



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AMASYA 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	6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	6
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7. DENETİM BULGULARI	9
8. EKLER	19

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
Tablo 5: Kısımlara Bölünen İşlere Ait Örnekler	12

KISALTMALAR

TL : Türk Lirası

YÖKAK : Yüksek Öğretim Kalite Kurulu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Dönemsellik İlkesine Uygun Muhasebeleştirilmemesi
2. İhale Usulleri ile Temin Edilmesi Gereken İhtiyaçların Doğrudan Temin ile Satın Alınması
3. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
4. Yükseköğretim Kalite Kurulu Tarafından Görevlendirilen Dış Değerlendiricilerin Giderlerinin Üniversite Özel Bütçesinden Karşılanması

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.

Amasya Üniversitesi 2006 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

Amasya 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.

Üniversite bünyesinde; 9 fakülte, 1 yüksekokul, 3 enstitü, 8 meslek yüksekokulu ve 9 uygulama ve 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	91	36	127
Doçent	124	50	174
Doktor öğretim üyesi	249	122	371
Öğretim görevlisi	180	59	239
Araştırma görevlisi	90	116	206
Toplam	734	383	1.117

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idare	256	112	368
Sağlık	6	2	8
Avukatlık	2	-	2
Eğitim-öğretim	-	-	-
Teknik	56	33	89
Yardımcı	31	24	55
Sözleşmeli	40	6	46
İşçi	231	-	231
Toplam	622	177	799

Üniversitede 2024 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 1356’dır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

Gider Türü	Ödenek (TL)	Gerçekleşme (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	1.027.893.937,00	1.017.536.727,00	99
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	125.726.200,00	123.732.672,00	98
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	108.717.597,00	78.623.668,00	72
Cari Transferler	32.430.000,00	30.262.985,00	93
Sermaye Giderleri	81.371.601,00	80.762.549,00	99
Sermaye Transferleri	0	0	0
Toplam	1.376.139.335,00	1.330.918.601,00	97

2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 1.251.157.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 124.982.335,00 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 1.376.139.335,00 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %97'si olan 1.330.918.601,00 TL kullanılmıştır.

Personel giderlerinde 1.027.893.937,00 TL ödeneğin 1.017.536.727,00 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 125.726.200,00 TL ödeneğin 123.732.672,00 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 108.717.597,00 TL ödeneğin 78.623.668,00 TL'si, cari transferlerde 32.430.000,00 TL ödeneğin 30.262.985,00 TL'si, sermaye giderlerinde 81.371.601,00 TL ödeneğin 80.762.549,00 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2024 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus, Mevlana ve Farabi Değişim Programı, Kalkınma Ajansı destekleri ile Avrupa Birliği hibelerinden toplam 11.637.940,99 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

Gelir Türü	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.960.000,00	19.854.828,79	285
Alınan Bağış ve Yardımlar	1.230.585.000,00	1.302.568.551,00	106
Sermaye Gelirleri	0,00	0	0

Diğer Gelirler	13.612.000,00	15.982.822,76	117
Toplam	1.251.157.000,00	1.338.406.202,55	107
Gelirlerden Ret ve İadeler (-)		410.310,05	
Net Toplam	1.251.157.000,00	1.337.969.892,50	107

2024 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 1.251.157.000,00TL olan Üniversitenin, yıl sonunda gerçekleşen net bütçe geliri 1.337.969.892,50 TL'dir.

Dönem faaliyet geliri 1.383.053.101,85 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 436.310,05 TL, enflasyon düzeltmesi 2.837.338.977,99 TL ve faaliyet gideri 1.532.357.216,22 TL olan Üniversite, 2024 yılını 2.687.598.553,57 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

-Döner Sermaye İşletmesinin 2024 yılı gelir toplamı 7.385.653,28 TL, gider toplamı 5.958.315,80 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 1.427.337,48 TL kâr ile tamamlanmıştır.

-İktisadi İşletmenin 2024 yılı gelir toplamı 14.114.213,19 TL, gider toplamı 13.697.831,19 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem sonu 416.382,00 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 Kamu Mali Yönetim Bilişim 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali 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 yansıtmassından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. 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 yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, bazı birimlerde tanımlanmaması yönleriyle eksiktir, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber riskleri tam olarak belirlememesi nedeniyle bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak güncel olarak değerlendirmemesi nedeniyle bunlar yeterli değildir.

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, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

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, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 3’ü de doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Amasya 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: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Dönemsellik İlkesine Uygun Muhasebeleştirilmemesi

Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabındaki tutarların uzun vadeden kısa vadeye aktarımının dönem sonlarında yapılmaması nedeniyle, kıdem tazminatı karşılıklarının Bilançoda dönemsellik ilkesine uygun raporlanmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının niteliğinin düzenlendiği 291'inci maddesinde; söz konusu hesabın, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişinin düzenlendiği 292'nci maddesinde de; daha önceki yıllarda hesaplanarak uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabına kaydedilmiş tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca, aynı Yönetmelik'in 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının niteliğinin düzenlendiği 342'nci maddesinde; 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının işleyişinin düzenlendiği 343'üncü maddesinde; faaliyet döneminden sonraki yıllarda ödenecek kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği, kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Bu durumda, ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği kıdem tazminatlarının hesaplanarak ait olduğu mali yılda 630 Giderler Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi, dönem sonunda ise izleyen mali yılda ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilerek kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubuna aktarılması gerekmektedir.

Konuya ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğünün "Kıdem Tazminatı" konulu 20.05.2016 ve 9430 sayılı yazısında da, "...4- Daha önceki yıllarda hesaplanarak 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmiş tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği kamu idarelerince muhasebe birimlerine bildirilen tutarlar dönem sonlarında 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, 372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir." denilerek dönem sonunda gerekli kayıtların yapılabilmesi için, harcama birimlerinde izleyen faaliyet döneminde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının muhasebe birimine bildirilmesi gerektiği açıklanmıştır.

Yapılan denetimde, Kurumda istihdam edilen işçiler için 630 Giderler Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabına alacak kaydı yapılarak kıdem tazminatı karşılığı ayrıldığı, ancak yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda; 2024 mali yılı sonu itibarıyla muhasebe birimince harcama birimlerinden 2025 yılında toplam 1.684.783,04 TL ödeneceği bilgisinin alındığı , ancak yıl sonunda bu tutarın 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarım işlemi gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Söz konusu durum, Kurumun 2024 yılı mali tablolarında, 472 Kıdem Tazminatı

Karşılığı Hesabının izleyen mali yılda ödenmesi öngörülen toplam 1.684.783,04TL kıdem tazminatı karşılığı tutarları kadar fazla, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının aynı tutarda eksik görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresinin cevabında, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmasında dönemsellik ilkesine uygun olarak yıl sonunda gerekli işlemlerin ve 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, izleyen yılda ödenmesi gereken kıdem tazminatı karşılıklarının dönem sonunda ilgili harcama birimlerinden alınan bilgilere göre 472 Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabından 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktararak muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İhale Usulleri ile Temin Edilmesi Gereken İhtiyaçların Doğrudan Temin ile Satın Alınması

Üniversitenin ihtiyacı olan bir kısım mal ve hizmet alımları ile bakım ve onarım işlerinin birleştirilerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda sayılan ihale usullerinden birisiyle satın alınması yerine, parasal limitlerin altında kalacak şekilde parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle satın alındığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Uygulanacak İhale Usulleri" başlıklı 18'inci maddesinde; ihale usulleri olarak "Açık ihale", "Belli istekliler arasında ihale", "Pazarlık usulü" düzenlenmiş, Doğrudan temin yöntemi ise bir ihale usulü olarak sayılmamıştır. Bu yöntem, ağırlıklı olarak parasal değeri küçük ihtiyaçların ihalesiz olarak kolaylıkla temin edilmesini amaçlayan istisnai bir alım şekli olarak Kanunda düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesine göre, büyükşehir belediyesi sınırları dışında bulunan idarelerin 207.453,00 TL'yi (2024 yılı için) aşmayan ihtiyaçları doğrudan temin yöntemiyle satın alınabilmektedir. Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ilân yapma, teminat alma, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterli kurallarını arama zorunluluğu bulunmamaktadır. İhale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilmektedir.

Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise; kamu ihalelerinde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin sağlanması ve ihtiyaçların uygun şartlarla ve

zamanında karşılanmasının esas olduğu, yine kamu ihalelerinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu düzenlenmiştir.

Üniversitenin ihtiyacı olan bir kısım mal ve hizmet alımları ile bakım ve onarım işlerinin, Kanunda sayılan temel ihale usulleri yerine, belirli alımlar için getirilen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle satın alınmasının, Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen ihalelerde saydamlığın, rekabetin ve eşit muamelenin sağlanması ilkelerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki tabloda mevcut ihale usullerinden birisiyle satın alınması gerekirken kısımlara bölünerek doğrudan temin yoluyla satın alınan işlere ait örnekler gösterilmiştir.

Tablo 5: Kısımlara Bölünen İşlere Ait Örnekler

FİRMA	TARİH	YAPILAN İŞ	TUTAR (TL)
FİRMA 1	27.02.2024	Muhtelif Yapım İşleri	165.000,00
	24.04.2024	Muhtelif Yapım İşleri	200.000,00
FİRMA 2	08.05.2024	Muhtelif Malzeme Alım İşleri	200.005,00
	13.07.2024	Muhtelif Malzeme Alım İşleri	26.000,00
	05.09.2024	Muhtelif Malzeme Alım İşleri	200.000,00
FİRMA 3	04.01.2024	Asansörlerin Tamir, Bakım ve Onarım İşleri	69.000,00
	04.01.2024	Asansörlerin Tamir, Bakım ve Onarım İşleri	69.000,00
	04.01.2024	Asansörlerin Tamir, Bakım ve Onarım İşleri	69.000,00

	04.01.2024	Asansörlerin Tamir, Bakım ve Onarım İşleri	68.600,00
	22.01.2024	Asansörlerin Tamir, Bakım ve Onarım İşleri	101.350,00
	04.12.2024	Asansörlerin Tamir, Bakım ve Onarım İşleri	199.750,00
FİRMA 4	05.01.2024	Muhtelif Yapım İşleri	46.400,00
	15.02.2024	Muhtelif Yapım İşleri	82.500,00
	15.05.2024	Muhtelif Yapım İşleri	207.000,00
	08.11.2024	Muhtelif Bakım Onarım İşleri	100.000,00

Kamu İdaresi tarafından bulguda yer alan tespite katılmış, düzeltme işlemlerine başlanıldığı bilgisi verilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, 4734 sayılı Kanun uyarınca, kamu ihalelerinde rekabetin ve katılımın yeteri kadar sağlanabilmesi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanabilmesi için öncelikle benzer nitelikte olan ve aynı yüklenici tarafından temin edilebilecek alımların birleştirilerek Kanunda yazılı ihale usullerinden birisiyle satın alınması gerekmektedir.

BULGU 3: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Üniversitede istihdam edilen işçilerin bir kısmının yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde yıllık iznin işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; işverenlerin 15'inci maddede belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak kurul yerine geçenlere danışmak suretiyle yürütülen işlerin niteliğine göre ücretli izinlerin her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği belirtilmiştir. Bahsedilen Yönetmeliğin 10'uncu maddesinde, işverenin nisan ayı ile ekim ayı sonu arasındaki süre içinde işçilerin tümüne veya bir kısmına toplu izin uygulayabileceği ile ilgili düzenleme yer almaktadır.

Ayrıca 2024/7 sayılı tasarruf tedbirlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, ilgili yıl içerisinde kullanılacağı, ayrıca, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde dinlenmenin bir anayasal hak olduğu, bu haktan vazgeçilemeyeceği, işveren tarafından sürekli yıllık iznin verilmesi gerektiği, iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı izinlerinin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden yıllık izin ücreti olarak kendisine veya hak sahiplerine ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla yıllık izinlerin yıllar itibarıyla kullanılmayarak biriktirilmesi yıllık iznin amacına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği hükmü yıllık izin sürelerinin kullanılmayarak biriktirilmesine yönelik bir esneklik olarak görülemez. Bu hükmün amacı, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçilerin mağduriyetinin önlenmesidir.

Yapılan incelemede, Üniversitede 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilen işçilerden 32 kişinin 60 ile 100 gün arası, 6 kişinin ise 100 ile 250 gün arası kullanılmayan izin sürelerinin bulunduğu tespit edilmiştir. Üniversite bünyesinde çalışan işçilerin izinlerinin yukarıdaki hükümlere istinaden belli bir dönem belirlenerek kullandırılmaması, izinlerin birikmesine yol açmaktadır. Biriken bu izinler gelecekte işçilerin emekli olması veya iş sözleşmesinin son bulması durumunda işçilerin son ücreti esas alınarak hesaplanacak toplu izin ücreti ödemelerine dönüşeceğinden Üniversitenin mali yük ile karşı karşıya kalması riskini doğuracaktır.

Kamu idaresi cevabında, izinlerin kullandırılmasını sağlamak amacıyla gerekli önlemlerin alınacağını belirtmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalara göre, işçilerin yıllık izinlerinin hak kazandıkları yıl içinde kullandırılması esas olup, geçmiş yıllara ait izinlerinin ise birikmeye yol açmayacak şekilde, hizmet gereklerine göre planlanıp kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 4: Yükseköğretim Kalite Kurulu Tarafından Görevlendirilen Dış Değerlendiricilerin Giderlerinin Üniversite Özel Bütçesinden Karşılanması

Dış Değerlendirme Programı kapsamında Yükseköğretim Kalite Kurulu (YÖKAK) tarafından görevlendirilen ve Üniversitede çalışmalar yapan dış değerlendiricilerin toplam 94.000TL tutarlı ulaşım, yurt içi geçici görev yolluğu gündelikleri ve konaklama giderlerinin Üniversite tarafından karşılandığı tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Yükseköğretim Kalite Güvencesi Sistemi ve Yükseköğretim Kalite Kurulu" başlıklı Ek 35'inci maddesinde; Yükseköğretim Kalite Güvencesi Sistemi düzenlenmiş, bu sistemin, yükseköğretim kurumlarının eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ile idari hizmetlerinin iç ve dış kalite güvencesi, akreditasyon süreçleri ve bağımsız dış değerlendirme kurumlarının yetkilendirilmesi süreçlerine ilişkin esasları içerdiği belirtilmiş, bu kapsamda anılan hizmetleri yerine getirmek üzere idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yükseköğretim Kalite Kurulunun kurulması öngörülerek Kurulun çalışma usul ve esasları ile yükseköğretim kurumlarında kalite güvence sistemlerinin kurulması, iç ve dış değerlendirme süreçleri, yükseköğretim kurumlarında kurulacak kalite komisyonları, kalite değerlendirme tescil belgesinin alınması, Kuruldaki Genel Sekreterliğin çalışma usul ve esasları ve yapısı ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer

hususların Yükseköğretim Kalite Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

2547 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yükseköğretim Kalite Güvencesi ve Yükseköğretim Kalite Kurulu Yönetmeliği'nin "Kalite güvencesi ve iyileştirme çalışmaları kapsamındaki harcamalar" başlıklı 25'inci maddesinde; bu Yönetmelik kapsamında, yükseköğretim kurumları tarafından gerçekleştirilecek çalışmalara ilişkin her türlü harcamanın, yükseköğretim kurumlarının bütçelerine ilgili konuda tahsis edilecek ödenekle karşılanacağı, Vakıf yükseköğretim kurumlarının da bu Yönetmelik kapsamında yapılacak çalışmalar için bütçesinde yeterli ödenek ayıracağı belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 25'inci maddesinde yer alan hükme paralel olarak Yükseköğretim Kalite Kurulu Kurumsal Dış Değerlendirme Yönergesinin "Harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesinde de; yükseköğretim kurumlarında gerçekleştirilecek olan dış değerlendirme sürecine ilişkin her türlü harcamanın, ilgili yükseköğretim kurumunun bütçesinden karşılanacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yönetmelik ve yönergelerle, 2547 sayılı Kanun'un Ek 35'inci maddesinde öngörülmeyen bir ödeme türü ihdas edilmiştir. Oysa ki, diğer harcama türlerinde olduğu gibi, kalite güvence sistemi yürütücülerince yapılacak harcamaların Üniversitelerce karşılanabilmesi için Kanun'da açık bir dayanak bulunması gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; kamu gideri: kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderler şeklinde tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un bu hükmüne göre; bir giderin yapılabilmesi, ancak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin açık bir hükmü ile olabilecektir. Yönetmelik, yönerge gibi alt hukuki metinlerle yapılan düzenlemelerle yeni bir harcama türünün ihdas edilmesi mümkün olmadığı gibi alt hukuk normlarının da üst hukuk normlarına aykırı olmaması gerekir. Yukarıda belirtilen Ek 35'inci maddede; Dış Değerlendirme Programı kapsamında Üniversitede çalışmalar yapan Yükseköğretim Kalite Kurulu üyelerinin giderlerinin Üniversite tarafından ödenebileceğine ilişkin bir düzenleme ve yönetmelikle düzenlenebilecek konular arasında da bu türden bir ödeme bulunmamaktadır. 2547 sayılı Kanun'un ilgili maddesinde, Yükseköğretim

Kalite Kurulunun gelirleri ve personelin özlük haklarına ilişkin çeşitli mali hükümler öngörülmüş ancak Yükseköğretim Kalite Kurulu tarafından görevlendirilen değerlendircilerin giderlerinin Üniversite bütçesinden karşılanabileceğine dair herhangi bir mali hükme yer verilmemiştir.

Üniversite, dış denetim kurumlarının faaliyetlerinden yarar sağlamakta ise de buna dayanılarak dış denetim personelinin giderlerinin Üniversite bütçesinden karşılanabilmesi mümkün değildir. Nitekim idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurum olan YÖKAK'ın, kanunda 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 Resmî 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 ifade edilmiştir.

Ayrıca, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler kurulu" başlıklı 27'nci maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulacağı belirtilmesine karşın mali hüküm içeren söz konusu Yönetmelik bu görüşü almak üzere Sayıştaya gönderilmemiştir.

Kamu idaresinin cevabında, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun harcırahın hizmetin taalluk ettiği kurum bütçesinden ödeneceğine ilişkin 57'nci maddesi hükmü dikkate alınarak söz konusu giderlerin Üniversite tarafından karşılandığı ifade edilmiştir. Yukarıda da ayrıntılı açıklandığı üzere, YÖKAK'ın faaliyet alanı Yükseköğretim Kalite Güvencesi Sistemi kapsamında 2547 sayılı Kanunda belirtilen hizmetleri yürütmek olup, kuruma bu hizmetlerde kullanmak üzere bütçe tahsis edilmektedir. Dolayısıyla YÖKAK tarafından yükseköğretim kurumlarında kalite güvencesi sistemi hizmetlerini yürütmek üzere görevlendirilen dış değerlendiricilerin harcırah giderleri de kurumun faaliyet alanı kapsamında yaptığı giderler olduğundan, YÖKAK bütçesinden karşılanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, toplam 94.000 TL tutarlı YÖKAK dış değerlendirci giderlerinin Üniversite bütçesinden ödenmesinin kanuni dayanğı bulunmamakta olup, üst hukuk normlarına aykırı düzenlemeler içeren Yükseköğretim Kalite Güvencesi ve Yükseköğretim Kalite Kurulu Yönetmeliğinin mevzuata uygun olarak düzenlenmesi ve Sayıştaya istişari görüş için gönderilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Mevcut İhale Usullerinden Birisiyle Satın Alınabilecek İşlerin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Satın Alınması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı denetimlerine ilişkin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale usullerinden biriyle satın alınması gereken iş ve işlemlerin doğrudan temin yöntemiyle alımlarının gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Bu nedenle ilgili husus bulgu konusu yapılmıştır.