.768.000,00	17.362.926,00	17.356.272,31	117,53	9,76
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.788.000,00	17.293.544,00	15.767.069,19	161,09	8,86
05-Cari Transferler	3.320.000,00	3.782.550,00	3.640.404,30	109,65	2,05
06-Sermaye Giderleri	25.900.000,00	26.900.000,00	20.724.953,47	80,02	11,65
07-Sermaye Transferi	0,00	0,00	151,50	100	0,000085
Toplam	158.175.000,00	186.714.163,81	177.889.772,35	112,46	100

Bütçe başlangıç ödenekleri ile harcama tutarları dikkate alındığında; bütçe başlangıç ödeneğinin, % 12,46 oranında aşıldığı görülmüştür. Bu oran, Personel Giderlerinde % 15,33, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinde % 17,53, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde % 61,09, Cari Transferlerde % 9,65 ve Sermaye Transferlerinde % 100 oranında artış; Sermaye Giderlerinde ise % 19,98 oranında azalış olarak gerçekleşmiştir. Sermaye Giderleri, beklenenin altında gerçekleşirken; diğer gider kalemleri, beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Bunun dışında, Üniversitede, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu desteklerinden 2.039.315,56 TL, Avrupa Birliği Hibelerinden 678.999,59 TL ve Diğer Hibelerden 48.466,04 TL olmak üzere, 2021 yılı için toplam 2.766.781,19 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

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

Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.320.000,00	6.948.123,51	160,84	3,92
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	151.712.000,00	165.373.847,00	109,01	93,46

05-Diğer Gelirler	2.143.000,00	4.629.296,16	216,02	2,62
Toplam	158.175.000,00	176.951.266,67	111,87	100

Bu tabloya göre 2021 yılında bütçe gelirleri, % 111,87 oranında gerçekleşmiş; kümülatif gelir hedeflerinde, % 11,87 oranında bir artış sağlanmıştır. En yüksek artış, % 216,02 oranı ile Diğer Gelirlerde olurken; Kurumun en önemli gelir kaynağı, hazine yardımlarından müteşekkil Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler olmuştur.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	80.768.199,86	92.387.690,32	120.400.921,58	14,39	30,32
SGK Devlet Prim Giderleri	11.281.526,61	13.059.329,17	17.356.272,31	15,76	32,90
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	13.911.150,13	9.940.435,80	15.767.069,19	-28,54	58,62
Cari Transferler	2.106.305,98	2.840.079,26	3.640.404,30	34,84	28,18
Sermaye Giderleri	17.054.725,79	33.359.090,54	20.724.953,47	95,60	-37,87
Toplam	125.121.908,37	151.586.625,09	177.889.771,35	21,15	17,35

2019 ile 2021 yıllarında bütçe giderlerindeki değişim oranlarına bakıldığında bu oranlar, 2019 ile 2020 yılı arasında % 21,15 oranında, 2020-2021 yıllarında ise % 17,35 oranında olmuştur.

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]	2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.100.175,57	4.932.395,15	6.948.123,51	-19,14	40,87
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	118.847.450,00	141.627.700,00	165.373.847,00	19,17	16,77
Diğer Gelirler	6.991.897,00	4.917.802,57	4.629.296,16	-29,66	-5,87
Toplam	131.939.522,57	151.477.897,72	176.951.266,67	14,81	16,82
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	239.953,78	108.470,46	97.224,94	-54,80	-10,37

Net Toplam	131.699.568,79	151.369.427,26	176.854.041,73	14,94	16,84
-------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--------------	--------------

2019 ila 2021 yıllarında bütçe gelirlerinden ret ve iadeler dâhil bütçe gelirleri değişim oranlarına bakıldığında bu oranlar, 2019 ile 2020 yılı arasında % 14,94 oranında, 2020-2021 yıllarında ise % 16,84 oranında gerçekleşmiştir.

Üniversitenin aşağıda yazılı 2021 yılı dönem faaliyet geliri tablosuna bakıldığında ise; kurumun 175.105.616,21 TL, faaliyet gideri 189.139.827,54 TL faaliyet geliri elde ettiği görülmektedir. Üniversite 2021 yılını 13.936.986,39 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
175.105.616,21	189.139.827,54	97.224,94	189.042.602,60	13.936.986,39

Üniversite kaynakları içinde yer alan Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi ise 2021 yılında 2.029.708,10 TL gelir elde etmiş ve 1.314.151,38 TL gider yapmış olup, mali yılı 715.556,72 TL dönem kârı ile kapatmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede, tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır:

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

İç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi, 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında 55 ila 67'nci maddelerle belirlenmiştir. Buna göre kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını, aşağıda belirtilen unsurlar oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve mali hizmetler,
- Ön mali kontrol,
- İç denetim.

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

2021 yılı denetimi kapsamında ve mezkûr mevzuat çerçevesinde Kurum iç kontrol sistemi, aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir:

İç kontrol sistemi ile sistemin işleyişinin, üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesinin ve desteklenmesinin sağlandığı Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile iş akış süreçleri, açık bir şekilde belirlenmiş ve yazılı hale getirilmiştir. Yetki devri ve sınırları ise yürürlükte olan Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi İmza ve Yetki Devri Yönergesi ile tayin edilmiştir.

Üniversitede ön mali kontrol, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Esaslar ile Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesine göre gerçekleştirilmektedir.

Mali faaliyet, karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kayıt edilmesi ve kontrolü farklı kişilerce yapılmakta ve görevler ayrılığı ilkesine riayet edilmektedir.

Kamu İdaresinin misyon ve vizyonu, 2017-2021 Stratejik Planı, 2021 Yılı Performans Programı ile 2021 Yılı İdare Faaliyet Raporunda belirtilmiştir. Dolayısıyla personelin tamamının, İdarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır.

Stratejik Plan, İdarenin kendi birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmış; Planda, amaç, strateji, hedef ve performans göstergelerine yer verilmiştir.

Performans programında, İdarenin stratejik amaç ve hedefleri, performans göstergeleri ile bunlara ilişkin program, alt program, faaliyet ve kaynak ihtiyaçları belirtilmiştir.

Kurum 2021 yılı bütçesinde, söz konusu Plan ve Programın gerekleri gözetilmiştir.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeleri, idare faaliyet raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır. Üniversite, 2021 yılı İdare Faaliyet Raporunu hazırlamıştır. Ancak bu Rapor, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 25'inci maddesi uyarınca 2022 yılının Şubat ayı içerisinde kamuoyuna açıklanmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmiş ve Planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmıştır. Ayrıca, iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği ve değerlendirme sonuçlarının raporlandığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresinin iç kontrol risklerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalar halen devam etmektedir. Kurumsal riskler ise genel olarak belirlenmiştir.

Üniversite bünyesindeki iç denetçi kadroları için personel istihdamı, henüz sağlanamamıştır. Bu nedenle Kurumda, iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru olan iç denetim faaliyeti yürütülememektedir.

İç denetimin olmaması, diğer bir deyişle Üniversitenin iç denetçi istihdam edememesi; ön mali kontrol yapmak, mali işlem ve faaliyetlere ilişkin süreçleri izlemek, disipline etmek ve kontrol etmekle yukarıdaki amaçların sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. İdarenin mali işlem ve faaliyetleri, kümülâtif ya da tek tek hata olup olmadığı noktasında denetim bakış açısıyla tekrar gözden geçirilememekte ve incelenememektedir. Bunun yanında iç denetimin danışmanlık yönünden de istifade edilememektedir.

Bu haliyle Üniversitenin, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması için gerekli çabayı gösterdiği düşünülmektedir. Ancak, iç denetçi istihdamı ve iç kontrol risklerinin belirlenmesi ile ilgili aşama kaydedilemediği görülmektedir. Sistemin sahiplenilmesi ve oluşturulması yönündeki çabaların devamı halinde optimum düzeyde bir iç kontrol sistemi tesis edilebileceği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bilecik Şeyh Edebali 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: Geçici Kabulü Yapılan İşlerin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Üniversitenin tahhütler hesabı kayıtları ile yardımcı defter kayıtlarının incelenmesinde geçici kabulü yapılmış 19.664.392,71 -TL yatırım tutarının 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılarak ilgili hesaplara aktarılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabını düzenleyen 187’inci maddesinde “Hesabın niteliği”

“(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabı; kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıluncaya kadar izlenmesi için kullanılır.” Şeklinde tanımlanmıştır.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 188’inci maddesinde ise aynen:

“(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

...

b) Alacak

1) Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

... ”

Hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yeni bir yatırıma başladıktan sonra ilk hakedişten başlamak üzere söz konusu yatırma ait hakediş tutarları 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedilmeli ilgili yatırımın tamamlanıp geçici kabulünün yapılması halinde ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının alacağına kayıt yapılarak hesaptan çıkarılması ve ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir

Yapılan incelemede yıl sonu mali tablolarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcunda 81.449.873,19 TL’lik bir tutar, alacağında ise 699.742,62TL’lik bir tutar yer almaktadır. İlgili hesabın borç kalanı ise 80.750.130,57-TL dir. Oysa Kurumun 2021 yılı sonu itibarıyla geçici kabulünü yaptığı işlerin tutarı 20.364.135,33-TL olarak listelendiğinden 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Borç kalanının $81.449.873,19 - 20.364.135,33 = 61.085.737,86$ -TL olması gerekmektedir. Oysa ilgili hesabın borç kalanına 80.750.130,57-TL kayıt yapıldığı görülmektedir. İki kayıt arasında $80.750.130,57 - 61.085.737,86 = 19.664.392,71$ TL fark bulunmaktadır.

Kamu İdaresince ilgili varlıklara ait 19.664.392,71 TL tutarındaki muhasebe kayıtlarının mali yıl bitiminden sonra 2022 yılı içerisinde yapıldığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Üniversitenin tamamlanmış olan yatırımlarını ilgili varlık hesabında yılı içerisinde izlemesi ve muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Yardımcı defter kayıtlarına göre 19.664.392,71 -TL tutarındaki hakedişler giderleştirme esnasında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedilmiş ancak söz konusu hakedişlere ait yatırımların geçici kabulü yapılmasına rağmen 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılmamıştır. Bunun sonucunda 2021 mali tablolarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 19.664.392,71 -TL fazla yer almıştır. Muhasebe kayıtlarında mali tabloların yılsonu işlemlerinin eksiksiz ve doğru sonuçlar verebilmesi için yılı işlemlerinin mali yıl içerisinde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kurum Taşınmazlarının Tapu kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Mülkiyeti Üniversiteye ait arazi ve arsaların üzerine idari bina, hizmet binası, spor salonları, yemekhane gibi binalar yapılmasına rağmen bunların tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “*Tanımlar*” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“(…)

b) Cins tashihi: Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini,

(…)

ifade eder.”

Aynı Yönetmelik’in “*Cins tashihlerinin yapılması*” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

Denilmektedir.

Bu hükümler ile taşınmazların cins tashihlerinin, taşınmazın maliki durumunda olan kurumlar tarafından kullanıcı konumunda olan kurumların yazısı üzerine yapılacağı; taşınmazın bizzat malik kurum tarafından kullanılması durumunda ise bu kurum tarafından tüm işlemlerin yerine getirileceği, hüküm altına alınmıştır.

Ancak konuya ilişkin olarak yapılan incelemede; tapuda kayıtlı taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile kayıtlarda belirtilen cinslerinin birbirine uygun olmadığı görülmüştür.

Konu ile ilgili olarak Kamu İdaresi tarafından gerekli işlemler başlatılmış; ancak bu

işlemler, henüz tamamlanmamıştır.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre Üniversiteye ait arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların, tapu kayıtlarında cins tashihiinin yapılmaya başlandığı, mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarında belirtilen cinslerinin birbirine uygun hale getirilmesi için gerekli çalışmaların başlatıldığı anlaşılmıştır. Kurumun kullanımında ve yönetiminde bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekillerine uygun olarak cins tashihi işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Üniversitenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin (g) bendi Uyarınca Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

Kiralama işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Üniversitenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların kiralanmasına ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51’inci maddesinin (g) bendine istinaden pazarlık usulüyle yapıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un “İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Esas Olduğu” başlıklı 36’ncı maddesinde;

“Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı 51’inci maddesinin (g) bendiyle;

“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle yapılabilceği” hükme bağlanmıştır.

2886 sayılı Kanun’un 74’üncü maddesine istinaden çıkarılan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’te; Hazine, *Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adı*, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmaz, *Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazlar* ve Hazine taşınmazı, *Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler* olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere, Devletin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, Hazine taşınmazı

olarak tanımlanmıştır. Hazine ise, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adı olarak belirlendiğinden; Devlet tanımı ile kastedilen genel bütçe kapsamındaki kamu idareleridir.

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle genel yönetim kapsamındaki idareler ve merkezi yönetim kapsamındaki idareler kavramları yürürlüğe girmiş; bu kavramlar içerisinde üniversiteler de yer almıştır. Ancak, 2886 sayılı Kanun'un kapsamının belirtildiği 1'inci maddesindeki kamu idaresi yapılanması, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler şeklindedir. Bu durumda üniversiteler, Kanun nazarında katma bütçeli idare vasfına sahip olduklarından, ayrı bir tüzel kişilikleri bulunduklarından, kendi nam ve hesaplarına taşınmaz mallar edinebildiklerinden, mülkiyetindeki ve hüküm ve tasarrufundaki taşınmazları, sevk ve idare edebildiklerinden ve bu nedenlerle taşınmazları, Hazine tüzel kişiliğine ait olan genel bütçeli dairelerin taşınmazlarından ayrıldığından; üniversitelerin, Devlet tanımı içinde değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Ayrıca, aynı Yönetmelik hükümleri uyarınca Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle ilgili tasarruf işlemlerini yapmakla görevli idare, Millî Emlak Genel Müdürlüğü ve bağlı birimleridir. Dolayısıyla bu açıdan da üniversiteler, Devlet tanımı içerisine girmemektedirler. Zira taşınmazlarının tasarrufuna yönelik işlemler, kendi idareleri tarafından yapılmaktadır.

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.

Dolayısıyla, Üniversitenin kira konusu taşınmazlarının, Devletin özel mülkiyetindeki ya da hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar gibi değerlendirilmesi ve 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine tabi olması mümkün bulunmamaktadır.

Ancak Üniversitenin mülkiyetinde bulunan Sağlık Bloğu Karşısı Yeşil Alan (Premium Kafe) (40m²), Pazaryeri MYO Kantini (100m²) ile Merkez Kampüs MYO Yanı Camekanlı Yapının (25m²) kiralanmasına ilişkin ihalelerin, sırasıyla 24.08.2021, 28.09.2021 ve 01.11.2021 tarihlerinde 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine istinaden pazarlık usulüyle yapıldığı anlaşılmıştır.

Sağlık Bloğu karşısı Yeşil Alanda (Premium Kafe), işletmenin kendine özgü konsept kullanarak prefabrik, konteyner benzeri yer kurulumu yapması, işletmeye ait ... Coffee adı altında kahve türü malzeme satışı yapılması ve kiralanın yerin, kantin, kafeterya gibi olmayıp, sadece ihale edilen işletmeye özgü bir işletme usulüne sahip olması ve hizmet çeşitliliğini sağlaması; bu yeri, 2886 sayılı Kanun 1'inci maddesinde belirtilen Kanun kapsamı dışına çıkarmamakta veya 51'inci maddenin (g) bendine tabi hale getirmemektedir.

Atıl durumda olması, istekli tarafından talep edilmiş olması, Üniversite öğrencilerine hiçbir ücret ödemeden doğal taşın süs eşyası üretimi hakkında bilgi sağlaması, Bilecik iline ait kültürü yansıtan hediyelik doğal taşın magnet, süs eşyası gibi ürünlere kolayca ulaşılabilmesi ve kampüste ürün çeşitliliğini sağlaması gerekçeleriyle yukarıda belirtilen şekilde ihale edilen Merkez Kampüs MYO Yanı Camekanlı Yapı için de aynı durum geçerlidir.

Pazaryeri MYO Kantininin, 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre açık ihale usulüyle iki defa ihale edilmesi ve bu ihalelere iştirak edilmemesi İdareye, Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre değil, (e) bendine göre ihale yapma imkânı sağlamaktadır. Bu durumun değerlendirilmesi sırasında ise ikinci ihalenin yapıldığı tarihte (31.08.2020) pandemi koşulları nedeniyle yüzyüze eğitimin yapılamaması sonucu katılımcı sıkıntısı çekilmesi hususu da göz ardı edilmemelidir.

Pazaryeri MYO Yerleşkesinin ilçe merkezi dışında olması ve bu nedenle öğrencilerin kantin hizmetlerinden yararlanamaması; İdareye, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre ihale yapma hakkı tanımamaktadır.

Ayrıca açıklık ve rekabetin sağlanması hususları gereği ihale ilanının, Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığının web sitesinde yayınlanması; ihaleye davet edilmeyenleri, ihaleye katılabilir hale getirmemektedir.

Diğer taraftan söz konusu kiralamalarda, Üniversite öğrencileri açısından çok önemli olan ve hassasiyet arz eden hizmet verecek kişilerin niteliğine, daha önceki iş ve deneyimlerine bakılarak seçici olma zorunluluğu, işin aciliyeti ve önemi, taşınmazların kullanım özelliği ve İdareye yararlı olması ile ivediliği dikkate alınarak Kanun'un 2'nci maddesinde belirtilen ilkelerden ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması hususları Kamu İdaresince gözetilmiş olsa da; bu durum, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinin, Üniversite için uygulanabilirliğine cevaz vermemektedir.

Sonuç olarak; yapılan uygulamaların, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine aykırı olduğu, Üniversitenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, kapalı veya açık ihale yöntemine göre sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Harcama Evraklarının Ön Mali Kontrol İşlemlerine Tabi Tutulmadan Hazırlanması

Harcama birimlerince düzenlenen ödeme emirleri ile eki belgelerin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yazılı ön mali kontrol işlemlerine tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön malî kontrol" başlıklı 58'inci maddesiyle;

"Ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı,

Ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu,

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği,

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontrollerin, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği,

Kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği,"

Düzenlemesi getirilmiştir.

Aynı Kanuna dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 3'üncü bölümünde de "*Ön Mali Kontrol*" hususu ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Anılan bölümde yer verilen 12'nci maddenin üçüncü fıkrasında; ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlilerinin, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yapacakları ve gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda ödeme emri belgesi üzerine 'Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür' şerhi düşülerek ödeme emrinin imzalanacağı belirtilmiştir. Yine aynı bölümde yer alan 14'üncü maddenin son fıkrasında; harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol görevinin, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Buna göre; harcama yetkililerince, yardımcılardan veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından görevlendirilmesi gereken gerçekleştirme görevlilerinin, harcama birimlerindeki ön mali kontrol görevini yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Kurum tarafından harcama birimlerince gerçekleştirme görevlisi tarafından imzalanıp gönderilen evraklar bu aşamada ön mali kontrole tabi tutulmaktadır, bu aşamada belge üzerine şerh düşülmemiş olması ön mali kontrol yapılmadığı anlamı taşımamaktadır, denilse de; kurumun Ön Mali Kontrol yönergesi çerçevesinde kontrole tabi tutulması gereken evraklar üzerinde tam bir ön mali kontrol yapmadığı ve harcama evraklarına "kontrol edilmiştir ve uygun görülmüştür" şerhinin düşülmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Harcama ve muhasebe işlemlerine ilişkin ödeme emri belgelerinin 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu kanuna dayanılarak çıkartılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde ön mali kontrol işlemlerine tabi tutularak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kurumda İç Denetçi İstihdam Edilmemesi

Üniversitenin iç kontrol sisteminin incelenmesi sonucunda; Kurumda, iç kontrolün önemli bir unsuru olan iç denetimi gerçekleştirecek personelin istihdam edilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, "*İç kontrolün tanımı*" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasının;

"(Değişik birinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç kontrol; idarenin amaçlarına,

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

“Kontrolün yapısı ve işleyişi” başlıklı 57’nci maddesinin birinci fıkrasının;

“(Değişik birinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.”

“İç denetim” başlıklı 63’üncü maddesinin;

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

(Düzenleme ikinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. (Ek cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”

hükümleri uyarınca 5018 sayılı Kanun’a tabi kurumlarda iç kontrol sistemi, ön mali kontrol, mali kontrole ve disipline yönelik organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimden oluşmaktadır.

Yapılan incelemede; Üniversitede iç denetçi istihdamının sağlanmadığı, dolayısıyla iç denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmediği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi, 2022 yılı içerisinde yapacağı iç denetçi alımı ilanına, ihtiyacını karşılayacak nitelikte başvurular olması halinde istihdamı gerçekleştirecektir.

Bilindiği üzere, iç kontrol sistemini oluşturan süreçler, idarenin amaçlarına, belirlenmiş

politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamaktadırlar.

İç denetimin olmaması, diğer bir deyişle Üniversitenin iç denetçi istihdam edememesi; ön mali kontrol yapmak, mali işlem ve faaliyetlere ilişkin süreçleri izlemek, disipline etmek ve kontrol etmekle yukarıdaki amaçların sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. İdarenin mali işlem ve faaliyetleri, kümülâtif ya da tek tek hata olup olmadığı noktasında denetim bakış açısıyla tekrar gözden geçirilememekte ve incelenememektedir. Bunun yanında iç denetimin danışmanlık yönünden de istifade edilememektedir.

Bu nedenle İdarenin, iç denetimden mahrum kalmak suretiyle 5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinin birinci fıkrasındaki sistemi yeterli düzeyde oluşturamadığı ve bu şekilde mali işlem ve faaliyetlerindeki hataların önlenmesi ve çözüme kavuşturulması hususundaki eksiklikleri bertaraf edemediği düşünülmektedir.

Sonuç olarak; iç denetimin, mali kontrolün çok önemli ve tamamlayıcı bir fonksiyonu olduğu açıktır. Bu nedenle iç denetim fonksiyonunun bir an önce harekete geçirilmesi için iç denetçi istihdamının sağlanmasına yönelik girişimlerin yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Gösterilmemesi

Üniversite tarafından sözleşmesi yapılan ve parasal tutarı belli olan maddi duran varlıkların kiralanması işlerinde; 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 533/Ç ve 533/D maddelerinde 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının niteliği ve işleyişi tanımlanmıştır.

Yönetmeliği'n "Hesabın niteliği" başlıklı 533/Ç maddesinde;

"(1) Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün “*Taşınmazlara İlişkin İşlemler*” konulu 26.11.2014 tarihli ve 90192509-210.05.02-13278 sayılı Genel Yazısında; kiraya verilen taşınmazlara ilişkin belgelerin muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, dönem sonlarında ise, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarların sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedileceği, kira gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği, kira sözleşmesi sona erdiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedileceği, belirtilmektedir.

Yukarıda yazılı mevzuat hükmü gereği olarak sözleşmesi yapılan diğer taşınmaz kira gelirleri için mizan cetvelinde 800-03-06-01-99 kod numarası ile Alacak kaleminde yazılı 320.958.36-TL tutarındaki maddi duran varlıkların kiralanması işleri için 993 no’lu hesap kullanılması gerekirken, bu nazım hesap kullanılmamıştır.

Kamu idaresinin 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına ilişkin açıklamada yazıldığı beyan edilen “*toplam kira gelirleri içerisinde (peşin tahsil edilenler hariç)*” ibaresinin bulunduğu ve bu nedenle kiraya verilen taşınmazların kiralari peşin tahsil edildiğinden ilgili kayıtların yapılmadığına ilişkin gerekçeleri yukarıda yazılı mevzuat hükümlerinde yer almamaktadır.

Sonuç olarak yılsonu mali tablolarından bilanço, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının kullanılmaması sonucu 320.958,36-TL eksik bilgi içermektedir. Kiraya verilen taşınmazlardan elde edilen kira gelirlerinin, yukarıda açıklanan mevzuat çerçevesinde nazım hesaplarda izlenmesi; dolayısıyla mali tabloların, eksiksiz ve doğru bilgi verebilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Erasmus+ Programı Dâhilindeki Mali İşlemlerde Hatalı Uygulama Yapılması

Üniversitenin Erasmus+ Programını ilgilendiren hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda;

Erasmus+ Programı kapsamındaki 2020-1-TR01-KA204-093446 sözleşme numaralı “Digit@l Literacy Portal” başlıklı projede; Proje sözleşmesi eki bütçede, yönetici personel ödemesi öngörülmemesine rağmen bu ödemenin yapıldığı görülmüştür.

Türkiye Ulusal Ajansı (Merkez) ile Bilecik Valiliği arasında akdedilen adı geçen Projeye ait hibe sözleşmesi hükümleriyle sözleşme özel şartları ve ekleri (EK I-II-III-IV-V-VI), sözleşmenin eki ve ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmiştir.

Aynı sözleşmeyle EK I Genel Şartların, diğer eklerdeki hükümlere; EK III’teki hükümlerin, EK II-IV-V’teki hükümlere ve EK II içindeki Tahmini Bütçe bölümünün, Proje Tanımı bölümüne göre öncelikli uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Proje sözleşmesi eki EK II-Projenin Tanımı; Projenin Tahmini Bütçesi; Diğer Yararlanıcılar Listesinin “*Proje detayları*” bölümüyle projenin, yararlanıcı tarafından hibe başvurusunda tanımlandığı şekilde uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

EK II’nin “*Bütçe özeti-detayları*” bölümleriyle Proje Yönetimi ve Uygulaması, Ulusötesi Proje Toplantıları, Fikri Çıktılar ve Çoğaltıcı Etkinlikler kalemlerine ödenek tahsis edilmiştir.

Ayrıca “*Bütçe detayları*” bölümüyle Üniversiteye, Fikri Çıktılar için Araştırmacı/Öğretmen/ Eğitmen/Gençlik Çalışanı (30 gün x 74= 2.220€) ve Teknisyen (130 gün x 55= 7.150€) ödemeleri için toplam 9.370€; Proje Yönetimi ve Uygulaması için (24 ay x 250€=) 6.000€ ödenek verilmiştir. Fikri Çıktılar kapsamındaki Yönetici ve İdari Personel ödemeleri için ise koordinatör kuruluş da (Bilecik Valiliği) dâhil olmak üzere hiçbir ortağa kaynak ayrılmamıştır.

Sözleşme eki EK III-Mali ve Akdi Şartlardaki “*I. Birim Katkılarına Bağlı Bütçe Kalemlerine Uygulanabilir Kurallar*” bölümünün “*I.2 Birim katkıları için hesaplama ve destekleyici belgeler*” kısmının “*Fikri çıktılar*” başlıklı (C) bendinin (a) alt bendinin ikinci fıkrasının;

“Yönetici ve idari personelin personel masraflarının hâlihazırda “Proje yönetimi ve uygulaması” bütçesi kapsamında karşılanması beklenmektedir. Bu tür masraflar ancak EK II’de belirtildiği şekilde, başvuruda yer alması ve Merkez tarafından onaylanması durumunda “Fikri çıktılar” bütçe kalemi kapsamında kullanılabilir.”

hükümleri uyarınca yönetici ve idari personel masraflarının, Proje Yönetimi ve Uygulaması bütçe kaleminden karşılanması; EK II’de belirtildiği şekilde başvuruda yer alması ve Merkez (Türkiye Ulusal Ajansı) tarafından onaylanması durumunda bu masraflar için Fikri Çıktılar bütçe kaleminin kullanılması mümkün olmaktadır.

Bu itibarla;

i-Projenin, EK II’deki bütçe özeti ve detaylarına riayet edilmek suretiyle başvurudaki tanımına göre uygulanması,

ii-Proje tanımında yer alan faaliyetlerin, ödeneği bulunmasa bile yerine getirilmesi,

iii-Başvuruda EK II’de yer almayan, dolayısıyla ödenek ayrılmayan Fikri Çıktılar bütçe kaleminden, yönetici ve idari personel masrafları için ödeme yapılmaması,

iv-Başvuruda EK II’de yer almayan ve Merkez tarafından onaylanmayan yönetici ve idari personel masrafları için Fikri Çıktılar bütçe kalemine, Proje Yönetimi ve Uygulama bütçe kaleminden ödenek aktarılmaması,

gerekmektedir.

Diğer taraftan Sözleşme eki EK IV(Geçerli oranlar)’te; Erasmus+ Program Rehberinde (Erasmus+ Programme Guide 2020-Version 3) olduğu gibi Proje Yönetimi ve Uygulaması kapsamında koordinatör kuruluşun faaliyetlerine destek için aylık 500€, diğer katılımcı kuruluşların faaliyetlerine destek için ortak kuruluş başına aylık 250€ ödenmesi hükmüne bağlanmıştır. Fikri Çıktılar kapsamında çalıştırılanlara günlük ödeme, Yönetici için 88€, Araştırmacı/Öğretmen /Eğitmen/Gençlik Çalışanı için 74€, Teknisyen için 55€ ve İdari Personel için 39€ olarak belirlenmiştir.

Bunlar, birim katkıları için geçerli oranlar olup ödemeye konu faaliyetlerin maliyetinin hesaplanmasında kullanılmaktadır. Yönetici ve idari personel masrafları için ödeme yapılmasına ya da ödeneği olmayan bir faaliyete ödenek verilmesine imkân tanımamaktadır.

Yapılan incelemede:

-Üniversite adına Proje yürütücüsü olan Mühendislik Fakültesi Bilgisayar Mühendisliği Bölümü öğretim üyesi Doç. Dr. ...'a, fikri çıktılara yaptığı katkılar nedeniyle “Yönetici” kaleminden günlük 88€; 2021 yılı için Ocak ve Şubat ayları için 2, Mart ayı için 5, Nisan ve Mayıs ayları için 8 ve Haziran, Temmuz, Ağustos, Eylül, Ekim ve Kasım ayları için 3 gün olmak üzere toplam 43 gün için 3.784€ ödeme yapıldığı,

-Ödeme konusu faaliyetlerin, proje bilgilerinin ve çıktı içeriklerinin sunulması için bir web sayfasının tasarımı, web sayfasının güncellenmesi, çevrimiçi toplantılara katılma ve projedeki yönetimsel süreçlerin organize edilmesi olduğu,

-Bununla birlikte aynı kişiye, Fikri Çıktılar bütçe kaleminin “Araştırmacı/Öğretmen/Eğitmen/Gençlik Çalışanı” kısmından söz konusu aylar için toplam 2.220€ (30 gün x74€) ödeme yapıldığı,

anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi, 3.784€'luk ödemeye gerekçe olarak;

-Erasmus+ Program Rehberine göre, 12.500€ ve 450.000€ aralığında bütçeye sahip projelerde, sayfa 128 Tablo A'da belirtildiği üzere Fikri Çıktılar kapsamında Türkiye'de çalışan Yönetici (Manager), Öğretmen/Eğitmen/Araştırmacı/Gençlik Çalışanı (Teacher/Trainer/Researcher/Youth Worker), Teknisyen (Technician) ve İdari Personel (Administrative Staff) için sırasıyla 88€, 74€, 55€ ve 39€ olarak günlük personel çalışma ücreti ödendiğini ve bu oranların, Sözleşme eki EK IV'te yer aldığını,

-Hibe Sözleşmesindeki EK III-Mali ve Akdi Şartlar bölümünün I. Birim katkılarına bağlı bütçe kalemlerine uygulanabilir kurallar alt bölümünün I.2 Birim katkıları için hesaplama ve destekleyici belgeler maddesindeki A. Proje yönetimi ve uygulaması bendinde belirtildiği gibi hibenin, proje kapsamındaki Dijital Okur Yazarlık Portalı Öğrenme Yönetim Sistemi ve Uzaktan Eğitim Sisteminin kurulması, aktif hale getirilmesi ve e-öğrenme çıktılarının sisteme yüklenmesine istinaden fikri çıktılar için ödendiğini,

-Aynı maddenin C. Fikri çıktılar bendinde ve Erasmus+ Program Rehberinde Sayfa 215'te belirtildiği şekliyle Fikri Çıktılar bütçesi, *“Hibe miktarı, yararlanıcıların personelinin iş günü sayısı, sözleşmenin Ek IV bölümünde belirtilen ilgili yararlanıcının yerleşik bulunduğu ülkede personel kategorisi için gün başına geçerli olan birim katkıyla çarpılarak hesaplanır.”* ve *“Yönetici ve idari personelin personel masraflarının hâlihazırda “Proje yönetimi ve*

uygulaması” bütçesi kapsamında karşılanması beklenmektedir. Bu tür masraflar ancak Ek II’de belirtildiği şekilde, başvuruda yer alması ve Merkez tarafından onaylanması durumunda “Fikri çıktılar” bütçe kalemi kapsamında kullanılabilir.” Bu durumda, Hibe Sözleşmesindeki “Ek II’de belirtilen tahmini bütçede ve ilgili faaliyetlerde değişikliğe yol açacak farklı kalemler arasındaki bütçe aktarımlarını, Sözleşmenin Madde II.13 ’ünde belirtildiği şekilde bir sözleşme değişikliği talep etmeksizin yapabilir” uyarısı ile kabul edilebilir ölçülerde, gerekçeli ve özellikle tasarruf ve etkinlik açısından finansal yönetimin önemli ilkeleri ile uyumlu olan harcamalar yapılabileceği değerlendirilerek, ilgili proje kapsamındaki yönetici personel ödemelerinin, “Madde II.3.1 İletişim şekli ve yolları”na istinaden koordinatör kurum (Bilecik Valiliği) tarafından bildirilen e-posta dahilinde Gelir ve Damga Vergileri kesilerek Proje Yönetimi ve Uygulaması bütçesinden karşılandığını,

-Yine aynı maddenin A. Proje yönetimi ve uygulaması bendinin “Hibe miktarı, proje içerisindeki toplam ay sayısı sözleşmenin EK IV bölümünde belirtilen yararlanıcı için geçerli olan birim katkıyla çarpılarak hesaplanır.” ve “Hibe almaya hak kazandıran olay, yararlanıcının proje faaliyetlerini uygulaması ve hibe başvurusunda belirtilen ve Merkez tarafından kabul edilen bu bütçe kaleminden karşılanacak proje çıktılarını üretmesidir.” hükümleri, EK IV bölümü ile Erasmus+ Program Rehberinde sayfa 123 uyarınca Proje Yönetimi ve Uygulaması bütçesi kapsamında katılımcı kuruluşların faaliyetlerine destek amacıyla aylık 250€ ödenebildiğinden ve bu bütçeden aylık sadece 250€ harcanması hususunda ne Hibe Sözleşmesinde, ne de Erasmus+ Program Rehberinde kesin bir hüküm bulunmadığından; buradaki önemli hususun, yararlanıcının proje faaliyetlerini uygulaması ve hibe başvurusunda belirtilen ve Merkez tarafından kabul edilen bu bütçe kaleminden karşılanacak proje çıktılarını üretilmesi olduğunu,

belirtmiştir.

Rehberde ve Sözleşme eki EK IV’teki oranlar, fikri çıktılar için Sözleşmede ödenek ayrılmasa bile belirtilmesi gereken oranlar olup, uygulama sürecine göre projede oluşacak değişiklikler, ödenek aktarmaları veya tali bir sözleşmeyle ödeneği olmayan fikri çıktılara ödenek tahsisi ile ödeme imkânı sağlamaya yöneliktir.

Dolayısıyla bir ödemenin oranlarının, Rehberde belirlenmesi ya da sözleşmede yer alması; ödemenin herhâlükârda yapılacağı anlamına gelmemektedir. Ödemenin, projede tanımlanan ve ödenek verilmek suretiyle sözleşme kapsamına alınan faaliyetlere ilişkin olması gerekmektedir. Aksi takdirde Merkez tarafından onaylanan ve takip edilen diğer projelerde

olduğu gibi Fikri Çıktılar kalemi için ayrı ödenek tahsis edilmesi, çalışma türü ve süresinin belirlenmesinin bir anlamı kalmamaktadır.

Söz konusu projeye, bu açıdan bakıldığında; koordinatör kuruluş başta olmak üzere, hiçbir katılımcıya yönetici personel faaliyetleri için çalışma süresi tayin edilmemiş ve ödenek tahsisi yapılmamıştır. Bu durum, proje kapsamındaki yöneticilik faaliyetlerinin, uygulama ile birlikte aylık 250€'yu geçmeyecek şekilde öngörülmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla Sözleşme taraflarının karşılıklı beyanlarının önüne geçerek EK IV'teki oranlar üzerinden günlük yönetici personel ödemesi yapılması ya da ödeneği olmayan ve öngörülmeyen bir faaliyet için sözleşme değişikliği gerektiren ödenek tahsisinin, ödenek aktarımı yolu ile çözüme kavuşturulması, Sözleşmeye aykırı olmaktadır.

Sözleşmedeki Proje Yönetimi ve Uygulaması bütçe kalemi, Kamu İdaresi gerekçelerinde de yer aldığı üzere, EK IV'teki oranlar dâhilinde ödenmesi gereken bir kalemdir. Sözleşme ve Rehberde açık bir hüküm bulunmaması, bu kalemin aylık olarak ödenmeyeceği anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla bu kalemden yapılacak ödemeler, EK IV'te olduğu gibi katılımcı kuruluş olan Üniversite için aylık 250€'yu geçmemelidir.

Yine bu bütçe kaleminden yapılacak ödemeler, sadece proje yönetimi için değil uygulama için de kullanılacağından; aylık belirlenen tutarın tamamının, yöneticilik faaliyetlerine ödenmesi kabul edilebilir bir durum değildir. Ayrıca ödenecek bu tutarın, Sözleşmenin ödemelerin kanıtlayıcı belgelerle belgelendirilmesine ilişkin hükümlerinde belirtildiği üzere, kanıtlayıcı belgelerle belgelendirilmesi de gerekmektedir.

Sonuç olarak; yönetici faaliyetlerinde bulunan personele, Proje başvurusunda dolayısıyla bütçesinde yer almaması ve Merkez tarafından uygun görülmemesi nedeniyle günlük 88€, 2021 yılının 11 ayı için toplam 3.784€ olarak yapılan ödeme, Proje sözleşmesi ve eklerine aykırı olmaktadır. Bahse konu faaliyetler için Proje Yönetimi ve Uygulaması ödeneğinden yapılacak ödemenin, Projenin uygulanmasına yönelik giderlerle (4096 yevmiyeli kırtasiye malzemesi alımında olduğu gibi) birlikte aylık 250€'yu geçmemesi gerekmektedir.

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
Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Tamamlanmaması	2019	Kısmi Olarak Yerine Getirildi	Konu ile ilgili çalışmalara başlanmıştır; ancak bu çalışmalar tamamlanmamıştır. Bu nedenle konu ile ilgili olarak Diğer Bulgular Bölümünde 1 nolu bulgu düzenlenmiştir.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**BİLECİK ŞEYH EDEBALI
ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	32
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	34
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	35
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	35
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	35

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin 2'nci fıkrasının (a) bendi uyarınca, 13.09.2009 tarihli ve 27348 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur.

Söz konusu Yönetmelik'i yürürlükten kaldıran ve 15.03.2021 tarihli ve 31424 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "*İşletmenin faaliyet alanları*" başlıklı 4'üncü maddesiyle, İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler;

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek konularda bilimsel görüş vermek, proje, araştırma ve benzeri hizmetleri yapmak, seminer, konferans, sempozyum düzenlemek ve kurslar açmak,

b) Danışmanlık, plan, deney, model deneyleri, bilgi işlem organizasyonu, iş değerlendirilmesi, analiz, ölçme, muayene, teknik kontrol, kalite kontrolü, standartlara uygunluğun tetkiki, teknik bakım, ekspertiz, ölçü ayarı yapmak ve bu hizmetlere ilişkin raporları düzenlemek,

c) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek faaliyet alanı ile sınırlı olarak iş ve hizmet üretmek, satış merkezleri açmak, elde edilen ürünleri önceden Rektörün izni alınmak şartıyla pazarlamak ve satmak,

ç) Teknik, kültür, sanat, tarım ve sağlık ile diğer bilimsel konularda araştırma, tetkik ve uygulama hizmetleri yapmak, bu araştırma ve uygulamaları teşvik etmek amacıyla seminer, kurs, konferans, çevre kampları ve incelemeleri düzenlemek ve alınacak bilimsel sonuçların uygulamasını yapmak,

d) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü baskı ve yayım hizmetlerini yerine getirmek,

e) Kimyasal, biyolojik ve benzeri tahlil ve tetkikler yapmak ve bunlarla ilgili araştırma ve uygulamaları yürütmek,

olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır.

İşletme Müdürlüğünün kadrolu personeli bulunmamaktadır. İşletmedeki faaliyetler, Üniversite Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı personeli olan 1 şube müdürü ve 1 şef tarafından yürütülmektedir.

1.3. Mali Yapı

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un bütçe ile ilgili hükümlerine tabi olmayan İşletme bütçesi, mezkur Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta olup; Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Başlangıç bütçesi 1.200.000 TL olarak tahmin edilen İşletmenin, 2021 yılı bütçe gideri 1.256.907,83 TL, bütçe geliri ise 1.758.324,59 TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 1.000 TL olup, toplam aktif büyüklüğü ise 1.496.651,54 TL'dir.

2021 yılı gelir tablosuna göre gelir toplamı 2.029.708,10 TL, gider toplamı 1.314.151,38 TL olan Döner Sermaye İşletmesi, yılsonu itibarıyla dönemi 715.556,72 TL net kârla tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, muhasebe ve raporlama işlemlerini, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kurulan ve yönetilen Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Sistemi üzerinden yürütmektedir. İşletme, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer

yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esaslarını, kıyasen uygulamakta olup; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan diğer düzenlemelere de tabidir.

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 yer almakta olup; denetim, bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Envanter defteri.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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 yansıtmassından 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

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>