T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU

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

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 25

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 5
Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 6
Tablo 3:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 4:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7

www.balioglu.net

KISALTMALAR

YÖK: Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı

ÖYP: Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı

TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

KDV: Katma Değer Vergisi

EUA: Avrupa Üniversiteler Birliği

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

KYK: Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Proje Özel Hesabında Yer Alan Tutarlar İçin Ay Sonlarında Değerleme Yapılmaması

2. Yabancı Uyruklu Öğrenciler İçin Ödenen Barınma Masraflarının Bütçe Gideri Olarak Kayıtlara Alınmaması

3. Otomasyon Sistemine İlişkin Alımların Haklar Hesabına Kayıt Edilmemesi

4. İlama Bağlı Borçlar Kapsamında Ayrıca Faiz Giderlerinin Ödenmesi

5. Hizmet Alım İhalesinde Teklif Birim Fiyat Cetvelinin Eksik Hazırlanması ve Yüklenici Tarafından Çalıştırılan Personelin Ücretlerinin Ödenmesinde Hatalı Uygulama Yapılması

6. Öğretim Elemanları ve Öğrenciler İçin Verilen Burs ve Desteklerle İlgili Kontrol, Denetim ve Performans Ölçümüne Yönelik Sistemin Tam Kurulamaması

7. Üniversitelerin Kütüphane Veri Tabanı Alımlarında Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği Bulunması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Yükseköğretim Kurulu, 1982 Anayasası'nın 131'inci maddesi esasında kurulmuş bir kurum olup, 1981'de çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun hükümleri ve Anayasa'nın 130 ve 131'inci maddeleriyle kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluş olan Yükseköğretim Kurulu, tüm yükseköğretimden sorumlu tek kuruluş haline gelmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 7'nci maddesine göre, Yükseköğretim Kurulunun görevleri;

a) Yükseköğretim kurumlarının bu Kanunda belirlenen amaç, hedef ve ilkeler doğrultusunda kurulması, geliştirilmesi, eğitim - öğretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve yükseköğretim alanlarının ihtiyaç duyduğu öğretim elemanlarının yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilmesi için kısa ve uzun vadeli planlar hazırlamak, üniversitelere tahsis edilen kaynakların, bu plan ve programlar çerçevesinde etkili bir biçimde kullanılmasını gözetim ve denetim altında bulundurmak,

b) Yükseköğretim kurumları arasında bu Kanunda belirlenen amaç, ilke ve hedefler doğrultusunda birleştirici, bütünleştirici, sürekli, ahenkli ve geliştirici işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,

c) Üniversite çalışmalarının en verimli düzeyde sürdürülmesi için büyümenin sınırlarını tespit etmek ve yaz öğretimi, gece öğretimi, ikili öğretim gibi tedbirler almak,

d) Devlet kalkınma planlarının ilke ve hedefleri doğrultusunda ve yükseköğretim planlaması çerçevesi içinde;

(1) (Mülga)

(2) Bir üniversite içinde fakülte, enstitü ve yüksekokul açılmasına, birleştirilmesi veya kapatılması ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek önerilere dayalı kararlar almak ve gereği için Milli Eğitim Bakanlığına sunmak,

Yükseköğretim kurumları içinde bölüm, anabilim ve ana sanat dalları ile uygulama ve araştırma merkezi açılması, birleştirilmesi veya kapatılması; konservatuvar, meslek

www.balioglu.net

yüksekokulu veya destek, hazırlık okul veya birimleri kurulması ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek öneriler üzerine karar vermek,

Eğitim - öğretimin aksaması sonucunu doğuracak olaylar dolayısıyla öğrenime ara verilmesine veya tekrar başlatılmasına ilişkin olarak üniversitelerden gelecek önerilere göre veya doğrudan karar verip uygulatmak,

(3) (Mülga)

(4) Yükseköğretim kurumlarının ihtisaslaşmasına yönelik çalışmalar yapmak ve bu konuda karar vermek.

e) Yükseköğretim kurumlarında eğitim-öğretim programlarının asgari ders saatlerini ve sürelerini, öğrencilerin yatay ve dikey geçişleriyle ve yüksekokul mezunlarının bir üst düzeyde öğrenim yapmalarına ilişkin esasları Üniversitelerarası Kurulun da görüşlerini alarak tespit etmek,

f) Üniversitelerin ihtiyaçlarını, eğitim-öğretim programlarını, bilim dallarının niteliklerini, araştırma faaliyetlerini, uygulama alanlarını, bina, araç, gereç ve benzeri imkânlar ve öğrenci sayılarını ve diğer ilgili hususları dikkate alarak; üniversitelerin profesör, doçent ve doktor öğretim üyesi kadrolarını dengeli bir oranda tespit etmek,

g) Her yıl üniversitelerin verecekleri faaliyet raporlarını inceleyerek değerlendirmek; üstün başarı gösterenlerle, yeterli görülmeyenleri tespit etmek ve gerekli önlemleri almak,

h) Üniversitelerin her eğitim - öğretim programına kabul edeceği öğrenci sayısı önerilerini inceleyerek kapasitelerini tespit etmek; insan gücü planlaması, kurumların kapasiteleri ve öğrencilerin ilgi ve yetenekleri doğrultusunda ortaöğretimdeki yönlendirme esaslarını da dikkate alarak öğrencilerin seçilmesi ve kabul edilmesi ile ilgili esasları tespit etmek,

ı) Yükseköğretim kurumlarında ve bu kurumlara girişte imkân ve fırsat eşitliği sağlayacak önlemleri almak,

j) Her eğitim-öğretim programında öğrencilerden alınacak harca ait ilgili yükseköğretim kurumlarının önerilerini inceleyerek karara bağlamak,

k) Yükseköğretim üst kuruluşları ile üniversitelerce hazırlanan bütçeleri tetkik ve onayladıktan sonra Milli Eğitim Bakanlığına sunmak,

www.balioglu.net

l) Rektörlerin disiplin işlemlerini kovuşturmak ve karara bağlamak, öğretim elemanlarından bu Kanunda öngörülen görevleri yerine getirmekte yetersizliği görülenler ile bu Kanunla belirlenen yükseköğretimin amaç, ana ilkeleri ve öngördüğü düzene aykırı harekette bulunanları rektörün önerisi üzerine veya doğrudan, normal usulüne göre, yükseköğretim kurumları ile ilişkilerini kesmek,

m) Çeşitli bilim ve sanat alanlarında bilimsel milli komiteler ve çalışma grupları kurmak,

n) Gerektiğinde yeni kurulan veya gelişmekte olan üniversitelere gelişmiş üniversitelerin eğitim- öğretim ve eleman yetiştirme alanlarında yapacağı katkıyı gerçekleştirmek için gelişmiş üniversiteleri görevlendirmek ve bu konudaki uygulama esaslarını tespit etmek,

o) Vakıflar tarafından kurulacak yükseköğretim kurumlarının bu Kanun hükümlerine göre açılması hususundaki görüş ve önerilerini Milli Eğitim Bakanlığına sunmak, bu kurumlara ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak ve bunları gözetmek, denetlemek,

p) Yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından alınmış ön lisans, lisans ve lisansüstü diplomaların denkliğini tespit etmek,

r) Bu Kanunla kendisine verilen diğer görevleri yapmaktır.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kamu idaresinin üst yöneticisi olan Yükseköğretim Kurulu Başkanı ve kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanmaktadırlar. Yükseköğretim Kurulu Organları; Genel Kurul, Başkan ve Yürütme Kurulu'ndan ibarettir.

Yükseköğretim Kurulu Cumhurbaşkanı tarafından; rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen yedi; temayüz etmiş üst düzeydeki Devlet görevlileri veya emeklileri arasından seçilen yedi; Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanan yedi, olmak üzere toplam yirmi bir kişiden oluşur.

Yürütme Kurulu, Başkan dahil dokuz kişiden oluşur. Yürütme Kuruluna katılacak olan ve Genel Kurul üyeleri arasından seçilecek iki başkan vekilinden biri Kurul Başkanınca; diğeri ise Genel Kurul tarafından seçilir.

Başkan, Yükseköğretim Genel Kurulu ile Yürütme Kurulu'na başkanlık eder. Başkanın yokluğunda, Başkanın görevlendirdiği başkan vekillerinden biri Başkana vekâlet eder.

2547 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre, Yükseköğretim Kurulu adına üniversiteleri, bağlı birimlerini, öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim altında bulundurmak üzere Yükseköğretim Kuruluna bağlı bir kuruluş olarak Yükseköğretim Denetleme Kurulu teşekkül ettirilmiştir.

2547 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile bir üst kuruluş olarak tanımlanan, aynı Kanunun 11'inci maddesi ile kuruluş, işleyiş ve görevleri belirlenen ancak ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan Üniversitelerarası Kurul bulunmaktadır. Üniversitelerarası Kurul, üniversite rektörleri ile her üniversite senatosunun o üniversiteden dört yıl için seçeceği birer profesörden oluşur.

124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, başkana bağlı merkez yönetim örgütünün başında yer alan genel sekreterin idaresinde genel sekreterlik ve genel sekreterliğe bağlı 11 daire başkanlığı, 2 müşavirlik, 28 adet komisyon ve 4 adet diğer birim bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Yükseköğretim Kurulunun dolu kadro sayısı toplam 576 olup, bu personelden 8'i Üniversitelerarası Kurul'da görevlendirilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine göre Kurulda sözleşmeli olarak 27 personel görev yapmaktadır. 2547 sayılı Kanun'un 38'inci maddesine göre 56 öğretim elemanı ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından 2914 sayılı Yükseköğrenim Personel Kanunu'nun 18'inci maddesine göre 58 personel görevlendirilmiş bulunmaktadır. Ayrıca Kurumda sürekli işçi pozisyonunda 89 kişi çalışmaktadır.

Üniversitenin bağlı, ilgili ve ilişkili olduğu kurum ve idareler değerlendirildiğinde;

Yükseköğretim Kurulunun görev alanı içerisinde 129 Devlet ve 78 Vakıf (4 MYO) yükseköğretim kurumu olmak üzere toplam 207 üniversite bulunmaktadır.

Ayrıca 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile;

Yeni üniversite kurulması ve gerektiğinde birleştirilmesi,

Bir üniversite içinde fakülte, enstitü ve yüksekokul açılması, birleştirilmesi veya kapatılması ile ilgili olarak doğrudan veya üniversitelerden gelecek önerilere dayalı kararlar alınması,

Türk Cumhuriyetleri ve Akraba Topluluklarındaki Yüksek Öğretim Kurumlarından resmi davet alan öğretim elemanlarına 3 yılı aşmamak ve bütün özlük hakları saklı kalmak üzere üniversite yönetim kurulunun kararı ile aylıklı izin verilebilmesi,

Milli Eğitim Bakanlığının onayına bağlanmıştır.

Yükseköğretim Kurulu; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 7'nci, 9'uncu, 25'inci, 39'uncu ve 41'inci maddelerinin verdiği görev ve yetkiye istinaden başta Hazine ve Maliye Bakanlığı düzenlemeleri olmak üzere ilgili diğer kurumların düzenlemelerine tabidir.

1.3. Mali Yapı

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli "II sayılı Cetvel" de yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kuruluştur.

www.balioglu.net

2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 95.630.000,00 TL ödenek tahsis edilen Yükseköğretim Kurulu bütçesine, yıl içinde ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 339.984.781,47 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %87,95'i yani 299.030.744,27 TL kullanılmıştır.

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

Tablo 1:2020 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	54.563.000,00	81.416.393,00	81.387.341,00	99,96	27,22
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.615.000,00	8.480.539,00	8.462.390,56	99,78	2,82
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.279.000,00	13.581.681,71	12.605.114,31	92,81	4,21
05-Cari Transferler	27.373.000,00	211.613.509,76	179.336.349,73	84,74	59,98

06-Sermaye Giderleri	1.800.000,00	24.892.658,00	17.239.548,67	69,25	5,77
TOPLAM	95.630.000,00	339.984.781,47	299.030.744,27	87,95	**100**

Kurumun 2020 yılı bütçe başlangıç ödeneği 95.630.000,00 TL'dir. Yıl içinde eklemelerle bu ödenek 339.984.781,47 TL'ye çıkarılmıştır. 2020 yılı bütçe gider gerçekleşmesi 299.030.744,27 TL olmuştur. Buna göre bütçe giderleri %87,95 oranında gerçekleşmiştir. Ayrıca bütçe giderlerinde verilen toplam ödenek tutarının aşılması söz konusu olmayıp sermaye giderleri ve cari transfer giderleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kodu	**Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)**	**Gerçekleşen Tutar (TL)**	**Gerçekleşme Oranı (%)**	**Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)**
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	733.000,00	4.788.637,38	653	2
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	94.892.000,00	92.001.348,07	96	48
05-Diğer Gelirler	5,000,00	97.861.439,98	19597	50
TOPLAM	**95.630.000,0**	**194.651.425,4**	**203**	**100**

2020 yılında bütçe başlangıç ödeneğine göre bütçe gelirleri %203 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tüm gelir kalemlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlardan daha fazla gelir gerçekleşmiş olmakla birlikte, 2020 yılı Bütçe Kanunu'nun "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı (E) Cetveli'nin 64' üncü maddesi uyarınca diğer gelirler oldukça yüksek tutarlara ulaşmıştır.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	**2018 Yılı (TL)**	**2019 Yılı (TL) (B)**	**2020 Yılı (TL) (C)**	**2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]**	**2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]**

www.balioglu.net

	(A)				
Personel Giderleri	43.588.393	60.203.409,00	81.387.341,00	38	35
SGK Devlet Prim Giderleri	5.854.350	7.543.556,00	8.462.390,56	28	12
Mal ve Hiz Alım Giderleri	13.219.457	12.528.061,00	12.605.114,31	-5	1
Cari Transferler	119.866.489	171.636.556,00	179.336.349,73	42	5
Sermaye Giderleri	8.640.482	9.185.333,00	17.239.548,67	6	87
Toplam	**191.169.171**	**261.096.915,00**	**299.030.744,27**	**36**	**38**

Kurumun bütçe giderleri 2019 yılında 2018 yılına göre %36, 2020 yılında 2019 yılına göre %38 artış göstermiştir.

Tablo 4: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]**
Teş. ve Mülkiyet Gelirleri	5.077.581	8.719.673	4.788.637,38	71	-45
Alınan Bağ. ve Y ile Özel Gelirler	61.131.311	120.323.253	92.001.348,07	96	-23
Diğer Gelirler	112.882.580	82.618.958	97.861.439,98	-26	18
Toplam	**179.091.474**	**211.661.884**	**194.651.425,43**	**18**	**-8**

Kurumun bütçe gelirleri 2019 yılında 2018 yılına göre %18 artış göstermiş, 2020 yılında 2019 yılına göre %8 azalış göstermiştir.

Dönem faaliyet geliri 239.861.404,06 TL, faaliyet gideri ise 293.361.002,72 TL olan Başkanlığın, 2020 yılını 53.499.598,66 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama

www.balioglu.net

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

Kamu idaresi bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan İdarede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. İdaerenin 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.

İdare 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.

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

Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,

www.balioglu.net

• İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

5018 sayılı Kanun'un 3'ncü 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.

www.balioglu.net

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

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

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

Kurumun organizasyon şeması, genel sekreterliğin, daire başkanlıklarının, alt birimlerin ve altındaki iş unvanlarının organizasyon şemaları oluşturulmuştur.

Birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile görev envanterleri belirlenmiştir.

İş unvanlarının görev, yetki ve sorumlulukları, Kurumun ana süreçleri, alt süreçleri, süreç adımları ve süreç hiyerarşisi tabloları hazırlanarak iş akış şemaları oluşturulmuştur. Temel süreç tanım formları hazırlanmıştır.

Kurumun hassas görevleri belirlenmiş ve hassas görev envanteri oluşturulmuştur.

Başkanlık teşkilat yapısı çerçevesinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olup kurum yöneticileri tarafından iç kontrol sisteminin personelce benimsenmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Bu itibarla, "Etik Sözleşmesi" tüm personel tarafından imzalanmıştır.

Kurumun Stratejik Planı ve bu planın yıllık uygulama dilimi olan Performans Programı ile İdare Faaliyet Raporları mevcuttur. 2020 yılı İdare Faaliyet Raporu mevzuatta öngörülen süre içerisinde yayınlanmıştır.

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

www.balioglu.net

Mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde Yükseköğretim Kurulunca İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde ilk kez 31.12.2008 tarihinde hazırlanmış olup 31.10.2014 tarihinde ve 30.09.2020 tarihinde Başkanlık olurları ile revize edilmiştir. Ancak yıllar itibariyle güncelleme ve tamamlanma tarihleri gereği tam olarak yerine getirilmemiştir.

İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığının 03.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Genelgesi uyarınca, idareler tarafından hazırlanan eylem planlarında öngörülen eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının her yılın Haziran ve Aralık ayı sonu itibarıyla iki dönem halinde ve eylem planı formatında üst yöneticiye sunulması gerekmektedir. Ancak İdarece 2019 yılı için 27.11.2020 tarihinde hazırlanan "İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu" eylem planı formatına uygun olmadığı gibi eylem planında öngörülen eylemlerin gerçekleşme durumları hakkında ayrıntılı bilgiler içermemiş, eksik yönlerin bildirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması konusunda yeterli açıklamalar yapılmamıştır. Ayrıca 2020 yılı için risk değerlendirme eylem planları belirlenen dönemlerde hazırlanmamıştır.

İç Kontrol Uyum Eylem Planı'nda öngörülen ve personelin performansını ölçmeye yönelik olan kriterler belirlenmemiş, konuyla ilgili yönetmelik, yönerge ve/veya genelge

çıkarılmamış ve Performans Değerlendirme Raporu hazırlanmamıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiş ve insan kaynakları konusunda 3.8 nolu Genel Şartta belirtilen yazılı bir düzenleme çalışması yapılmamıştır.

İç Kontrol Uyum Eylem Planı'nda, eylemin gerçekleşmesinden elde edilecek çıktı veya sonuçlar sütunu genellikle boş bırakılmış, herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Uyum Eylem Planı Rehberinin 6'ncı maddesinde eylem planı tablosunda çıktı/sonuç sütunun bilgiler içermesi gerektiği belirtilmiştir.

İç Kontrol Uyum Eylem Planı'nda öngörülen eylemlerin tamamlanma tarihleri sütunu ya boş bırakılmış ya da "Sürekli" ibaresi yazılmıştır. Uyum Eylem Planı Rehberinin 6'ncı maddesine göre eylem planı tablosunda "Tamamlanma Tarihi" sütununun gerekli bilgileri içermesi gerekmektedir.

İç Kontrol Uyum Eylem Planı'nda standartlara ilişkin genel şartlardan bir kısmını karşılayan ve iç kontrol sisteminin öngördüğü makul güvenceyi sağlayan mevcut düzenleme veya uygulamaların bulunmasıyla ilgili Eylem Planının "mevcut durum" bölümünde bu düzenleme veya uygulamaların makul güvence sağladığı ve bu nedenle yeni bir düzenleme veya uygulamaya gerek bulunmadığı hususlarına "açıklama" bölümünde yer verilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Uyum Eylem Planı'na paralel olarak Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik risklerin belirlenmesi maksadıyla bir risk belirleme ekibi oluşturulmuş, yapısal (doğal) risk kriterlerin göz önüne alınarak, risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin analiz edildiği Risk Analiz Raporu düzenlenmiş, ancak yine planda yer alan ve risklere karşı alınacak önlemleri içeren Risk Eylem Planı da hazırlanmamıştır. Risk Eylem Planıyla ilgili iş ve işlemler yöneticiler tarafından mevzuattaki düzenlemeler dikkate alınarak kontrol edilmemektedir.

Ancak, raporda kurumsal riskler belirlenmiş olmasına rağmen kurumsal risklerin giderilmesine yönelik bir eylem planı öngörülmemiştir ve uygulamaya geçilmesi konusunda da herhangi bir tespit yapılamamıştır. Risklerin önem düzeyi belirlenmiş ama risklerin yönetimi için strateji belirlenmemiş ve uygulamaya geçilmemiştir.

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmemiş ve duyurulmamıştır.

Başkanlık bünyesinde 4 tane iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların tamamı doludur.

İç denetim birimi tarafından 2015 yılında iç kontrol sisteminin oluşturulmasına ilişkin yapılan denetim sonuçlarına göre izleme faaliyetleri devam etmiş, 2017-2020 yıllarında arasında aynı konuda iç denetim yapılmamıştır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 8'inci maddesine göre üst yöneticiler ve harcama yetkililerinin İdari Faaliyet Raporunda "İç Kontrol Güvence Beyanı"nı düzenlemeleri gerekmektedir. Ancak söz konusu düzenleme 2020 yılı İdari Faaliyet Raporu'nda yer almamıştır.

Kurumun, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, 2020 yılı sonu itibariyle bazı faaliyetlerin tamamlanma sürecinin devam ettiği görülmüş olup iç kontrol mekanizmalarının uygulaması yönünde çalışmalar yapıldığı ancak yukarıda yer alan tespitlerimiz doğrultusunda uygulamadaki eksikliklerin tamamlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı 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

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

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: Proje Özel Hesabında Yer Alan Tutarlar İçin Ay Sonlarında Değerleme Yapılmaması

104 Proje Özel Hesabı'nda yer alan Avrupa Birliği ile diğer uluslararası kuruluşların kaynaklarından Kuruma proje karşılığı aktarılan hibelere ilişkin olarak ay sonlarında döviz değerleme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

27.12.2014 tarihli ve 29218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 23'üncü maddesinde niteliği açıklanan 104 Proje Özel Hesabı'na ilişkin işleyiş 25'inci maddede belirlenmiştir. Bununla birlikte 27.11.2007 tarihli ve 26713 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik"in 'Proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi' başlıklı 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendinde hesaba ilişkin olarak ay sonlarında yapılması gereken muhasebe işlemleri açıklığa kavuşturulmuştur.

Anılan düzenlemeler çerçevesinde her ay sonunda projeler karşılığı alınan hibelere ilişkin döviz mevcudunun Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ay sonu döviz satış kuru üzerinden değerlemesinin yapılması; kur artışından doğan farkların 104 Proje Özel Hesabı'na borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak; kur azalışından doğan farkların ise 630 Giderler Hesabı'na borç, 104 Proje Özel Hesabı''na alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Avrupa Birliği destekli TURQUAS projesinin 2019 yılında tamamlandığı, ancak proje tamamlandıktan sonra "Proje Özel Hesabı"nda kalan tutarın ay sonlarında değerleme işlemlerinin hesabın sistem üzerinden kapatılmış olması sebebi ile yapılamadığı ifade edilmiştir.

Kurumun 2020 yılı mali tablolarında 104 Proje Özel Hesabında 728.436,05 TL bulunmaktadır. 2020 yılı sonu itabarıyla ay sonlarında değerleme yapılmamıştır.

Bu bağlamda 104 Proje Özel Hesabı'nda kayıtlı tutarlar için ay sonlarında gerekli değerleme işleminin yapılmaması nedeniyle Kurumun 2020 yılı mali tablolarındaki 104, 600 ve/veya 630 hesaplarının doğru bilgi içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Yabancı Uyruklu Öğrenciler İçin Ödenen Barınma Masraflarının Bütçe Gideri Olarak Kayıtlara Alınmaması

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığın yabancı öğrenciler için Kredi ve Yurtlar Kurumu'na ödediği barınma giderlerinin kurum bütçesine gider kaydının yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Bütçe gider hesapları" başlıklı 420'nci maddesinde *"Bütçe gider hesapları hesap grubu, nakden veya mahsuben yapılan her türlü bütçe giderinin, ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak izlenmesi için kullanılır. "* denilmektedir. Bu hükme göre, nakden veya mahsuben yapılan her türlü bütçe giderinin izlenmesi için 830 Bütçe Giderleri hesabı kullanılacaktır.

4160 yevmiye numaralı muhasebe işleminde yabancı uyruklu öğrencilerin için Kredi ve Yurtlar Kurumuna ödenen barınma giderlerinin sadece 630 Giderler hesabına borç kaydı yapılmıştır.

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca çeşitli ülkelerle imzalan işbirliği protokolleri çerçevesinde ülkemizdeki üniversitelerde okuyan yabancı uyruklu öğrencilere burs verilmekte aynı zamanda barınma ve yemek ihtiyaçlarının karşılanması için Kredi ve Yurtlar Kurumuna ödeme yapmaktadır. Transfer harcamaları niteliğindeki bu ödemelerin sadece 630 Giderler hesabına kayıt edilmesi yeterli olmayıp 830 Bütçe Giderleri hesabına da kayıt edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında, 4160 numaralı yevmiye kaydının sehven yapıldığı ve daha sonraki ödemelerin usulüne uygun olarak yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yabancı uyruklu öğrenci burs ve diğer giderleri kurum bütçesinden nakden yapılan giderler olduğundan 830 Bütçe Giderleri hesabına kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Otomasyon Sistemine İlişkin Alımların Haklar Hesabına Kayıt Edilmemesi

Kurum bütçesinden yapılan otomasyon sistemine ilişkin hizmet alımı tutarlarının haklar hesabına kayıt edilmeyerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "260 Haklar hesabı" başlıklı 192'nci maddesinde "*Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır."* denilmektedir.

Aşağıdaki kayıtlar örnek olarak alınmıştır:

2218 numaralı yevmiye kaydında 03.07 ekonomik kodlu bütçe tertibinden video konferans programı hizmet alımı yapılmış ve doğrudan gider kaydı yapılmıştır ancak

gayrimaddi hak alımlarının 260 Haklar hesabına kaydının yapılması gerekmekte olup doğrudan giderleştirilmesi mümkün değildir.

4210 numaralı yevmiye kaydında yemekhane takip sistemi kurulmak amacıyla bilgisayar yazılım hizmeti alınmış olup doğrudan gider kaydı yapılmıştır ancak gayrimaddi hak alımları 260 Haklar hesabına kaydının yapılması gerekmektedir.

4268 numaralı yevmiye kaydında taşınır mal takip sistemi kurulmak amacıyla bilgisayar yazılım hizmeti alınmış olup doğrudan gider kaydı yapılmıştır ancak gayrimaddi hak alımlarının 260 Haklar hesabına kaydının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; her üç yevmiye kaydında gider türünün gayrimaddi hak alımları kapsamında değerlendirilmemiş olması sebebi ile 260 Haklar hesabına kayıt işlemi yapılmadığı ancak bundan sonra yapılacak olan bu gibi yazılım alımlarına ilişkin giderler "260 Haklar" hesabına kaydedileceği belirtilmiştir.

Otomasyon sistemine ilişkin hizmet alımları kapsamında bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların 260 Haklar hesabına kayıt edilmediği kabul edilmiş olup bundan sonraki yazılım alımların 260 haklar hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum bütçesinden yapılan otomasyon sistemine ilişkin hizmet alımı tutarlarının doğrudan gider kaydı yapılmayarak gayrimaddi duran varlıklar hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İlama Bağlı Borçlar Kapsamında Ayrıca Faiz Giderlerinin Ödenmesi

Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının aleyhine sonuçlanan davalarda ilama bağlı borçlar kapsamında ayrıca faiz giderlerinin ödendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 20'inci maddesinde; ilama bağlı borçların ödenek durumuna bağlı olmaksızın ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödeneceği belirtilmiştir.

02/07/2012 tarih 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanunun 58. maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 28 inci Maddesinin (2) fıkrasında değişikliğe gidilmiştir. Yeni düzenlemede *"Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderleri, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı*

şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılır. Birinci fıkrada belirtilen süreler içinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur." denilmektedir. Söz konusu hükmün, borçlu olan idarelere ödeme fırsatı vermeden yapılan icra takipleri ile masraflarının önlenmesi bakımından önemli bir düzenleme olduğu düşünülmektedir. İdare gereksiz icra masrafları ve vekâlet ücreti ödemek istemiyor ise, mahkeme kararında yazılı miktarı 30 gün içinde masrafları ile birlikte alacaklının hesabına yatırmak suretiyle icra takibinin önüne geçebilmektedir.

Buna göre; 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin idarece uygulanmadığı, bu meyanda konusu idare tarafından belli bir paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile birlikte vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin öncelikle ilgili idareden talep edileceği, idarece 30 gün içinde ödenmediği takdirde icra daireleri marifetiyle tahsil edileceği hüküm altına alındığı halde, 30 günlük yasal süre beklenilmeden faiz gideri ödenmesinin yasaya uygun olmayacağı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Hizmet Alım İhalesinde Teklif Birim Fiyat Cetvelinin Eksik Hazırlanması ve Yüklenici Tarafından Çalıştırılan Personelin Ücretlerinin Ödenmesinde Hatalı Uygulama Yapılması

İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca ihalesi yapılan "Çağrı Merkezi Hizmet Alımı İşi"ne ait ihale işlem dosyalarının incelenmesinde;

A) Birim fiyat teklif cetvelinin hatalı düzenlendiği,

B) Yüklenici tarafından çalıştırılan personelin ücret bordrolarında gösterilen ödenecek tutar ile banka ödeme listesi arasında uyumsuzluk olduğu,

görülmüştür.

A) Söz konusu hizmet alım işi, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesine göre pazarlık usulü ile birim fiyat teklif alınmak suretiyle 28.09.2020 tarihinde ihale edilmiştir. 23.09.2020 tarihinde işin birim fiyat sözleşmesi imzalanmıştır.

İşe ait ihale dosyalarının incelenmesinde, yaklaşık maliyette ve aynı zamanda birim fiyat teklif cetvelinde iş kalemi listelerine yer verilmemiştir.

İhale dokümanı içinde yer alan Teknik Şartnamede alınacak hizmet işinin mahiyeti ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Teknik Şartnameye göre, İletişim Merkezi'nde 1 takım lideri ve 13 iletişim merkezi temsilcisi çalışacak olup takım liderine asgari ücretin %50 fazlası ile 22,06

TL yemek ve yol gideri ödenecektir. İletişim merkezi temsilcilerine ise asgari ücretin %40 fazlası ile 22,06 TL yemek ve yol gideri ödenecektir.

Görüldüğü üzere, Teknik Şartnamede alınacak hizmet işinde çalıştırılacak personel maliyetleri açık bir şekilde tanımlanmıştır. Buna rağmen, Teknik Şartnamedeki bu bilgiler ayrı ayrı iş kalemi haline getirilerek idare tarafından Birim Fiyat Teklif Cetveli düzenlenmemiştir.

4735 sayılı kanunun 6'ncı maddesinde mal ve hizmet alımlarında; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kalemi miktarı esas alınarak birim fiyat sözleşme düzenleneceği belirtilmiştir. Birim fiyat teklifi cetveli standart formu dipnotunda; teklif cetvelindeki her bir iş kalemi için bedel teklif edileceği bildirilmiştir. Ayrıca Birim Fiyat Teklif cetvelinde iş kaleminin adı ve açıklaması, birim ve miktar sütunlarını içerecek şekilde işçilik maliyetleri ve diğer iş kalemleri için ayrı ayrı satırlarının açıldığı görülmektedir.

Yukardaki açıklamalara göre, ihale dokümanı içinde yer alan Birim Fiyat Teklif Cetvelinin mevzuata aykırı olarak hazırlamasından dolayı işin devamı sırasında meydana gelen iş artış/eksiliş tutarını doğrudan etkilemiş olmaktadır.

Sözleşmenin uygulaması sırasında takım liderinin işten ayrılması sonucu iş eksilişi oluşmuş, takım lideri pozisyonu için hakediş kapsamında hangi tutarın ödenmeyeceği, işin hatalı ihale edilmesi nedeniyle sorun teşkil etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; yorum karmaşası yaşanması nedeniyle bu durumun ortaya çıktığı ve daha sonradan yapılan 2021 yılı ihalesinde ayrı ayrı iş kalemi olarak düzenlendiği ifade edilmiştir.

Söz konusu hizmet alım işinde birim fiyat sözleşme imzalanmış ancak birim fiyat iş kalemlerine yer verilmeksizin tek kalem üzerinden adeta götürü bedel teklif alınmıştır. Halbuki götürü bedel sözleşme ile birim fiyat sözleşmenin şartları farklıdır. Teknik şartnamede iki pozisyonda personel çalıştırılacağı bellidir. Dolayısıyla tek pozisyon personel varmış gibi ihale yapılmıştır. İş eksilişi oluştuğunda maliyet kalemleri yol gösterici olabilir ama kesinlikle bu yeterli değildir. Asıl isteklilerin teklif birim fiyatları gereklidir. Çünkü bu maliyet unsurları yüklenicinin işçisine ödemesi zorunlu olan maaş unsurlarını götermektedir. Yani idarenin ödeyeceği hakedişlerle ilgisi yoktur. Dolayısıyla iş eksilişinde hakediş tutarı ne miktarda olacağı yüklenicinin işçiye ödeyeciği tutarla ilgisi olmadığından bu durumda iş eksilişi için yapılan kesinti kesinlik arzetmeyecektir.

Yukarıda belirtilen hüküm ve açıklamalar çerçevesinde; hizmet işleri ihalelerine ait Birim Fiyat Teklif Cetveli hazırlanmasında mevzuata uygun işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

B) Sözleşme eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 38'inci maddesinde kontrol teşkilatının yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenip ödenmediğini her ay resen kontrol etmekle ayrıca bu konuda kendisine ulaşan başvuruları ivedilikle değerlendirmekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından bordroların ve ücret ödemesini gösterir diğer bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde ücret ve yan ödemelerin eksik ödendiğinin veya ödenmediğinin tespit edilmesi halinde bu durumun yüklenici tarafından bordroya bağlanmasının sağlanacağı ve bu bordroların hakediş raporu ile birlikte ödeme yerine gönderileceği aynı zamanda, ücret ve/veya yan ödemelerin, ödenmeyen kısmı yüklenicinin hakedişinden kesileceği ifade edilmiştir.

İşe ait hakediş dosyalarının incelenmesinde, çalıştırılan personele ait bordroların sözleşmeye uygun olarak hazırlandığı ancak bordrolarda gösterilen çalışanlara ödenecek tutarlar ile banka maaş listelerinin uyuşmadığı görülmüştür. Sözleşme hükümleri uyarınca idare, yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenmesinden yükümlüdür. İşçi ücretlerinin tam ve zamanında ödenmesi, sözleşmeye göre hazırlamış bordrolar ile bu bordrolar esas alınarak hazırlanmış olan banka maaş ödeme listesi ile sağlanacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 6: Öğretim Elemanları ve Öğrenciler İçin Verilen Burs ve Desteklerle İlgili Kontrol, Denetim ve Performans Ölçümüne Yönelik Sistemin Tam Kurulamaması

Yükseköğretim Kurulu; Mevlana değişim programı, Farabi değişim programı, 100/2000 YÖK doktora bursu, yabancı uyruklu öğrencilere burs, YÖK destek bursu, proje tabanlı uluslararası değişim programı, YÖK Türkoloji bursu, yurt dışı araştırma bursları, YÖK-yabancı dil eğitim bursu ve öğretim üyesi yetiştirme programı (ÖYP) kapsamında Yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları ile öğrencilere burs ve destek vermektedir. Bu burs ve desteklerle ilgili üniversitelere kaynak aktarmakta ve üniversiteler de hak sahiplerine ödeme yapmaktadır.

Yükseköğretim Kurumları Arasındaki Öğrenci ve Öğretim Üyesi Değişim Programına İlişkin Yönetmeliği'nin 34'üncü maddesine göre, Yükseköğretim kurumlarının değişime ilişkin taleplerini Yüksek Öğretim Kurulu'na ilettikleri ve protokollerinde yer alan programa katılabilecek öğrenci ve öğretim üyelerinin sayıları ile değişim sürelerini dikkate alarak oluşturdukları talepleri, ilgili yükseköğretim kurumunun toplam öğrenci ve öğretim üyesi sayısı, ilgili kurumun ikili Farabi Değişim Programı protokolleri, bu protokollerde yer alan

toplam değişim kontenjanları ile bir önceki yıla ilişkin değişim talebi ve gerçekleşen değişim oranlarının dikkate alınarak Yüksek Öğretim Kurulu tarafından değerlendirileceği, değerlendirme sonucunda belirlenen tutarların, Yürütme Kurulu kararı ile yükseköğretim kurumları hesaplarına aktarılacağı ifade edilmiştir.

2020 yılı Bütçe Kanunu'nun "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı (E) Cetveli'nin 64' üncü maddesinin (a) bendinde; denetim, kontrol ve performans ölçümü ile ilgili olarak merkezi istatistik veri tabanının kurulması öngörülmekte ve son fıkrada da desteklerin harcanması ile ilgili sınırlamalar getirilmektedir.

Söz konusu burs ve desteklerle ilgili üniversitelerden sadece genel bilgi alındığı, hatta bazı üniversitelerden bu bilgi akışında aksaklıklar olduğu görülmüştür. Burs ve desteklerle ilgili üniversitelerce sağlanan bilgilerin kontrol edilemediği anlaşılmıştır. Şöyle ki, destek burslarından üniversitelerce iade edilenlerin kontrol ve takip veri tabanı olmadığı ve iade edilen tutarların mahiyeti bilinmediği için Yükseköğretim Kurulu tarafından emanet hesaplarda tutulduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun 2020 yılı mali tablolarında, destek burslarından üniversitelerce iade edilen tutarların oldukça yüksek olması kurulan burs takip sisteminin tam etkin çalışmadığını göstermektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında, bursları takip sisteminin kurulduğu ve 17/02/2020 tarihinde sistemin çalışmaya başladığı belirtilmiştir.

İdare cevabında burs takip sisteminin kurulduğu ifade edilmekle birlikte, Kurumun 2020 yılı mali tablolarında üniversitelerce iade edilen ve 600 Gelir hesabına kaydedilen tutar 16.693.348,07 TL ve mahiyeti belli olmadığı için 333.99.99 numaralı emanet hesabına kayıtlı yaklaşık 18.840. 082,99 TL olmak üzere toplam 35.533.431.10 TL iade edilmiş görünmektedir. Bu iade tutarları kurulduğu ifade edilen sistemin tam etkin çalışmadığı göstermektedir.

Bu nedenlerle, 2018 ve 2019 yılı Sayıştay denetim raporlarında da yer verilen tüm burs ve desteklerle ilgili takip, kontrol ve performans ölçümünü sağlayan merkezi veri tabanının bir an önce etkin olarak çalışır vaziyette kurulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Üniversitelerin Kütüphane Veri Tabanı Alımlarında Koordinasyon ve İşbirliği Eksikliği Bulunması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amacı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını düzenlemektir.

Kamu maliyesinin temel ilkeleri ise Kanun'un 5'inci maddesine göre kamu malî yönetiminin uyumlu bir bütün olarak yürütüleceğini; kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini

sağlayacak şekilde uygulanacağını; malî disiplini sağlayacağını; kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasının esas olacağı belirtilmektedir.

Bu kapsamda üniversitelerin akademik kaynak ihtiyacının bir kısmı Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) bünyesinde Ulusal Akademik Ağ Bilgi Merkezinin (ULAKBİM) Cahit Arf Bilgi Merkezi (CABİM) tarafından ücretsiz sağlanmaktadır. Bunun yanında, üniversiteler, 27.01.2012 tarihinde, üniversite kütüphanelerinin işbirliği ve dayanışma içinde hareket etmelerine aracılık etmek ve daha az maliyete daha çok bilgi kaynağı temin etmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş Anadolu Üniversite Kütüphaneleri Derneği (ANKOS), kanalı ile kütüphane veri tabanı hizmetini alabilmektedir. Bu alım söz konusu derneğin belirlediği fiyat üzerinden ilgili veri tabanı lisans sahibine ödenmek suretiyle temin edilmektedir. Ayrıca üniversiteler akademik birimlerin talepleri doğrultusunda da ücretli veri tabanı abonelikleri de yaptırabilmektedir.

Gerek ilgili dernek aracılığıyla, gerekse tekil olarak üniversitelerce alınan bu veri tabanları, doğası gereği 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin usulü" başlıklı 22'nci maddesinin (a) fıkrası kapsamında "tek satıcı" olarak temin edildiğinden, fiyatlandırma konusunda ilgili derneğin veya lisans sahibi firmanın belirlediği ücretler esas alınmaktadır. Dolayısıyla hem teknik bilgi gerektiren hem de rekabet ortamının oluşmadığı bu hizmet alımlarında alınan hizmetin kapsamı ve fiyatlandırma kriterlerinin neler olduğu tam olarak anlaşılamadığı gibi üniversitelerce aynı veri tabanına farklı fiyatların ödenmesi sonucunu doğurduğu görülmüştür.

Ayrıca, yukarıda değinildiği gibi teknik bir konu olan ve uzmanlık gerektiren veri tabanı hizmeti alımında her bir üniversitenin teknik kadrolarının yeterli olmadığı gerçeği, Anadolu Üniversite Kütüphaneleri Derneğinin kurulmasına neden olmuştur.

Derneğin kuruluş amacı olan "üniversite kütüphanelerinin işbirliği ve dayanışma içinde hareket etmelerine aracılık etmek ve daha az maliyete daha çok bilgi kaynağı temin etmelerini sağlamak " aslında Yükseköğretim Kurulu'nun görevleri arasında bulunmaktadır.

Şöyle ki; 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun *"Yükseköğretim Kurulunun görevleri"* başlıklı 7'nci maddesinde;

"Yükseköğretim Kurulunun görevleri;

a) Yükseköğretim kurumlarının bu Kanunda belirlenen amaç, hedef ve ilkeler doğrultusunda kurulması, geliştirilmesi, eğitim - öğretim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve yükseköğretim alanlarının ihtiyaç duyduğu öğretim elemanlarının yurt içinde ve yurt dışında

www.balioglu.net

yetiştirilmesi için kısa ve uzun vadeli planlar hazırlamak, üniversitelere tahsis edilen kaynakların, bu plan ve programlar çerçevesinde etkili bir biçimde kullanılmasını gözetim ve denetim altında bulundurmak,

b) Yükseköğretim kurumları arasında bu Kanunda belirlenen amaç, ilke ve hedefler doğrultusunda birleştirici, bütünleştirici, sürekli, ahenkli ve geliştirici işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,

..." hükümleri yer almaktadır.

Diğer taraftan 21.11.1983 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 124 Sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 9'uncu maddesinde Yükseköğretim Kurulu Yayın ve Dokümantasyon Daire Başkanlığının görevleri sıralanmıştır. Söz konusu maddede aynen;

"Yayın ve Dokümantasyon Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

a) Kütüphanenin düzenli çalışmasını sağlamak,

b) Kitap ve Dergileri yurtiçinden ve yurtdışından sağlamak, bunların mikrofilm, film, video, banta geçirilmesini ve ciltlenmesini ve kataloglanmasını yaptırmak,

c) Gerekli her türlü film, fotokopi, kitap, dergi ve makaleleri sağlamak,

d) Kütüphane hizmetlerini yükseköğretim kurumları ile ihtiyaç duyan kişi ve kurumlara sunmak."

denilmektedir.

Görüleceği üzere; yükseköğretim kurumlarına tahsis edilen kaynakların, plan ve programlar çerçevesinde etkili bir biçimde kullanılmasının gözetim ve denetimi ile yükseköğretim kurumları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak görevi Yükseköğretim Kuruluna verilmiştir. Ayrıca Kurulun bünyesinde oluşturulan Yayın ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı ise yükseköğretim kurumlarının akademik kaynak ihtiyacını karşılamakla da görevli ve sorumlu tutulmaktadır.

Kamu idare cevabında; Yükseköğretim Kurulu ile Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) arasına 1996 yılında yapılan bir protokolle 124 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Yayın ve Dokümantasyon Daire Başkanlığının görevleri arasında belirtilen "kitap ve dergileri yurtiçinden ve yurtdışından sağlamak" ve "kütüphane hizmetlerini yükseköğretim kurumları ile ihtiyaç duyan kişi ve kurumlara sunmak" görevlerini TÜBİTAK'a devredildiği 1996 yılından itibaren de Yükseköğretim Kurulu bütçesine yayın alımına ilişkin ödenek tahsis edilmediği belirtilmiştir.

Yükseköğretim Kurulu ile Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) arasında yapılan protokol üniversitelerin kütüphane veri tabanı alımlarında koordinasyon ve

www.balioglu.net

işbirliği eksikliği oradan kaldırmamıştır. Her üniversite kendi imkanları ile kaynaklara ulaşmaya çalışmaktadır. Yükseköğretim Kurulu 2547 sayılı Kanun ile 124 sayılı KHK uyarınca üniveriteler arasında kütüphane veri tabanı alımlarında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamakla sorumludur.

Sonuç olarak; 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen mali mevzuatımızın temel yasası olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca; üniversitelerin akademik kaynak ihtiyaçlarını karşılayan kütüphane veri tabanı hizmetinin tüm kamu üniversitelerini kapsayacak biçimde Yükseköğretim Kurulu'nca koordine edilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

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/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
İç Kontrol Sisteminin Tam Çalışmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İç kontroi sisteminin kurumasıyla ilgili eksiklikler giderilmeye çalışılmaktadır.

www.balioglu.net