T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ

www.balioglu.net

## 2020 YILI
## SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Eylül 2021**

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

**PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU** **1**

**PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU** **33**

**PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ SOSYAL TESİSLER İKTİSADİ İŞLETMESİ 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU** **41**

www.balioglu.net

# T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ

## 2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu

www.balioglu.net

# 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 ..... 13
7. DENETİM BULGULARI ..... 13
8. EKLER ..... 28


www.balioglu.net

# TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Yapısı ..... 2
Tablo 2 : İdari Personel ..... 4
Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu ..... 4
Tablo 4: 2020 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu ..... 5
Tablo 5: 2020 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu ..... 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri ..... 6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri ..... 6
Tablo 8: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL) ..... 7

www.balioglu.net

# KISALTMALAR

**BAP** : Bilimsel Araştırma Projeleri

**BMKYS**: Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi

**GEKA**: Güney Ege Kalkınma Ajansı

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**MOSİP**: Mali Otomasyon Sistemi Projesi

**SGK** : Sosyal Güvenlik Kurumu

**YÖKSİS**: Yükseköğretim Bilgi Sistemi

www.balioglu.net

# BULGU LİSTESİ

## A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Üniversitenin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturaya Dayalı Borçlarının Mali Tablolarda Yer Almaması

2. Elde Edilen Faiz Gelirlerinden Bankalar Tarafından Yapılan Vergi Kesintisinin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

## B. Diğer Bulgular

1. Dekanlık Görevlerinin Vekâleten Yürütülmesinde Mevzuatında Belirlenen Usule Uyulmaması

2. Enstitü, Fakülte ve Yüksekokul Sekreterliği Kadrolarının Görevde Yükselme Yönetmeliğine Tabi Şube Müdürlüğü Kadrosuna Sınavsız Atama Yapılması Amacıyla Kullanılması

3. İhale Kapsamındaki Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Kamu İhale Kanununda Belirtilen Limitlerin Üzerinde Alım Yapılması

4. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Uyulmaması

www.balioglu.net

# 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.

Pamukkale Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 3837 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi ile eklenen ek 11'inci maddesine istinaden 03.07.1992 tarihinde kurulmuştur.

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

www.balioglu.net

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 insan gücü 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 Yüksek Öğretim 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

Pamukkale Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır.

Akademik yapısı Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, 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, Genel Sekreterlik, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Birimi, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Birimi, Yazı İşleri Birimi, 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 atanmaktadırlar.

www.balioglu.net

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

Pamukkale Üniversitesi bünyesinde 16 fakülte, 3 yüksekokul, 6 enstitü, 17 meslek yüksekokulu oluşan 42 akademik birim ve 44 Araştırma ve Uygulama Merkezi ve 3 laboratuvar bulunmaktadır.

Pamukkale Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

**Tablo 1: Teşkilat Yapısı**

| I. İdari Birimler | II. Akademik Birimler |
|---|---|
| • Rektör<br>• Rektör Yardımcıları<br>• Genel Sekreterlik<br>• İç Denetim Birimi<br>• Hukuk Müşavirliği<br>• Daire Başkanlıkları<br>- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı<br>- İdari Mali İşler Daire Başkanlığı<br>- Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı<br>- Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı<br>- Personel Daire Başkanlığı<br>- Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı<br>- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı | • Rektör<br>• Rektör Yardımcıları<br>• Yönetim Kurulu<br>• Senato<br>• **Fakülteler**<br>- Diş Hekimliği Fakültesi<br>- Eğitim Fakültesi<br>- Fen-Edebiyat Fakültesi<br>- Hukuk Fakültesi<br>- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi<br>- İlahiyat Fakültesi<br>- İletişim Fakültesi |

| | |
|---|---|
| - Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı<br><br>• Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü<br>• Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri<br>• Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Birimi<br>• Koordinatörlükler | - Mimarlık ve Tasarım Fakültesi<br>- Mühendislik Fakültesi<br>- Müzik ve Sahne Sanatları Fakültesi<br>- Sağlık Bilimleri Fakültesi<br>- Spor Bilimleri Fakültesi<br>- Teknik Eğitim Fakültesi<br>- Teknoloji Fakültesi<br>- Tıp Fakültesi<br>- Turizm Fakültesi<br><br>• **Enstitüler:**<br><br>- Arkeoloji Enstitüsü<br>- Eğitim Bilimleri Enstitüsü<br>- Fen Bilimleri Enstitüsü<br>- İslami İlimler Enstitüsü<br>- Sağlık Bilimleri Enstitüsü<br>- Sosyal Bilimler Enstitüsü<br><br>• **Yüksekokullar**<br><br>- Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Yüksekokulu<br>- Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu<br>- Yabancı Diller Yüksekokulu<br><br>• **Meslek Yüksekokulları**<br><br>- Acıpayam Meslek Yüksekokulu<br>- Bekilli Meslek Yüksekokulu<br>- Bozkurt Meslek Yüksekokulu<br>- Buldan Meslek Yüksekokulu<br>- Çal Meslek Yüksekokulu<br>- Çameli Meslek Yüksekokulu<br>- Çardak Organize Sanayi Bölgesi Meslek Yüksekokulu<br>- Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu<br>- Denizli Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu<br>- Denizli Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu<br>- Denizli Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu<br>- Honaz Meslek Yüksekokulu<br>- Kale Meslek Yüksekokulu<br>- Sarayköy Meslek Yüksekokulu<br>- Serinhisar Meslek Yüksekokulu<br>- Tavas Meslek Yüksekokulu<br>- Tavas Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu<br><br>• **Uygulama ve Araştırma Merkezleri (43 adet)**<br>• **Uzaktan Eğitim Merkezi (1 adet)** |

www.balioglu.net

Üniversitede 2020 yıl sonu itibariyle kadrolu akademik ve idari personel sayısı toplam

3.587'dir. Ayrıca Üniversitede 8 yabancı uyruklu sözleşmeli akademik personel, 353 sözleşmeli idari personel (657 / 4-B) , 1336 sürekli işçi (696 sayılı KHK), 171 sürekli işçi (4857 sayılı İş Kanunu) ve 11 daimi işçi kadrosunda idari personel bulunmaktadır. Üniversitede çalışan insan kaynağı 5.466 personele ulaşmaktadır.

**Tablo 2 : İdari Personel**

| | Dolu | Boş | TOPLAM |
|---|---|---|---|
| **Genel İdari Hizmetler** | 676 | 267 | 943 |
| **Sağlık Hizmetleri Sınıfı** | 515 | 355 | 870 |
| **Teknik Hizmetleri Sınıfı** | 102 | 83 | 185 |
| **Avukatlık Hizmetleri** | 4 | 2 | 6 |
| **Din Hizmetleri Sınıfı** | 2 | 1 | 3 |
| **Eğitim-Öğretim Hizmetleri Sınıfı** | 4 | 1 | 5 |
| **Yardımcı Hizmetli** | 121 | 93 | 214 |
| **Toplam** | **1.424** | **802** | **2.226** |

**Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu**

| Unvan | Kadroların Doluluk Durumu | | | İstihdam Şekli | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Dolu | Boş | Toplam | Tam zamanlı | Yarı zamanlı |
| **Profesör** | 338 | 71 | 409 | 338 | - |
| **Doçent** | 248 | 102 | 350 | 248 | - |
| **Dr. Öğretim Üyesi** | 427 | 149 | 576 | 427 | - |
| **Öğretim Görevlisi** | 469 | 97 | 566 | 469 | - |
| **Araştırma Görevlisi** | 681 | 220 | 901 | 681 | - |
| **TOPLAM** | **2.163** | **639** | **2.802** | **2.163** | **-** |

www.balioglu.net

**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, 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.

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 490.008.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 41.766.819,42 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 531.774.819,42 TL'ye ulaşmış olup, ödeneğin % 98,8'i yani 525.399.824,29 TL'si kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırma açısından İdarenin 2020 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin dağılımı ve yılsonu gerçekleşmeleri aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 4: 2020 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

| Ekonomik Kod | Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL) | Toplam Ödenek (TL) | Toplam Harcanan (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) | Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| **01-Personel Giderleri** | 350.774.000,00 | 370.187.578,00 | 367.003.552,92 | 99,13 | 69,85 |
| **02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri** | 58.423.000,00 | 62.139.053,00 | 61.787.132,70 | 99,43 | 11,77 |
| **03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri** | 23.638.000,00 | 35.431.378,12 | 34.277.732,84 | 96,74 | 6,52 |
| **05-Cari Transferler** | 16.259.000,00 | 18.287.810,30 | 18.087.926,38 | 98,90 | 3,44 |
| **06-Sermaye Giderleri** | 40.914.000,00 | 45.729.000,00 | 44.243.479,45 | 96,75 | 8,42 |
| **TOPLAM** | **490.008.000,00** | **531.774.819,42** | **525.399.824,29** | **98,80** | **100,00** |

Buna göre personel giderlerinde %99,13, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %99,43, mal ve hizmet alımı giderlerinde %96,74, cari transferlerde %98,90 ve sermaye giderlerinde %96,75 oranlarında harcama yapılmıştır.

Bunun dışında, Üniversitede 12.000,00 TL Mevlana Değişim Programı, 99.780,00 TL Farabi Değişim Programı, 4.693.054,46 TL AB hibe işlemleri olmak üzere 2020 yılı için toplam 4.804.834,46 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre 2020 yılı gelir bütçesi tahmin ve gerçekleşme rakamları ise aşağıdadır:

www.balioglu.net

**Tablo 5: 2020 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** | 17.166.000,00 | 20.997.816,45 | 122,32 | 3,97 |
| **04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler** | 458.385.000,00 | 476.016.650,00 | 103,87 | 90,06 |
| **05-Diğer Gelirler** | 14.457.000,00 | 31.516.409.59 | 218,00 | 5,97 |
| **TOPLAM** | **490.008.000,00** | **528.530.876,04** | **107,86** | **100,00** |

Buna göre 2020 yılında bütçe gelirleri % 107,86 oranında gerçekleşmiştir.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerine ilişkin gelir kalemi beklenenin %22,32 üstünde, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerine ilişkin gelir kalemi beklenenin %3,87 üstünde, Diğer Gelirlere ilişkin gelir kalemi beklenenin %118 üstünde gerçekleşmiştir.

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

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

www.balioglu.net

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2018 Yılı (TL) (A) | 2019 Yılı (TL) (B) | 2020 Yılı (TL) (C) | 2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|---|
| Personel Giderleri | 258.129.659,57 | 316.936.728,79 | 367.003.552,92 | 23 | 16 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 41.377.020,30 | 52.637.086,87 | 61.787.132,70 | 27 | 17 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 36.498.008,23 | 33.157.612,79 | 34.277.732,84 | -9 | 3 |
| Faiz Giderleri | - | - | - | - | - |
| Cari Transferler | 11.482.666,14 | 16.118.872,71 | 18.087.926,38 | 40 | 12 |
| Sermaye Giderleri | 83.860.958,81 | 69.229.949,62 | 44.243.479,45 | -17 | -36 |
| Sermaye Transferleri | - | - | - | - | - |
| **Toplam** | **431.348.313,05** | **488.080.250,78** | **525.399.824,29** | **13** | **8** |

**Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2018 Yılı (TL) (A) | 2019 Yılı (TL) (B) | 2020 Yılı (TL) (C) | 2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | - | | | | |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 29.081.714,70 | 22.070.801,12 | 20.997.636,45 | -24 | -5 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 323.839.000,00 | 457.251.315,92 | 476.016.650,00 | 41 | 4 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Diğer Gelirler | 11.354.000,00 | 19.342.157,02 | 31.516.361,69 | 70 | 63 |
| Sermaye Gelirleri | - | - | - | - | - |
| **Toplam** | **396.636.980,52** | **498.664.273,14** | **528.530.648,14** | **26** | **6** |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | -49.151.516,17 | -2.146.501,04 | -1.352.699,13 | -96 | -37 |
| **Net Toplam** | **347.485.464,35** | **496.517.772,10** | **527.177.949,01** | **43** | **6** |

Dönem faaliyet gideri 601.205.979,52 TL, faaliyet geliri ise 608.280.516,48 TL olan Üniversitenin, 2020 yılını 5.721.850,63 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

**Tablo 8: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)**

| Faaliyet Giderleri | Faaliyet Gelirleri | İndirim, İade, Iskonto Toplamı | Net gelir | Dönem Olumlu/Olumsuz Faaliyet Sonucu |
|---|---|---|---|---|
| 601.205.979,52 | 608.280.516,48 | 1.352.686,33 | 606.927.830,15 | 5.721.850,63 |

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

Pamukkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2020 yılını 43.685.713,74 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu Pamukkale Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Pamukkale Teknokent Yönetici AŞ 26.01.2007 tarih ve 26415 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2007/11593 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. Üniversite, sermayesi 1.000.000,00 TL olan Pamukkale Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Pamukkale Teknokent Yönetici AŞ'ye 730.000,00 TL sermaye ile %73 oranında ortaktır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi bulunmakta olup, 2020 yılı gelirler toplamı 12.054.241,40 TL, giderler toplamı ise 10.959.694,37 TL'dir. 2020 yılı 1.094.547,03 TL dönem karı ile sonuçlanmışır.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'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 Hazine ve Maliye Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Bakanlığın hazırladığı düzenlemelere tabi olup, bu kapsamda çıkarılan Genel Yönetim

www.balioglu.net

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

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye 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 Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirilmektedir.

www.balioglu.net

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,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.

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

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

## 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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

2020 yılsonu itibariyle; 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

www.balioglu.net

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 ile 67'nci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını Harcama birimleri, Muhasebe ve malî hizmetler, Ön malî kontrol ve İç Denetim oluşturmaktadır. Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2020 yılı denetimi kapsamında, mezkûr 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. 2019-2023 yıllarını kapsayan stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. Stratejik Plan hazırlanırken üst yönetim tarafından tüm birim temsilcileri dikkate alınarak 44 kişilik Stratejik Planlama Ekibi ve Strateji Geliştirme Daire Başkanı başkanlığında 8 kişilik Stratejik Plan Hazırlık Ekibi oluşturulmuştur.

Üniversitenin 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2020 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Bu nedenle personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlendiği, yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlendiği ve yazılı olarak bildirildiği anlaşılmıştır. Görev, yetki ve sorumlukların belirlendiği "*Pamukkale Üniversitesi İmza Yetkileri Yönergesi"* Üniversite Senatosunda 05.08.2014 tarih ve 09/2 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve yürürlüğe konmuştur.

Üniversiteye atanan tüm personele kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili bilgilendirme çalışması yapılmakta ve Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi Formu imzalatılmaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik herhangi bir insan kaynakları politikasının belirlenmediği ve düzenlemenin yapılmadığı anlaşılmıştır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre; personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir. Personel istihdamı, yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli hususlar yazılı olarak belirlenmiş olmalı ve personele duyurulmalıdır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmediği tespit edilmiştir. Kamu İç Kontrol Rehberi'nde; Kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazılarının, diğer görevlerle kıyaslandığında, gerek doğası gerekse de idarenin itibarı, yolsuzluk riski, gizli bilgilerin açığa çıkarılması ve benzeri yönlerden çok daha büyük önem taşıdığı, bu yüzden kurumda hassas görevlerin belirlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Belirlenen kriterlere göre hassas görevler tespit edilmeli, tanımlanan risklerin etkisini azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.) geliştirilerek risk seviyesinde meydana gelen değişiklikler gözden geçirilmelidir.

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

www.balioglu.net

Kurumun gelecekte, stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek olay ya da faaliyetleri ifade eden kurumsal risklerin belirlendiği ve Stratejik Planında her bir amaç ve hedef bazında tanımlandığı görülmüştür.

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

İdari birimlere ait görev tanımları ve iş akış şemaları oluşturulmuş, akademik birimlere ait görev tanımları için çalışmalar başlamış ancak tamamlanmamıştır. Görev tanımlarına ilişkin dokümanlar Üniversitenin Süreç Yönetim Bilgi Sisteminde yer almakta olup, her birim personelinin kendi çalıştığı birime ilişkin belgeye erişme imkânı bulunmaktadır. Ayrıca her personele kendisine ait görev tanımları ve iş analizleri yazılı olarak bildirilmiştir.

Birim, faaliyet ve iş süreçleri düzeyinde idare iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Çalışmaların başlatıldığı ancak pandemi nedeniyle sürdürülemediği ifade edilmiştir. İç kontrol riskleri, idarenin tüm birim/faaliyet/iş süreçleri düzeyinde tanımlanmalıdır. İyi tanımlanmış riskler, gelecekte ortaya çıkabilecek bir olay veya faaliyetin kurumun birimlerinde, faaliyet/iş süreçlerinde bir belirsizliğe yol açtığını ifade eder.

www.balioglu.net

Üniversitede yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Üniversitenin Pusula Bilgi Sistemi ve Doküman Yönetim Sistemi adı altında veri kayıt ve dosyalama sistemleri mevcuttur.

İdari Faaliyet Raporu mevzuatta öngörülen süre içerisinde yayımlanmıştır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır.

Rektörlük Makamının 16.07.2019 tarihli, 48911 sayılı yazısı ile "Üniversite İç Kontrol İzleme Ve Yönlendirme Kurulu" oluşturulmuştur. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış, ancak eylem planında döner sermaye ile ilgili eylemler belirlenmemiştir.

Üniversitenin tüm birimlerinin iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmediği ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmadığı, bu raporların değerlendirilerek üst yöneticinin onayına sunulmadığı ve dolayısıyla iç kontrol bileşenlerine ilişkin yetersizliklerin giderilmesine yönelik çalışmaların yapılmadığı anlaşılmıştır. Kamu İç Kontrol Standartlarına göre (Standart 17) idareler iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir. İç kontrol sisteminin izlenmesinde temel sorumluluk üst

yöneticiye ait olup, üst yönetici bu sorumluluğunu iç denetim birimi, strateji geliştirme birimleri ve harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirmelidir.

Üniversite bünyesinde 3 tane iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2 tanesi doludur. İlgili iç denetim birimi tarafından iç kontrol sisteminin incelenmesi ve değerlendirilmesine yönelik çalışmaların yapıldığı, hazırlanan raporun üst yöneticiye sunulduğu, üst yöneticinin de İç Denetim Koordinasyon Kuruluna ilgi raporu gönderdiği anlaşılmıştır. Ancak bununlar beraber, Üniversitedeki iç denetçi sayısının iç denetim fonksiyonunu kurumun tüm birimlerinde kapsamlı ve etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi noktasında yetersiz kaldığı anlaşılmıştır. İç denetim fonksiyonun sağlıklı yerine getirilebilmesi için kurum büyüklüğü dikkate alınarak oluşturulmuş olan iç denetçi kadrolarına yeterli sayıda atamanın yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

# 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Pamukkale Üniversitesi 2020 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.

www.balioglu.net

# 7. DENETİM BULGULARI

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

## A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

### BULGU 1: Üniversitenin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturaya Dayalı Borçlarının Mali Tablolarda Yer Almaması

Üniversitenin Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) olan faturaya dayalı borçlarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve mali tablolarda yer almadığı görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan 09.12.2013 tarih ve 73616264 sayılı Ek Karşılık Primi ve Faturalı Alacaklara İlişkin Genel Yazıda; ek karşılıkların kamu

idarelerinin Mali Otomasyon Sistemi Projesi (MOSİP) üzerinden bildirimleri üzerine tahakkuk ettirileceği, süresi içerisinde bildirilmeyen ek karşılık primleri hakkında 5510 sayılı Kanun'un 102'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi gereğince idari para cezası uygulanacağı, süresinde ödenmeyen ek karşılık primleri ile ilgili olarak da Kanun'un 89'uncu maddesi gereğince gecikme cezası ve gecikme zammı alınacağı belirtilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinin birinci, dördüncü ve sekizinci fıkraları gereğince faturalı alacaklar tabir edilen, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 89, Ek 4, Ek 68 ve Ek 71'inci maddelerinde düzenlenen emekli ikramiyesi, emekli/adi malüllük/vazife malüllüğü aylığı alanların ölümü halinde ödenen ölüm yardımı, emekli veya yetimlerine ödenen makam/temsil/görev tazminatları ve diğer ödemelerden kaynaklanan alacakların takip ve tahsil işlemleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir.

Dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen ve faturalı alacaklar olarak tabir edilen emekli ikramiyesi, ölüm yardımı, makam/temsil/görev tazminatları ve diğer ödemelerden kaynaklanan ve ilgili kamu idarelerine fatura edilen idare borçları söz konusudur.

www.balioglu.net

SGK tarafından yayımlanan 09.12.2013 tarih ve 73616264 sayılı Ek Karşılık Primi ve Faturalı Alacaklara İlişkin Genel Yazıda; faturalı alacakların Kurumca ilgilisine ödendiği tarihte ilgili kamu idarelerine borç tahakkuk ettirilerek MOSİP Bilgi Sisteminde görüntüleneceği, kamu idarelerince her ay bir önceki aya ait borç olup olmadığının sistem üzerinden sorgulanarak borç bulunması halinde, ödemenin yapıldığı tarihi izleyen iki ay içerisinde anlaşmalı bankalara ödeneceği, süresinde ödenmeyen faturalı alacaklar ile ilgili 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme faizi uygulanacağı belirtilmiştir.

Pamukkale Üniversitesinin, MOSİP Bilgi Sisteminde bulunan verilerine göre 21.12.2020 itibariyle, SGK'ya 33.403.800,48 TL (27.032.901,39 TL anapara + 6.370.899,09 TL faiz) faturalı borcu bulunmaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler için 368 Hesabının veya 379 Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabının kullanılmasına cevaz veren hükümler bulunmakta olup Kamu İdaresi bu hesaplara herhangi bir kayıt yapmamıştır.

Genel Yönetim Muhasebesinin muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlara göre yürütülmesi esastır. Bu kavramlar ve ilkeler Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer bulmaktadır. Yönetmelik'te sayılan kavramlardan "Tam açıklama" ve "Önemlilik" kavramları bulguda yer verilen tespitler için önemlidir. Zira Yönetmelik'te "Tam açıklama" ilkesinin mali tabloların, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar

vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi olduğu, "Önemlilik" ilkesinin bir hesap kalemi veya mali bir olayın nispî ağırlık ve değerinin, mali tablolara dayanılarak yapılacak değerlendirmeleri veya alınacak kararları etkileyebilecek düzeyde olmasını ifade ettiği belirtilmiş, dolayısıyla muhasebenin de diğer kavramların yanı sıra bu iki kavrama göre yürütülmesi gerektiği açıklanmıştır. Ayrıca önemli hesap kalemleri, mali olaylar ve diğer hususların mali tablolarda yer alması zorunlu tutulmuştur.

İdare 2021 yılı içinde söz konusu tutarı kayıt altına almıştır. Ancak 2020 yıl sonu mali tablolarına yansıtılmamıştır. İdarenin ödemekle yükümlü olduğu 33.403.800,48 TL borcunun mali tablolara yansımaması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanun temel alınarak yapılan düzenlemelerin amacına ters düşmekte, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu mali yönetim sistemi kurma ve geliştirme ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Üniversitenin mali kayıtları incelendiğinde SGK'ya olan faturalı borçlarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve mali tablolara yansıtılmadığı tespit edilmiştir. Üniversitenin ödemekle yükümlü olduğu borçlarının, mali tabloların tam ve doğru bilgi vermesi ve şeffaflık ilkesi gereği muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerektiği düşünülmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 2: Elde Edilen Faiz Gelirlerinden Bankalar Tarafından Yapılan Vergi Kesintisinin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması**

Üniversitenin; Mevlana Projesi, Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) Projesi, FARABİ Projesi ve Bilimsel Araştırma Projeleri özel hesaplarına ait mevduattan elde ettiği faiz gelirlerinin 600 Gelirler Hesabına net tutar üzerinden kaydedildiği, bu gelire ilişkin banka tarafından peşin kesilen gelir vergisi için 630 Giderler Hesabına kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin, 102 Banka Hesabının işleyişini gösteren 19'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında; *"Muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.*" denilmektedir.

Faiz geliri için yapılan stopajın muhasebeleştirilmemesi, gelir tablosu ilkelerinden "Tüm gelir ve giderlerin gösterilmesi" ilkesine aykırı olarak elde edilen faiz gelirinin brüt olarak değil de net olarak gelir kaydedilmesi anlamına gelmektedir.

Kamu idaresi tarafından 2021 yılından itibaren faiz gelirlerinin brüt olarak kaydedilmeye başlandığı ifade edilmişse de, 2020 yılında 600 Gelirler ve 630 Giderler hesaplarının yılsonu bakiyelerinin 11.976,56 TL olması gerekenden az görünmesi sonucu, denetim görüşüne esas teşkil eden 2020 yılı gelir tablosunda hataya neden olunduğu değerlendirilmiştir.

## B. DİĞER BULGULAR

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

**BULGU 1: Dekanlık Görevlerinin Vekâleten Yürütülmesinde Mevzuatında Belirlenen Usule Uyulmaması**

Üniversite bünyesinde bulunan bazı fakültelerde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na aykırı olarak dekanlık görevinin altı aydan fazla süreyle vekaleten yürütüldüğü tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2547 sayılı Kanu'nun "Dekan" başlıklı 16'ncı maddesinde; *"Dekana, görevi başında olmadığı zaman yardımcılarından biri vekalet eder. Göreve vekalet altı aydan fazla sürerse yeni bir dekan atanır."* Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden de açıkça anlaşılacağı üzere, dekanlık görevinin asaleten yürütülmesi asıldır. Bu görevin hangi hallerde vekaleten yürütülebileceği yine ilgili Kanun maddesinde belirlenmiştir. Dekan görevinin başında olmadığı zamanlarda yardımcılarından biri yerine vekalet edebilir. Bu görevin vekaleten yürütülmesi arızi durumlar için geçerli olup altı aylık bir süre ile sınırlıdır. Söz konusu 6 aylık süre de bir hak olmayıp, dolu olan dekanlık kadrolarına çeşitli nedenlerle vekâlet edilmesi durumunda belirlenen bir sınırdır.

Dekan, fakültenin ve bağlı birimlerinin öğretim kapasitesinin rasyonel bir şekilde kullanılmasında ve geliştirilmesinde gerektiği zaman güvenlik önlemlerinin alınmasında, öğrencilere gerekli sosyal hizmetlerin sağlanmasında, eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve yayını faaliyetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesinde, bütün faaliyetlerin gözetim ve denetiminin yapılmasında, takip ve kontrol edilmesinde ve sonuçlarının alınmasında rektöre karşı birinci derecede sorumludur. Dekanların söz konusu görevlerini güven içerisinde ve

herhangi bir baskı altında kalmaksızın yapabilmeleri için Kanunla kendilerine bir takım güvenceler verilmiştir.

Kamu idaresince; bazı zorunlu hallerde (İlgili fakültede profesör bulunmaması vb.) vekaleten görevlendirmelerin 6 ayı geçtiği bunun dışında vekaleten görevlendirmelerde 6 aylık süreye uyulduğu ifade edilmiştir. Örneğin Üniversitenin Hukuk Fakultesinde profesör öğretim üyesi bulunmaması nedeniyle dekanlık görevi uzun süredir vekaleten yürütülmektedir.

Gerek Üniversitenin asıl faaliyet alanı olan eğitim ve gerekse de idari işlemler açısından önemli bir yere sahip olan dekanlık görevinin vekâleten gördürülmesi ve bunun devamlılık arz etmesi hem mevzuata aykırılık teşkil etmekte hem de Üniversitenin görevlerini sağlıklı bir biçimde yürütebilmesi açısından çeşitli riskler ortaya çıkma potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenlerle, dekanlık görevinde vekaleten görevlendirmelerde 6 aylık sürenin aşılmaması, ilgili fakültede profesör öğretim üyesi bulunmaması vb. nedenlerle vekalet süresinin uzamasının çözümü için Yüksek Öğretim Kuruluna konunun yazılması gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 2: Enstitü, Fakülte ve Yüksekokul Sekreterliği Kadrolarının Görevde Yükselme Yönetmeliğine Tabi Şube Müdürlüğü Kadrosuna Sınavsız Atama Yapılması Amacıyla Kullanılması**

Üniversitenin şube müdürlüğü kadrolarına; şube müdürlüğünden daha üst görev niteliğinde bulunan enstitü sekreterliği, fakülte ve yüksekokul sekreterliği kadrolarından gerekli şartları taşımadığı halde görevde yükselme sınavına tabi tutulmaksızın atamalar yapıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 3'üncü maddesinde

*"Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır:*

*Sınıflandırma:*

*...*

*Liyakat:*

*C) 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.*

*..."* denilmektedir.

www.balioglu.net

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."* Denilmektedir.

Yönetmelik'in "Görev grupları" başlıklı 5'inci maddesinde, *"(1) Bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadro unvanları aşağıda gösterilmiştir."* denildikten sonra "şube müdürü" kadrosu da görevde yükselmeye tabi kadro unvanı olarak burada zikredilmiştir.

Daha sonra Yönetmelik'te, görevde yükselmeye tabi olan kadrolara atanacak personelde aranacak genel ve özel şartlar belirlenmiştir.

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

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

*a) 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) 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,*

*ç) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak,*

*gerekir."*

Denilmektedir.

Yönetmeliğin "Görevde yükselme sınavı sonucu atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 7'nci maddesinde;

www.balioglu.net

*"(1) Bu Yönetmeliğe tabi kadrolara görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda aranacak özel şartlar aşağıda belirtilmiştir."* denildikten sonra (a) bendinde, şube müdürü kadrolarına atanabilmek için en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak gerektiği belirtilmiştir. Aynı fıkranın (b) bendinde ise, ilan 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 gerektiği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere görevde yükselmeye tabi bir kadro olan şube müdürlüğü kadrosuna atanabilmek için bazı özel ve genel şartları taşımak ve görevde yükselme sınavından başarılı olmak gerekmektedir. Bununla beraber Yönetmeliğin "Görev grupları arasındaki geçişler ve sınavsız atanma" başlıklı 20'nci maddesinde;

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

*a) Aynı görev grubu içinde kalmak kaydıyla, ilgili personelin isteği ve atanılacak kadronun gerektirdiği özellikleri taşıyanlar sınav yapılmaksızın alt görevlere atanabilirler.*

*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 da değinilen 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere, Devlet Memurlarının sınıfları içerisinde ilerlemeleri ve yükselebilmeleri hususlarında eşit imkânlara sahip olması ve bu konudaki haklarının garanti altına alınmış olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Bu amaca dönük olarak düzenlenen Görevde Yükselme Yönetmeliği ile de, 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 yükselebilme 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 almıştır.

Pamukkale Üniversitesinde söz konusu uygulama ile 2010 yılından 2020 yılı ocak ayına kadar, sekiz Yüksekokul Sekreteri, iki Enstitü Sekreteri, iki Fakülte Sekreteri olmak üzere toplam on iki personel sınavsız sadece talep dilekçesi vererek Şube Müdürü kadrosuna atanmıştır. Örneğin 2020 yılında; daha önce bilgisayar işletmeni olarak görev yapan ve 2020 yılı ocak ayında yüksekokul sekreterliğine atanan üç personel, çok kısa bir süre bu görevde kaldıktan sonra aynı ay içinde şube müdürlüğü kadrosuna sınavsız olarak atanmışlardır.

www.balioglu.net

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Atama Esasları"nı belirleyen 52'nci maddesinin *değişik a fıkrasında;*

*"a. (Değişik: 17/8/1983 - 2880/29 md.) (...) (1) Genel Sekreter ile daire başkanları, müdürler, hukuk müşavirleri ve uzmanlar, yükseköğretim üst kuruluşlarında ilgili kuruluşların görüşü alınarak Yükseköğretim Üst Kuruluşunun Başkanı; üniversitelerde ise yönetim kurulunun görüşü alınarak rektör tarafından atanır. Fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterinin atanması, ilgili dekan ve müdürün önerisi üzerine rektör tarafından yapılır."* Denilmektedir.

Madde hükmüne göre müdürlerin üniversitelerde yönetim kurulunun görüşü alınarak rektör tarafından atanacağı belirtilmiş olmakla birlikte, ilgili dekan ve müdürün önerisi üzerine rektör tarafından atanan fakülte sekreterlerinin Üniversitelerdeki genel uygulama ile dilekçe vererek görevde yükselme sınavına girmeksizin şube müdürlüğüne atanmaları genel bir uygulamaya dönüşmüştür. Bu yöntemle atama yapılmasının ilgili personelin isteği doğrultusunda yapıldığı ifade edilse de, bir personelin daha alt düzeyde bir kadroya atanmaya ilişkin bir talepte bulunmasının hayatın olağan akışına uygun olmadığı ve aynı zamanda bu üst pozisyonlarda kısa süre görevde kalındığı göz önünde bulundurulduğunda, bu kadroların sınava

girmeksizin şube müdürü olabilmek için adeta birer atlama tahtası olarak kullanıldığı sonucuna varmak kolaylıkla mümkün görünmektedir.

Bunun yanı sıra, söz konusu istisna, bu tür atamalarda sadece sınav şartını ortadan kaldırmaktadır. Bu şekilde ataması yapılacak kişilerin 657 sayılı Kanun ve Yönetmelik'te belirlenen diğer şartları taşıyor olması gerekmektedir. Bu yöntemle ataması yapılan kişilerden bazılarının, Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde ifade edilen ve şube müdürlüğü görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını da taşımadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle de söz konusu atama işlemlerinde mevzuata uyarlık bulunmadığı gibi, eşitlik ve liyakat esaslarına aykırılık dolayısıyla çalışma barışını da olumsuz etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Nitekim Kamu idaresince de; Üniversitede bulunan şube müdürü ve üstü kadrolara ilgili mevzuat çerçevesinde atamalar yapılsa da, fakülte ve yüksekokul sekreterliği kadrolarından, görevde yükselme sınavına tabi şube müdürü kadrosuna atamaların eşitlik ve liyakat esasları çerçevesinde görevde yükselme sınavı ile yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu nedenlerle, Şube Müdürlüklerine Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'ne uygun olarak görevde yükselme sınavı yapılarak yeterlilik ve objektiflik kriterlerine göre atama yapılması gerekmektedir.

**BULGU 3: İhale Kapsamındaki Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Kamu İhale Kanununda Belirtilen Limitlerin Üzerinde Alım Yapılması**

**A-** Üniversitenin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri incelendiğinde, ihale kapsamında değerlendirilmesi gereken işlerin kısımlara bölünerek doğrudan teminle veya pazarlıkla gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde ayrıca idarelerin yapılacak ihalelerde rekabet ve saydamlığın sağlanmasından sorumlu olduğu vurgulanmış ve parasal limitlerin altında

kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara ayrılamayacağı belirtilmiş; 60'ıncı maddesinde ise, bu ilkelere aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında, ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı; fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılacağı ve hükmolunacak ceza ile birlikte sebebiyet verdikleri zararın genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirileceği hükme bağlanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesinin 5'inci fıkrasında da, açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir

Pamukkale Üniversitesinde, özellikle Yapı İşleri ve Teknik Dairesi Başkanlığının doğrudan temin ile yaptırdığı işler incelendiğinde çok sayıda bakım, onarım, tadilat işleri ve çevre düzenleme işleri yaptırıldığı görülmüştür. 2020 yılı içinde söz konusu Daire Başkanlığında tamamına yakını bakım, onarım ve buna ilişkin malzeme alımı ile çevre düzenleme işi olan toplam değeri 4.230.115,64 TL'lik 56 adet doğrudan temin yapılmıştır.

www.balioglu.net

Açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyaçların parçalara bölünmek suretiyle pazarlık ya da doğrudan temin yöntemiyle satın alınması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırıdır. İhalenin temel ilkeleri olan rekabet ve saydamlığın ve aynı zamanda kamu yararının en iyi şekilde sağlanması için, yasa ile de zorunlu tutulan açık ihale usulünün uygulanması; pazarlık ve doğrudan temin yöntemine ise istisnai olarak başvurulması gerekmektedir. Bu ilkelere aykırı davranan ilgililer mevzuatta yer aldığı üzere çeşitli cezai müeyyidelere muhatap olabilmektedirler. Özellikle bakım, onarım ve tadilat işlerinin (ivedi ve öngörülmesi mümkün olmayanları hariç), yıllık bir ihtiyaç programı dâhilinde mümkün olduğunca birlikte ve toplu olarak planlandıktan sonra Kanun'da yer alan ihale usulleri uygulanarak temin edilmesine özen gösterilmelidir.

**B-** Üniversite tarafından 2020 yılı içerisinde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılabilecek alımlar için öngörülen %10 sınırının aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi (ı) bendi hükmüne göre; 21 ve 22'nci maddelerde belirlenen parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi 3'üncü fıkrasında; 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri de ayrıca ifade edilmektedir.

Pamukkale Üniversitesinde 2020 mali yılında doğrudan temin usulü ile yapılan alımların oldukça fazla olduğu, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde %10 sınırının aşıldığı tespit edilmiştir. Üniversitenin Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığında 2020 yılında doğrudan temin ile KDV dâhil 4.230.115,64 TL mal ve hizmet alımı yapılarak %12,26 ile toplam ödeneklerinin %10 oranı aşılmış, buna ilişkin olarak Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınmamıştır.

www.balioglu.net

Kamu İdaresince; yıl içinde farklı zamanlarda farklı ihtiyaçların ortaya çıkması, bu ihtiyaçların çoğunun doğrudan temin sınırı içinde kalması, serbest ödeneklerin ihale yapmaya elverişli olmaması, ek ödeneklerin yıl sonunda gelmesi nedeniyle ihale süreci yetişmediğinden Kamu İhale Kanunundaki limitlerin üzerinde alım yapıldığı, 2021 yılında birimlerden gelen talepler doğrultusunda mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde bu oranın aşılmamasına dikkat edileceği, zorunlu olarak aşılacak ise Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda mevzuat hükümlerinde açıkça belirtildiği üzere; ivedi ve öngörülmesi mümkün olmayanları hariç bakım-onarım ve tadilat işlerinin yıllık olarak bir ihtiyaç programı çerçevesinde tespit edildikten sonra ihale edilmek suretiyle temin edilmeye çalışılması, mecbur kalındığı durumlarda Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d hükümlerinde belirtilen parasal limitler dâhilinde pazarlık ve doğrudan temin usulü ile yapılacak alımlar için aynı Kanun'da belirlenen sınırlara uyulması, sınırın aşılması gerekiyorsa da uygun görüş için Kamu İhale Kuruluna zamanında müracaat edilmesi ve bu görüş alınmadan, alım yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 4: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Uyulmaması**

Pamukkale Üniversitesinin ihalesini gerçekleştirdiği bazı yapım işlerinde; yeni birim fiyatlara Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış yerel rayiçlerin uygulanması yerine, piyasadan fiyat araştırması yapılmak suretiyle yeni birim fiyat tespitinin yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Sözleşmede bulunmayan işlerin birim fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği hüküm altın alınmıştır.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında; yeni birim fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir denilmiştir.

www.balioglu.net

Bu rayiçler sırası ile;

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde (Ek ibare: 08.08.2019-30856 R.G./28. md., yürürlük: 18.08.2019) veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri,

Olarak sayılmıştır.

12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Oda Muamelat Yönetmeliği'nin;

"Rayiç fiyat tespiti" başlıklı 35'inci maddesinde; "*Odalar ve bunların şubeleri, çalışma alanları içerisinde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat tespitini yapmaya yetkilidir.*

*Ancak, imalata ilişkin fiyat tespitlerinde yetki münhasıran imalatın yapıldığı yerdeki sanayi odasına veya ticaret ve sanayi odasına aittir.*

*Rayiç fiyat tespiti, yazılı talep üzerine yapılır. Talepte bulunanlar, mal veya hizmetin fiyatını etkileyecek hususları açıkça yazılarında belirtir.*

*...”*

“Rayiç fiyat tespit usulü” başlıklı 36'ncı maddesinde; *“Rayiç fiyatlar, rayiç fiyat tespiti istenilen mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden mümkünse belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya birbirine en yakın değeri dikkate alınarak tespit edilir. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, kaç işletmeden fiyat alındığı ayrıca belirtilir. Borsaya tabi maddelerin rayiç fiyatı, istenilen tarihte borsada tescil edilen fiyatlar dikkate alınarak belirlenir.*

*Rayiç fiyat tespitinin istenildiği tarihte fiyat tespiti istenen mal veya hizmetin piyasada bulunmaması veya görülmemesi halinde, bu durum yazılı olarak ilgililere bildirilir.”*

“Faturaların rayice uygunluğunun onayı” başlıklı 38'inci maddesinde de; “*Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, ilgili meslek komitesinin görüşü veya gerekli durumlarda meclis tarafından onaylanan eksper listeleri arasından yönetim kurulu kararı ile görevlendirilecek eksper heyetinin raporu üzerine işlem yapılır. Ancak, özel imalata ilişkin faturaların, görevlendirilecek eksper heyeti tarafından düzenlenecek rapora göre onaylanması zorunludur. Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.*

*Rayice uygunluğu istenen fatura, özel imalatı gerektiren bir iş için düzenlenmişse yapılan işin numunesinin faturaya eklenmesi, bu mümkün olmadığı takdirde yapılan işin teknik özelliklerini gösterir açıklama, resim ve benzeri belgelerin faturaya eklenmesi* zorunludur.

*Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmaz.*

www.balioglu.net

*Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır. Projeye müstenit özel imalatlara ilişkin fatura tasdikleri ise, bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer sanayi odasınca veya ticaret ve sanayi odasınca, bu odalarca yapılamaması ve bu hususun tevsik edilmesi durumunda ise en yakın sanayi odası veya ticaret ve sanayi odasınca yapılır."* Denilmiştir.

Faturaların tasdiki, satış yapan veya faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılacaktır. Rayiç tespitinin veya faturanın rayice uygunluk onayının yetkili oda tarafından yapılması, işlemin geçerlik şartıdır.

Kamu idaresince; Ticaret Odalarının proforma faturaları onaylamadığı, bu yüzden kurumun almış olduğu 3 adet proforma fatura içinden en düşük olanının kullanılarak yeni fiyat tespitinin yapıldığı ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi ve Oda Muamelat Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri birlikte değerlendirdiğinde yeni fiyat tespiti için malın üretildiği veya satıldığı yer ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış faturanın yeni fiyata kaynak teşkil etmesi gerekmektedir. Yeni birim fiyat tespitinde kurumun almış olduğu 3 adet proforma fatura içinden en düşük olanının kullanılması uygulaması mevzuata aykırıdır. Yeni birim fiyat analizlerine uygulanan yerel rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılarak kullanılması yönündeki düzenlemelere uyulması sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

# 8. EKLER

## EK 1: İZLEME

| Önceki Yıl Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|---|---|---|---|
| **Bulgu Adı** | **Yıl** | **İdare Tarafından Yapılan İşlem** | **Açıklama** |
| TÜBİTAK Tarafından Desteklenen Projelerde, Proje İle İlgili Kullanılmak Üzere Ödenen Kurum Hissesi Ödeneğinin Kaydının Yapılmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi. | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| Akademik Teşvik Ödeneğine İlişkin İnceleme ve Değerlendirme Süreçlerinde Hatalı Uygulamaların Olması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| İktisadi İşletmenin Üniversite Bünyesinde Çalışan Akademik Personele Huzur Hakkı Adı Altında Ödeme Yapması | 2019 | Kısmen Yerine Getirildi. | Üniversitenin İktisadi İşletmesi Yönetim Kurulu üyelerine toplantı ücreti adı altında 2020 yılının 31.10.2020 tarihine kadar huzur hakkı ödenmiş olup, bu tarihten sonra ücret ödenmemiştir. 2020 yılında da ödemenin devam etmesi nedeniyle konu izlemeye alınmıştır. |
| İhale Kapsamındaki İşlerin Kısımlara Bölünmesi ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü | 2019 | Yerine Getirilmedi. | A- 2020 yılında yapılan yapım ve onarım işlerine ilişkin Kamu İdaresiyle yapılan görüşmelerde acil ve |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| Alınmadan Limitlerin Üzerinde Alım Yapılması | | | öngörülemez durumlar haricinde açık ihale ile yüklenicilere işlerin yaptırıldığı ifade edilmişse de; Yapı İşleri Daire Başkanlığı tarafından doğrudan teminle gerçekleştirilen yapım-onarım ve mal alımlarında bulgu konusu hususun devam ettiği, doğrudan temin yoluna başvurulmasına neden olacak acil ve öngörülemez durumların neler olduğunun açıklanmadığı görülmüştür.<br>B- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca birimlerin Kamu İhale Kanununun 62 inci maddesi (ı) bendi kapsamında alım yapabilecekleri oranlar ile bu oranlar dahilinde harcamalarını yapmaları hususu yazı ile bildirilmiştir. Bununla birlikte Yapı İşleri Daire Başkanlığı tarafından doğrudan teminle gerçekleştirilen yapım-onarım ve mal alımlarında bulgu konusu hususun devam ettiği, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan limitlerin üzerinde alım yapıldığı tespit edilmiştir. |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Bu nedenlerden dolayı aynı konu 2020 Mali Denetim raporunda tekrar bulgu konusu yapılmıştır. |
| Pamukkale Üniversitesi Bünyesinde Kurulan Teknokent Yönetici Şirketten Üniversite Personeline Maaş Ödemesinde Bulunulması | 2019 | Kısmen Yerine Getirildi. | Üniversite bünyesinde kurulan Teknokent Yönetici Şirketten Üniversite Rektörü genel müdüre 30/04/2020 tarihine kadar, Üniversite Öğretim Üyesi genel müdür yardımcısına ise 30/06/2020 tarihine kadar maaş ödemesi yapılmış, görevi devralan yeni Yönetim Kurulu tarafından ise bu tarihten sonra Üniversite personeline (Rektör ve Akademisyen) maaş ödemesi yapılmamıştır.<br>Bununla birlikte 2020 yılı denetim dönemi kapsamı yani 30/06/2020 tarihine kadar ödemelerin devam ettiği görülmektedir. 2020 yılında da ödemenin devam etmesi nedeniyle konu Başkanlık makamına iletilmiştir. 30/06/2020 yılı öncesi kişilere ödenen ücretler özel bütçeden ödenmediğinden kamu zararı olarak değerlendirilmemiştir. İlgili kurum Mali Denetim Raporundaki bilgiler üzerine kurumdan ücret alan kişiler |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | hakkında Sanayi Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu aracılığıyla tahkikat başlatmıştır. Süreç devam etmektedir. |
| İktisadi İşletmenin Hukuki Alt Yapısında Eksiklikler Olması | 2019 | Yerine Getirilmedi. | Bu hususta YÖK ve/veya Maliye Bakanlığının bir mevzuat çalışması yapması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu husus, ilgili ve yetkili kurumlar nezdinde gündeme alınmasını teminen Başkanlık makamına gönderilmiştir. |
| Süresi Dolan Teminat Mektuplarının Hesaplarda Tutulmaya Devam Edilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi. | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| Avans Olarak Mutemetlere Verilen Tutarların İş Tamamlandıktan Sonra Kapatılmasında Yeterli Kanıtlayıcı Belgelerin Sunulmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| Üniversitenin İç Kontrole İlişkin Faaliyetlerinde Yerine Getirilmeyen Bazı Noksanlıkların Bulunması | 2019 | Kısmen Yerine Getirildi. | Üniversite söz konusu hukuki düzenlemeler ve yasal mevzuat çerçevesinde gerekli çalışmaları yapmış, İç kontrol genel şartlarına tam uyumu sağlamak üzere seksen altı eylem belirlemiş; noksanlıkların giderilmesi ve mevcut durumun daha da |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | geliştirilmesi amacıyla bu eylemleri takvime bağlamış fakat pandemi koşulları nedeniyle eylemler yürürlüğe konulamamıştır.<br>Üniversitenin İç Kontrole ilişkin faaliyetleri hakkında genel değerlendirme denetim raporunun ilgili kısmında yapılmıştır. |
| Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Kullanılmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan, Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi. | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| Kişilerden Alacaklar Hesabında Kayıtlı Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi. | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |
| İktisadi İşletme Sermayesinin Üniversite Özel Bütçe Hesaplarında Yer Almaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi. | Kamu idaresi bulgunun gereğini yerine getirmiştir. |

www.balioglu.net

www.balioglu.net

# T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ

## 2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu

www.balioglu.net

# İÇİNDEKİLER


1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ ..... 33
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU ..... 36
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU ..... 37
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... 37
5. DENETİM GÖRÜŞÜ ..... 38
6. EKLER ..... 40


www.balioglu.net

# KISALTMALAR

**DMİS**: Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Sistemi

www.balioglu.net

# 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

## 1.1. Mevzuat ve Görevler

Pamukkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, döner sermaye kapsamına giren faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Döner sermaye" başlıklı 58'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasına istinaden 1994 yılında kurulmuştur. Daha sonra İşletme, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik'in "Kuruluş" başlıklı 2'nci maddesine istinaden yürürlüğe konulan Pamukkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'yle 2000 yılında yeniden yapılandırılmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet alanları" başlıklı 2'nci maddesiyle, İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler;

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından talep edilecek konularda bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, danışmanlık ve benzeri hizmetler yapmak, kurslar açmak, seminer, konferans ve sempozyumlar düzenlemek.

b) Üniversitenin faaliyet alanları ile ilgili her türlü analiz, anket, bakım, danışmanlık, değerleme, deney, ekspertiz, fizibilite, fotoğraflama, harita, arazi, zemin etüdü ve benzeri hizmet alanlarına ilişkin yapılacak tetkik ve analiz, kalibrasyon, kontrol, modelleme, muayene, onarım, ölçüm, planlama, programlama, projelendirme, prototip geliştirme, sentez, tahlil, tasarım, test, tetkik, uygulama, üretim, yazılım işleri ve bunlara ilişkin hizmetleri yaparak gerektiğinde raporlar düzenlemek.

c) Üniversite bünyesindeki bütün fakülte, enstitü, yüksekokul, bölüm, merkez ve rektörlüğe bağlı diğer birimlerde, bu birimlerin görev, yetki ve ilgi alanlarına giren bilimsel faaliyetler, eğitim faaliyetleri ile bu birimlerin olağan çalışma düzeni içinde tüm mal ve hizmetleri üretmek.

ç) Üniversite ile ona bağlı birimlerde tahlil, araştırma ve uygulama yapmak ve rapor düzenlemek.

d) Klinik, poliklinik, ameliyathane, laboratuvar ve atölyelerde yapılacak her çeşit muayene, analiz, deney, tahlil, ameliyat, ölçme, tetkik, tedavi, hemşirelik, hasta bakıcılık, bakım, üretim ile ilgili iş ve benzeri hizmetleri yapmak, açılmış ve açılacak olan her türlü sağlık

www.balioglu.net

hizmetleriyle ilgili yataklı ve yataksız kuruluşları işletmek, sağlık tesislerinde önceden açılmış olan eczaneleri işletmek ve sağlık birimleri ile ilgili eğitim programları düzenlemek.

e) Fiziksel, kimyasal, biyolojik, mikrobiyolojik, toksikolojik, çevre kirliliği ve insan sağlığı ile ilgili analiz ve danışmanlık yapmak ve bunlarla ilgili raporlar düzenlemek.

f) Teknik bilimlerle ilgili olarak tasarım, modelleme, denetim, basım, tekstil, mekanik deneyler, kalite kontrol hizmetleri ve her türlü mekanik, elektrik ve elektronik makine ve cihazlarla ilgili bakım-onarım, proje ve üretim işlerini ifa etmek ve bunlarla ilgili raporlar ve eğitim programları düzenlemek.

g) Beden eğitimi, spor ve antrenörlük alanında eğitim programları, yarışmalar, antrenörlük programları düzenlemek, organizasyon yapmak, spor tesisleri işletmek, turizm ve otelcilik ile ilgili eğitim programları yapmak ve bu amaçla ilgili tesisler işletmek.

ğ) Sosyal bilimlerle ilgili, fizibilite etüdü, proje değerlendirme ve geliştirme, seminer, kongre, konferans, iş organizasyonu, hukuk danışmanlığı, hukuki görüş, yabancı dil çeviri, bilgi işlem ve sosyal bilimlerle ilgili diğer eğitim programları düzenlemek, bunlarla ilgili yayınlar yapmak.

h) Eğitim bilimleriyle ilgili her türlü fizibilite etüdü, proje değerlendirme-geliştirme, araştırma ve geliştirme faaliyetinde bulunmak, seminer, kongre, konferans, kurs, iş organizasyonu düzenlemek eğitim bilimleriyle ilgili diğer eğitim programları, iş ve hizmetleri yapmak, ilgili yayınlar yapmak.

ı) Güzel Sanatlarla ilgili senaryo, prodüksiyon, tiyatro, film, video, slayt, fotoğraf, reklam, ilan, yayın, röleve, sergi, fuar ve restorasyon faaliyetlerinde bulunmak, eğitim ve benzeri programları yapmak ve bunlarla ilgili rapor düzenlemek.

i) Tarım ve sanayi kuruluşlarınca üretilen çeşitli mal ve hizmetlerin standartlara uygunluğu konusunda ilgili mevzuat hükümlerine göre raporlar düzenlemek ve belgelendirme yapmak.

j) Gıda, tarım ve hayvancılık faaliyetleri kapsamında bitkisel ve hayvansal üretimde bulunmak ve satışını yapmak.

k) İhtiyaç duyulan alanlarda üniversitenin ilgili birimleri yanı sıra üniversite dışındaki kuruluşlara da iş sağlığı ve güvenlik hizmetleri sunmak ve eğitimler düzenlemek.

www.balioglu.net

l) Üniversite-sanayi işbirliği kapsamında araştırma ve geliştirme, tasarım ve yenilik projeleri ile faaliyetlerini yürütmek.

m) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek hizmet birimlerinin faaliyet alanı ile sınırlı olmak üzere yukarıda sayılanlar dışında kalan her türlü iş, hizmet ve mal üretiminde bulunmak ve Rektörün izni alınmak koşuluyla üretilen iş, hizmet ve malları pazarlamak ve satmak,

Olarak belirlenmiştir.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. İşletme Müdürlüğü bünyesinde 1 İşletme müdürü ve 1 idari memur hizmet vermekte olup; 1 idari memurun kadrosu İşletmededir. İşletmenin Saymanlık Müdürlüğünde, Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 Saymanlık Müdürü ve 5 memur bulunmaktadır.

www.balioglu.net

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

Başlangıç bütçesi 512.417.726,00 TL tahmin edilen İşletmenin 2020 bütçe gideri 454.081.458,18 TL, bütçe geliri ise 409.386.310,91 TL olarak gerçekleşmiştir.

2020 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 1.841.182,83 TL olup, toplam aktif büyüklüğü ise 109.001.239,90 TL'dir.

2020 yılı gelir tablosuna göre gelir toplamı 456.278.717,33 TL, gider toplamı 412.593.003,59 TL olan Döner Sermaye İşletmesi, yıl sonu itibarıyla dönemi 43.685.713,74 TL net karla tamamlamıştır.

### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Pamukkale 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 (DMİS) 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; 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 yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 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

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

Kamu idaresinin mali 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 prosedürünün belirlenmesine 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

Pamukkale Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2020 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.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

# 6. EKLER

## EK 1: İZLEME

| Önceki Yıl Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|---|---|---|---|
| **Bulgu Adı** | **Yıl** | **İdare Tarafından Yapılan İşlem** | **Açıklama** |
| Sağlık, Uygulama ve Araştırma Hastanesi Döner Sermaye İşletmesinin Gelirlerinin Giderlerini Karşılayamaması ve Mali Yapısının Sürdürülebilir Olmaması | 2019 | Kısmen Yerine Getirildi | Hastane Döner Sermaye İşletmesinin sağlıklı bir mali yapıya kavuşturulması için 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Ek 45'inci maddesi hükmüne göre yetkili merciler tarafından gerekli girişimlerde bulunulmasının uygun olacağı, tekrar bulgu konusu yapmayı gerektirecek bir husus olmadığı değerlendirilmektedir. |

www.balioglu.net

# T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ SOSYAL TESİSLER İKTİSADİ İŞLETMESİ

## 2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu

www.balioglu.net

# İÇİNDEKİLER


1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ ..... 41
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU ..... 43
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU ..... 43
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... 43
5. DENETİM GÖRÜŞÜ ..... 44
6. DENETİM BULGULARI ..... 44


www.balioglu.net

# BULGU LİSTESİ

## A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## B. Diğer Bulgular

1. Çalışan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

2. Mal ve Hizmet Alımlarının Kamu İhale Kanunu'na Tabi Olarak Yapılmaması

3. Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinde Yapılan Harcamaların Bir Kısmının Tesisin Kuruluş Amacının Dışında Olması

4. Sosyal Tesislerin Bakım ve Onarımı İçin Kaynak Ayrılmaması

5. Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin Özel Bankada Mevduat Bulundurması

www.balioglu.net

# 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

## 1.1. Mevzuat ve Görevler

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi 21.04.2006 yılında kurulmuştur.

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi faaliyetlerini yürütmesi bakımından 2017 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ hükümlerine tabidir. Üniversite Senatosunun 2007, 2009 ve son olarak 25.12.2020 tarihinde onayladığı Pamukkale Üniversitesi Tesis Kurma ve İşletme Yönergesi kapsamında iş ve işlemlerini yürümektedir.

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller'e tabidir. Bu Esas ve Usullere göre kurumlar vergisi ve/veya katma değer vergisi mükellefi olan sosyal tesisler bu Esas ve Usullerin sadece muhasebe işlemlerinin raporlanması ve hesapların konsolidasyonuna ilişkin hükümlerine tabidir. Vergi mükellefiyeti bulunan Sosyal Tesis İktisadi İşletmesi muhasebe kayıt ve mali raporlamalarını Tek Düzen Hesap Planı çerçevesinde yapmaktadır.

www.balioglu.net

Sosyal Tesisler İşletme Müdürlüğü; hizmet bedeli olarak alınan yemek, konaklama ve diğer hizmet bedellerinin tespitinde ve elde edilen gelirlerin kullanımında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine uygun hareket etmektedir.

İktisadi işletmelerin net ve açık bir yasal zemininin olmaması dolayısıyla uygulamada bazı tereddütler olabilmektedir. Bu durum Üniversitenin düzenlilik denetimi raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi; üniversitenin hali hazırda kantinlerini, kafelerini konukevini, otopark, oto yıkama ve baskı merkezini işletmektedir.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi teşkilat yapısı; yönetim kurulu, denetim kurulu ve tesis müdüründen oluşmaktadır. Bunun yanında İşletmede çeşitli unvanlarda çalıştırılan tam zamanlı

ve kısmi zamanlı personel bulunmaktadır.

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinde; tam zamanlı 131 personel, kısmi zamanlı 115 öğrenci olmak üzere toplam 246 kişi çalışmaktadır. Kısmi zamanlı çalıştırılan öğrenci sayısı dönem dönem değişiklik göstermektedir.

Tam zamanlı çalıştırılan personelin özlük hakları sendika ile yapılan sözleşmeyle belirlenmektedir.

## 1.3. Mali Yapı

Gelirleri ile giderlerini karşılayan Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin 2020 yılı gelir tahmini 23.500.000,00 TL, gider tahmini ise 23.400.000,00 TL'dir. Ancak pandemi dolayısıyla gelir ve gider gerçekleşmeleri öngürülenden büyük ölçüde sapma göstermiştir. 2020 yılında konsolide edilmiş 12.054.241,40 TL gelire karşılık 10.959.694,37 TL gider gerçekleşmiş ve dönem 1.094.547,03 TL karla sonuçlanmıştır. Dönem karı; vergi ve diğer yasal yükümlülük karşılıkları olarak 185.881,70 TL ödendikten sonra Sosyal Tesis İktisadi İşletmesi 2020 mali yılını 908.665,33 TL dönem net karı ile kapatmıştır.

www.balioglu.net

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve yayımlanan tebliğlere göre işlemlerini kayıt altına alan, muhasebeleştiren ve mali tablolarını hazırlayıp raporlayan sosyal tesislerden kurumlar vergisi mükellefi olanlar, Esas ve Usuller'in muhasebe işlemlerinin raporlanmasına ve hesapların konsolidasyonuna ilişkin hükümlerine 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 yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Yevmiye Defteri,

- Büyük Defter,
- Geçici ve Kesin Mizan,

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 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.

www.balioglu.net

## 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi 2020 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.

www.balioglu.net

# 6. DENETİM BULGULARI

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

## A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## B. DİĞER BULGULAR

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

**BULGU 1: Çalışan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması**

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin mali tablolarının incelenmesi sonucu işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

Kıdem tazminatı, ilgili kanunlarda belirlenen asgari çalışma süresini dolduran hizmet erbabına veya mirasçılarına, hizmet akdinin yine kanunda belirlenen sebeplerden biriyle sona ermesi durumunda işveren tarafından yapılan bir ödemedir. Kıdem tazminatı kurumlar için bir sorumluluk, çalışanlar açısından da bir hak olarak her iki tarafı da ilgilendiren bir konudur. Kıdem tazminatı, hizmet sözleşmesi sona erdiğinde ve tazminata hak kazanıldığında ödenecektir.

Kıdem tazminatı karşılığının hesaplanarak muhasebe hesaplarında gösterilmesi, muhasebenin temel kavramlarından olan "ihtiyatlılık" kavramları gereğidir. "İhtiyatlılık" ilkesi gereği, ilerde doğması muhtemel riskler için karşılık ayırmak suretiyle gerekli önlemi almak zorunluluktur. İhtiyatlılık, bir kurumun faaliyetlerinde var olan belirsizlik ve risklerin yeterli bir şekilde göz önüne alınmasını sağlamak amacıyla ortaya konan bir yaklaşımdır.

1 no'lu Muhasebe Standartları Uygulamaları Genel Tebliği'nin Mali Tablolar İlkeleri'ne ilişkin usul ve esasların "Bilanço İlkeleri" başlığı altında "*Tutarları kesinlikle saptanamayanları veya durumları tartışmalı olanları da içermek üzere, işletmenin bilinen veya tutarları uygun olarak tahmin edilebilen bütün yabancı kaynakları kayıt ve tespit edilir ve bilançoda gösterilir. İşletmenin bilinen ancak tutarları uygun olarak tahmin edilemeyen borçları da bilançonun dipnotlarında açık olarak belirtilir*" denmektedir. Bu hükme göre, durumları tartışmalı olanlar da dâhil olacak şekilde kurumun bilinen ve tutarları uygun olarak tahmin edilebilen tüm yabancı kaynakları kayıt edilerek finansal tablolarda gösterilmelidir.

Bunun yanında gelecekte ortaya çıkabilecek bu kıdem tazminatı ödemesi için her hesap döneminde karşılık ayrılması ve finansal tablolarda raporlanması TMS-19 (Türkiye Muhsebe Standartları) "Çalışanlara Sağlanan Faydalar" standardında da düzenlenmiştir. Bu standarda göre, bilanço tarihi itibariyle, kurumların işletmelerin personelinin iş sözleşmelerinin tazminata hak kazandıran nedenlerle sona ermesinden kaynaklanan tahmini yükümlülüğe ait karşılık hesaplanmalı ve bugünkü değerlerinin tahmin edilmesi yoluyla finansal tablolara yansıtılmalıdır.

Vergi mevzuatı açısından zorunlu olmamakla beraber kıdem tazminatı karşılığı ayrılması dönemsellik ilkesinin de bir gereğidir. Kıdem tazminatı uzun bir dönemi kapsadığından bu tutarın tamamının ödemenin gerçekleştiği dönemde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların gerçek durumu yansıtmamasına neden olmaktadır. Oysa genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden Dönemsellik ilkesi gereğince her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmalı, gelir ve giderler tahakkuk esasına göre

www.balioglu.net

muhasebeleştirilmelidir. Buna göre birden fazla faaliyet dönemi ile ilişkili olan kıdem tazminatının sadece ödemenin yapıldığı dönemde değil, her faaliyet döneminde ayrı ayrı hesaplanarak giderleştirilmesi ve karşılık ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan muhasebe standartları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre İktisadi İşletmede fiilen çalışmakta olan işçiler için kıdem tazminatının hesaplanarak muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 2: Mal ve Hizmet Alımlarının Kamu İhale Kanunu'na Tabi Olarak Yapılmaması**

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinde yapılan denetim ve incelemelerde, ihtiyaç duyulan mal ve hizmet alımlarının Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin (a) bendinde özel bütçeli idarelerin de bu Kanuna tabi olduğu belirtildikten sonra (d) bendinde ise diğerleriyle beraber özel bütçeli idarelerin de doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin de bu Kanuna tabi oldukları ifade edilmiştir. Dolayısıyla özel bütçeli idare olan üniversitenin sermayesinin tamamına sahip olarak kurmuş olduğu işletme de bu Kanuna tabi olup her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütmelidir. Aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılan başvuru üzerine Kamu İhale Kurulu tarafından alınan 12/9/2010 tarihli ve 2009/DK.D-139 sayılı Karara göre de sosyal tesisler Kamu İhale Kanunu kapsamında bulunmaktadırlar.

Sosyal Tesis İktisadi İşletmesinin Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamında olduğuna ilişkin yaklaşımın isabetli olmadığı değerlendirilmektedir. Bu bentte, daha ziyade kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının belli bir amaçla kurulmuş ve sermayesinin yarısında fazlasına sahip olduğu kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerini kapsamaktadır. Bu tür işletmelerin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları mal ve hizmet alımlarının yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli belli bir tutarı aşmayan mal ve hizmet alımları Kanun'dan istisna edilmiştir. Söz konusu istisna tutarının 2020 yılı için 14.877.509 TL gibi yüksek bir meblağ olduğu göz önüne alındığında bu tutarın bir üniversite sosyal tesisinin mal ve hizmet ihtiyaçlarının çok

www.balioglu.net

üzerinde olduğu açıktır. Bu istisna maddesi belli bir mal ve hizmet üretmek amacıyla kurulmuş bir kamu şirketinin, o mal ve hizmeti üretmek için ihtiyaç duyduğu hammadde ve malzemenin temininde uygulanacak bir düzenlemedir. Ayrıca bu tür kamu şirketlerinin her türlü mal ve hizmet alımı değil, sadece ana faaliyeti ve esas amacı gerçekleştirmek için ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri kapsamaktadır. Nitekim Kamu İhale Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinde, bu Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi kapsamındaki mal ve hizmetlerin, ilgili kuruluşların talebi üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. Bahsi geçen tüm bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde bir üniversite sosyal tesis işletmesinin bu istisna maddesine kapsamında olmadığı daha açık bir biçimde anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki açıklandığı üzere Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesini de kapsamına alan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak ihale usulleri belirlenmiş, bunlardan açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulü olduğu ancak belirli şartların gerçekleşmesi halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği düzenlenmiştir. Öte yandan, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendinde, tutarı maddede belirtilen eşik değeri aşmayan ihtiyaçların doğrudan temin ile karşılanmasına imkân verilmiştir.

www.balioglu.net

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesi, 2020 yılı içinde çoğunluğu gıda olmak üzere yaklaşık 5,5 milyon TL mal alımında bulunmuştur. Bu ürünler İşletme için birbirine benzer, süreklilik arz eden, çoğunluğu önceden öngörülebilen ve yıl boyunca alım tutarı yaklaşık olarak belirlenebilecek olan gıda ürünlerinden oluşmaktadır. İşletmenin bu durumu göz önünde bulundurarak alımlarını başta açık ihale olmak üzere Kamu İhale Kanunu'ndaki usullere göre yapması gerekmektedir. Örneğin 2020 yılı içinde tek bir firmadan yaklaşık 850 bin TL civarında simit, poğaça vs. gibi unlu mamul, diğer bir firmadan yaklaşık 370 bin TL dolaylarında et ürünleri ve yine diğer bir firmadan 300 bin TL civarında atıştırmalık gıda ürünü alımı doğrudan satın alınarak temin edilmiştir.

Bununla beraber 4734 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesinde *"İdareler ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulamak kaydıyla çerçeve anlaşmalar yapabilir."* denilerek çerçeve anlaşma uygulamasına yer verilmiştir. Çerçeve anlaşmalar ile idarelerin sürekli olarak ihtiyaç duydukları ancak belli aralıklarla temin etmeyi planladıkları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin temininde, her alımda ihale yapmak yerine bu ihtiyaçların çerçeve anlaşmaya taraf olan isteklilerden daha hızlı şekilde ve daha az maliyetle temin edilebilmesi ile stok maliyetlerinin düşürülmesine imkân tanınmış olmaktadır.

Çerçeve anlaşma ihalesine konu olabilecek mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ise Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile belirlenmiş, Yönetmelik'in 1'inci maddesi ile her türlü gıda alımının çerçeve anlaşma yapılması suretiyle temin edilmesine olanak sağlanmıştır.

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin faaliyetlerinde kullandığı ve niteliği gereği belli aralıklarla sürekli biçimde temin etmesi gereken gıda alımları, her defasında ihale yapmanın zorlukları ve maliyetleri ele alındığında, çerçeve anlaşma yapılmak suretiyle temin edilebilir. Bu yöntem, alımların bir yandan 4734 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleşmesine bir yandan da tesis işletmeciliğinin doğasından kaynaklanan daha hızlı alım yapma ihtiyacının giderilmesine yardımcı olacaktır. Zira çerçeve anlaşma ile bir veya birden fazla idare ile bir veya birden fazla istekli arasında, belirli zaman aralığında gerçekleştirilecek alımların özellikle fiyat ve mümkün olan hallerde miktarların tespiti yapılmakta, anlaşmayla belirlenen süre içinde alımlar hızlı bir biçimde gerçekleştirilmektedir.

Sonuç olarak, Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin mal ve hizmet alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan hükümler çerçevesinde yapması gerekmekte; süreklilik arz eden ihtiyaçlarını rekabetin sağlandığı ortamda en uygun şekilde ve en uygun fiyata gerçekleşeceği kabulünden hareketle Kanun'da yer alan Çerçeve Anlaşma kapsamında yapmasının da faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 3: Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinde Yapılan Harcamaların Bir Kısmının Tesisin Kuruluş Amacının Dışında Olması**

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinde yapılan denetim ve incelemelerde, sosyal tesis işletmelerinin faaliyet alanı dışında bazı harcamalarının olduğu görülmüştür.

Kamu kurumlarına ait sosyal tesisler kamu çalışanları arasında kaynaşmayı, dayanışmayı tesis etmek, çalışanlara moral kazandırmak, onların dinlenmelerini sağlamak, kısaca kamu çalışanlarının yaşamlarını kolaylaştırmak üzere sosyal ve destek amaçlı kurulmuş ve kuruluş aşamasında kamu kaynağı kullanılmış olan yatırımlardır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2017 yılında idarelere ait sosyal tesislerin etkili, ekonomik ve verimli işletilmesine, güçlü bir idari ve mali yapının oluşturulmasına yönelik tedbirlerin alınmasını sağlamak amacıyla Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ yayımlamıştır. Söz konusu Tebliğ'de idarelerin sosyal tesislerin mevcut varlıklarının etkin

yönetim ve kullanımını sağlayacak önlemler alması ve mali sürdürebilirliğini sağlaması gerekmektedir.

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinde yapılan denetim ve incelemelerde, Rektörlük Makamında kullanılan iki aracın işletme bütçesinden satın alınmış olduğu ve tüm masraflarının karşılandığı, Makam için temsil ağırlama harcamaları yapıldığı, Özel Kalemde çalışan üç personelin maaşının iktisadi işletmeden ödendiği görülmüştür.

Sosyal tesisler, kamu çalışanlarının belirli ihtiyaçlarını karşılamada destek olmak üzere kurulmuş, gelir ve gider dengesini kendi içinde sağlaması gereken, harcamaları ilgili tesisin amacına uygun yapılması gereken işletmelerdir. Nitekim 2020 yılı Bütçe Kanunu'nun "Mali Kontrole İlişkin Hükümler" başlığı altında, 8'inci maddenin yedinci fıkrasında *"Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin giderleri, münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden karşılanır."* denilmektedir. Üniversite özel bütçesinden sosyal tesisler için bir harcama yapılmaması gerektiği gibi, sosyal tesis bünyesinden de özel bütçeden yapılması gereken bir harcama yapılmamalıdır. Zaten idarenin taşıt, temsil ağırlama, personel gibi ihtiyaçlarına ilişkin harcamalar ilgili kanunlarına göre belli şartlar ve limitler dâhilinde sağlanmakta olup Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin gelir ve kaynaklarından bu amaçlarla harcama yapılmasında mevzuata uyarlık bulunmadığı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 4: Sosyal Tesislerin Bakım ve Onarımı İçin Kaynak Ayrılmaması**

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin belge ve kayıtlarının incelenmesi sonucunda, elde edilen gelirlerinden bakım ve onarım giderleri için pay ayrılmadığı görülmüştür.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan 2017-6 numaralı Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğ'in "Tesislerin işletilmesi" başlıklı 5'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, *"Sosyal tesislerin bakım ve onarımlarının yaptırılabilmesini sağlamak amacıyla, bu tesislerden yıl içinde elde edilen gelirlerin brüt tutarının % 5'inden az olmamak üzere ayrılacak tutarlar ayrı bir hesapta tutularak söz konusu ihtiyaçlar için harcanır."* denilerek brüt gelirlerin en az %5'inin Tesisin bakım ve onarımında kullanılmasını teminen ayrı bir hesapta izleneceği belirtilmiştir. Ancak, yapılan incelemede Tebliğ hükmü kapsamında brüt gelirler üzerinden belirtilen oranda pay ayrılmadığı görülmüştür.

Sosyal Tesislerin muhtemel bakım onarımlarında kullanılmak üzere mevzuatta öngörüldüğü şekilde kaynak ayrılması gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 5: Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin Özel Bankada Mevduat Bulundurması**

Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin kamu bankaları dışında özel bankada da mevduat bulundurduğu tespit edilmiştir.

08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde özel bütçeli idarelerinin bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlikleri ve sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan ve/veya dolaylı olarak sahip olduğu şirketlerin bu Yönetmelik hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla özel bütçeli bir idare olan Pamukkale Üniversitesinin Sosyal Tesis İktisadi İşletmesi de bu Yönetmelik hükümlerine tabi olarak mali kaynaklarını yönetmek durumundadır.

Yönetmelik'in "İstisnalar ve muafiyetler" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde *"Kurumların eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, yemekhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerinden yararlanan personelinden alınan yemek, konaklama ve diğer hizmet bedelleri ile katkı için bütçeden aktarılan yemek bedellerinin bulundurulduğu ve söz konusu tesislerin nam ve hesabına açılmış olan banka hesapları."* denilmiş olsa da burada münhasıran işletilen bir misafirhane ya da spor tesisi değil, Üniversitenin kantin ve sosyal tesis vs. işletmek üzere kurulmuş bağımsız bir vergi mükellefiyeti olan ve sermayesinin tamamı Üniversiteye ait olan bir iktisadi işletme söz konusudur. Yine 18.01.2020 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in 7'nci maddesinin yirmi ikinci fıkrasının (c) bendinde *"Sosyal tesis paraları sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait bankalarda muhafaza edilir."* Hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında *"...kurumlar; faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'yi ve yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını da kullanabilir. Ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşları, kamu kurumları adına tahsil ettikleri tutarları anlaşma yaptıkları yurt içinde yerleşik bankalarda ilgili kamu kurumu adına açılacak hesaplara işlem yapılan gün içerisinde aktarmak zorundadır. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden iş günü içinde, yurt içinde yerleşik tüm bankalar*

www.balioglu.net

*aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur."* hükmü yer almaktadır. Buna göre kapsamdaki kurumların, özel bankalardaki serbest mevduatlarını takip eden iş günü içerisinde, kredi kartları ile yapılan tahsilatları ise azami 20 gün içerisinde kamu sermayeli bankadaki hesaplarına aktarmaları gerekmektedir.

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Tesisler İktisadi İşletmesinin banka ve muhasebe kayıtlarında yapılan incelemelerde kamu sermayeli bir banka dışında, özel bir sermayeli bir bankayla da çalışıldığı ve yıl boyunca bankada sürekli bakiye bırakıldığı tespit edilmiştir. Yukarıdaki zikredilen mevzuat hükümleri gereği İktisadi İşletmenin özel sermayeli bankadaki serbest mevduatlarını takip eden iş gününde, kredi kartları ile yapılan tahsilatları ise azami 20 gün içerisinde kamu sermayeli bankadaki hesaplarına aktarması ve yine bu Yönetmelik hükümlerine göre değerlendirmeleri gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net