



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE SAĞLIK ENSTİTÜLERİ BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Personelin Kadro Unvanları ve İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı	6
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması	6
Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması	7

KISALTMALAR

GETAT	Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Enstitüsü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TÜSEB	Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı
TÜSPE	Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Aziz Sancar Eğitim ve Araştırma Enstitüsü'nün Faaliyette Bulunduğu Taşınmazın Tahsis Durumunun Belirli Olmaması
2. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Tarafından Aktarılan Proje Ödeneğinin Emanet Hesapta Bekletilmesi
3. Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Enstitüsü'nün Tam Olarak Faaliyete Geçmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı (TÜSEB), 19.11.2014 tarih ve 29187 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6569 sayılı Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurulmuştur.

09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 6569 sayılı Kanun’un teşkilat ve personel yapısına ilişkin maddeleri ilga edilmiş olup, bu maddelere ilişkin hususlar, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 663 ila 678’inci maddelerinde yeniden düzenlenmiştir.

TÜSEB’in görevleri, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 666’ncı maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre görevleri şunlardır:

a) Cumhurbaşkanının sağlık bilimi ve teknolojileri konusunda aldığı kararları uygulamak veya bu kararların uygulanmasında eşgüdüm sağlamak.

b) Ar-Ge yapmak, Ar-Ge’lere malî ya da bilimsel destek sağlamak, bunları koordine etmek, teşvik etmek, izlemek, bu amaçla program ve projeler geliştirmek.

c) Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri tarafından Ar-Ge’lerin yapılmasını veya yaptırılmasını sağlamak, bunları desteklemek, teşvik etmek, işbirliği yaparak ortak projeler yürütmek.

ç) Sağlık bilimi ve teknolojilerindeki gelişme, buluş ve yeniliklerin sağlık hizmetlerinde kullanımına ve yaygınlaştırılmasına, toplum ve bireyin sağlık düzeyinin yükseltilmesine dönük Ar-Ge yapmak ve/veya yaptırmak, bu maksatla Ar-Ge merkezleri ve ihtiyaç duyulan diğer birimleri kurmak veya kurdurmak.

d) Ar-Ge sonucu üretilen veya geliştirilen aşı, ilaç, tıbbi cihaz ve ürün ile teşhis ve tedaviye yönelik teknik ve yöntemlerin üretimini, tanıtımını, kullanılmasını ve bunlardan yararlanılmasını sağlamak, bu maksatla ilgili sektörlerle işbirliği ve ortaklıklar yapmak; elde edilen çıktıların ticari değere dönüştürülmesini ve bu alanlardaki girişimciliği desteklemek; Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde hibe niteliğinde ve/veya

geri ödemeli destekler vermek ve ön ödemede bulunmak; Bakanın onayı üzerine bu amaçlarla yurt içinde ve/veya yurt dışında şirket kurmak ve/veya kurulmuş şirketlere ortak olmak, kurulmuş şirketlerde imtiyazlı pay sahibi olmak.

e) Görev alanına giren hususlarda Bakanlık ve bağlı kuruluşları tarafından talep edilen işleri Yönetim Kurulu kararı ile yapmak veya yaptırmak.

f) Bakanlık bağlı kuruluşları, yükseköğretim kurumları ve özel kesim ile işbirliği içerisinde sağlık hizmetlerinde kalite ve akreditasyon kurallarının belirlenmesinde Bakanlığa bilimsel katkı sağlamak, sağlık hizmetlerinin akreditasyonu hariç olmak üzere Türk Akreditasyon Kurumuna ilişkin Bölümün hükümleri saklı kalmak kaydıyla ulusal ve uluslararası düzeyde sağlık kuruluşlarını akredite etmek, uluslararası ve bölgesel akreditasyon birlikleri ve örgütleri ile diğer ülkelerin akreditasyon kuruluşlarıyla karşılıklı tanıma anlaşmaları yapmak.

g) Teşhis ve tedavi standartlarının oluşturulmasına ve yeni tedavi yöntemlerinin geliştirilmesine katkıda bulunacak Ar-Ge yapmak veya yaptırmak.

ğ) Sağlık bilimi ve teknolojilerindeki gelişmelerin uygulamaya aktarılması, Ar-Ge'nin özendirilmesi maksadıyla seminer, sempozyum, kurs, konferans ve benzeri etkinlikler ve sertifika ile değerlendirilecek eğitim ve öğretim programlarını düzenlemek ve uygulamak.

h) Görev alanına giren faaliyetlerle ilgili danışmanlık hizmeti vermek ve görüş bildirmek.

ı) Fikri mülkiyet haklarını koruyacak ve geliştirecek şekilde ulusal ve uluslararası literatür ve patentleri takip etmek, yeni patent başvuru alanlarını keşfetmek ve gerçekleştirmek, araştırmacılar adına bu süreçleri gerektiğinde karşılıksız olarak yürütmek, fikri haklar, lisans ve bilgi aktarımı amacıyla girişimlerde bulunmak, satın almak, satmak ve ortaklık yapmak.

i) Uluslararası kurum ve kuruluşların sağlık bilim ve teknolojisi alanındaki gelişmelerle ilgili yayınlarını takip etmek, gerekli görülenleri tercüme ettirerek yayımlamak, görev ve faaliyet alanı ile ilgili yayınlar yapmak.

j) Bilim insanlarının ve araştırmacıların yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri için imkânlar sağlamak; bu amaçla ödüller ve burslar vermek, öğrenim sırasında ve sonrasında üstün başarısıyla kendini gösteren gençleri izleyerek onların yetiştirme ve gelişmelerine yardım etmek.

k) Bu Bölüm ve ilgili diğer mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek amacıyla teknopark, kuluçka merkezi, teknoloji merkezi, teknoloji transfer ofisleri, proje geliştirme ve bilgi aktarım merkezleri, bilim merkezi, bilim parkı ve benzerlerini kurmak ve bu amaçla faaliyet gösteren üniversiteleri desteklemek, destek programları oluşturmak, işbirliği ağları ve kümelenme faaliyetlerini desteklemek, proje pazarı, bilim fuarı, yarışma ve benzeri etkinlikleri düzenlemek ve desteklemek, ödül ve teşvik ikramiyesi vermek, Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde teminatlı veya teminat alınmaksızın hibe ve/veya kredi olarak sermaye desteği vermek ve ön ödemede bulunmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Teşkilat Yapısı

TÜSEB'in ilgili olduğu bakanlık Sağlık Bakanlığıdır. TÜSEB kamu tüzel kişiliğini, bilimsel ve idari özerkliği haiz, özel bütçeli bir kamu kurumudur. Merkezi İstanbul'dadır. TÜSEB bünyesindeki Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü (TÜSPE), 25.03.2017 tarih ve 30018 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı (2017/9860) ile kurulmuş olup merkezi Ankara'dır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 665'inci maddesi ile Yönetim Kuruluna farklı illerde enstitüler, araştırma merkezleri ve benzeri birimler açma; merkezin ve mevcut birimlerin yerini değiştirme yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede; Yönetim Kurulunun 12.12.2019 tarihli toplantısında; merkezin Ankara'ya taşınmasına, TÜSEB bünyesinde Sağlık Verileri Araştırma ve Yapay Zekâ Uygulamaları Enstitüsü ile Türkiye Aşı Enstitüsü'nün kurulmasına karar verilmiştir.

TÜSEB, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 666'ncı maddesinde yazılı görevlerini aşağıda sayılan organları vasıtasıyla yürütmektedir:

Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Bakanın başkanlığında; Bakan Yardımcısı, Başkan, Bakan tarafından seçilecek iki üye, Yükseköğretim Kurulundan iki üye ile iki enstitü başkanı olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşur. Seçilen üyelerin görev süresi iki yıldır. Üye enstitü başkanları dönüşümlü olarak ikişer yıl için enstitülerin kuruluş tarihi esas alınarak belirlenir.

Başkanlık Teşkilatı

Başkanlık; Başkan, Genel Sekreterlik ve Başkana bağlı olarak faaliyet gösteren enstitülerden oluşur.

Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik; TÜSEB'in idari, mali, bilgi sistemleri, hukuk ve diğer destek hizmetlerini yürütmek üzere kurulacak birimlerden oluşur. Bu birimler ilgili kurumların görüşü üzerine, Yönetim Kurulunun onayı ile Başkanlıkça çıkarılan Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelik'le belirlenmiştir. Genel Sekreter, verilen görevlerin yerine getirilmesinden Başkana karşı sorumludur.

Genel Sekreterlik; TÜSEB'in ve Başkanlığın idari, mali, bilgi sistemleri, hukuk ve diğer destek hizmetlerini yürütmek üzere aşağıdaki birimlerden oluşur:

- a) Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı,
- b) Proje Yönetimi ve Destek Daire Başkanlığı,
- c) Dış İlişkiler Daire Başkanlığı,
- ç) Bilgi Sistemleri ve İstatistik Daire Başkanlığı,
- d) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı,
- e) Hukuk Müşavirliği,
- f) Basın ve Tanıtım Müşavirliği,
- g) Özel Kalem Müdürlüğü.

TÜSEB Bünyesindeki Enstitüler;

- a) Türkiye Kanser Enstitüsü,
- b) Türkiye Biyoteknoloji Enstitüsü,
- c) Türkiye Anne, Çocuk ve Ergen Sağlığı Enstitüsü,
- ç) Türkiye Halk Sağlığı ve Kronik Hastalıklar Enstitüsü,
- d) Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Enstitüsü,

- e) Türkiye Sağlık Hizmetleri Kalite ve Akreditasyon Enstitüsü,
- f) Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü.
- g) Türkiye Sağlık Verileri Araştırma ve Yapay Zekâ Uygulamaları Enstitüsü
- h) Türkiye Aşı Enstitüsü

1.2.2 İnsan Kaynakları

TÜSEB'e 6569 sayılı Kanun'un mülga ek 1 sayılı cetvelde toplam 400 adet işçi kadrosu öngörülmüş, bu kadroların 65 tanesi dolu olup 335 adet kadro boştur. Bununla birlikte 703 sayılı KHK'nın geçici 11'inci maddesinde, Genel Kadro ve Usulüne İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi eki cetveller yürürlüğe girinceye kadar ilgili mevzuatı uyarınca kurumlara ihdas edilmiş olan işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonlarının geçerliliğini koruyacağı öngörülmüştür. Henüz, Genel Kadro ve Usulüne İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi eki cetveller yürürlüğe girmemiştir.

İstanbul'da geçici görevli personel dâhil bir Başkan, bir Genel Sekreter, iki Enstitü Başkanı olmak üzere toplam 70 personel görev yapmaktadır. TÜSEB'in Ankara/Mamak'ta bulunan Aziz Sancar Araştırma Merkezi'nde biri Enstitü Başkanı olmak üzere toplam 6 personel görev yapmaktadır. Ayrıca TÜSEB ve Erciyes Üniversitesi Aşı Araştırma ve Geliştirme Uygulama ve Araştırma Merkezi işbirliğinde devam eden Kırım-Kongo Kanamalı Ateşi Virüsünün Epidemiyolojisi, Moleküler Karakterizasyonu, Antijen ELISA Geliştirilmesi ve Koruyucu Aşı Çalışmalarını yürütmek üzere TÜSEB'in 5 (beş) personeli Kayseri İlinde görev yapmaktadır.

Ayrıca, 696 sayılı KHK kapsamında Başkanlıkta sürekli işçi kadrosunda görev yapan 3 güvenlik personeli ve 3 geçici güvenlik personeli İstanbul ilinde görev yapmakta olup, TÜSEB bünyesinde 2019 yılı Aralık ayı itibariyle 87 personel görev yapmaktadır.

TÜSEB personelinin kadro unvanlarına ve istihdam şekillerine göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 1: Personelin Kadro Unvanları ve İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı

Kadro Unvanı	Belirsiz Süreli Sözleşmeli (Açıktan)	Belirli Süreli Sözleşmeli (Kamu Kurumundan Aylıksız İzinli Olarak Görevlendirilenler ve Açıktan dahil)	Kurumlar arası Görevlendirme (Aylıklı)	Kurumlar arası Görevlendirme (Aylıksız)	Fiili Çalışanlar Toplam (Görevlendirme Dahil)
Başkan	0	0	1	0	1
Başkan Yardımcısı	0	0	0	0	0
Enstitü Başkanı	0	2	1	0	3
Genel Sekreter	0	0	1	0	1
Akademisyen (Profesör ve Doçent)	0	0	2	0	2
Araştırmacı (Doktora derecesine sahip)	4	3	0	0	7
Uzman (Yüksek Lisans derecesine sahip)	8	14	4	2	28
İdari, Teknik ve Sağlık	26	5	7	1	39
Güvenlik Personeli	3	0	3	0	6
TOPLAM	41	24	19	3	87

1.3 Mali Yapı

Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Özel Bütçeli Diğer Kurumlar cetvelinde yer alan bir kamu idaresidir. TÜSEB'in bütçesi, bir yıllık kaynak ve kullanım tahminleri ve gerçekleştirmelerinden oluşur ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından hazırlanır. TÜSEB bütçe kullanımlarını; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımları, diğer cari harcamalar, cari transferler, sermaye giderleri ve sermaye transferleri oluşturmaktadır.

TÜSEB faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 50.136.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Yıl içerisinde yapılan ekleme ve düşme işlemlerinden sonra toplam bütçe ödeneği 50.383.000,00 TL olmuş, 2019 yılı sonu itibarıyla bu ödenekten 12.978.535,90 TL harcama gerçekleşmiştir.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Giderlerin Türü	Ödenek (TL)	Bütçe Gerçekleşmesi (TL)
01 Personel Giderleri	14.650.000,00	9.105.005,28
02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.785.000,00	1.361.468,92
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.568.000,00	978.921,86
05 Cari Transferler	429.000,00	212.362,63
06 Sermaye Giderleri	7.590.000,00	1.320.777,21
07 Sermaye Transferleri	5.361.000,00	0,00
Toplam	50.383.000,00	12.978.535,90

2019 yılı bütçe giderlerinin toplam harcama içindeki paylarına bakıldığında, toplam harcamanın %70,15'lik kısmını Personel Giderleri, %10,49'luk kısmını Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, %7,54'lük kısmını Mal ve Hizmet Alım Giderleri, %1,64'lük kısmını Cari Transferler ve %10,18'lik kısmını ise Sermaye Giderleri oluşturmaktadır.

TÜSEB'in gelirleri; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Gelirlerin Türü	Planlanan Gelir (TL)	Gerçekleşen Gelir (TL)
03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.502.000,00	198.898,52
04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	46.234.000,00	32.446.000,00
05 Diğer Gelirler	1.400.000,00	2.517.592,41
Toplam	50.136.000,00	35.162.490,93

2019 yılı için 50.136.000,00 TL gelir planlanmış ancak toplam 35.162.490,93 TL gelir elde edilmiştir. Gelirlerin % 92,27'si Hazine Yardımı, % 0,57'si Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Mal ve Hizmet Satış Gelirleri) ve % 7,16'sı Diğer Gelirlerden oluşmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

TÜSEB, mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında; *"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur" denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49'uncu ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile

garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; "*Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir*" hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

"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 sıralanmıştır;

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığında, iç kontrol süreçleri 29.09.2017 tarihi itibarıyla başlatılarak 16.10.2017 tarihinde "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu", "İdare Risk Koordinatörü ve Birimlerin Risk Sorumluları" ve "İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu" belirlenmiştir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gereğince Etik Komisyonu oluşturulmuştur. Etik konusunda mevcut durumun tespiti yapılarak personele etik eğitimi verilmiş ve etik sözleşme imzalatılmıştır. 26.01.2018 tarihinde "İç Kontrol Rehberi ve Uyum Eylem Planı", İç Kontrol Uyum Eylem Planı Yönlendirme Komitesine sunulmuş ancak 15.06.2018 tarihi itibarıyla TÜSEB Başkanı'nın görev süresi dolması nedeniyle süreç tamamlanamamıştır.

27.05.2019 tarihinde TÜSEB Başkanı ve Genel Sekreterinin göreve başlaması neticesinde İç Kontrol Yönlendirme Kurul üyeleri ve İç Kontrol Hazırlama Grubu üyeleri yeniden belirlenmiş ve iç kontrol süreçleri yeniden başlatılmıştır.

Başkanlığın, iç kontrol sisteminin kurulması ile ilgili olarak çalışmaları bulunmakla birlikte, sistemi yapılandırma çalışmaları 2018 yılında hazırlanan ve uygulamaya geçemeyen taslak iç kontrol eylem planıyla hazırlık aşamasında kalmıştır.

Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla harcama sonrası kontrol görevini yürütmek üzere oluşturulması gereken iç denetim birimi oluşturulmamıştır.

Bu itibarla, İdarenin yönetim kadrosundaki eksiklikler nedeniyle iç kontrol sistemini tam olarak işlevsel hale getiremediği ve bu sistemin kurulmasına ilişkin çalışmaların devam ettiği anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Aziz Sancar Eğitim ve Araştırma Enstitüsü'nün Faaliyette Bulunduğu Taşınmazın Tahsis Durumunun Belirli Olmaması

Ankara/Mamak'ta İdare tarafından kullanılmakta olan taşınmazın tahsis durumunun, İdarenin menfaatleri açısından (özellikle de başka bir yerleşkeye taşınma ya da başka bir bina kiralanması mecburiyetinde kalınmaması amacıyla) belirli hale getirilmesi ihtiyacı söz konusudur.

Mamak Belediyesi, Belediye Meclisi'nin 06.01.2013 tarih ve 74 sayılı kararı ile (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi 4'üncü fıkrası hükmüne göre);

Ankara ili Mamak İlçesi Küçükkayaş İmar Mahallesinde bulunan 51927 ada 3, 4 ve 5 parseller ile 52215 ada ve 1 parsel üzerinde bulunan taşınmazını, Sağlık Bilimleri Yüksek Teknoloji Araştırma Vakfına (üniversite yapımı için) 25 yıllığına bedelsiz olarak tahsis etmiştir.

Belediye tarafından söz konusu taşınmazın tahsisi ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'ndan onay alınmış ve Vakıf lehine yapılan söz konusu tahsis işlemi 12.06.2013 tarihinde tapu kayıtlarına da tescil edilmiştir.

Vakıf ile yapılan bir protokol kapsamında bahsi geçen taşınmaz üzerine Dışkapı Eğitim ve Araştırma Hastanesi tarafından sözleşme tarihi 18.02.2014, geçici kabul tarihi 10.10.2015 ve sözleşme bedeli 7.029.000,00-TL olan bir araştırma merkezi hizmet binası

yaptırılmıştır.

Ancak, 15.07.2016 tarihinden sonra adı geçen Vakfın tüzel kişiliğine son verildiğinden, aynı taşınmazlar Mamak Belediyesi tarafından 31.07.2017 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesindeki,

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

..." hükme uygun olarak, Sağlık Bakanlığı'na (Dışkapı Yıldırım Beyazıt Eğitim ve Araştırma Hastanesi'ne) 25 yıllığına bedelsiz olarak tahsis edilmiş ve bu işlem de tapu kayıtlarına derç edilmiştir.

İdarenin Sağlık Bakanlığı'na gönderdiği 19.07.2017 tarih ve 768 sayılı yazısına istinaden, Bakanlık tarafından İdareye gönderilen 21.07.2017 tarih ve 19896031-755-99-987 sayılı cevabi yazıda;

Söz konusu taşınmazlar üzerindeki bina ve müstemilatın bahsedilen süre (25 yıla tamamlanacak süre) boyunca TÜSEB hizmetlerinde kullanılması amacıyla tahsisinin uygun görüldüğü belirtilmektedir.

Yazışmalardan anlaşıldığı üzere;

-15.07.2016 tarihinden sonra adı geçen Vakfın tüzel kişiliğine son verilmiş olmasına ve aynı taşınmazların tahsis, kullanım ve kullandırma vb işlemler bakımından yasal yetki, taşınmazların sahibi olan Mamak Belediyesi'ne tekrar intikal etmiştir.

-Mamak Belediye Meclisi'nin 31.07.2017 tarihindeki 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer alan tahsis yetkisini tekrar kullanmasından önce Sağlık Bakanlığı tarafından, resmen tekrar kendisine tahsis edilmemiş olan bir taşınmazı, ilgili kuruluşuna (TÜSEB' e) kullanım amacıyla 21.07.2017 tarihinde "tahsisi" söz konusudur.

Bununla birlikte, 2017 yılından bu tarihe kadar, söz konusu taşınmaz üzerindeki Aziz Sancar Eğitim ve Araştırma Enstitüsü binasının elektrik, su ve doğal gaz giderleri ile güvenlik personeli ihtiyacı Hastane bütçesinden karşılanmaktadır.

Söz konusu taşınmazlar ve bunlar üzerindeki yapının (Enstitü binasının) mülkiyeti, tahsisi, kullanımını veya kullandırılması ile ilgili işlem ve süreçler çerçevesinde:

Sağlık Bakanlığı (ve/veya Hastane) ile İdare arasında ya da bunlarla diğer muhataplar/kişiler arasında gelecekte ortaya çıkması muhtemel hukuki ve diğer sorunları önlemek amacıyla; Sağlık Bakanlığı ile Mamak Belediyesi arasında mutabakat sağlanarak söz konusu taşınmazlar ve Enstitü binasının tahsis durumunun netleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Tarafından Aktarılan Proje Ödeneğinin Emanet Hesapta Bekletilmesi

Sağlık Bakanlığı'na bağlı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu bütçesinden, ONKOGEN projesine ilişkin olarak TÜSEB'e aktarılan ödenek 2016 tarihinde bugüne kadar emanet hesapta bekletilmiş ve projede herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır.

Sağlık bilim ve teknolojileri alanında; Türkiye'nin rekabet gücünü artırmak, ülkemizin ileri teknoloji ve inovasyon ihtiyacını karşılamak, yeni ürünlerin üretimini ve var olanların geliştirilmesini sağlamak, araştırmacılara bilimsel ortam temin etmek, kamu hukuku ve özel hukuk tüzel kişileri ile iş birliği yaparak bilimsel araştırmalar yapmak, yaptırmak, bu araştırmaları koordine etmek, teşvik etmek, Ar-Ge'lere katkı sağlamak, sağlık bilim ve teknoloji kültürü ile ekosistemlerin geliştirilmesinde öncülük yapmak, sağlık hizmetlerinde akreditasyon faaliyetlerini yürütmek üzere 19.11.2014 tarih ve 6569 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Kanun'un 40'inci maddesi ile 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelin "B) Özel Bütçeli Diğer İdareler" bölümüne eklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'da yer alan bu düzenleme, harcamaların mali mevzuata uygun olması yanında kamu kaynaklarının kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını da öngörmekte ve mali işlem sürecinde görev alan personeli kaynakların bu doğrultuda (etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak) kullanılmasından sorumlu tutmaktadır.

Kanun'da yer verilen ekonomiklik ve verimlilik kavramları mal ve hizmet üretirken kaynakların ne kadar iyi kullanıldığıyla, etkinlik kavramı ise başlangıçta ortaya konan amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığıyla ilgilidir. Dolayısıyla, yürütülecek projelerde kaynakların kullanılmasında bu kavramların içerdiği anlamlar çerçevesinde hareket edilmelidir.

Yapılan incelemede;

- 2015 yılında Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu tarafından takibi yapılan "Onkogen Projesi" 24.12.2015 tarihli bakan oluru ile Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığına devredildiği ve bu çerçevede 04.01.2016 tarihinde 13.619.000,00 TL tutarındaki ödeneğin İdare hesaplarına alınarak emanet hesaplara kaydedildiği,

- TÜSEB Yönetim Kurulunun 25.02.2016 tarihli toplantısında "ONKOGEN Projesinin" isminin "Türkiye Kanser Gen Projesi" olarak değiştirilmesine ve Projenin TÜSEB tarafından yürütülmesine karar verildiği,

- TÜSEB Yönetim Kurulunun 22.09.2016 tarihli toplantısında Türkiye Kanser Gen Projesi ile ilgili mevzuat çalışmalarına başlanması kararı alındığı,

- Yönetim Kurulunun 18.11.2016 tarihli toplantısında, 22.09.2016 tarihli Yönetim Kurulu toplantısındaki "Türkiye Kanser Gen Projesi ile ilgili mevzuat çalışmasına başlanması" kararının yinelenildiği,

- 02.03.2017 tarihli Yönetim Kurulu kararında "Türkiye Kanser Gen Projesi" çalışmalarına başlanılmasına ve kimler tarafından yürütüleceğine karar verildiği,

Görülmüştür.

Bu tarihten sonra Yönetim Kurulunun toplanabildiği dönemlerde Proje ile ilgili olarak herhangi konu gündeme gelmemiş ve karar alınmamıştır. 2019 yılı sonuna kadar geçen 4 yıllık sürede Proje ile ilgili bir gelişme sağlanamamış ve İdare hesaplarına Ocak 2016 tarihinde aktarılan 13.619.000,00 TL emanet hesaplarda tutulmaya devam edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan hükmü çerçevesinde süreç değerlendirildiğinde; ödeneğin TÜSEB'e aktarılmasından itibaren geçen 4 yıllık sürede Projede ilerlemenin sağlanamamış olması, başlangıçta bu ödeneğin İdareye aktarılmasındaki amaca ulaşamadığını yani kamu kaynağının etkin kullanılmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak, söz konusu kamu kaynağının kullanılmasında sorumlu olanların "Türkiye Kanser Gen Projesi" için ayrılan ödeneğin ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak tedbirleri alması gerekmektedir.

BULGU 3: Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Enstitüsü'nün Tam Olarak Faaliyete Geçmemesi

TÜSEB bünyesindeki enstitülerden biri olan Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp (GETAT) Enstitüsü'nün, 2014 yılından 2017 yılı sonuna kadar geçen sürede herhangi bir faaliyette bulunmadığı, 2018 – 2019 döneminde ise sadece, Sağlık Bakanlığı tarafından organize edilen yıllık toplantılarda vekâleten temsil edildiği görülmüştür.

TÜSEB'in kuruluşunu düzenleyen, 26.11.2014 tarih ve 29187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6569 sayılı Kanun'un (703 sayılı KHK'nın 101'inci maddesi mülga olan) 11'inci maddesi ile Başkanlık bünyesinde 6 enstitü kurulmuş olup, bunlar;

- a) Türkiye Kanser Enstitüsü
 - b) Türkiye Biyoteknoloji Enstitüsü
 - c) Türkiye Anne, Çocuk ve Ergen Sağlığı Enstitüsü
 - ç) Türkiye Halk Sağlığı ve Kronik Hastalıklar Enstitüsü
 - d) Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Enstitüsü
 - e) Türkiye Sağlık Hizmetleri Kalite ve Akreditasyon Enstitüsü
- şeklinde sayılmıştır.

Yine aynı Kanun'un "Geçiş hükümleri" başlıklı Geçici 1'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında "*Bu Kanun ile kurulan enstitülerden Türkiye Kanser Enstitüsü ile Türkiye Sağlık Hizmetleri Kalite ve Akreditasyon Enstitüsü altı ay içinde, diğerleri üç yıl içinde faaliyete geçirilir.*" denilerek kurulan enstitülerin faaliyete geçmesi gereken tarihler belirlenmiştir.

Kanıta dayalı olarak geleneksel ve tamamlayıcı tıbbın, standart tıp ile entegre bir şekilde kullanılmasına hizmet etmek suretiyle; bozulan insan sağlığının düzeltilmesine ve

insan sağlığının korunmasına, iyileştirilmesine, rehabilite edilmesine ve de geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla TÜSEB bünyesinde kurulan GETAT'ın bu amaçla geleneksel, tamamlayıcı ve integratif tıp alanlarında disiplinler arası ve çok paydaşlı Ar-Ge çalışmalarını yürütmesi ve/veya desteklemesi hedeflenmiştir.

Yapılan incelemede;

- Türkiye Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Enstitüsü'nün 6569 sayılı Kanun'un yayınlandığı 26.11.2014 tarihinden itibaren 3 yıl içerisinde hiçbir bir faaliyette bulunmadığı,
- 18.10.2017 tarihinde Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü Başkanın vekâleten enstitü Başkanı olarak görevlendirildiği; 25.04.2018 – 24.04.2019 tarihlerini kapsayan dönem için bir idari personelin atandığı,
- Her ne kadar 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 101'inci maddesi ile kurumun teşkilat yapısına ilişkin maddeler ve geçiş hükmü mülga olmuş ise de 15 Temmuz 2018 Tarihli ve 30479 Sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Enstitüler" başlıklı 672'nci maddesinde TÜSEB bünyesinde tekrar yer alan GETAT'ın, 2018 – 2019 döneminde sadece, Sağlık Bakanlığı tarafından organize edilen iki toplantıda (GETAT Başkanlığını vekâleten yürüten) Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü Başkanı tarafından temsil edildiği,

Görülmüştür.

2018 ve 2019 yıllarında İdare bütçesinden söz konusu Enstitü'ye ödenek tahsisinin yapıldığı da göz önünde bulundurulduğunda (yılsonunda tenkis işlemi yapılmış olsa da); gerek 6569 sayılı Kanun'da gerekse 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer verilen Enstitü'nün 5 yıl boyunca tam olarak faaliyete geçirilememiş olması, TÜSEB'in kuruluş amaçlarına ulaşılmasını geciktireceği gibi kamu kaynağının etkili, verimli ve ekonomik kullanımı açısından da risk yaratacaktır.

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

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