



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ALANYA ALAADDİN KEYKUBAT ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

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

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2: İdari Personel Sayısı	4
Tablo 3: Akademik Personelin Kadro Durumu.....	4
Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	5
Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	7

KISALTMALAR

EPDK : Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Üniversitenin Muafiyeti Bulunmasına Rağmen Elektrik Güvence Bedeli Ödemesi
2. Öğretim Elemanlarına Ek Ders Ödemesi Yapılırken Derslerin Fiilen Yapılmasına İlişkin Kontrollerin Yeterli Düzeyde Olmaması
3. Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
4. İhale Kapsamındaki Alımların Kısımlara Bölünmesi ve Kamu İhale Kurulundan Uygunluk Görüşü Verilmediği Halde Limitlerin Üzerinde Alımlara Devam Edilmesi
5. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
6. Fakülte/Enstitü ve Yüksekokul Sekreterliği Kadrolarından Sınavsız Olarak Ataması Yapılmış Şube Müdürlerinin Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 130'uncu maddesine göre; 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 tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulması öngörülmüştür.

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, Türkiye Büyük Millet Meclisinde 31.03.2015 tarihinde kabul edilen ve 23.04.2015 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 6640 sayılı "Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" uyarınca, 2809 sayılı Kanun'a eklenen "Ek Madde 161" gereğince Antalya'nın Alanya ilçesinde kurulmuştur.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır.

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

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Birimi Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

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

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

Üniversite toplamda 5 yerleşkede; 10 Fakülte, 1 Enstitü, 5 Meslek Yüksekokulu, 1 Yabancı Diller Yüksekokulu ve 17 Araştırma Merkezi ile faaliyet göstermektedir. Üniversitenin akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1:Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none">• Rektör<ul style="list-style-type: none">• Yönetim Kurulu• Senato• Rektör Yardımcıları• Genel Sekreterlik<ul style="list-style-type: none">• Enerji Yönetimi Birimi• Hukuk Müşavirliği• Daire Başkanlıkları	<ul style="list-style-type: none">• Fakülteler<ul style="list-style-type: none">• İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi• Turizm Fakültesi• Gazipaşa Havacılık ve Uzay Bilimleri Fakültesi• Sanat, Tasarım ve Mimarlık Fakültesi• Eğitim Fakültesi• Rafet Kayış Mühendislik Fakültesi• Spor Bilimleri Fakültesi• Tıp Fakültesi• Diş Hekimliği Fakültesi• Sağlık Bilimleri Fakültesi

<ul style="list-style-type: none">• Personel Daire Başkanlığı• Bilgi İşlem Daire Başkanlığı• İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı• Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı• Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı• Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı• Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı• Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı <p>Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü</p> <p>Koordinatörlükler</p> <ul style="list-style-type: none">• Kalite Yönetim Koordinatörlüğü• Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon (BAP) Birimi• Engelli Öğrenci Koordinatörlüğü• YLSY Burs Programı Koordinatörlüğü• Öğretim Üyesi Yetiştirme Koordinatörlüğü• İş Sağlığı ve Güvenliği Koordinatörlüğü• Akademik Yazım Koordinatörlüğü <p>Uluslararası İlişkiler Ofisi</p> <ul style="list-style-type: none">• Erasmus Programı Birimi• Farabi Programı Birimi• Mevlana Programı Birimi• Bologna Programı Birimi• Uluslararası Öğrenciler Ofisi <p>Pedagojik Formasyon Birimi</p> <p>Genel Sekreterliğe Bağlı Müstakil Şube Müdürlükleri</p> <ul style="list-style-type: none">• Özel Kalem Müdürlüğü• Yazı İşleri ve Evrak Şube Müdürlüğü• Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü• Arşiv Şube Müdürlüğü	<p>Enstitüler</p> <ul style="list-style-type: none">• Lisansüstü Eğitim Enstitüsü <p>Yüksekokullar</p> <ul style="list-style-type: none">• Yabancı Diller Yüksekokulu <p>Meslek Yüksekokulları</p> <ul style="list-style-type: none">• Akseki Meslek Yüksekokulu• ALTSO Meslek Yüksekokulu• Gazipaşa M.R.B Meslek Yüksekokulu• ALTSO Turizm Meslek Yüksekokulu• Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu <p>Uygulama ve Araştırma Merkezleri (17 Adet)</p>
---	--

Üniversitenin 2021 yıl sonu itibariyle personel sayısı 893 olup 558'si akademisyen, 139'u idari, 37'si sözleşmeli 151'i ise işçi statüsündedir. Akademisyenlerinden 6'sı başka üniversitelerde görevli olan idarede, sözleşmeli statüde 2 yabancı uyruklu akademisyen bulunmaktadır. Akademik ve idari personel tablosu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2: İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	99	239	338
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	6	299	305
Teknik Hizmetleri Sınıfı	22	42	64
Avukatlık Hizmetleri	2	2	4
Yardımcı Hizmetli	10	101	111
Toplam	139	683	822

Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu		
	Dolu	Boş	Toplam
Profesör	53	109	162
Doçent	66	127	193
Dr. Öğretim Üyesi	167	184	351
Öğretim Görevlisi	156	149	305
Araştırma Görevlisi	116	119	235
TOPLAM	558	688	1246

Akademik personelin tamamı tam zamanlı olarak çalışmaktadır.

Üniversitenin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisi:

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

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

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

1.3. Mali Yapı

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

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 114.271.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 40.529.950,00 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 154.800.950,00 TL’ye ulaşmış olup ödeneğin %93’25’i, yani 144.355.761,00 TL’si kullanılmıştır.

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

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşme Bilgileri

Gider Türü	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Yılsonu Ödeneği (TL)	Harcama Tutarı (TL)	Gerçekleşme (%)
01 Personel Giderleri	66.360.000,00	83.759.810,00	83.113056,00	99,23
02 Sos. Güv. Kur. De. Pr. Giderleri	10.156.000,00	12.880.279,00	12.855.987,00	99,81
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.480.000,00	18.646.745,00	16.686.036,00	89,40
05 Cari Transferler	1.979.000,00	1.994.300,00	1.692.801,00	84,88
06 Sermaye Giderleri	26.296.000,00	37.446.000,00	29.934.067,00	79,94
07 Sermaye Transferleri	-	73.815,00	73.815,00	100,00
TOPLAM:	114.271.000,00	154.800.950,00	144.355.761,00	93,25

Buna göre bütçe giderleri 2021 yılında yıl sonu ödeneğinin %93,25’i seviyesinde 144.355.761 TL olarak gerçekleşmiş ve hiçbir gider türünde ödenek aşılmamıştır.

Bunun dışında, Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri/Erasmus Değişim Programı/ Mevlana Değişim Programı/ Farabi Değişim Programı /AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 1.065.077,86 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre 2021 yılı gelir bütçesi tahmin ve gerçekleşme rakamları ise aşağıdadır.

Tablo 5: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşme Bilgileri

Gelir Türü	Bütçe Teklifi (TL)	Gerçekleşme (TL)	Oran (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	920.000,00	4.511.939,00	490
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	111.105.000,00	135.011.300,00	122
05 Diğer Gelirler	1.850.000,00	4.744.094,00	256
TOPLAM:	114.271.000,00	144.267.333,00	126

Buna göre bütçe gelirleri bütçe teklifinin %126'sı oranında artış göstererek 144.267.333 TL olarak gerçekleşmiş, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise %490 oranında artış göstererek 4.511.939,00 TL seviyesine ulaşmıştır.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	47.020.213,00	59.280.471,00	83.113.056,00	26	40
SGK Devlet Prim Giderleri	7.221.496,00	9.207.525,00	12.855.987,00	27	40
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.840.293,00	8.692.733,00	16.686.036,00	-11	92
Cari Transferler	1.005.162,00	1.237.347,00	1.692.801,00	23	37
Sermaye Giderleri	23.405.945,00	13.433.011,00	29.934.067,00	-43	123
Sermaye Transferleri	166.369,00	139.237,00	73.815,00	-16	-46
Toplam	88.659.478,00	91.990.324,00	144.355.761,00	4	57

2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, Üniversitenin bütçe giderleri; 2019-2020 döneminde yüzde 4 oranında, 2020-2021 döneminde ise yüzde 57 oranında artış göstermiştir.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL)(A)	2020 Yılı (TL)(B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2020- 2021 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.263.726,00	3.484.029,00	4.511.939,00	-18	29
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	78.452.027,00	89.664.000,00	135.011.300,00	51	51
Diğer Gelirler	1.965.807,00	5.214.601,00	4.744.094,00	165	-9
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı(-)	35.732,69	28.565,97	30.686,69	-20	7
Net Toplam	84.645.827,31	98.334.064,00	144.236.646,31	13	46

2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere Üniversitenin bütçe gelirleri; 2019-2020 döneminde yüzde 13 oranında, 2020-2021 döneminde ise yüzde 51 oranında artış göstermiştir.

Dönem faaliyet geliri 148.289.410,96 TL, faaliyet gideri ise 129.339.463,73 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını olumlu faaliyet sonucu 18.949.947,23 TL ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net Gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
129.339.463,73	148.319.797,65	30.386,69	148.289.410,96	18.949.947,23

Alanya Alaaddin Keykubat 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.

Kamu İdaresi bütçesi içinde yer almayan Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 1.196.254,21 TL dönem net kârı ile kapatmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a 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 karşılaştırılması tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

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

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

Üniversitenin 2020-2024 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Bu nedenle personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin sağlandığı, kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlendiği, yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlendiği ve yazılı olarak bildirildiği anlaşılmıştır

2020-2024 yıllarını kapsayan stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

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

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

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

Birimlere ait görev tanımları ve iş akış şemaları oluşturmak için gerekli çalışmalar tamamlanmıştır.

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

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır. İdare Faaliyet Raporu mevzuatta öngörülen süre içerisinde hazırlanmakta ve yayınlanmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlandığı, eylem planında döner sermaye ile ilgili eylemlerin belirlendiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı beyan edilmiştir. Ayrıca iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği ve değerlendirme formları ve raporların düzenlendiği ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirdiği ve rapora ilişkin güncellemeleri tamamlayıp uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunduğu tarafımıza bildirilmiştir.

Üniversite bünyesinde 5 tane iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroları kullanabilmesi için tahsis işlemlerine başlandığı ve halen Cumhurbaşkanlığı nezdinde işlemlerin devam ettiği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

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: Üniversitenin Muafiyeti Bulunmasına Rağmen Elektrik Güvence Bedeli Ödemesi

Üniversitede yapılan denetim ve incelemelerde; 30.05.2018 tarih ve 30436 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliğinde, güvence bedeli konusunda üniversitelere muafiyet getirilmesine karşın, bu tarihten sonra yapılan aboneliklerde güvence bedeli ödenmeye devam edildiği görülmüştür.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Güvence bedeli alınmayan tüketiciler" başlıklı 30'uncu maddesi gereğince; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinden, bu kamu idarelerinin dinlenme tesisleri, misafirhaneleri ile iktisadi ve ticari amaçla işletilen tesisleri hariç, bu Yönetmelik'in yürürlük tarihinden sonra yapacakları perakende satış sözleşmeleri kapsamında güvence bedeli alınmaması gerekmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Mali kolaylıklar" başlıklı 56'ncı maddesi hükmüne göre, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerinin genel bütçeye dâhil kamu kurum

ve kuruluşlarına tanınan mali muafiyetler, istisnalar ve diğer mali kolaylıklardan aynen yararlanmaları öngörülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri "Genel Bütçe" kapsamındaki kamu idareleri olduğundan, üniversitelerin de 2547 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesi hükmüne göre güvence bedeli ile ilgili olarak genel bütçeli kamu idarelerine tanınan muafiyetten aynen yararlanması gerektiği düşünülmektedir.

Dağıtım firması, Üniversitenin 5018 sayılı Kanun kapsamında özel bütçeli idareler arasında sayılmakla beraber 2547 sayılı Kanun ile tanınan muafiyetlerin özel hukuk işlemlerini kapsamadığını, vergi, harç, resim vb. kamu bütçesine giren gelir türleri açısından muafiyet tanındığını, Şirketin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna (EPDK) regülasyonuna tabi olmakla birlikte tüm piyasa faaliyetlerinin özel hukuk rejimine tabi olduğunu bildirmiştir. Şirket, güvence bedeli düzenlemesi özel hukuk sözleşmelerinden elektrik satış sözleşmesinin ön şartı olması nedeniyle Üniversiteye 2547 sayılı Kanun ile tanınan vergi, harç, resim vb. ödeme muafiyetinin elektrik satış sözleşmesinde uygulanamayacağını belirtmiş ve 46.000,00 TL güvence bedelini iade etmeyeceğini belirtmiştir.

Üniversite, EPDK'ye üniversitelerin güvence bedeli muafiyetinden yararlanıp yararlanamayacağı ile ilgili görüş talep etmiş, EPDK tarafından verilen görüş yazısında dağıtım firmasının yapmış olduğu uygulamanın doğru olduğu belirtilmiştir.

Abonelik sözleşmesinin bir özel hukuk işlemi olduğu gerekçesiyle güvence bedeli ödenmeye devam edilmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir. Zira genel bütçeli kuruluşlar ile özel bütçeli bir kuruluş olan üniversitenin tesis ettikleri işlem arasında mahiyet olarak hiçbir fark bulunmamaktadır; her ikisi de abonelik sözleşmesidir. Yönetmelik ile genel bütçeli kuruluşlara bu hususta bir mali kolaylık, bir muafiyet tanınmış ise, 2547 sayılı Kanun'a göre aynı kolaylık ve muafiyetin üniversiteye de tanınmaması gerektiği çok açıktır. Tesis edilen abonelik sözleşmesinin özel hukuk işlemi olması ya da olmamasının, genel bütçeli idarenin faydalandığı bir muafiyetten üniversitenin de aynen faydalanması bakımından herhangi bir önemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla işlemin muhteviyatından bağımsız olarak, eğer genel bütçeli idarelerin mevzuat ile faydalandığı bir mali kolaylık, muafiyet vs. varsa bundan üniversiteler de aynı şekilde faydalanmalıdır. Kamu kaynağı kullanan genel bütçeli idarelerin bu mali muafiyetten faydalanmasının gerekçesi herneyse, aynı şekilde kamu kaynağı kullanan ve genel bütçeli idarelerle aynı mahiyetteki bir sözleşme tesis eden üniversitelerin de

söz konusu mali muafiyetten aynı gerekçelerle faydalanması gerektiğinde makul bir paralellik ve tutarlılık bulunduğu açıktır. Nitekim 2547 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde yaptığı atıfla yasa koyucu bunu sağlamış bulunmaktadır.

Sonuç olarak söz konusu hükmün yürürlük tarihi 30.05.2018 tarihi olduğundan, üniversitelerin bu tarihten sonra yapacakları perakende satış sözleşmeleri kapsamında güvence bedeli ödememeleri gerekmektedir. Bununla birlikte yapılan incelemede; Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesinin 30.05.2018 tarihinden sonra elektrik dağıtım şirketine 46.000,00 TL'lik elektrik güvence bedeli ödemesi yaptığı tespit edilmiştir. Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri çerçevesinde üniversiteler de elektrik güvence bedelinden muaf olduğundan, daha önce ödenmiş olan söz konusu tutarların ilgili elektrik dağıtım şirketinden iadesi için hukuki yollara başvurulması, yeni abonelik sözleşmeleri için de güvence bedeli ödenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Öğretim Elemanlarına Ek Ders Ödemesi Yapılırken Derslerin Fiilen Yapılmasına İlişkin Kontrollerin Yeterli Düzeyde Olmaması

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesinde 2021 yılı denetimi kapsamında ek ders ödemelerine ilişkin yapılan incelemelerde; ek dersin hak edilmesi için gerekli olan öğretim elemanlarının fiilen ders yapması şartının yerine getirilip getirilmediğine dair kontrolün Üniversitenin tüm birimlerinde tam ve yeterli düzeyde yapılmadığı anlaşılmıştır.

2547 sayılı Kanun'un "Çalışma esasları" başlıklı 36'ncı maddesinde, öğretim üyelerinin haftada asgari on saat, öğretim görevlisi ve okutmanların ise haftada asgari on iki saat ders vermekle yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'nun "Ek ders ücreti" başlıklı 11'inci maddesine göre öğretim elemanlarına mecburi ders yükü dışında, haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla ek ders ücreti ödenebileceği vurgulanmıştır. Diğer taraftan, 2914 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak yürürlüğe konulan Ders Yükü Tespiti ve Ek Ders Ödemelerinde Uyulacak Esaslar'ın 2'nci maddesinde de, haftalık ders yükünün hesabında bilfiil, bizzat bulunmak ve yapmak şartının esas alınacağı belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre ek ders ücreti, mecburi ders yükü dışında, haftalık ders programında yer alan ders ve diğer faaliyetler için ders

vermekle görevli öğretim elemanı tarafından bizzat ve fiilen yerine getirilmesi durumunda yapılan bir ödemedir.

Bununla birlikte tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de iki yıldır etkili olan Covid-19 pandemisi dolayısıyla eğitim öğretimde aksamalar olmuş, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın aldığı kararlar doğrultusunda uzaktan eğitim uygulamasına geçilmiştir. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı 2020-2021 eğitim öğretim yılının başında tüm üniversitelere yazdığı yazı ile uzaktan eğitimin planlaması hususunda üniversitelere inisiyatif tanımıştır. Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi Senatosu da bu kapsamda 2020-2021 eğitim öğretim dönemi içerisinde çeşitli tarihlerde ve 2021-2022 eğitim öğretim döneminin başında salgındaki gelişmelere bağlı olarak hangi birimlerde derslerin ne kadarının uzaktan eğitim, yüz yüze veya karma yapılabileceğine ve tüm bu süreçlerin yürütülmesine dair çeşitli kararlar almıştır.

Üniversitenin uzaktan eğitim platformunda yapılan incelemelerde ve konu hakkında ilgililerden alınan bilgiler sonucunda ek ders ödemesinin, öğretim elemanlarının ek dersi uzaktan ya da yüz yüze fiilen ve bizzat kendisinin yapıp yapmadığının tam ve düzenli kontrol edilmeksizin, çoğunlukla sistem üzerinden girilen beyanlar esas alınarak yapıldığı, Personel Dairesi Başkanlığında yapılan kontrollerin ise genel bir mahiyet taşıdığı anlaşılmıştır. Uzaktan eğitim platformunda yer alan bazı fakülte ve enstitülere ait örneklem olarak bakılan bazı öğretim elamanlarının sayfalarında hiç canlı ders kaydının olmadığı, bazılarının ise eksik olduğu görülmüştür. Bölüm ve fakülte/enstitü/yüksekokul nezdinde derslerin fiilen yapıp yapılmadığına ilişkin Üniversitenin tüm birimleri için geçerli olan etkin bir kontrol süreci bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

Derslerin fiilen ve bizzat yapılmasının kontrol edilmesinde bir diğer sorun izin, rapor, geçici görev vb. durumların takibinin manuel yapılmasıdır. Öğretim elemanı belirtilen hallerde ilgili tarihlere ilişkin bilgiyi birimin mutemedine bildirmediği ya da bildirse bile mutemedin bu bilgiye dayalı olarak ek ders formlarını tek tek ve hata yapmaksızın kontrol edip incelemeye müddetçe, akademik takvime göre belirlenen tüm derslerin fiilen yerine getirildiği varsayılarak ödeme yapılmaktadır. Derslerin takip edildiği bilgisayar programında, izin, rapor, geçici görev vb. durumlarda bu tarihlere ilişkin otomatik olarak ders yapılmamış olduğunu gösteren ya da o tarihlerde ders yapılmış gibi beyan edilmesini bloke eden entegre bir sistem bulunmamaktadır.

Ders yükünün tespiti ve ek ders takibinin en başından ödenmesine kadar olan sürecin etkin bir şekilde yeniden tasarlanması, özellikle derslerin fiilen işlenip işlenmediğine ilişkin ispata dayalı kontrollerin titizlikle yapılması gerekmektedir. Mevzuatta belirtilen derslerin

fiilen yapılması şartının yerine getirilip getirilmediğinin, çevrimiçi yapılan dersler için uzaktan eğitim platformu üzerinden, yüz yüze yapılan dersler içinse yoklama kâğıdı, imza föyü vb. ispat edici bir belge aracılığıyla, çeşitli süreç kontrolleri geliştirilerek takip edilmesi; izin, rapor, geçici görev vb. hallerde ders yükü ve ek ders takibinin insan unsurunun minimize edilerek entegre bir sistemle sağlanması, bu konunun kamu zararına sebebiyet vermeyecek şekilde mevzuata uygun bir çerçevede gerçekleşmesi adına büyük önem arz ettiği düşünülmektedir.

Ek dersin hak edilmesi için gerekli olan öğretim elemanlarının fiilen ders yapması şartının yerine getirilip getirilmediğine dair kontrolün Üniversitenin tüm birimlerinde tam ve yeterli düzeyde yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Üniversiteye ait arazi ve arsalar üzerinde bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı ve ilgili taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esaslar Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi;

"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelik'in 10'uncü maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların mevcut durumları ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların kamu idaresinde mevcut kullanım şekilleriyle muhasebe kayıtlarına alınacağı ve kamu idarelerinin taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtları arasındaki farklılıkları gidermek için cins tashihi işlemini yapması gerektiği belirtilmiştir.

Denetlenen kamu idaresinde yapılan incelemede, Üniversitenin kullandığı bazı

taşınmazların mahiyeti bina niteliğinde olmasına rağmen bu taşınmazların tapuda bina olarak görünmediği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalar uyarınca Üniversiteye ait taşınmazlara ilişkin tapu kayıtlarında cins tashihiinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: İhale Kapsamındaki Alımların Kısımlara Bölünmesi ve Kamu İhale Kurulundan Uygunluk Görüşü Verilmediği Halde Limitlerin Üzerinde Alımlara Devam Edilmesi

A- Üniversitenin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri incelendiğinde, ihale kapsamında değerlendirilmesi gereken bazı işlerin kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, bu Kanun'a 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.

Aynı 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 ayırlamayacağı 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 beşinci 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.

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesinde, özellikle İdari ve Mali İşler, Yapı İşleri ve Teknik Dairesi ile Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlıklarının doğrudan temin ile yaptığı mal

ve hizmet alımları ile yapım işleri incelendiğinde aynı tür ve nitelikte çok sayıda mal ve hizmet alımları ile bakım onarım işlerinin yaptırıldığı görülmüştür.

2021 yılı içinde Üniversitede çoğunluğu temizlik malzemesi, bilgisayar ve kırtasiye malzemeleri, laboratuvar malzemeleri, spor malzemeleri, çeşitli organizasyon hizmetleri ile bayrak olmak üzere çok sayıda mal ve hizmetin adetlere bölünerek ve eşik değer in altında kalınarak doğrudan teminle alımı yapılmıştır. Yine aynı şekilde eşik değer in hemen altında kalınarak, ihale edilebilecek bazı bakım onarım ve yapım işleri de doğrudan temin ile yaptırılmıştır.

Açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyaçların parçalara bölünmek suretiyle 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; doğrudan temin yöntemine ise istisnai olarak başvurulması gerekmektedir. Bu ilkelere aykırı davranan ilgililer mevzuatta yer aldığı üzere çeşitli cezai müeyyidelere muhatap olabilmektedirler. Özellikle temizlik, bilgisayar, kırtasiye, spor, laboratuvar malzemesi alımları ile 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 2021 yılı içerisinde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, Kamu İhale Kurulundan ilk alınan uygunluk görüşünden sonra talep edilen ikinci uygunluk görüşü Kurul tarafından verilmediği halde limitlerin üzerinde aşım yapılarak mal ve hizmet alımlarına devam edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi birinci fıkrasının (1) 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 maddesinin üçüncü 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.

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesinde 2021 mali yılında doğrudan temin usulü ile yapılan alımların sayıca ve tutar olarak fazla olduğu, mal ve hizmet alımlarında % 10 sınırının aşıldığı tespit edilmiştir. Üniversitede 2021 yılında doğrudan temin ile Katma Değer Vergisi dâhil 7 milyon TL civarında mal ve hizmet alımı yapılmış olup, doğrudan temin ile yapılan alımların bütçe ödeneğine oranı, mal alımlarında %40,92, hizmet alımlarında %48,55 oranında gerçekleşmiştir. Bu aşımaya ilişkin ilk olarak Kamu İhale Kurulundan mal alımları için %24,95'e, hizmet alımları için %24,67'ye kadar uygunluk görüşü alınmıştır. Söz konusu bu limitlerin de aşımı üzerine ikinci bir uygunluk görüşü talep edilmiş, ancak Kamu İhale Kurulu bu talebi reddetmiştir. Fakat buna rağmen birimlerden doğrudan temin limitinin üzerinde mal ve hizmet alımı yapılmasına devam edilmiştir. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca, ikinci talebin reddedilmesi nedeniyle birimlerden gelen limit üstü alımlara ilişkin ödemeler geri çevrilmesine rağmen, birimlerin bu konuda ısrarcı olduğu ve ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda mevzuat hükümlerinde açıkça belirtildiği üzere; özellikle temizlik, bilgisayar, laboratuvar, spor ve kırtasiye malzemesi ile 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 kaldığı 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 Kurulundan uygunluk görüşü talep edilmesi, eğer uygunluk görüşü verilmediyse limit üstü alımların yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Üniversitenin çeşitli birimlerinde kadrosu olan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve yeterli olarak kullandırılmadığı, iş akitlerinin herhangi bir sebeple sona ermesinden sonra izin haklarının ekonomik değere dönüştürülecek şekilde biriktirildiği görülmüştür.

“Dinlenme Hakkı” Anayasa ile güvence altına alınmış haklardandır. Anayasanın 50'nci maddesi “Dinlenmek çalışanların hakkıdır” ifadesine yer verdikten sonra, yıllık izin hakkı ile hafta tatili ve bayram tatili haklarını ayrıca vurgulamıştır. Bu sebeple Anayasal bir hak olan dinlenme hakkından vazgeçilemez. Ayrıca yasal zorunluluğun ötesinde; çalışanları yorgunluk

ve onun beraberinde getireceği dikkatsizlik sonucu uğrayabilecekleri iş kazalarından korumak, işçinin bedensel ve ruhsal olarak iyiliğinin devamını sağlamak, iş tatminini artırmak, işçinin sosyal yaşama da katılımını sağlamak, iş veriminin azalmasına engel olmak, işin kalitesinin düşmesini önlemek, vb. birçok sebeple, işçinin yıllık izin, hafta tatili ve bayram tatili haklarını ve gün içinde ara dinlenmelerini tam olarak kullanabilmesi gereklidir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53, 56, 57 ve 58'inci maddeleri gereğince işyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Kanun'un 53'üncü maddesine göre yıllık ücretli izinden vazgeçilemez ve 56'ncı maddeye göre de bu iznin Kanun'da gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesi zorunludur. Ancak, 53'üncü maddede öngörülen izin süreleri, tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere bölümler hâlinde kullanılabilir.

Üniversitede yapılan denetim ve incelemelerde, 151 işçinin 70 kadarının otuz gün ve daha fazla sayıda yıllık ücretli izninin biriktirildiği tespit edilmiştir. Yaklaşık doksan-yüz güne kadar izni birikmiş işçiler olduğu göz önüne alındığında ortalama en az 3-4 yıllık kullanılmayan izin olduğu anlaşılmaktadır.

Hukukî anlamda çalışanların çalışma hayatından kaynaklanan yorgunluğu atabilmek, sağlıklarını koruyabilmek için ihtiyaç duydukları bir hak olan dinlenme hakkı, kullanılmadığı takdirde, işçinin ruhsal ve bedensel açıdan yorulması ve çalışma verimini düşürmesinin yanı sıra, işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretler, herhangi bir nedenle iş akdinin sona ermesi durumunda sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden Kurumun aleyhine de ek mali külfet doğurmaktadır. Bugünkü ücretler üzerinden hesaplandığında, kullanılmayan yıllık ücretli izinlerin 2021 yılı sonu itibariyle karşılığı dokuz yüz seksen altı bin TL dolayındadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı'nın 30 Haziran 2021 tarihinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacıyla yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu Genelgesinde aynen, *"4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin süreleri, ilgili yıl içerisinde kullanılacaktır. Ayrıca, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin süreleri, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacaktır."* denilmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda açıklanan gerekçelerle işçinin dinlenme hakkının bir gereği olarak ve aynı zamanda Kuruma bir ek mali bir külfet getirmemesi için işçilere yıllık ücretli

izinlerini hak ettikleri yılda kullanılması ve Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde’de belirtildiği üzere; geçmiş yıllardan kalan izinlerin de daha fazla biriktirilmeden belli bir plan dâhilinde hak sahibi işçilere kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Fakülte/Enstitü ve Yüksekokul Sekreterliği Kadrolarından Sınavsız Olarak Ataması Yapılmış Şube Müdürlerinin Bulunması

Üniversite’de, fakülte sekreterliği, yüksekokul sekreterliği ve enstitü sekreterliği kadrolarından görevde yükselme sınavına tabi tutulmaksızın atama yapılmış şube müdürlerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 3’üncü maddesinde

“Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır:

...

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.

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin “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; bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadro unvanları sayılmış ve “şube müdürü” kadrosu da görevde yükselmeye tabi kadro unvanı olarak burada zikredilmiştir.

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.

Yönetmelik'in "Görevde yükselme sınavı sonucu atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 7'nci maddesinde; şube müdürü kadrolarına atanabilmek için en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, 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 ifade edilmiştir.

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

Bu amaca dönük olarak düzenlenen Görevde Yükselme Yönetmeliği ile de, üniversitelerde çalışan devlet memurlarının görevde yükselebilmeleri objektif kriterlere bağlanmış ve bu husus Yönetmeliğin 1'inci maddesinde geçen “liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde” ifadesi ile de açıkça ortaya konmuştur.

Her ne kadar görevde yüksebilme 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.

Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesinde söz konusu uygulama ile 2016-2019 yılları arasında on iki personel fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliğine atandıktan sonra sınavsız olarak şube müdürü kadrosuna atanmıştır. Bu şekilde şube müdürlüğüne atananların tamamı önce yukarıda değinilen ve üst görev niteliğinde bulunan kadrolara atanmış ve akabinde bir süre sonra şube müdürlüğü kadrolarına atamaları gerçekleştirilmiştir. Böylelikle, belli süreli

atamalarla üst görevlere getirilen kişiler, Yönetmelik'in söz konusu istisna hükmünden yararlanılarak şube müdürlüğü kadrolarına getirilmiş olmaktadır.

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 personelin, Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde ifade edilen ve şube müdürlüğü görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını da taşımadıkları anlaşılmıştır. Bu nedenle de söz konusu atama işlemlerinde mevzuata uyarlık bulunmadığı gibi, eşitlik ve liyakat esaslarına aykırılık dolayısıyla da çalışma barışını olumsuz etkileyeceği değerlendirilmektedir. Bununla beraber Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesinde son iki yıldır söz konusu bu yöntemle şube müdürlüğüne atanan personel bulunmamaktadır. Bundan sonrası için de Üniversitenin aynı şekilde mümkün mertebe şube müdürü kadrosu için gerekli şartları taşıyan personel teminine yönelmesinin, söz konusu yöntemle atama yapılmasının olağan bir yöntem haline gelmemesinin, kurumdaki çalışma barışı, fırsat eşitliği ve liyakat esasları dâhilinde görevlerin yerine getirilebilmesi açısından önem arz ettiği değerlendirilmektedir. Üniversite 2019 yılından bu yana, sınav açarak şube müdürü atamalarını gerçekleştirmekte olup bu hususta mevzuatın amacına uygun bir yol benimsediği anlaşılmıştır.

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>