



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİNOP ÜNİVERSİTESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025



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	5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	6
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	8
7. DENETİM BULGULARI	8

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu	2
Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu	2
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi	3
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi	3

KISALTMALAR

AG	: Alçak Gerilim
OG	: Orta Gerilim
YÖKAK	: Yükseköğretim Kalite Kurulu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yükseköğretim Kalite Kurulu Tarafından Görevlendirilen Dış Değerlendiricilerin Masraflarının Üniversite Özel Bütçesinden Karşılanması
2. Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadroya Görevlendirme Yapılması
3. Enerji Dağıtım Şirketinin Üstlenmesi Gereken Trafo Bakım Onarım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması
4. Parasal Limitler Dahilindeki Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
5. Teknik Zorunluluk Olmadığı Halde İdari Nedenlerle İş Artışı Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Sinop Üniversitesi 2007 yılında 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na eklenen ek madde ile kurulmuştur.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ve 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir.

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. Söz konusu Kanun'un 12'nci maddesinde yükseköğretim kurumlarının görevleri sayılmış 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.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Sinop Üniversitesinin akademik yapısında rektörlük, senato, fakülte dekanlıkları, yüksekokul, enstitü, uygulama ve araştırma merkez müdürlükleri bulunmakta, idari yapısında ise üniversite yönetim kurulu, genel sekreterlik, daire başkanlıkları, hukuk müşavirliği ve müdürlükler yer almaktadır.

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

Sinop Üniversitesi bünyesinde farklı yerleşkelerde 10 Fakülte, 1 Enstitü, 2 Yüksekokul, 7 Meslek Yüksekokulu ve 13 Araştırma Merkezi bulunmaktadır.

Akademik ve idari personelin sınıf, unvan ve kadro dağılım bilgileri Tablo 1 ve 2’de yer almaktadır.

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	75	35	110
Doçent	98	34	132
Doktor öğretim üyesi	206	54	260
Öğretim görevlisi	175	53	228
Araştırma görevlisi	64	46	110
Toplam	618	222	840

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idare	186	178	364
Sağlık	7	9	16
Avukatlık	1	2	3
Eğitim-öğretim	-	-	-
Teknik	56	44	100
Yardımcı	29	14	43
Sözleşmeli	49	11	60
İşçi	255	2	257
Toplam	583	260	843

Üniversitede 2024 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 1.201’dir. Ayrıca Üniversitede 3 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli II sayılı cetvelin, (A) “Özel Bütçeli İdareler” bölümünde yer alan Sinop Üniversitesi, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen hazine yardımı ve öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

İdarenin ekonomik sınıflandırma açısından 2024 yılına ait ödenek dağılımı ve yıl sonu harcama gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

Giderin Türü	Ödenek (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme (%)
01 Personel Giderleri	853.619.491,82	847.935.305,00	99,33%
02 Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	100.063.000,00	96.633.590,77	96,57%
03 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	74.003.986,17	57.866.215,22	78,19%
05 Cari Transferler	19.316.500,00	15.938.796,29	82,51%
06 Sermaye Giderleri	260.160.000,00	196.437.050,02	75,51%
Toplam	1.307.162.977,99	1.214.810.957,30	92,93

2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 1.161.072.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 146.090.977,99 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 1.307.162.977,99 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %92,93'ü olan 1.214.810.957,30 TL kullanılmıştır.

Personel giderlerinde 853.619.491,82 TL ödeneğin 847.935.305,00 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 100.063.000,00 TL ödeneğin 96.633.590,77 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 74.003.986,17 TL ödeneğin 57.866.215,22 TL'si, cari transferlerde 19.316.500,00 TL ödeneğin 15.938.796,29 TL'si, sermaye giderlerinde 260.160.000,00 TL ödeneğin 196.437.050,02 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2024 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus destekleri ile Avrupa Birliği hibelerinden toplam 19.832.956,52 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

2024 yılı bütçe gelirleri tahmin ve gerçekleşme bilgileri Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

Gelirin Türü	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.355.000,00	9.955.318,64	156
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.146.112.000,00	1.223.687.610,00	106,8
Diğer Gelirler	8.605.000,00	16.762.409,62	194
Toplam	1.161.072.000,00	1.250.405.338,26	107
Gelirlerden Red ve İadeler (-)		374.969,99	
Net Toplam	1.161.072.000,00	1.250.030.368,27	107

2024 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 1.161.072.000,00 TL olup Üniversitenin yıl sonunda net bütçe geliri 1.250.030.368,27 TL olarak gerçekleşmiştir.

Dönem faaliyet geliri 1.309.988.315,71 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 374.969,99 TL, enflasyon düzeltmesi toplamı 562.398.996,00 TL ve faaliyet gideri 1.201.020.356,01 TL olan Üniversite, 2024 yılını 670.991.986,11 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

-Döner Sermaye İşletmesinin 2024 yılı gelir toplamı 17.820.747,34 TL, gider toplamı 14.778.333,35 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 3.042.413,99 TL kâr ile tamamlanmıştır.

-İktisadi İşletmenin 2024 yılı gelir toplamı 3.152.538,01 TL, gider toplamı 2.603.231,26 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem sonu 549.306,75 TL kâr ile tamamlanmıştır.

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, uluslararası standartlara uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde; Sayıştay Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla genel yönetim kapsamında olan üniversitelerin muhasebe ve raporlama standartları Kurul tarafından belirlenen kurallara tabidir. Kamu İdaresi ayrıca adı geçen 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.

Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 uyarınca iç kontrol sistemi; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, İç

Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir. 2024 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, Üniversite iç kontrol sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan ile idare performans programı, içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılmaktadır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan

1'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sinop Üniversitesi 2024 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

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yükseköğretim Kalite Kurulu Tarafından Görevlendirilen Dış Değerlendiricilerin Masraflarının Üniversite Özel Bütçesinden Karşılanması

Üniversitenin kurumsal dış değerlendirme ve kurumsal akreditasyon programlarını değerlendirmek üzere Yükseköğretim Kalite Kurulu (YÖKAK) tarafından görevlendirilen dış değerlendiricilere ait yol masrafı, gündelik ve konaklama giderlerinin Üniversite bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe ilkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı açıkça hükme bağlanmıştır. Anılan Kanun'un "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesinde ise kamu hizmeti kriteri göz önünde bulundurularak kamu idareleri sınıflandırılmış ve kapsama dâhil olan idareler sayılmak suretiyle belirlenmiştir.

YÖKAK adı geçen Kanun'a ekli II/A sayılı cetvelde sayılan kurumlar arasında yer aldığından, bu Kanun'un 12'nci maddesinde de ifade edildiği üzere mevzuatta tanımlanmış olan kamu hizmetini yürütmek üzere kendisine tahsis edilen gelirden harcama yapma yetkisine haiz özel bütçeli bir kamu idaresidir.

Nitekim 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Yükseköğretim Kalite Güvencesi Sistemi ve Yükseköğretim Kalite Kurulu" başlıklı ek 35'inci maddesinde de Kurulun idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kamu idaresi olduğu hükmüne yer verilmiştir. Aynı maddede Kurulun görevleri; yükseköğretim kurumlarının akademik ve idari hizmetlerinin kalite düzeylerine ilişkin değerlendirmeler yapmak, kalite güvencesi, akreditasyon süreçleri ve bağımsız dış değerlendirme kurumlarının yetkilendirilmesi süreçlerini yürütmek olarak belirlenmiştir.

Diğer bir ifadeyle; idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurum olan YÖKAK'ın, mezkûr maddede sayılan görevleri ve hizmetlerini, kendisine tahsis edilen bütçe ödeneğini kullanarak yerine getirmesi gerekmektedir. Zira 2547 sayılı Kanun'un ek 35'inci maddesinin tanıdığı yetkiye istinaden 23.11.2018 tarih ve 30604 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kalite Güvencesi ve Yükseköğretim Kalite Kurulu Yönetmeliği'nin "Kurulun mali yapısı" başlıklı 28'inci maddesinde de YÖKAK hizmetlerinde ihtiyaç duyulan tüm giderlerin Kurul bütçesinden karşılanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda söz konusu hizmetleri yerine getirmek amacıyla yapılacak harcamaların, Kurul bütçesinden karşılanması gerekmektedir.

Üniversitenin söz konusu faaliyetleri yürütme konusunda herhangi bir yetkisi ve sorumluluğu olmadığından bu giderleri kendi bütçesinden karşılaması, 5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu durum aynı zamanda, Üniversitenin tasarrufunda bulunan kaynakların bir kısmının kendi sorumluluk alanının dışına aktarılmasına sebebiyet verdiği için, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını da kısıtlamaktadır.

Buna göre, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Yükseköğretim Kalite Kurulu tarafından dış değerlendirme yapmak üzere görevlendirilen personele ait giderlerin Üniversite bütçesinden karşılanması söz konusu düzenlemelere aykırı olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında "Üniversitemizin kurumsal dış değerlendirme ve kurumsal akreditasyon programlarını değerlendirmek üzere Yükseköğretim Kalite Kurulu (YÖKAK) tarafından görevlendirilen dış değerlendiricilere ait yol masrafı, gündelik ve konaklama giderleri; Yükseköğretim Kalite Kurulu Başkanlığı tarafından tüm üniversitelere gönderilen 2024 Kurumsal Akreditasyon Programı konulu yazıda (EK-1) ulaşım, konaklama vb. giderlerin Üniversitemiz tarafından karşılanması gerektiği talimatlandırıldığı için 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında Kurum bütçesinden karşılanması durumunda kalınmıştır." denilmiştir.

Ancak,5018 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi ve Yükseköğretim Kalite Kurulu Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi hükümleri açık olup, verilen talimatların kanun ve yönetmelik hükümlerine uygun olması gerektiğinden , kamu idaresi cevabının kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla Yükseköğretim Kalite Kurulu tarafından dış değerlendirme yapmak üzere görevlendirilen personele ait giderlerin Üniversite bütçesinden karşılanması mümkün görülmemektedir.

BULGU 2: Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadroya Görevlendirme Yapılması

Üniversitenin bazı genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, fakülte sekreteri, yüksekokul sekreteri ve şube müdürü kadrolarına, kadronun dolu olmasına rağmen 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13/b-4 maddesine göre başka bir personelin görevlendirildiği ve görevlendirme olurlarında görev değişikliğinin hangi ihtiyaca binaen yapıldığına yönelik gerekçe gösterilmediği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, sınıflandırma, kariyer ve liyakatin temel ilkeler olduğu, 4'üncü maddesinde asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ile ifa edileceği, 33'üncü maddesinde kadrosuz memur çalıştırılmayacağı kurala bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un 76'ncı maddesinin birinci fıkrasında, "Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecesine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler." hükmü yer almakta ve yerleşmiş Danıştay içtihatlarında da (Danıştay 5. Daire, E:1995/3956, K:1998/1460) memurun kendi kadro görevinde çalıştırılmasının esas olduğu hükmolunmuştur.

Kadro; Kamu hizmeti yapan kurumların örgütünü, kamu personelinin örgüt içindeki görevlerini, yetki ve sorumluluklarını, özlük haklarını gösteren ve düzenleyen hukuki bir kavramdır. Bir kurumda hangi kadroların var olması gerektiğini kurumun teşkilat yapısı ve yerine getirdiği kamu hizmeti diğer bir ifadeyle kurumun fonksiyonu belirler.

Kadrolar memur güvenliğinin önemli bir unsurudur. Memurların görev ve yetkileri ile özlük hakları doğrudan doğruya işgal ettikleri kadrolarla ilgilidir. Bu itibarla her memur için mutlaka bir kadro tahsis edilmelidir.

Kadro kavramı açısından 657 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesinde belirtilmiş bulunan hizmet sınıfları önem arz etmektedir. Gerek yapılacak kamu hizmeti gerek bu hizmeti yerine getirecek personelin taşıdığı benzer özellikler dikkate alınarak yapılmış bulunan bu sınıflandırma, kurumlarca kendilerine kanunlarla verilmiş bulunan kamu hizmetini yerine getirirken hangi sınıflarda, ne tür unvanlardan hangi derecelerde ve kaç tane kadro ihdas edilmesi gerektiğinin tespiti açısından en büyük belirleyicidir. 657 sayılı Kanun'un 39'ncü maddesinde 'Bu Kanuna tabi kurumlarda sınıflar dışında memurluk kadroları ihdas edilemez' denilmek suretiyle ihdas edilen memurluk kadrolarının mutlaka 657 sayılı Kanun'da öngörülen sınıflar içerisinde yer alması gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca Kanun'un 45'inci maddesinde hiçbir memurun sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir.

2547 sayılı Kanun'un 13/b-4 maddesinde Üniversitenin en üst hiyerarşik amiri ve ita amiri olan Rektörün görev, yetki ve sorumlulukları arasında "Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek." düzenlemesi yer almıştır. Bu düzenleme ile Rektöre ihtiyaç halinde personelin başka bir yerde görevlendirilmesi konusunda takdir yetkisi tanındığı açıktır. Bu açıdan, görevlendirme konusunda takdir yetkisine sahip olan idarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve devamlılığı bakımından hangi koşulların geçici görevlendirmeyi gerekli kıldığını saptama, geçici olarak görevlendirilecek personeli seçme konusunda ve diğer hususlarda da takdir yetkisine sahip olduğu kuşkusuzdur. Ancak, anılan mevzuat ile personel atamaları konusunda idarelere tanınan takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı bulunduğu İdare Hukukunun bilinen ilkelerinden olup, bu yetki kullanılmak suretiyle tesis edilen işlemlerin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde sözü edilen bu durumun dava konusu işlemin sebep ve maksat yönlerinden

hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.

İdareler, takdir yetkisini kullanırken kendisine verilen yetkinin amacı doğrultusunda hareket etmeli, nesnellik ve tarafsızlık içinde davranmalı, eşitlik kuralını gözetmeli, orantılılık ilkesine uymalı, kanunlar özel koşullar öngörmüşse bunlara uymalı; bu yetkiyi kamu yararı ve hizmetin gereklerine uygun bir şekilde objektif, makul ve geçerli neden ve gerekçelere dayalı olarak kullanmalıdır. İşlemlerde gösterilen sebep ve gerekçe, işlemin yasaya uygunluğu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme konusunda ilgililere yardımcı olmakla birlikte, idarenin şeffaflığı ve idareye güven ilkeleri ile hukuk devleti anlayışının oluşumu açısından da büyük öneme sahiptir.

Öte yandan, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 11/05/1980 tarihinde kabul edilen İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararına Ek Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeler bölümünde de, *“Takdir yetkisini kullanan bir idari makam; (1) Yetkinin veriliş amacından başka amaç güdemez. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnelliğe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayırmacılığı önleyerek yasa önünde eşitlik ilkesini gözetir. (4) İşlemin amacıyla, kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerindeki olumsuz etkileri arasında uygun bir denge sağlar.”* ifadelerine yer verilmiştir.

Bu bağlamda, kanun koyucu, mezkûr maddede görevlendirmenin sebebi ve süresi konusunda herhangi bir sınırlamaya yer vermemiş olsa da, görevlendirme işleminin diğer mevzuat ile çerçevesi çizilmiş ve yargı kararlarıyla ortaya konmuş ilkelere uygun olarak kullanılması gerekmektedir. Buna göre, gerekli hallerde durumu uygun olan personelin görevlendirilmesi işlemi esnasında, yapılan işin personelin bulunduğu kadro görevine uygun ve asli görevi ile ilgili olması, görevin personelin bulunduğu hizmet sınıfının dışında olmaması ve derecesinin altında bir görev verilmemesi, personeli görevinden fiilen uzaklaştırmak veya onu cezalandırmak gibi hizmet gereklerine ters düşen bir sonucun amaçlanmaması, personelin hizmetine duyulan ihtiyacın net bir şekilde ortaya konulması ve temel hak ve hürriyetler ile personelin kanunen korunan diğer haklarına hâlel getirilmemesi gerekmektedir.

Yükseköğretim Kurulu Denetleme Kurulu Başkanlığının internet sitesinde (<https://denetleme.yok.gov.tr/yayinlar-raporlar/bilgi-notlari>) yer alan bilgi notunda da;

“2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13-b/4 maddesinde; "Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer

personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek" hususu Rektör'ün görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Bu madde kapsamında Rektöre bir takdir yetkisi tanınmıştır ancak bu takdir yetkisi hiç şüphesiz ki mutlak ve sınırsız değildir.

Danıştay 5. Dairesi'nin 11.03.1987 tarihli, 1987/265 esas ve 1987/366 sayılı kararında; "Yukarıda belirtilen yasa maddesinin düzenleniş amacı Üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerin herhangi birinde hizmetle ilgili olarak ortaya çıkacak bir ihtiyacın Üniversitenin kendi elemanları ile ve süratli bir biçimde karşılanması böylece kamu hizmetinin aksamadan ve sürekli olarak yürütülmesini sağlamaktadır." ve Danıştay 8. Dairesi'nin 14.03.2007 tarihli, 2006/892 esas, 2007/1481 sayılı kararında; "...Rektöre verilen öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirme yetkisinin süreklilik arz edecek şekilde kullanılabilmesinin kabul edilmesi halinde, belli usullerle bir kadroya atanmış kamu görevlisinin Yasada gösterilen usule ve yetki kurallarına uyulmadan kadrosu ile hukuki ve fiili irtibatının kesilmesi ve belli usul ve yetki kurallarına uyularak atanabilecek bir kadroya bunlara uyulmadan atama yapılması sonucunu doğuracak olup, sözü edilen maddede öngörülen yetkinin yukarıda belirtilen amaçlarla ve hizmetin gerektirdiği süre ile sınırlı olduğunun ve bu yetkinin sürekli olarak görev yerini değiştirme şeklinde yorumlanamayacağına da kabulü zorunludur." hükümleri yer almakta olup bu kararlarda Danıştay ilgili maddenin nasıl yorumlanması ve uygulanması gerektiği açıkça belirtmiştir.

Bu kapsamda hukuk devleti ilkesi gereği ve ilgili mahkeme kararları doğrultusunda anılan madde hükmünün kötüye kullanılmaması ve cezalandırma maddesi olarak uygulanmaması gerekmektedir. Aksi halde Rektör tarafından bu madde kapsamında alınan kararlar dava konusu olacak ve "Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması" kapsamında Rektörün sorumluluğu doğacaktır."

denilmek suretiyle anılan maddede verilen yetkinin bir hizmetle ilgili ortaya çıkacak bir ihtiyaçla ve bu hizmetin süresi ile sınırlı olduğuna vurgu yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında; 2547 sayılı Kanun'un 13-b/4 maddesine göre rektörlerin bu yetkisini kullanması için görev ve yer değişikliğini gerekli görmesinin yeterli olduğu, 657 sayılı Kanunun 76'ncı maddesinin memurların unvan ve görev eşitliği gözetmeksizin diğer yerlerdeki başka kadrolara naklen atanabilecekleri hükmü uyarınca görev değişikliklerinin yapılabileceği ifade edilerek Anayasa mahkemesi kararı ve diğer yargı kararlarına yer verilmiştir.

Yukarıda da yer verildiği üzere aslolan memurun kendi kadrosunda çalıştırılmasıdır. 657 sayılı kanunun 76'ncı maddesinde yer alan hüküm; dolu kadrolara görevlendirme yapılabileceğine ilişkin bir hüküm olmayıp, kanunda yazılı şartların gerçekleşmesi halinde görev ve ünvan değişikliği gözetilmeksizin boş kadrolara atanma durumunu düzenlemiştir. İdare cevabında yer alan Anayasa Mahkemesi kararında da üst düzey idarecilerin görevlerinden alınma durumunda buldukları kadroları boşaltmak suretiyle eski kadrolarına atanabilecekleri vurgulanmıştır. Dolayısıyla bu kararın konusu görevlendirme değil işgal edilen kadronun boşaltılmasıdır. Ayrıca bu Karar'ın, görev değişikliklerinde Yasada gösterilen usule ve yetki kurallarına uyularak memurun kadrosu ile hukuki ve fiili irtibatının kesilmesi ve belli usul ve yetki kurallarına uyularak atanabilecek bir kadroya atanması kuralını da içerdiği görülmektedir. Diğer taraftan İdare cevabında yer verilen Danıştay kararlarının da bulgu konusu ile bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Esasen; kamu hizmetinin yürütülmesinde, memurun kendi kadro görevinin dışında bir başka görevle görevlendirilmesi, olağan bir yöntem olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından zorunluluk bulunması halinde istisnai olarak başvurulabilecek bir müessesedir. Kanunlarda idarelere tanınan görevlendirme yetkisinin bu kapsamda kullanılması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda kadrosu dışında ve kadrosunun bulunduğu birimler dışındaki dolu kadrolara görevlendirilen personelin, görevlendirme olurlarındaki “hizmetine duyulan ihtiyaç“ ifadesi objektif bir kriter taşımamaktadır.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda 2547 sayılı Kanun'un 13-b/4 maddesi uyarınca yapılan görevlendirmelerde zorunluluk ve ihtiyaç gereklerinin objektif kriterlere göre belirlenmesi ve görevlendirme olurlarında açıkça belirtilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

2547 Sayılı Kanun 13/b Maddesine Göre Yapılan Görevlendirmeler

Kadro Birim	Kadro Unvanı	Fiili Görev Yeri	Fiili Unvan
YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	MÜHENDİS	ÇEVRE DÜZENLEME ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ	ŞUBE MÜDÜRÜ
YABANCI DİLLER YÜKSEKOKULU	YÜKSEKOKUL SEKRETERİ	EĞİTİM FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ
GÜZEL SANATLAR VE TASARIM FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ	MESLEK YÜKSEKOKULU	YÜKSEKOKUL SEKRETERİ
SAĞLIK, KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	YABANCI DİLLER YÜKSEKOKULU	YÜKSEKOKUL SEKRETERİ
BİLGİ İŞLEM DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞEF	STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
İLAHİYAT FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ	SAĞLIK KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ

SPOR BİLİMLERİ FAKÜLTESİ	BİLGİSAYAR İŞLETMENİ	SAĞLIK KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	DÖNER SERMAYE İŞLETME MÜDÜRLÜĞÜ	ŞUBE MÜDÜRÜ
BİLGİ İŞLEM DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	KÜTÜPHANE VE DÖKÜMANTASYON DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	ÖĞRENCİ İŞLERİ DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
SAĞLIK, KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	BİLGİSAYAR İŞLETMENİ	SAĞLIK KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
EĞİTİM FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ	İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
UYGULAMALI BİLİMLER YÜKSEKOKULU	YÜKSEKOKUL SEKRETERİ	SAĞLIK KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	YABANCI DİLLER YÜKSEKOKULU	ŞUBE MÜDÜRÜ
GENEL SEKRETERLİK	FAKÜLTE SEKRETERİ	KÜTÜPHANE VE DÖKÜMANTASYON DAİRE BAŞKANLIĞI	KÜTÜPHANE VE DOKÜM. DAİ. BŞK.
YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	TEKNİKER	YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
ÖĞRENCİ İŞLERİ DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	SAĞLIK BİLİMLERİ FAKÜLTESİ	ŞUBE MÜDÜRÜ
DÖNER SERMAYE İŞLETME MÜDÜRLÜĞÜ	İŞLETME MÜDÜRÜ	TÜRKÇE ÖĞRETİMİ UYGULAMA VE ARAŞTIRMA MERKEZİ	ŞUBE MÜDÜRÜ
GENEL SEKRETERLİK	ENSTİTÜ SEKRETERİ	ORTAK DERSLER BÖLÜM BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ (Ş)
KÜTÜPHANE VE DOKÜM. DAİ. BŞK.	ŞEF	PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
GENEL SEKRETERLİK	BİLGİSAYAR İŞLETMENİ	SU ÜRÜNLERİ FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ
STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	KÜTÜPHANE VE DÖKÜMANTASYON DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	MÜHENDİS	YAPI İŞLERİ VE TEKNİK DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	BİLGİSAYAR İŞLETMENİ	PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
YABANCI DİLLER YÜKSEKOKULU	ŞEF	PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
SAĞLIK, KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	BİLGİSAYAR İŞLETMENİ	AHMET MUHİP DIRANAS UYGULAMA OTELİ	OTEL MÜDÜR YARDIMCISI
İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞEF	İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
SAĞLIK, KÜLTÜR VE SPOR DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	DÖNER SERMAYE İŞLETME MÜDÜRLÜĞÜ	İŞLETME MÜDÜRÜ
SU ÜRÜNLERİ FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ	GENEL SEKRETERLİK	GENEL SEKRETER YRD.
GENEL SEKRETERLİK	YÜKSEKOKUL SEKRETERİ (Ş)	GÜZEL SANATLAR FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ
PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	SU ÜRÜNLERİ FAKÜLTESİ	ŞUBE MÜDÜRÜ
PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞEF	PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞEF	İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
GENEL SEKRETERLİK	YÜKSEKOKUL SEKRETERİ	ENGELLİ ÖĞRENCİ BİRİMİ KOORDİNATÖRLÜĞÜ	ŞUBE MÜDÜRÜ
İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRE BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ	TURİZM FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ	ENSTİTÜ SEKRETERİ	SÜREKLİ EĞİTİM UYGULAMA VE ARAŞTIRMA MERKEZİ	ŞUBE MÜDÜRÜ
PERSONEL DAİRE BAŞKANLIĞI	PERSONEL DAİRE BAŞKANI	İLAHİYAT FAKÜLTESİ	FAKÜLTE SEKRETERİ

BULGU 3: Enerji Dağıtım Şirketinin Üstlenmesi Gereken Trafo Bakım Onarım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşlanması

Enerji müsaadesi alınabilmesi için dağıtım şirketince yapılması gereken ancak çeşitli nedenlerle idare tarafından yapılan trafonun enerji dağıtım şirketine devredilmeyerek bakım giderlerinin bütçeden karşılandığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe ilkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisinin kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımını ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade eder.

28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde de;

Dağıtım tesisi: "İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımını için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları",

Bağlantı hattı: "Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG'den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG'den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı",

Bağlantı noktası: "İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını ifade eder." şeklinde tanımlanmıştır.

Nitekim adı geçen Yönetmelik'in "Dağıtım tesisi sınırları" başlıklı 15'inci maddesinde; "Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir." denilerek bağlantı noktası dâhil

olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla, alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. Görüldüğü üzere, hem alçak gerilim hem orta gerilim seviyesinden bağlı tüketicilere bağlantı noktasına kadar enerjinin getirilmesi (trafo dâhil) maliyeti dağıtım şirketine aittir.

Öte yandan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmelik'in 10/B maddesi 6'ncı fıkrasında; "Bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanacağı, altıncı fıkra kapsamındaki bağlantı hattının enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatlarının enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edileceği, aynı maddenin 8'inci fıkrasında ise "Meskûn mahal dışındaki 500 metreyi aşan OG bağlantı hatlarının, enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini koruyacağı ve bu süre sonunda dağıtım şebekesi kapsamına alınacağı, bağlantı hatlarının işletme ve bakımı, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir. Adı geçen Yönetmeliğin 37'inci maddesi üçüncü fıkrasında da, "Kullanıcı tarafından tesis edilmiş olan dağıtım tesislerinin işletme, bakım, onarımı dağıtım şirketince yapılır." denildiğinden söz konusu tesislerin kaydı olarak da müşterilati ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında "Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliğinin 10, 21 ve 37'nci maddelerinin özetle ifade ettiği durum; Tüketicinin kendi özel mülkiyet sınırları içinde (tüketim tesisinde) yer alan hiçbir trafo ve/veya teçhizattan dağıtım tesisi sahibinin (dağıtım şirketinin) sorumlu tutulamayacağı" şeklinde açıklama yapılmışsa da, adı geçen Yönetmeliğin 37'inci maddesinin 3'üncü bendinde "Kullanıcı tarafından tesis edilmiş olan dağıtım tesislerinin işletme, bakım, onarımı dağıtım şirketince yapılır." hükmü karşısında yapılan açıklamanın kabulü mümkün değildir. Anılan 37'nci madde hükmü bağlamında; "01.02.2019 tarihinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından yapılan yazılı açıklamada elektrik faturalarında yer alan dağıtım bedelinin yalnızca faturanın dağıtımı veya sayacın okunması bedeli olmadığı, enerjinin üretiminden nihai tüketiciye teslimine kadarki

süreçte oluşan tüm maliyetlerin bu rakamın içinde olduğu ve bu meydana enerjinin nihai tüketicilere sunulması kapsamındaki trafo tesis giderleri ile bu trafoların bakım giderlerinin tüketim faturalarına (% 30,8 oranında) dâhil olduğu " vurgulanmıştır. Buna göre trafo ve tesis giderleri ile bakım onarım giderlerinin dağıtım şirketi uhdesinde olması ve bu giderlerin ise tüketim faturalarına dahil edilerek tahsil edilmesi karşısında İdarece yapılan trafoların bedellerinin enerji dağıtım firmasından talep edilmesi, bu tesis ve trafoların devri yapılarak trafo bakım maliyetine katlanılmaması gerekmektedir. Aksi bir durumun nihai tüketiciye (İdareye) "mükerrer trafo tesis ve bakım bedeli" ödemesine sebebiyet vereceği açıktır.

Buna göre, enerji dağıtım şirketinin görev alanında olan trafo işletme,bakım ,onarım giderinin görevi olmadığı halde İdare bütçesinden karşılanması mümkün olmayıp, söz konusu giderlerin dağıtım şirketince karşılanması sağlanmalıdır.

BULGU 4: Parasal Limitler Dahilindeki Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Üniversite tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesindeki parasal limitler dahilinde yapılan harcamaların 2024 yılı toplamı Üniversitenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu aşmasına karşın Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hükmü yer almaktadır.

Üniversitenin 2024 yılı bütçesine yapım, mal ve hizmet alımları için toplam 332.803.668,17 TL ödenek konulmuş olup, yıl içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi çerçevesinde parasal limitlere tabi söz konusu alımlar için toplam 46.549.259,14 TL harcama yapılmıştır. Bu harcamalarda ödenek tutarının %10'u aşıldığı halde Kamu İhale Kurulundan izin alınmamıştır.

Sonuç olarak; parasal limitler dahilinde yapılan yapım, mal ve hizmet alımlarında %10 sınırının Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadan aşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; 2025 yılı ve sonraki mali yıllar için 4734 Kamu İhale Kanunu'nun 22. Maddesinde (d) bendi kapsamında yapılan mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin harcamaların limit kontrolü için bütçe takip raporlamalarının yapılmaya başlandığı, limitin aşılabacağına anlaşılması halinde Kamu İhale Kurulundan görüş alınacağı ifade edilmiştir.

BULGU 5: Teknik Zorunluluk Olmadığı Halde İdari Nedenlerle İş Artışı Yapılması

Sinop Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Binası Yapım İşinde, proje değişiklikleri yapılarak, mukayeseli keşif yapmak suretiyle bazı iş kalemlerinde imalat azalışları, bazı iş kalemlerinde imalat artışlarına ilişkin gerekçe raporlarının incelenmesi sonucunda bazı iş kalemlerinde yapılan değişikliklerin Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12/4 maddesinde aynen ;

“İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir.(Ek cümle: 08.08.2019-30856 R.G./22. md., yürürlük: 18.08.2019) Uygulama projelerinde değişiklik yapılması, 22 nci maddede yer alan esaslar göz önünde bulundurularak hesaplanacak bedel karşılığında, yükleniciden de istenebilir. Yüklenici, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır. Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderleri idare yükleniciye öder. Proje değişiklikleri işin süresini etkileyecek nitelikte ise yüklenicinin bu husustaki süre talebi de idare tarafından dikkate alınır.”

hükmü yer almıştır.

Genel Şartname hükmüne göre, **“proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde”** idare proje ve teknik belgelerde değişiklik yapabilir. Bunun dışında bu belgelerde değişiklik yapılarak iş artış ve eksilişlerine gidilmesi doğru değildir.

Bahsedilen işe ilişkin iş artış ve azalışlarına ilişkin gerekçe raporunda ise;

a-Mantolama malzemesi olarak belirlenen taş yünü imalatının Sinop ilinin iklim koşullarına uygun olmadığı gerekçesi ile azaltılarak yerine eps yapılması,

b-Binanın üst yönetim tarafından eğitim öğretim dönemine yetiştirilmesi istendiğinden, alçı panel imalatının azaltılarak yerine karolam asma tavan yapılması,

c- Binanın yeni eğitim öğretim dönemine yetişmesi amacı ile belediyece yapılması öngörülen asfalt imalatından vaz geçilerek yerine baskı beton yapılması,

d- Üst idare tarafından binadaki mahallerin değiştirilmesi ve ilave laboratuvarların yapılmasının istenmesi nedeniyle mekanik işlerde değişiklik yapılması,

gibi gerekçelere yer verildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen gerekçeler Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12'inci maddesinde sözü edilen "değişiklik yapılmadan işin bitirilmesinin fiilen imkansız olması" koşulu ile örtüşmemektedir. Ayrıca bu tür gerekçelerin öngörülemeyen işlerden olduğunu söylemek te mümkün değildir. Örneğin Sinop ilinin iklim koşulları ihale öncesinde de bilinmektedir. İhaleye hazırlık aşamasında bu hususun dikkate alınması, buna göre işin projelendirilmesi gerekmektedir. Asma tavan imalatlarında yapılan değişikliğin süre açısından idareye kazandıracığı zamanın da önceden hesaplanabilir olduğu muhakkaktır. Asfalt yerine beton imalatına dönülmesi uygulaması ile fakülte ve öğrenci sayısı bir veri iken, ilave laboratuvar yapılması ihale öncesinde gerekli çalışmaların titizlikle yapılmadığı kanaatini oluşturmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; yapım işlerinin birkaç yıl sürmesi nedeniyle oluşan yeni koşullar sonucunda iş artışının yapıldığı, bundan sonra yapılacak ihalelerde ve iş artışlarında bulgu konusu hususların dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, Sinop Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Binası Yapım İşinde bahsedilen gerekçelerle yapılan iş değişikliklerinin daha çok işin bitiş tarihinden önce 2024-2025 eğitim öğretim yılı açılışına yetiştirilmesi amacıyla yapıldığı, dolayısıyla anılan Şartnamede belirtilen işin tamamlanmasının fiilen imkansız olması şartını sağlamadığı anlaşılmaktadır. Bu tür ihtiyaçların ve ihtimallerin ihale öncesinde yapılan çalışmalarda net olarak hesaplanarak buna göre proje ve teknik belgelerin hazırlanması, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12'inci maddesine uygun olmayan değişikliklerden kaçınılması gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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