



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ

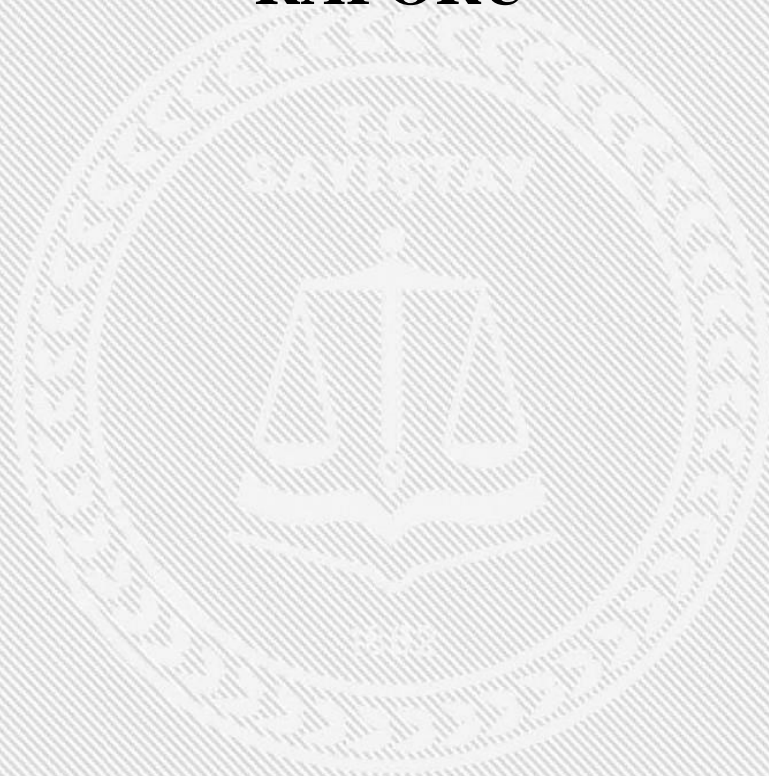
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2019

İÇERİK

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	34
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	83

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



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	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	9
8.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	15
9.	EKLER.....	28

KISALTMALAR

BAP : Bilimsel Araştırma Projesi

OMÜ : Ondokuz Mayıs Üniversitesi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Mali Yılı Bütçe Giderleri	4
Tablo 2: 2018 Mali Yılı Bütçe Gelirleri	4
Tablo 3: Proje Kapsamında Yapılan Alımlar	16

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydı Yapılması
2. Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamaların Bulunması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bilimsel Araştırma Projesine Ait Ödeneklerden Bir Kısımının İdari İhtiyaçların Karşılanması Amacıyla Kullanılması
2. Kongre Harcamalarının Bilimsel Araştırma Projeleri Özel Hesabından Karşılanması
3. Üniversitenin Bünyesinde Faaliyet Gösteren İktisadi İşletmenin Hukuki Alt Yapısında Eksiklikler Olması
4. Kurum Organizasyonunda Birden Fazla Genel Sekreter Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Üniversitelerin kuruluşu ve görevleri, Anayasa'nın 130'uncu maddesi ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (c), (d) bendinde ve 12'nci maddesinde belirlenmiştir. Bu düzenlemeler uyarınca; Ondokuz Mayıs Üniversitesi 1 Nisan 1975 tarihinde 1873 sayılı Kanun ile kurulmuştur.

2547 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde Yükseköğretim Kurumlarının görevleri sayılmakta olup Ondokuz Mayıs Üniversitesi de bu görevler çerçevesinde çalışmalarını yürütmektedir. Sözü edilen maddeye göre Üniversitenin görevleri;

a. Çağdaş uygarlık ve eğitim - öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde, toplumun ihtiyaçları ve kalkınma planları ilke ve hedeflerine uygun ve ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim - öğretim, bilim-sel araştırma, yayım ve danışmanlık yapmak,

b. Kendi ihtisas gücü ve maddi kaynaklarını rasyonel, verimli ve ekonomik şekilde kullanarak, milli eğitim politikası ve kalkınma planları ilke ve hedefleri ile Yükseköğretim Kurulu tarafından yapılan plan ve programlar doğrultusunda, ülkenin ihtiyacı olan dallarda ve sayıda insangücü yetiştirmek,

c. Türk toplumunun yaşam düzeyini yükseltici ve kamu oyunu aydınlatıcı bilim verilerini söz, yazı ve diğer araçlarla yaymak,

d. Örgün, yaygın, sürekli ve açık eğitim yoluyla toplumun özellikle sanayileşme ve tarımda modernleşme alanlarında eğitilmesini sağlamak,

e. Ülkenin bilimsel, kültürel, sosyal ve ekonomik yönlerden ilerlemesini ve gelişmesini ilgilendiren sorunlarını, diğer kuruluşlarla işbirliği yaparak, kamu kuruluşlarına önerilerde bulunmak suretiyle öğretim ve araştırma konusu yapmak, sonuçlarını toplumun yararına sunmak ve kamu kuruluşlarınca istenecek inceleme ve araştırmaları sonuçlandırarak düşüncelerini ve önerilerini bildirmek,

f. Eğitim - öğretim ve seferberliği içinde, örgün, yaygın, sürekli ve açık eğitim hizmetini üstlenen kurumlara katkıda bulunacak önlemleri almak,

g. Yörelerindeki tarım ve sanayinin gelişmesine ve ihtiyaçlarına uygun meslek elemanlarının yetişmesine ve bilgilerinin gelişmesine katkıda bulunmak, sanayi, tarım ve sağlık

hizmetleri ile diğer hizmetlerde modernleşmeyi, üretimde artışı sağlayacak çalışma ve programlar yapmak, uygulamak ve yapılanlara katılmak, bununla ilgili kurumlarla işbirliği yapmak ve çevre sorunlarına çözüm getirici önerilerde bulunmak,

h. Eğitim teknolojisini üretmek, geliştirmek, kullanmak, yaygınlaştırmak,

1. Yükseköğretimin uygulamalı yapılmasına ait eğitim - öğretim esaslarını geliştirmek, döner sermaye işletmelerini kurmak, verimli çalıştırmak ve bu faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilmekte ve atanmaktadır. Üniversitenin akademik organı Senato olup Üniversite Yönetim Kurulu ise idari faaliyetlerde Rektöre yardımcı olmaktadır.

Akademik yapısı Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, Fakülte Dekanlıkları, Yüksekokullar, Enstitüler, Araştırma ve Uygulama Merkezleri ile Koordinatörlükler olan Üniversitenin idari yapısında ise Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, İç Denetim Birimi, Etik Komisyonu, Rektör Yardımcıları, Koordinatörlükler, Uygulama ve Araştırma Merkezi, İşletme Müdürlüğü, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları ile bunlara bağlı 8 Daire Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği bulunmaktadır.

Üniversiteye bağlı 5 Enstitü, 16 Fakülte, 2 Yüksekokul, 11 Meslek Yüksekokulu, 22 Uygulama ve Araştırma Merkezi ve Rektörlüğe bağlı 5 Bölüm faaliyet göstermektedir.

Üniversite bünyesinde 2.368 akademik, yabancı uyruklu 32 akademik, 1.672 Memur (657-4/a), 368 Sözleşmeli Memur (657-4/b), 1.978 İşçi (657-4/d – 4857 sayılı Kanun) olmak üzere toplam 6.418 kişi çalışmaktadır.

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

Ondokuz Mayıs Üniversitesinin ilgili yıl bütçesi hazırlanıp Anayasa'nın 130'uncu maddesi uyarınca Yükseköğretim Kurulu tarafından tetkik edilerek onaylanmakta, Milli Eğitim Bakanlığına sunulmakta ve merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tabi tutulup yürürlüğe konmaktadır.

Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını,

geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile kurulan Yükseköğretim Kurulu'nun görev alanı içerisinde Ondokuz Mayıs Üniversitesi de bulunmaktadır.

Yükseköğretim Kurulu adına üniversiteleri, bağlı birimlerini, öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim altında bulunduran Yükseköğretim Kuruluna bağlı Yüksek Denetleme Kurulu ise Kamu İdaresinin faaliyetlerini denetleme yetkisine sahiptir.

Akademik bir organ olan Üniversitelerarası Kurulun üyeleri her üniversiteden bir rektör ve bir profesörün katılımından oluşmaktadır. Bu Kurulun görevleri 2547 sayılı Kanun'un 11'inci maddesiyle belirlenmiştir ve Ondokuz Mayıs Üniversitesi de Kurulun üyesidir.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi diğer üniversiteler gibi mali yönetim yapısı ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması ve mali kontrole ilişkin olarak 5018 sayılı Kanun'un verdiği görev ve yetkiye istinaden başta Hazine ve Maliye Bakanlığı düzenlemeleri olmak üzere ilgili diğer kurumların düzenlemelerine tabidir.

1.3.Mali Yapı

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 436.261.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 511.823.071,00 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %93,88'ine tekabül eden 480.499.124,00 TL'si kullanılmıştır. Dönem faaliyet geliri 561.759.397,78 TL, faaliyet gideri 10.832.159.997,33 TL, indirim, iade, iskonto toplamı ise 553.356,91 TL olan Üniversitenin 2018 yılını 10.270.953.956,46 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Ekonomik sınıflandırma açısından İdarenin 2018 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin dağılımı ve yılsonu gerçekleşmeleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2018 Mali Yılı Bütçe Giderleri

Hesap Kodu	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
830.01-Personel Giderleri	286.373.000,00	327.172.358,00	321.922.346,00	98,39
830.02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	46.347.000,00	53.080.632,00	52.610.545,00	99,11
830.03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	42.199.000,00	53.621.865,00	48.694.815,00	90,81
830.05-Cari Transferler	14.560.000,00	15.611.142,00	15.508.511,00	99,34
830.06-Sermaye Giderleri	46.782.000,00	62.337.074,00	41.762.906,00	66,99
TOPLAM	436.261.000,00	511.823.071,00	480.499.124,00	93,88

Ekonomik sınıflandırmaya göre 2018 yılı gelir bütçesi tahmin ve gerçekleşme rakamları ise aşağıdadır.

Tablo 2: 2018 Mali Yılı Bütçe Gelirleri

Hesap Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800.03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.188.000,00	36.431.685,18	171,94
800.04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	396.405.000,00	412.649.371,00	104,10
800.05-Diğer Gelirler	18.668.000,00	27.632.447,89	148,02
TOPLAM	436.261.000,00	476.713.504,07	109,27

Kamu İdaresi bütçesi içinde yer almayan Üniversite Döner Sermaye İşletmesi 2018 yılını 19.812.239,82 TL dönem zararı ile kapatmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kanun'un 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.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- 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, Kurumun 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 Sayıştay'a 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

5018 sayılı Yasa'nın 55'inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde iç kontrolün beş bileşeni sayılmış, bu bileşenlere yönelik 18 İç Kontrol Standardı ve 79 Genel Şart belirlenmiş,

kapsam dâhilindeki idarelerden mevcut iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere iç kontrol uyum eylem planı hazırlamaları istenmiştir. Mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde Ondokuz Mayıs Üniversitesince İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde 2008 yılında çalışmalara başlandığı, 2009-2010-2011 yıllarını kapsayacak şekilde üç yıllık hazırlandığı, 2015 yılında revize edildiği, 2019-2020 dönemi için çalışmalara devam edildiği görülmüştür. İdarenin bütçe dışı kaynakları arasında yer alan Döner Sermaye İşletmesine eylem planında yer verilmemiştir.

İdarenin İç Kontrol Uyum Eylem Planını uygulanmaya başladığı 2009 yılından günümüze değin yapmış olduğu çalışmalar değerlendirildiğinde;

Kontrol Ortamı Standartları ve Genel Şartlarına Yönelik;

- Üst yönetici ve personelin iç kontrol sistemine ilişkin farkındalıklarının sağlandığı ve üst yönetici imzasıyla üniversitenin tüm birimlerine bilgilendirme, sahiplenme ve desteklenme konusunda bildirimlerin yapıldığı,
- Tüm personelin “Etik Sözleşmesi”ni imzaladığı ve personel dosyalarına bu sözleşmelerin eklendiği,
- Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlendiği,
- Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlendiği,
- Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapıldığı, bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarıldığı,

Risk Değerlendirme Standartlarına ve Genel Şartlarına Yönelik;

- Kurum stratejik planının katılımcı yöntemlerle hazırlandığı, planın yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarının mevcut olduğu, İdare bütçesinin stratejik plan ve performans programındaki hedef ve göstergeler ve bunlara ait faaliyetler ile bu faaliyetlerin maliyetleri esas alınarak hazırlandığı,
- İdarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış risklerin tanımlanmadığı ve henüz önlemlerin belirlenmediği,

Kontrol Faaliyetleri Standartları ve Genel Şartlarına Yönelik;

- “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” çerçevesinde harcama

birimleri ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından ön mali kontrol işlemlerinin gerçekleştirildiği, Usul ve Esaslar'da belirtilen ön mali kontrole tabi işlemler ile idarece karar verilen diğer ön mali kontrole tabi işlemlerin Ön Mali Kontrol Yönergesi hazırlanarak duyurulduğu ve uygulandığı,

Bilgi ve İletişim Standartları ve Genel Şartlarına Yönelik;

- Yıllık faaliyetlere ait sonuçların ve değerlendirmelerin İdare Faaliyet Raporunda yer aldığı ve kurum web sayfasında yayımlandığı,
- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak istenilen düzeyde bir yönetim bilgi sisteminin bulunmadığı ve fakat çalışmaların devam ettiği,

İzleme Standartları ve Genel Şartlarına Yönelik;

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği,
- İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmediği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılarak raporlanmadığı ancak İç Kontrol ve Kalite güvence sistemindeki eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının bütünlük yapıda izlenmesi ve analiz edilmesini sağlamak üzere yazılım çalışmalarının devam ettiği,
- İç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği ve değerlendirme formları ve raporlar düzenlendiği,
- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirmiş ve rapora ilişkin güncellemeleri üst yöneticinin onayına sunulduğu,
- 5 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilen üniversitede 3 iç denetçi kadrosunun dolu bulunduğu, teşkilat şemasında doğrudan üst yöneticiye bağlı İç Denetim Birimi bulunduğu,

Anlaşılmış olup sonuç olarak iç kontrol sistemi ile ilgili uyum ve yapılandırma çalışmaları halen devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydı Yapılması

Taşınmazlar için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların, ilgili maddi duran varlığın 252 Binalar Hesabında kayıtlı değerine eklenerek aktifleştirilmesi gerekirken; bunun yerine söz konusu harcamaların doğrudan gider kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 27'nci maddesi ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 170'inci maddesi b fıkrası 1'inci bendine göre; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilerek amortisman hesaplamasında dikkate alınmalıdır. Buna göre; 252 Binalar Hesabında kayıtlı varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının bir taraftan 252 Binalar Hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu yönde düzenlenen (1) sayılı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliği'nin ilgili hükümlerine göre duran varlıklara yapılan 34.000,00 TL'yi aşan değer arttırıcı işlemlerin duran varlığın maliyet bedeline eklenmesi ve yılsonunda toplam tutar üzerinden aynı şekilde amortisman ayrılması gerekirdi.

Yapılan incelemelerde, üniversiteye ait gayrimenkuller için yapılan bakım ve onarım giderlerinin ilgili varlık hesabı ile aktifleştirilmesi gerekirken 630 Giderler Hesabı ile muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

Sonuç olarak binalara yapılan 34.000,00 TL'yi aşan söz konusu değer artırıcı harcamalar, anılan mevzuat hükümlerine göre 252 Binalar Hesabında aktifleştirilmesi (yılsonu

itibariyle de bu tutarların amortismanına tabi tutulması) gerekirken 630 Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi nedeniyle ilgili hesaplar itibariyle 2018 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda hataya neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; “Taşınmazlar için yapılan 34.000 TL’nin üzerindeki değer artırıcı harcamaların ilgili duran varlık hesaplarına alınması ve ödeme emri belgelerinin bu hesaplara göre muhasebeleştirilmesi sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli muhasebe işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bununla beraber, 2019 yılında yapılacağı belirtilen düzeltme kayıtlarının 2018 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamaların Bulunması

Üniversitenin bazı birimlerinde yapılan fiili denetimler sonucunda taşınır mal yönetimine yönelik eksiklikler tespit edilmiştir.

Örnekleme yoluyla seçilmiş üniversitenin bazı birimlerinde yapılmış olan incelemelerde tespit edilmiş olan hususlar şunlardır:

a) Taşınır Sistem Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması

Taşınırının muhafaza edildiği ambarlarda yapılan fiili denetimler sonucunda, ortak ve kişisel kullanıma verilen taşınırlar için ilgili belgelerin düzenlenmediği ve bu taşınırların ambar kayıtlarından düşülmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, ambar; “*Kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer.*”

olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu yönetmeliğin 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, taşınır kod listesinin (B) bölümünde gösterilen kara taşıtları ve iş makinelerinin, bunları sürekli olarak kullanacak personele verilmesinde ve demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde taşınır teslim belgesinin düzenleneceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin (ç) bendinde ise taşınır kod listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan; oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için dayanıklı

taşınırlar listesinin düzenleneceği ve listenin istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre ilgili taşınırların kullanıma verinceye kadar ambar kayıtlarında yer alması, ortak kullanım alanlarına tahsis edildikten veya kişisel kullanıma verildikten sonra ise ilgili belgelerin düzenlenerek ambar kayıtlarından çıkarılması gerekmektedir. Ancak harcama birimlerinden alınan taşınırlar cetvelinin incelenmesi ve ambarlarda yapılan sayımlar neticesinde, bazı taşınırların kişiye yahut ortak kullanıma taşınır teslim belgesi düzenlenmeksizin verilmesi sebebiyle depoda bulunmadığı görülmüştür.

Kullanıma verilen dayanıklı taşınırlara ilişkin taşınır teslim belgesinin oluşturulmaması, ambar mevcudu ile taşınır sistem kayıtları arasında uyumsuzluğa neden olmakta ve bu durum ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

b) Hurdaya Ayrılması Gereken Taşınırlara İlişkin İşlemlerin Yapılmaması:

Ambarlarda yapılan yerinde denetimler sonucunda, ekonomik ömrünü doldurması nedeniyle hizmet dışı bırakılmış taşınırlara ilişkin hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, hurda;

"Ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırlar ile üretim sırasında elde edilen kırıntı, döküntü ve artık parçaları"

olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu yönetmeliğin "Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış" başlıklı 27'nci maddesinde ise;

"Tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişimler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınırlar, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar ile canlı taşınırın ölmesi halinde, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılır."

hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemeler sonucunda hurda niteliğine haiz taşınırların gerekli tasnifler yapılmadan, demirbaş ambarlarında tutulduğu ve bu taşınırlara ilişkin mevzuatın öngördüğü işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

c) Harcama Birimlerine Ait Ambarların Tek Kod Altında Toplanması:

Yapılan incelemeler sonucu harcama birimlerinin bünyelerinde birden fazla ambar bulunmasına rağmen, Taşınır Kayıt ve Yönetim Sisteminde, bu ambarların tek kod altında toplandığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Harcama birimi ve ambarların kodlanması" başlıklı 38'inci maddesinde;

"(1) Kapsamdaki kamu idarelerinde harcama birimlerine ve bunlara bağlı ambarlara aşağıdaki esaslara göre birer kod numarası verilir.

a) Harcama birimlerine iki grup ve onbir rakamdan oluşan kod verilir. Birinci grup (00.00.00.00) sekiz karakterden oluşur ve idarenin analitik bütçe uygulamasına ilişkin kurumsal sınıflandırmadaki düzeylerini gösterir. İkinci grup (000) üç karakterden oluşur ve o ilçe, il, bölge veya merkezdeki harcama birimi sayısını gösterir. Bakanlık saymanlık otomasyon sistemini (say2000i) kullanan idarelerde Bakanlıkça verilen birim kodları kullanılır.

b) Harcama birimlerinin bünyesinde bulunan ambarlara harcama yetkililerince bir düzeyli ve iki karakterden oluşan kod verilir. Bu kod aynı harcama birimine bağlı ambarların sayısını gösterir. Ambar, bağlı olduğu harcama birimi koduyla birlikte tanımlanır.

(2) Bu kodlar taşınır kayıt yetkilileri ile taşınır konsolide görevlilerince yapılan taşınır işlemlerine ilişkin olarak düzenlenen belge ve cetvellerde kullanılır." denilmiştir.

Yapılan yerinde denetimlerde, tüm depoların fiziki olarak birbirinden tamamen bağımsız olduğu, bazı depoların ise ayrı katlarda ve hatta ayrı binalarda bulunduğu ve bu depoların tek ambar kodu altında toplandığı tespit edilmiştir.

Taşınır depo durum cetvelinin fiili durumu gösterebilmesi ve mevzuatın öngörmüş olduğu taşınır kayıt sistemi ile kontrol mekanizmasının etkin şekilde işlemesi için fiziki olarak bağımsız olan her deponun ayrı şekilde kodlanması gerektiği düşünülmektedir.

d) Dayanıklı Taşınırlara Numaralandırma İşlemlerinin Yapılmaması:

Üniversitenin bazı birimlerinde yapılan fiili denetimler sonucunda dayanıklı taşınırlara mevzuatın öngördüğü şekilde sicil numarası verilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"(1) Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

(2) Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur."

hükmü yer almaktadır.

Bu sebeple numaralandırılması mümkün olan tüm dayanıklı taşınırlara, yukarıdaki hüküm doğrultusunda sicil numarası verilmesi gerekmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir."

hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan söz konusu yönetmelik'in;

- "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Taşınırların giriş ve çıkışına ilişkin kayıtları tutmak, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenlemek ve taşınır mal yönetim hesap cetvellerini istenilmesi halinde konsolide görevlisine

göndermek”

“Ambar sayımını ve stok kontrolünü yapmak, harcama yetkilisince belirlenen asgari stok seviyesinin altına düşen taşınırları harcama yetkilisine bildirmek.”

“Kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak.”

- Beşinci fıkrasında taşınır kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları olarak:

“Taşınır kayıt ve işlemleri ile ilgili olarak düzenlenen belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol etmek.”

“Taşınır kayıt yetkilileri ile taşınır kontrol yetkilileri, düzenledikleri ve imzaladıkları belge ve cetvellerin doğruluğundan harcama yetkilisine karşı birlikte sorumludur.”

denilmektedir

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, taşınır kayıtlarının mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması konusunda gerekli tedbirleri alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu bulgu tespitlerine ilişkin olarak tüm birimlerimize gerekli tedbirlerin alınması, düzeltme ve kayıt işlemlerinin ivedilikle tamamlanması talimatı verilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabından taşınır kayıtlarının mevcut durumu yansıtması, hurdaya ayrılması gereken taşınırların hurdaya ayrılması, ambar düzenlemeleri ve taşınır numaralandırma işlemlerinin yapılması hususu ilgili birimlere bildirildiği anlaşılmaktadır. Bulgu konusu edilen taşınır yönetimine yönelik eksiklikler önümüzdeki yıl denetimlerinde izlenecektir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bilimsel Araştırma Projesine Ait Ödeneklerden Bir Kısımının İdari İhtiyaçların Karşlanması Amacıyla Kullanılması

Bilimsel araştırma projeleri kapsamında, mevzuatın öngördüğü amaç ve hedeflere aykırı olarak öğretim üyelerine demirbaş alındığı ve çeşitli birimlerin ihtiyaçlarının karşılandığı görülmüştür.

Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde Bilimsel Araştırma Projeleri; "*Sonuçları ile bilime evrensel veya ulusal ölçülerde katkı yapması, ülkenin teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkı sağlaması beklenen bilimsel içerikli, yükseköğretim kurumu içi ve/veya dışı, ulusal ve/veya uluslararası kurum ya da kuruluşların katılımlarıyla da yapılabilecek projeler.*" olarak tanımlanmıştır.

Mezkûr Yönetmeliğin 7'nci maddesinde araştırma projelerinin seçiminde dikkate alınacak ilkeler belirlenmiştir. Buna göre araştırma projelerinin, yükseköğretim kurumunun uzman elemanı bulunan her dalı ile ilgili olarak, Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerine, yükseköğretim kurumu yönetim kurulunun belirlediği üniversite bilim politikasına veya ülke bilim politikasına uygun konulara öncelik verilerek değerlendirilmesi ve seçilmesi gerekmektedir. Araştırma projelerinin evrensel ve ulusal bilime, ülkenin teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkı sağlaması esastır.

Ayrıca, araştırma projelerinin seçimi ve desteklenmesinde; temel bilimler içerikli, sonuçları uygulamaya dönük, kaynakları ve faaliyetleri bakımından çok katılımlı, çok merkezli, kurumlar arası, uluslararası ve disiplinler arası nitelikteki projelere öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını ilgili kanunun amaçlarından biri olduğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve bu kişilerin yetkili

kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu vurgulanmıştır.

Hal böyle iken “Öğretim Üyelerinin Araştırma Amaçlı Teknolojik Donanımlarının Geliştirilmesi Projesi” ile öğretim üyelerine demirbaş alındığı ve çeşitli birimlerin ihtiyaçlarının karşılandığı tespit edilmiştir. İlgili projeye BAP bütçesinden 479.980,00 TL ödenek verildiği, devam eden proje için 210.592,88 harcama yapıldığı görülmüştür. Proje kapsamında yapılan harcama kalemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Proje Kapsamında Yapılan Alımlar

PROJE NUMARASI	TOPLAM ÖDENEK	ALINAN MALZEME	TUTARI (TL)
REK.1906.16.001	479.980,00	BAP OTOMASYON YILLIK BAKIMI	8.000,00
		10 ADET DİZÜSTÜ BİLGİSAYAR	46.315,00
		8 ADET MASAÜSTÜ BİLGİSAYAR	48.464,96
		8 ADET DİZÜSTÜ BİLGİSAYAR	
		5 ADET DİZÜSTÜ BİLGİSAYAR	12.679,10
		BAP OTOMASYON YILLIK BAKIMI	8.000,00
		(AVANS) FOTOKOPİ CİHAZI BAKIM ONARIMI	809,45
		10 ADET MASAÜSTÜ BİLGİSAYAR	42.126,00
		6 ADET DİZÜSTÜ BİLGİSAYAR	
		1 ADET TELEVİZYON	2.000,01
		5 ADET MASAÜSTÜ BİLGİSAYAR	14.445,56
		8 ADET DİZÜSTÜ BİLGİSAYAR	17.558,00
		1 ADET DİZÜSTÜ BİLGİSAYAR	2.194,80
BAP OTOMASYON YILLIK BAKIMI	8.000,00		

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere bilimsel araştırma projeleri kapsamında projelere ödenek ayrılmasındaki temel amaç; bu projeler ile bilime ulusal veya evrensel ölçülerde katkıda bulunacak; ülkenin teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına yarar sağlayacak sonuçlar elde etmektir. Yapılan incelemeler neticesinde; söz konusu proje ile bilime katkı sağlamaktan çok, çeşitli demirbaş ve yönetsel ihtiyaçların karşılandığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bilimsel araştırma projeli için verilen ödeneklerin bu amaçla kullanılması gerektiği; idari birimlerin ise kendilerine verilen bütçe imkânları ile ihtiyaçlarını karşılaması, kamu kaynaklarının etkili,

ekonomik ve verimli kullanılması ilkesinin sağlanması açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ülkemizin teknolojik, sosyal veya kültürel gelişimine; evrensel bilime katkı sunacak projelerin üretilebilmesi için yapılacak ilk adım, literatür taraması ile orijinal bir proje fikri bulmak, projenin sorusunu ve hipotezini oluşturmaktır. Bu bağlamda başvurulacak ilk yol bilgi toplamaktır. Bu amaçla ilk ulaşılabilecek yerler olan kütüphanelerde güncel bilgiler elektronik ortamda sağlanmaktadır. Bu nedenle, araştırmacıların bu bilgilere ulaşmak için bilgisayara ihtiyacı bulunmaktadır. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Kütüphanesi de takipçilerine elektronik kitap, dergi ve veri tabanları ile güncel bilgi desteği vermektedir. Bu şekilde aynı kaynaktan pek çok kişi aynı anda faydalanabildiği gibi, çalışma ofisi, laboratuvar veya evlerden de bağlanabilme kolaylığı ile zaman tasarrufu da sağlanmaktadır. Bu bağlamda Ondokuz Mayıs Üniversitesi BAP ve Proje Yönetim Ofisi yönergelerinde birimlere verilen “proje sayısının artırılması” görevine ilişkin olarak öğretim üyelerinden OMÜ-BAP yönergesindeki gereklilikleri karşılayanlara özellikle Araştırma Geliştirme olmak üzere, eğitim faaliyetlerinde de kullanabilecekleri bilgisayar desteği verilmektedir. Bu sayede öncelikle dış kaynaklı projelerin sayısının artırılması, ikinci olarak da OMÜ destekli projelerin sayı ve kalitesinin artırılması hedeflenmektedir.

OMÜ-BAP yönergesinde “Bilimsel Yayın Yapan Araştırmacılara Donanım Desteği Programı Projeleri (1927 kodlu donanım/yayın basım desteği projeleri)” kapsamında satın alımı gerçekleştirilen bilgisayarlar proje iş ve işlemlerinin yürütülmesinde kullanılmaktadır. Bu fasıldan idari amaçlı satın alınan bir bilgisayar bulunmamaktadır. Satın alınan bilgisayarlar bilimsel araştırma faaliyetleri için uygun niteliktedirler ve alınan hiçbir bilgisayar idari işleri yürütmek amacıyla idari personele verilmemiş, tamamı bilimsel araştırma projeleri yapmaları için akademik personele verilmiştir. Bu nedenlerle, bu fasıldan OMÜ-BAP yönergesine uygun olarak yapılan ve Bilimsel Araştırma Altyapısını destekleyen bilgisayar harcamaların, Bilimsel Araştırma Projeleri bütçesinden karşılanmasının uygun olduğu düşünülmektedir.

Bununla birlikte, 09.05.2019 tarihli Senato toplantısında alınan kararla “Bilimsel Yayın Yapan Araştırmacılara Donanım Desteği Programı Projeleri (1927 kodlu donanım/yayın basım desteği projeleri)” OMÜ-BAP yönergesinden çıkartılmıştır. Böylece bu tarihten sonra müracaat edenlerin talepleri karşılanmayacaktır.

Diğer üç kalem malzeme olan BAP Otomasyon sistemi bakımı, fotokopi makinası bakım onarımı ve televizyon alımı da BAP Projelerinin yürütülmesi ile ilişkilidir. BAP

otomasyon sistemi proje başvurularının yapıldığı, iş ve işlemlerinin yürütüldüğü bir sistemdir. Bu nedenle, BAP projelerinin bilimsel, mali ve idari işlemlerinin yürütülebilmesi için mutlak gereklidir. Proje Yönetim Ofisinde bulunan fotokopi makinası da proje sözleşmelerinin ve yazışmalarının yürütülmesinde kullanılan cihazdır. Yine Proje Yönetim Ofisinde bulunan televizyon ise bir bilgisayar tarafından büyük ekran olarak kullanılan cihazdır. Proje hakem sonuçlarının komisyon olarak değerlendirilmesinde ve projelerin iş ve işleyişleri ile ilgili yapılan toplantılarda kullanılmaktadır. BAP otomasyon sistemi ve bahsi geçen cihazlar araştırma projelerinin başvuru, kabul ve yürütülmesi işlemlerinin zamanında, düzgün olarak yapılabilmesi için bir gerekliliktir ve araştırma geliştirme altyapısını tamamlamaktadırlar. Bu nedenlerle, bu fasılda yapılan ve Bilimsel Araştırma Altyapısını destekleyen bu harcamaların ilgili bütçeden desteklenmesinin uygun olduğu düşünülmektedir. “ denilmektedir.

Sonuç olarak Üniversitelerin eğitim kurumları olması ve bilim üretmesi gerek yasal, gerekse evrensel olarak kendilerine yüklenmiş olan en temel işlevler olduğu tartışılmaz bir husustur. Hal böyle iken üniversite bünyesinde yapılan her türlü iş, işlem ve harcamaların üniversitelerin bu temel işlevleri ile doğrudan yahut dolaylı olarak ilişki kurmak mümkün olacaktır. Dolayısı ile bulgu konusu yapılan projede alınan demirbaşların da üniversite içerisinde, gerek akademik personel gerekse idari personel tarafından üniversitenin iş ve işlemlerinde kullanılması eğitime ve bilime doğrudan yahut dolaylı olarak etkisi olacağı reddedilemeyecek bir durumdur.

Bununla birlikte ulaşılmak istenen amaçları ve yasal sınırları Bilimsel Araştırma Projeleri Yönetmeliği ile çizilmiş olan Bilimsel Araştırma Projelerini, yukarıda ifade edildiği biçimde geniş bir şekilde yorumlamak mümkün görülmemektedir. Söz konusu projeler kapsamında gerçekleştirilen iş ve işlemler ile hedeflenen doğrudan projelere katkı sunmasıdır. Bulguda da açıklandığı üzere söz konusu projenin Bilimsel Araştırma Projeleri Yönetmeliği'nde özellikleri belirtilen projelere uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Dolayısı ile söz konusu projeyi yasal mevzuatın tanımlamış olduğu Bilimsel Araştırma Projesi ve bilim insanı yetiştirme ve araştırma altyapısı kurma ve geliştirme projeleri olarak tanımlamak mümkün görülmemektedir.

BULGU 2: Kongre Harcamalarının Bilimsel Araştırma Projeleri Özel Hesabından Karşılanması

Bilimsel Araştırma Projeleri kapsamında, tahsis edilen ödeneklerin mevzuatın öngördüğü amaç ve hedeflere aykırı olarak kongre projelerinin finansmanında kullanıldığı görülmüştür.

Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde Bilimsel Araştırma Projeleri; "*Sonuçları ile bilime evrensel veya ulusal ölçülerde katkı yapması, ülkenin teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkı sağlaması beklenen bilimsel içerikli, yükseköğretim kurumu içi ve/veya dışı, ulusal ve/veya uluslararası kurum ya da kuruluşların katılımlarıyla da yapılabilecek projeler.*" olarak tanımlanmıştır.

Mezkûr Yönetmeliğin 7'nci maddesinde araştırma projelerinin seçiminde dikkate alınacak ilkeler belirlenmiştir. Buna göre araştırma projelerinin, yükseköğretim kurumunun uzman elemanı bulunan her dalı ile ilgili olarak, Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerine, yükseköğretim kurumu yönetim kurulunun belirlediği üniversite bilim politikasına veya ülke bilim politikasına uygun konulara öncelik verilerek değerlendirilmesi ve seçilmesi gerekmektedir. Araştırma projelerinin evrensel ve ulusal bilime, ülkenin teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkı sağlaması esastır.

Ayrıca, araştırma projelerinin seçimi ve desteklenmesinde; temel bilimler içerikli, sonuçları uygulamaya dönük, kaynakları ve faaliyetleri bakımından çok katımlı, çok merkezli, kurumlar arası, uluslararası ve disiplinler arası nitelikteki projelere öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını ilgili kanunun amaçlarından biri olduğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve bu kişilerin yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu vurgulanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Bilimsel Araştırma Projeleri kapsamında projelere ödenek ayrılmasındaki temel amaç; bu projeler ile bilime ulusal veya evrensel ölçülerde katkıda bulunacak; ülkenin teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına yarar sağlayacak sonuçlar elde etmektir.

Yapılan incelemeler neticesinde; bilime katkı sağlaması amacıyla projelere verilen ödeneklerle, öğretim elemanlarının yurtiçi/yurtdışı kongre ve konferanslara katılım projelerinin finanse edildiği, bu doğrultuda 135 yurtdışı kongre ve konferans projesi için 543.500,00 TL

harcama yapıldığı görülmüştür. Bilimsel Araştırma Projesine dayanmayan sözel bildiri sunmak üzere yapılan yolluk ve katılım harcamalarının Bilimsel Araştırma Projeleri özel hesabından karşılanmasının doğru olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Üniversitemizde görev yapan bilim insanları üniversitemizde yürüttükleri projeleri, lisansüstü öğrenci tezlerinin sonuçlarını ve zaman zaman da yeni hazırlayacakları projelerin ön sunumlarını yapmak üzere kongrelere katılım talep etmektedirler. Bu kongre katılımlarında hem kendi çalışmalarının hem de kongrede diğer araştırmacılar tarafından sunulan bildirilerde yer alan farklı, güncel, alanda son dönemlerde ortaya çıkan yeni araştırma konularının irdelenmesi ile çok önemli kazanımlar sağlamaktadırlar. Bu kazanımlarından yeni araştırma projeleri şekillenmekte ve daha güncel, daha derinliği olan konular üzerine çalışma vizyonları oluşmaktadır. Yeni planladıkları proje konularını çalışma alanlarının önde gelen isimleri ile tartışabilme, yürüttükleri projelerde de tıkkandıkları konular hakkında uzman araştırmacılardan görüş alabilme kongre katılımları sayesinde kolaylaşmaktadır. Aynı anda birçok uzmandan görüş alma imkanının olması önemli bir avantaj oluşturarak zaman ve para tasarrufu sağlamakta ve ileride ortak çalışmalar yapılabilecek potansiyel ortaklıkların temelleri atılmaktadır. Ayrıca, kongre katılımları ile üniversitemiz ve ülkemizin bilimsel ekosistemi de tanıtılmakta ve temsil edilmektedir.

Bilim insanları yaptıkları proje ve çalışma sonuçlarını bilimsel toplantılarda sunarak tamamladıkları çalışmanın yaygın etkisinin oluşmasına, ülke ve evrensel bilime, sanata, kültüre katkı yapılmaktadır. Tüm bu nedenlerle, kongre katılımları bilimsel araştırma projeleri ile birlikte düşünülmesi gereken bir etkinliktir. Ondokuz Mayıs Üniversitesi BAP Yönergesinde de bu nedenlerle öğretim elemanlarının bilimsel ve sanatsal etkinliklere katılımını desteklemek için “Uluslararası Bilimsel ve Sanatsal Etkinliklere Katılımı Destekleme Programı Projeleri (1921 kodlu kongre destek projeleri)” yer almaktadır. Öğretim elemanlarının bu yönergeye göre gerekli yeterlilikleri sağlayanlarına kongre katılım desteği verilmektedir.

Bununla birlikte 09.05.2019 tarihli Senato toplantısında alınan kararla “Uluslararası Bilimsel ve Sanatsal Etkinliklere Katılımı Destekleme Programı Projeleri (1921 kodlu kongre destek projeleri)” OMÜ-BAP yönergesinden çıkartılmış ve öğretim elemanlarının bilimsel ve sanatsal etkinliklere katılım desteğinin TÜBİTAK AR-GE projelerinde olduğu gibi OMÜ-BAP AR-GE projeleri içinden yapılabilmesine ilişkin yeni düzenleme getirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında kongrelere yönelik harcamaların Bilimsel Araştırma Projesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiş olsa da, kongre

harcamalarının projelendirilerek BAP bütçesinden yapılması Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesinin (b) bendinde yer alan Bilimsel Araştırma Projesi tanımı gereği mümkün görülmemektedir.

Bulguda da ifade edildiği üzere kongre harcamaların mevcut bütçe imkânları ile yapılmasından ziyade ilgili mevzuat gereği bu harcamaların bilimsel araştırma projesi niteliğine haiz olmaması nedeniyle BAP kaynakları ile yapılması eleştirilmektedir. Diğer taraftan dış kaynaklı olan TÜBİTAK projelerinin kongre projelerine imkân vermesi, mevzuatı sarıh olan bilimsel araştırma projelerine emsal teşkil etmesi mümkün görülmemektedir.

Bu nedenlerle bu ve buna benzer projelerin, yukarıda belirtilen Yönetmelik kapsamında Bilimsel Araştırma Projesi olarak gerçekleştirilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Üniversitenin Bünyesinde Faaliyet Gösteren İktisadi İşletmenin Hukuki Alt Yapısında Eksiklikler Olması

Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2018 yılı özel bütçesinin incelenmesinde, üniversite bünyesinde faaliyet gösteren iktisadi işletmenin kuruluş, işleyiş ve yürütülmesine ilişkin hukuki alt yapısında eksiklikler olduğu tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 47'nci maddesine göre; yükseköğretim kurumları, Yükseköğretim Kurulu'nun yapacağı plan ve programlar uyarınca, öğrencilerin beden ve ruh sağlığının korunması, barınma, beslenme, çalışma, dinlenme ve boş zamanlarını değerlendirme gibi sosyal ihtiyaçlarını karşılamak ve bu amaçla bütçe imkânları nispetinde okuma salonları, yataklı sağlık merkezleri, mediko-sosyal merkezleri, öğrenci kantin ve lokantaları açmak, toplantı, sinema ve tiyatro salonları, spor salon ve sahaları, kamp yerleri sağlamakla ve bunlardan öğrencilerin en iyi şekilde yararlanmaları için gerekli önlemleri almakla görevlidirler.

Uygulamada üniversiteler söz konusu ihtiyaçları ya Sağlık, Spor ve Kültür Daire Başkanlığı aracılığıyla doğrudan kendisi karşılamakta veya söz konusu yerlerin işletme hakkını özel sektöre kiralamakta ya da kendi bünyesinde ticari esaslara göre işlem yapmak üzere iktisadi işletme kurarak karşılamaktadırlar. Bu kapsamda; Ondokuz Mayıs Üniversitesi'ne bakıldığında söz konusu ihtiyaçların karma bir şekilde her üç aracın da kullanılması suretiyle karşılandığı görülmüştür. Ondokuz Mayıs Üniversitesi, yemekhane gibi sosyal yönü ağır basan yerleri Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı aracılığıyla doğrudan kendisi işletmektedir. Bunun yanında, öğrencilerin diğer sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında mevcut mevzuat

hükümleri çerçevesinde istenilen verimin alınmadığı kantin, otopark, kafeterya gibi yerler ya müstecirlere kiraya verilmek ya da ticari esaslara göre faaliyet gösteren üniversiteye bağlı iktisadi işletme tarafından işletilmesi suretiyle gerçekleştirildiği görülmektedir.

08.12.2015 tarih ve 2015/734 numaralı Ondokuz Mayıs Üniversitesi Senatosunun kararı ile araştırma ve uygulama otelleri, kantin, konaklama ve sosyal tesislerin işletilmesi amacıyla Sağlık, Spor ve Kültür Daire Başkanlığı İktisadi İşletmesi Yönergesi kabul edilerek üniversiteye bağlı ticari esaslara göre faaliyet gösteren iktisadi işletme kurulmuştur. Ancak söz konusu işletmenin hukuki alt yapısına bakıldığında, gerek 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda gerekse de diğer mevzuat hükümlerinde bu şekilde bir işletmenin kurulup kurulamayacağı belirtilmemektedir. Söz konusu işletme fiili bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmasına rağmen mevcut hali ile bu işletmelerin gerek Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nde gerekse de diğer yükseköğretim kurumlarındaki hukuki statüsü, buralarda kimlerin görevlendirilebileceği, görevlendirilecek olan kişilere ödenecek huzur hakları gibi hukuki dayanaklarının eksik olduğu tespit edilmiştir. Bu durum esasen ticari esaslara göre işlem yapması gereken bir kuruluşun tam manasıyla bu fonksiyonunu yerine getirememesine, buralarda görevlendirilen personele yapılan ödemelerde ikinci görev yasağı gibi nedenlerle ödeme yapılamamasına veya yapılmasına rağmen hukuki ihtilaf çıkmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, fiili bir ihtiyaç dolayısıyla ortaya çıkmış olan iktisadi işletmenin kuruluş ve işleyişinin hukuki temellere dayandırmak, iktisadi işletme kurulmasıyla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmek, ödemelerin gerçekleşmesinde suiistimalleri önlemek ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamak için iktisadi işletmelerin yasal ve ikincil mevzuat alt yapısının geliştirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Üniversitemiz bünyesinde bulunan konukevi, olimpik yüzme havuzu, otopark, anaokulu, kantin ve kafeterya gibi sosyal tesisler Üniversitemiz Senatosu tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulan Sosyal Tesisler İşletmesi Yönergesi hükümleri doğrultusunda Rektörlüğe bağlı olarak faaliyet göstermekte iken, 25/12/2015 tarihli Üniversite Yönetim Kurulu Kararı ile faaliyetine son verilerek, bünyesindeki birimler işletilmek üzere Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığına devredilmiş olup, hesaplarında bulunan 500.000 TL Kamu Haznedarlığı bütçesine aktarılmıştır.

Bilindiği üzere, kamu kaynağı ile sahip olunan ve kamunun tasarrufunda olan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzerleri sosyal tesis,

bunların katma değer vergisi ve kurumlar vergisi mükellefi sayılanları ise iktisadi işletme olarak tarif edilmektedir.

Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı bünyesine devredilen birimlerden vergi mükellefi sayılanların işletilebilmesi için 08.12.2015 tarih ve 2015/734 sayılı Yönetim Kurulu kararı ile Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı bünyesinde bir iktisadi işletme kurulmuş olup, Maliye ve Ticaret odası kayıtları yapılarak 01/01/2016 tarihinden itibaren faaliyete başlanmıştır. Vergi mükellefi sayılmayan Gündüz Bakımevinin hesaplarının sağlıklı olarak tutulabilmesi amacıyla bu birim de işletme bünyesine dâhil edilmiştir. Söz konusu işletmelerin muhasebe kayıtları serbest mali müşavir tarafından tutulmaktadır.

“2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi”nin 8. sayfasında; “...*Sosyal tesislerin tümü yukarıda belirtilen ilkeler çerçevesinde üniversite bütçesi altında tertiplenecektir. Ancak yükseköğretim kurumları bünyesinde faaliyet gösteren ve Kurumlar Vergisi ve/veya Katma Değer Vergisi mükellefi olan ya da bu vergilerden muaf tutulan iktisadi işletmeler, özel bütçe kapsamında yer almayacaktır.*” düzenlemesi yer almaktadır.

Bulgu maddesinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Devlet üniversiteleri bünyesinde fiili bir ihtiyaçtan ortaya çıkan iktisadi işletmelerin kuruluş şekline bakıldığında 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 47’nci maddesi gerekçe gösterilerek çıkarılan yönergeyle olduğu anlaşılmaktadır. Ancak kuruluşuna ilişkin mevzuat alt yapısı yeterli olmadığından, bu işletmelerin hukuki statüsü, buralarda kimlerin görevlendirileceği, görevlendirilenlere ödenen huzur hakkı ve ücretler başta olmak üzere, esasen kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılması gereken hukuki işlemlerinde eksiklikler bulunmakta ve uygulamada sorunlar yaşanmaktadır.

Bu nedenle, ticari bir faaliyet yürüten ve ticari esaslara göre işletilmesi gereken iktisadi işletmelerin kuruluş ve işleyişini hukuki temellere dayandırmak, hukuki statüsüne ilişkin mevzuat eksiklikleri gidermek ve bu işletmelerin kurulmasıyla elde edilmek istenen amacı gerçekleştirebilmek için iktisadi işletmelerin yasal ve ikincil mevzuat eksikliklerinin giderilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

BULGU 4: Kurum Organizasyonunda Birden Fazla Genel Sekreter Bulunması

Üniversitede yapılan incelemeler sonucu mevzuat gereği bir tane kadro olmasına rağmen uygulamada biri fiili diğeri ise resmi olmak üzere iki genel sekreterin görev yaptığı tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Yönetim Örgütleri" başlıklı 51'inci maddesinin (a) bendinde;

"Yükseköğretim üst kuruluşlarında başkana, üniversitelerde rektöre bağlı, merkez yönetim örgütünün başında bir genel sekreter ve hizmetlerin gerekli kıldığı daire başkanları, müdürler, danışmanlar, hukuk müşavirleri, uzmanlar ile büro ve iç hizmet görevlerini yapmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar ve diğer görevliler bulunur...."

Aynı kanunun "Atamalar" başlıklı 52'nci maddesinin (a) bendinde;

" (...) Genel Sekreter ile daire başkanları, müdürler, hukuk müşavirleri ve uzmanlar, yükseköğretim üst kuruluşlarında ilgili kuruluşların görüşü alınarak Yükseköğretim Üst Kuruluşunun Başkanı; üniversitelerde ise yönetim kurulunun görüşü alınarak rektör tarafından atanır. Fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterinin atanması, ilgili dekan ve müdürün önerisi üzerine rektör tarafından yapılır."

denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesine göre; 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.

Aynı kanunun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise;

"Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar."

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."

hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre üst yöneticiler başta olmak üzere her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, bu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumludurlar ve bu hususta yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadırlar.

Yapılan denetimlerde Ondokuz Mayıs Üniversitesi rektör değişikliği ile birlikte kadrosu bulunan genel sekreterin görevden alınarak görevi fiilen yürütmek üzere vekaleten genel sekreter atandığı tespit edilmiştir.

Üniversitelerde yeni gelen yönetimin programlarında yer alan plan ve projeleri uygulamak için kendi ekibini kurması ve bu ekiple birlikte bu projeleri gerçekleştirmek istemesi olağan olarak değerlendirilmektedir. Ancak yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre üniversitelerde sadece bir tane genel sekreterin bulunması hem mevzuatın getirdiği bir zorunluluk hem de kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının gereği olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Çalışanların kazanılmış haklarının korunarak, mevzuatta değişiklik yapılmak suretiyle genel sekreter ve üst kadrolarda bulunan personelin mevcut yönetimle gelip gitmesinin sağlanmasının kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından gerekli olduğu değerlendirilmekle birlikte, yeni gelen yönetimin programında yer alan plan ve projeleri uygulamak için kurum ihtiyaçları gözetilerek kendi ekibini kurması kaçınılmaz olmaktadır ki bu durumun da kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılmasına katkı sağladığı mütalaa edilmektedir. Üniversitemizde genel sekreter kadrosuna sahip olan kişinin maaş ödemesinde kadro ünvanı esas alınmakla birlikte, döner sermaye ödemesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde yürüttüğü Hastaneler İletişim Koordinatörü görevi çerçevesinde yapılmaktadır. Fiilen genel sekreterlik görevini yürüten kişiye ise kadro ünvanı olan doçent maaş unsurları ödenmekte, döner sermayesi ise fiilen yürüttüğü yöneticilik görevi çerçevesinde yapılmaktadır. Maaş ve döner sermaye ödemeleri ile ilgili fazla bir ödemeye mahal verilmemektedir.

Bulgu maddesinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Üniversitelerde fiili olarak birden fazla genel sekreter bulunması hususu, sadece Ondokuz Mayıs Üniversitesinin değil hemen hemen tüm üniversitelerin rektörlük

seçimlerinden sonra karşılaşmış olduğu yapısal bir sorundur. Bu nedenle söz konusu yapısal sorunun kalıcı bir şekilde çözümlenebilmesi için çalışanların kazanılmış haklarını koruyarak genel sekreter kadrosunda bulunanların mevcut yönetimle gelip gitmesini sağlayacak bir yasal değişiklik yapılması 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

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

9. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR**

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ 2018 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR		Yılı 2018	PASİF HESAPLAR		Yılı 2018
1	DÖNEN VARLIKLAR	100.162.406,76	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	20.015.369,68
10	HAZIR DEĞERLER	21.218.058,02	32	FAALİYET BORÇLARI	10.558.408,15
102	Banka Hesabı	16.072.501,14	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	10.558.408,15
104	Proje Özel Hesabı	5.145.556,88	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	4.989.671,10
12	FAALİYET ALACAKLARI	60.404.813,23	330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	94.039,11
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	59.980.816,00	333	Emanetler Hesabı	4.895.631,99
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	217.408,12	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	4.238.070,50
126	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	206.589,11	360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	3.406.600,96
14	DİĞER ALACAKLAR	332.004,46	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	803.172,17
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	332.004,46	362	Fonlar veya Diğer Kamu İdare Adına Yap.Tah.	28.297,37
15	STOKLAR	4.642.827,70	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	174.349,93
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	4.642.827,70	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	174.349,93
16	ÖN ÖDEMELER	13.564.703,35	39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	54.870,00
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	13.564.468,21	397	Sayım Fazlaları Hesabı	54.870,00
164	Akreditifler Hesabı	235,14	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	8.992.590,33
2	DURAN VARLIKLAR	147.405.025,14	43	DİĞER BORÇLAR	625.576,79
22	FAALİYET ALACAKLARI	1.141.157,80	430	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	625.576,79
226	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.141.157,80	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	7.692.278,39
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	1.353.464,42	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	7.692.278,39
241	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	1.350.000,00	48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	674.735,15
242	Döner Sermayeli Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	3.464,42	480	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	674.735,15
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	144.910.402,92	5	ÖZ KAYNAKLAR	218.559.471,89
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	129.611.353,66	50	NET DEĞER	2.646.141.013,90
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	50.720.945,16	500	Net Değer Hesabı	2.646.141.013,90

252	Binalar Hesabı	588.848.358,99	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	7.944.086.689,09
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	142.218.518,59	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	7.944.086.689,09
254	Taşıtlar Hesabı	5.624.247,13	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-100.714.274,64
255	Demirbaşlar Hesabı	66.425.767,43	580	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı(-)	-100.714.274,64
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-846.516.563,57	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-10.270.953.956,46
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	7.977.775,53	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı	-10.270.953.956,46
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00			
260	Haklar Hesabı	7.636.271,08			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-7.636.271,08			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00			
294	Elden Çıkarılacak Stok.Maddi Duran Varlıklar Hs.	4.922.462,23			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-4.922.462,23			
AKTİF TOPLAMI		247.567.431,90	PASİF TOPLAMI		247.567.431,90

Bilanço Dipnotları	
910 Teminat Mektupları Hesabı	10.290.498,40
911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	10.290.498,40
920 Gider Taahhütleri Hesabı	9.906.317,09
921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	9.906.317,09
948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı	7.225.362,20
949 Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabı	7.225.362,20
962 Bilimsel Projeler Hesabı	2.116.237,23
963 Bilimsel Projeler Karşılığı Hesabı	2.116.237,23
998 Diğer Nazım Hesaplar	6.501.443,54
999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	6.501.443,54

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ 2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	2018	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	2018	
630			GİDERLER HESABI	10.832.159.997,33	600		GELİRLER HESABI	561.759.397,78		
630	01		Personel Giderleri	323.338.980,37	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.231.631,03		
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	52.638.339,26	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	436.458.174,19		
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	45.935.240,81	600	05	Diğer Gelirler	87.601.340,81		
630	05		Cari Transferler	16.984.111,79	600	11	Değer ve Miktar değişimleri Gelirleri	468.251,75		
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	22.119.776,91	610		İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI	553.356,91		
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	268.883,79						
630	13		Amortisman Giderleri	597.890.262,72						
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	10.175.178,32						
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	17.652,69						
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	12.398.849,92						
630	99		Diğer Giderler	9.750.392.720,75						
			GİDERLER TOPLAMI (A)	10.832.159.997,33						
			GELİRLER TOPLAMI (B)	561.759.397,78						
			İNDİRİM, İADE, İSKONTO TOPLAMI (C)	553.356,91					NET GELİR (D=B-C)	561.206.040,87
									FAALİYET SONUCU (D-A)	-10.270.953.956,46

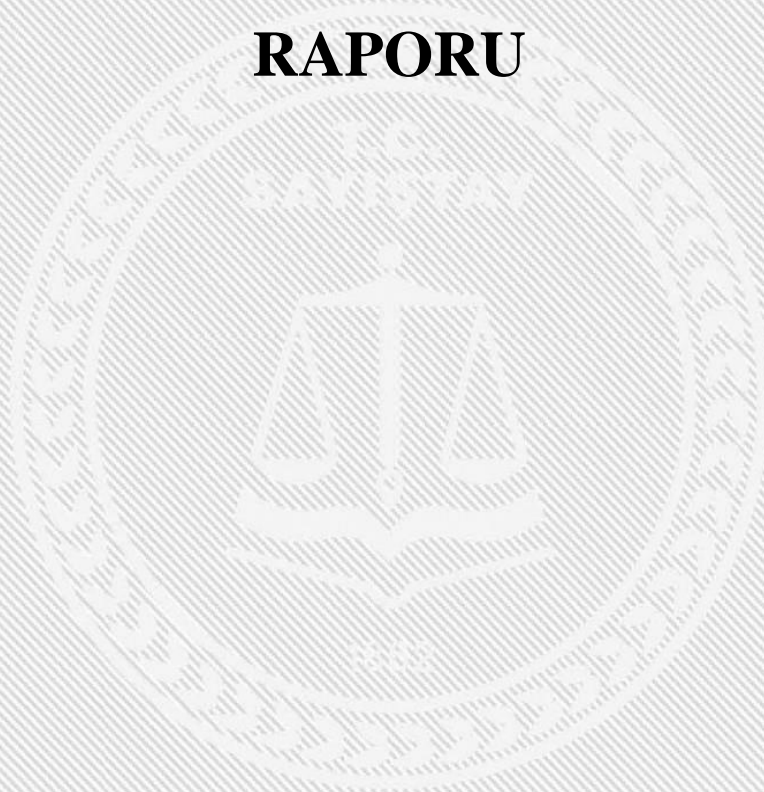
EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Üniversite Taşınmazlarının Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiştir. Bulgu konusu husus ile ilgili gerekli izleme ve kontrol faaliyetleri denetim kapsamında yapılmaktadır.
Üniversiteye Ait Taşınmaz Kiralanması İşlemlerinde Hata Ve Eksikliklerin Bulunması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Kurum Bünyesinde Birden Fazla Genel Sekreter Bulunması	2017	Yerine Getirilmedi	Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (Denetim Görüşünü Etkilemeyen

			Tespit Ve Değerlendirmeler - Madde:4)
Yapım İşlerinde Ataşmanlar ve İlgili Defterlerin Tutulmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmiştir. Bulgu konusu husus ile ilgili gerekli izleme ve kontrol faaliyetleri denetim kapsamında yapılmaktadır.
Ondokuz Mayıs Üniversitesi ile Ondokuz Mayıs Üniversitesi Vakfı Arasında Kiralama İşleminin Gerçekleşmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin Yargıtay Kararı bulunduğundan 2018 yılı Denetim Raporunda yer verilmemiştir.
Yabancı Uyruklu Öğrencilerden Alınan Sınav Ücretlerinin Özel Bütçeye Gelir Kaydedilmesi Gerekirken Döner Sermaye İşletmesi Bütçesine Gelir Kaydedilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.

Binalar Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Geçici Kabulleri Yapılan Maddi Duran Varlık Yatırımlarına İlişkin Tutarlar İlgili Oldukları Varlık Hesaplarına Alınarak Mali Tablolarda Gösterilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Haklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamaların Bulunması	2017	Yerine Getirilmedi	Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (Denetim Görüşünün Dayanakları - Madde:2)
Üniversite Adına Yetkisiz Birimler Tarafından Banka Hesabı Açılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	34
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	37
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	37
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	37
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	38
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	38
7. EKLER.....	77

KISALTMALAR

BAP	: Bilimsel Araştırma Projesi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği
TİF	: Taşınır İşlem Fişi
TİTUB	: Türkiye İlaç ve Tıbbı Cihaz Ulusal Bilgi Bankası
TÜFE	: Tüketiciler Fiyat Endeksi
Yİ-ÜFE	: Yurt İçi retici Fiyat Endeksi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırması	35
Tablo 2: 2018 Yılı Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırması	36
Tablo 3: Anlaşma Yapılmaması Nedeniyle Kurumun Mahrum Kaldığı Gelir Miktarı	47
Tablo 4: Yıllar İtibari ile Tıp Fakültesi Hastanesinin Gelir-Gider ve Kar/Zarar Durumu	58
Tablo 5: Yıllar İtibariyle TÜFE/Yİ-ÜFE ve Döviz Kuru Artış Oranları	59
Tablo 6: Yıllar İtibari İle Asgari Ücret Miktarları Ve Artış Oranı	60
Tablo 7: Yıllar İtibariyle Kurumun Kar/Zarar Durumu ile Katkı Payı Ödeme Miktarı	64
Tablo 8: Yıllar İtibari ile SGK Kesintileri	65
Tablo 9: Yıllar İtibari ile Mal Alımlarının Miktarı ve Oranı	66
Tablo 10: Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinde Bakılan Toplam Hasta Sayısı	69

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Üniversite Hastanesinin Eczanesine Ait İlaçların Kaydı ve Kullanımında Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerine Uyulmaması
2. Özel Oda Ücretlerinin Sağlık Uygulama Tebliğine Aykırı Olarak Belirlenmesi
3. Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Üyelerinin Üniversite ile Herhangi Bir Kurumsal Sözleşme İmzalamamasına Rağmen Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışmaya Devam Etmesi
4. Tıp Fakültesi Araştırma ve Uygulama Hastanesinde Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Üyelerinin Özel Muayenehanede de Çalışmaya Devam Etmesi
5. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinin Mali Durumunun Sürdürülebilir Olmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58 inci maddesinin 2 nci fıkrasının (a) bendi uyarınca, 15.08.1999 tarih ve 23787 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur.

Döner Sermaye İşletmesinin amacı, üniversitenin görevleri ile ilgili olarak ortaya çıkan fiyatlandırılabilir nitelikteki mal veya hizmetlerin üretim veya satışını iyi şekilde yönetebilmektir.

Ondokuz Mayıs Üniversitesinin yetkin olduğu konularda öğretim üyeleri tarafından Döner Sermaye İşletmesi çerçevesinde Fakülte/Enstitü/Yüksekokul/Rektörlüğe bağlı Merkezler aracılığıyla yürütebilecekleri faaliyetler şunlardır;

a) Yüksek öğretim kurumları dışındaki kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma, yüksek öğretim kurumları dışındaki kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilere ihtiyaç duydukları alanlarda eğitim programları planlamak, uygulamak, ulusal ve uluslararası düzeyde kurslar, seminerler, konferanslar ve benzeri hizmetlerde bulunmak,

b) Kimyasal, biyolojik ve benzeri tahliller ile araştırma, uygulama, iş değerlendirmesi ve organizasyonu hizmetlerini yapmak. Danışmanlık, analiz, uygulama, ölçme, değerlendirme, deney, model deneyi, muayene, teknik kontrol, plan, bilgi işlem organizasyonu, teknik bakım, onarım, ekspertiz, ölçü ayarı ve benzeri hizmetlerin yapılması, laboratuvar ve atölyelerde yapılan iş ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi ve bunlarla ilgili raporların düzenlenmesi,

c) Klinik, poliklinik, ameliyathane ve laboratuvarlarda yapılacak her çeşit muayene, tetkik, tahlil, tedavi, ameliyat, bakım ve üretimle ilgili iş ve benzeri hizmetleri yapmak,

d) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirmek, faaliyet alanı ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretmek, elde edilen ürünleri önceden Rektörün onayını alarak pazarlamak ve satmak, satış yerleri açmak ve işletmek,

e) Belirli bilimsel sonuçların uygulanmasını sağlamak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi İşletme Müdürlüğü ve Muhasebe Müdürlüğü olarak yapılandırılmıştır. İşletme Müdürlüğü bünyesinde 1 işletme müdürü hizmet vermekte olup kadrosu özel bütçededir. İşletmenin Muhasebe Müdürlüğünde Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 muhasebe müdürü ve 9 memur bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun'un bütçe ile ilgili hükümlerine tabi olmayan işletme bütçesi, adı geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta olup Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

2018 yılı başlangıç bütçesinde 351.942.117,67 TL gelir öngörülmüş olup gider bütçesi de aynı tutarda hazırlanmıştır.

2018 yılı gerçekleştirmelerine bakıldığında İşletmenin bütçe giderinin 383.059.040,43 TL, bütçe gelirinin ise 337.307.044,09 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kurumun mali yapısını gösteren tablolara aşağıda yer verilmiştir;

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırması

AÇIKLAMA	2018 BÜTÇE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ (TL)	2018 GERÇEKLEŞME TOPLAMI (TL)
01 - PERSONEL GİDERLERİ	10.771.520,00	50.601.637,88
02 - S.G.K. DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	735.300,00	9.171.812,44
03 - MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	239.067.888,40	218.848.338,85
05 - CARİ TRANSFERLER	21.218.211,60	20.762.277,11
06 - SERMAYE GİDERLERİ	4.572.668,00	2.056.189,29
10- EK ÖDEME	75.576.529,67	81.618.784,86
TOPLAM	351.942.117,67	383.059.040,43

Tablo 2: 2018 Yılı Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırması

AÇIKLAMA	2018 BÜTÇE TAHMİNİ (TL)	2018 GERÇEKLEŞME TOPLAMI (TL)
02 – VERGİ DIŞI GELİRLER	0,00	0,00
03 – SERMAYE GELİRLERİ	340.004.393,67	325.350.520,52
04 – ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	7.609.665,00	6.161.000,00
08- VERİLEN BORÇLARDAN KAYNAKLANAN ALACAKDAN TAH.	23.000,00	0,00
09- DİĞER GELİRLER	4.305.059,00	5.795.523,57
TOPLAM	351.942.117,67	337.307.044,09

1.4.Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi muhasebe ve raporlama işlemlerini, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kurulan ve yönetilen Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Sistemi üzerinden yürütmektedir. İşletme, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esaslarını, kıyasen uygulamakta olup Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan diğer düzenlemelere de tabidir.

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay’a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda yer almakta 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
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı

- Gelir tablosu

Denetim görüşü, Kurumun tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Gelir 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 Sayıştay'a 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2018 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.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Üniversite Hastanesinin Eczanesine Ait İlaçların Kaydı ve Kullanımında Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerine Uyulmaması

Yapılan incelemeler neticesinde Hastanenin eczane ilaç stok yönetiminin Necleus HBYS sistemi üzerinden takip edilmekle birlikte, kullanılmakta olan kayıt ve takip sisteminin Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'ne aykırılık içeren hususlar şu şekildedir:

- Satın alınan ilaçlar sevk irsaliyeleri ile teslim alınmakta, bu sevk irsaliyeleri için toplu fatura düzenlendiğinde bu fatura için tek bir Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenmektedir, oysa her teslim için TİF düzenlenmesi gerekmektedir.
- Bağış ve yardım için edinilen ilaçlar için TİF düzenlenmemekte, bu ilaçlar stok kayıtlarına Taşınır Geçici Alındısı düzenlenerek alınmakta ve bu ilaçlara ilişkin bilgiler muhasebe kayıtlarına alınması için Döner Sermaye Saymanlığına bildirilmemektedir.
- Emanet olarak başka kurumlardan alınan veya başka kurumlara verilen ilaçlar Necleus sistemine kaydedilmekte, karşılıklı düzenlenen tutanaklarla takip edilmekte fakat bunlar

için TİF düzenlenmemektedir.

- Kullanıma verilen ilaçlardan herhangi bir nedenle(taburcu, ölüm, tedaviyi reddetme) iade edilenler için TİF düzenlenmemektedir.
- Eczane mevcutlarının sayımı, sayım sonucunda fazla veya eksik çıkan ilaçlar üzerine yapılacak işlemler için Taşınır Mal Yönetmeliğinde öngörülen işlemler yapılmamaktadır. Fire, sayım noksanı, bozulma ve kırılma gibi durumlarda zayi olan ilaçlar Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve TİF düzenlenerek kayıtlardan çıkarılmamakta, saymanlığa bildirilmemekte bu yüzden hala sistemde kayıtlı görünmektedir.
- Hastane stok yönetiminin Necleus HBYS sistemi üzerinde yürütüldüğü ancak bu sistemden Taşınır Mal Yönetmeliği'nin öngördüğü belge ve cetveller hazırlanamadığı görülmektedir.
- Servislerden talep edilen ilaçlar için taşınır istek belgesi düzenlenmemektedir. Servisler tarafından Necleus üzerinden verilen sipariş teslimi esnasında TİF düzenlenmemekte bu servislere aylık olarak yapılan teslimler için toplu olarak TİF düzenlenmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İlaç siparişleri hastanenin ihtiyacına göre hem hastane depolarının durumu hem de ödeme dengeleri göz önüne alınarak 45 günlük stok olacak şekilde yapılmaktadır. Satın alma birimi tarafından her siparişe tek fatura istendiğinden, ilaç sıkıntısı çekilmemesi için ilaçlar irsaliye ile peyderpey teslim alınmakta ve TİF düzenlenmektedir.

DMİS'e geçildikten sonra bağışlar için TİF kesilmekte ve Döner Sermaye Saymanlığına bildirilmektedir.

Hastanelerden emanet olarak alınan ilaçlar için diğer kurumlar tarafından da TİF kesilmediğinden girişi TİF üzerinden yapılamamaktadır. Ayrıca hastane otomasyon sisteminde emanet olarak alınan ilaçlar için TİF kesilme olanağı bulunmamaktadır. Bu konuyla ilgili otomasyon sisteminde düzenlemeye gidilecektir.

Gün içinde servislerden hastane eczanesine taburcu, ölüm, yanlış ilaç istenmesi, order değişikliği gibi sebeplerle hem çeşit hem de sayı olarak çok fazla sayıda iade gelmektedir. Bu nedenle gün içinde alınan bu iadelerin her biri için TİF kesmek ve bu TİF lerin ilgili kişilere imzalatılmasında zorluklar yaşanmaktadır. Ayrıca iadeler için de TİF kesilmesi DMİS üzerinden mümkün olmamaktadır. Sadece servis stoklarından iade alınan ilaçlar için TİF kesilebilmektedir. İadeler Nukleus sistemi üzerinden işleme alınmaktadır.

Eczane sayımından sonra; var olan sayım fazlaları girilip TİF alınmaktadır. Kırılma,

noksan, bozulma, zayi olma gibi durumlar için Kayıttan Düşme ve İmha Komisyonu oluşturulmakta ve komisyon oluştuktan sonra kayıttan düşme işlemleri, hem DMİS hem de Nucleus üzerinden yapılmaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin öngördüğü işlemler artık DMİS üzerinden yapılmaktadır. Bu sistemde yönetmelikteki belge ve cetveller mevcuttur.

Servislerden yapılan hasta bazlı ilaç istekleri için günlük TİF kesilmesi mümkün olmamaktadır. Sistem kilitlenmekte ve işlemler çok uzun sürmektedir. Bu durum yerinde ve zamanında sağlık hizmeti sunumunda aksaklığa sebep olmaktadır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgumuzda belirtilen kamu idaresinden kaynaklanan ve idare tarafından dikkate alındığı bildirilen hususlar gelecek yıllardaki denetimlerimizde takip edilecektir. DMİS programından kaynaklanan sorunun ise asıl muhatabının Hazine ve Maliye Bakanlığı olması nedeniyle gerekli güncellenmenin söz konusu Bakanlık tarafından yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Özel Oda Ücretlerinin Sağlık Uygulama Tebliğine Aykırı Olarak Belirlenmesi

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde yatarak tedavi gören hastalardan alınan özel oda ücretinin Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğine uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinin "1.9.4. Otelcilik Hizmetlerinde İlave Ücret Uygulaması" başlıklı maddesinde ise;

"(1) Sözleşmeli/protokollü sağlık kurumları, asgari banyo, TV ve telefon bulunan; 2 yataklı odalarda sundukları otelcilik hizmetleri için SUT eki EK-2/B Listesinde 510.010 kod ile yer alan "Standart yatak tarifesi" işlem bedelinin 1,5 katını, tek yataklı odalarda ise 3 katını geçmemek üzere kişilerden ilave ücret alabilir. Gününbirlik tedavi kapsamındaki işlemler sırasında verilen otelcilik hizmeti için ise en fazla SUT eki EK-2/B Listesinde yer alan "Gündüz yatak tarifesi" işlem bedelinin 3 katına kadar ilave ücret alınabilir. SUT eki EK- 1/C Listesinde yer alan istisnai sağlık hizmetlerinde otelcilik hizmetleri için ayrıca ilave ücret uygulanmaz."

denilmektedir.

Sağlık Uygulama Tebliğine göre; standart yatak tarifesi 50,59 TL olup 2 yataklı odalar için 75,89 TL, tek yataklı odalar için ise 151,77 TL'ye kadar kişilerden ilave ücret alınabilir.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından özel odalarda kalanlardan alınacak ilave ücret 2018 yılı için iki kişilik odalar için 30,00 TL, tek kişilik özel odalar için 75,00 TL, özel servis ücreti için 120,00 TL olarak belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu Merkez tarafından belirlenen bu ücretlerde Ondokuz Mayıs Üniversitesi bünyesindeki tüm akademik ve idari personeline % 40 indirim uygulanmasına karar verilmiştir.

Tebliğ ile kurumlara, belirlenen sınırlamalar içerisinde ilave özel oda ücreti tespit etme yetkisi verilmekte ve fakat bu ücretin kimlerden alınacağı veya kimlere ne kadar indirim yapılacağı konusunda herhangi bir belirleme yetkisi verilmemektedir. Bir başka deyişle “otelcilik hizmetlerinde ilave ücret” konusunda kişiler için bir muafiyet getirilmemiştir. Dolayısıyla üniversite tarafından belirlenen ilave özel oda ücretlerinin üniversite personeli dâhil herkesten alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezimizde yatarak tedavi gören hastalardan alınan özel oda ücreti Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinin “1.9.4. Otelcilik Hizmetlerinde İlave Ücret Uygulaması” başlıklı maddesinde; “Sözleşmeli / protokollü sağlık kurumları, asgari banyo, TV ve telefon bulunan; 2 yataklı odalarda sundukları otelcilik hizmetleri için SUT eki EK-2/B Listesinde 510.010 kod ile yer alan “Standart yatak tarifesi” işlem bedelinin 1,5 katını, tek yataklı odalarda ise 3 katını geçmemek üzere kişilerden ilave ücret alınabilir. Gününbirlik tedavi kapsamındaki işlemler sırasında verilen otelcilik hizmeti için ise en fazla SUT eki EK-2/B Listesinde yer alan “Gündüz yatak tarifesi” işlem bedelinin 3 katına kadar ilave ücret alınabilir. SUT eki EK- WC Listesinde yer alan istisnai sağlık hizmetlerinde otelcilik hizmetleri için ayrıca ilave ücret uygulanmaz.” Hükümleri çerçevesinde tahsil edilmektedir.

Sağlık Uygulama Tebliğine göre; standart yatak tarifesi 30 TL olup 2 yataklı odalar için 45 TL, tek yataklı odalar için ise 90 TL’ye kadar kişilerden ilave ücret alınabilir. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından özel odalarda kalanlardan alınacak ilave ücret 2018 yılı için iki kişilik odalar için 30,00 TL, tek kişilik özel odalar için 75,00 TL, özel servis ücreti için 120,00 TL olarak belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu Merkez tarafından belirlenen bu ücretlerde Ondokuz Mayıs Üniversitesi bünyesindeki tüm akademik ve idari personeline %40 indirim uygulanmasına karar verilmiştir. Personele yapılan bu indirimle hem personelin kurumsal aidiyetini kazanmak, hem de personelin mesai saatlerinde başka bir sağlık kurumuna giderek kaybedeceği zamanı en aza indirmek amaçlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; personelin kurumsal aidiyetini kazanmak ve mesai saatlerinde başka bir sağlık kurumuna giderek kaybedeceği zamanı en aza indirmek amacıyla söz konusu kararının alındığı belirtilmiştir.

Üniversite idaresi tarafından alınan ve hastanede bulunan özel odalar için Ondokuz Mayıs Üniversitesi bünyesindeki tüm akademik ve idari personele % 40 indirim uygulanmasına ilişkin kararın Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan Sağlık Uygulama Tebliği'ne aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Bir sonraki denetim yılında söz konusu hususa ilişkin kontrol işlemlerine devam edilecektir.

BULGU 3: Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Üyelerinin Üniversite ile Herhangi Bir Kurumsal Sözleşme İmzalamamasına Rağmen Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışmaya Devam Etmesi

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde kadrosu bulunan 5 öğretim üyesinin idare ile herhangi bir kurumsal sözleşme imzalanmamasına rağmen özel sağlık kurumlarında çalışmaya devam ettikleri tespit edilmiştir.

Tabip, diş tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim elemanlarının çalışma rejimleriyle ilgili olarak 5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la getirilen düzenlemelerle, üniversite öğretim elemanları açısından kısmi süreli çalışma imkânı sona ermiş, devamlı statüde çalışma esası benimsenmiş ve öğretim elemanlarının, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile diğer kanunlarda belirlenen görevler ve telif hakları hariç olmak üzere yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka herhangi bir iş göremeyecekleri, ek görev alamayacakları, serbest meslek icra edemeyecekleri düzenlenmek suretiyle bu öğretim elemanlarının mesai saatleri dışında mesleki faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2010 tarihli ve E.2010/29, K.2010/90 sayılı kararıyla bu düzenlemelerin bir kısmı iptal edilmiş ve tam zamanlı olarak çalışan söz konusu öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında olmak kaydıyla, istedikleri takdirde, serbest meslek faaliyetinde bulunmaları veya özel kuruluşlarda çalışmalarını mümkün olmuştur.

6514 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la söz

konusu öğretim elemanlarının çalışma rejimini değiştirmiş ve bazı istisnalar dışında bunların mesai saatleri dışında mesleki faaliyette bulunmalarını ve özel kuruluşlarda çalışmalarını yeniden yasaklamıştır. Anayasa Mahkemesi, bu faaliyetlerin üç ay içinde sona erdirilmesiyle ilgili dava konusu kurallar hakkında 9.4.2014 tarihli ve E.2014/61, K.2014/6 (Yürürlüğü Durdurma) sayılı kararıyla sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi için esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi yaptığı yargılama sonucunda 07.11.2014 tarih ve E.2014/61 ve K. 2014/166 kararıyla 6514 sayılı kanunla 2547 sayılı kanunun geçici 64'üncü maddesiyle getirilen;

“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel kuruluşlarda çalışmakta olan öğretim üyeleri, bu maddenin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde bu faaliyetlerini sona erdirir; bu süre içinde sona erdirmeyen öğretim üyelerinin üniversiteyle ilişkileri kesilir.”

hükmünü iptal etmesine karşılık, yine 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanunun 36'ncı maddesine eklenen 7 ve 8'inci fıkraları ile 58'inci maddesine eklenen hükümlerin iptal edilmesi istemini reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal istemini reddetmesi nedeniyle halen yürürlükte olan ve 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 36'ncı maddesi;

“Tabip, diş tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim elemanları, kanunlarda belirtilen hâller dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 28 inci maddesi hükmüne tabidir. Ancak bunlardan profesör ve doçent kadrosunda olanlar, her bir anabilim dalındaki kadrolu profesör ve doçent sayısının yüzde 50'sini geçmemek, bir yıla kadar kurumsal sözleşme yapılmak ve geliri üniversite döner sermayesi hesabına kaydedilmek şartıyla ve ilgilinin muvafakati ile mesai dışında özel hastaneler veya vakıf üniversitesi hastanelerinde çalıştırılabilir. Bu şekilde çalıştırılabileceklerin hesabında küsurat dikkate alınmaz ve çalıştırılacak öğretim üyeleri, Sağlık Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek yüzde 50'si uygulama, yüzde 50'si de akademik faaliyetlerinden oluşacak önceki yılın performans kriterlerine göre belirlenir. Bu fıkra kapsamında çalıştırılan öğretim üyeleri;

a) Aynı anda birden fazla sözleşme ile çalıştırılmaz.

b) Aylık sözleşme ücretleri, mesai dışı toplam tavan ek ödeme brüt tutarından az olamaz.

c) *Altıncı fıkrada sayılan idari görevlerde bulunamaz.*

ç) *31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 73 üncü maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde ilave ücret alınmak suretiyle hizmet veremez.*

d) *İlgili mevzuata ve sözleşme hükümlerine aykırı davranışları hâlinde, idari ve disiplin sorumlulukları saklı kalmak kaydıyla bir yıl, üç yıl içinde tekerrüründe beş yıl süreyle bu kapsamda çalıştırılmaz.*

Özel hastaneler ve vakıf üniversitesi hastaneleri, tabip ve dış tabibi kadro sayıları için ayrı ayrı hesaplanmak şartıyla ve bu sayıların yüzde 20'sini geçmemek üzere yedinci fıkra kapsamında üniversite ile sözleşme yapabilir. Vakıf üniversiteleri ile iş birliği yapan özel hastanelerde yüzde 20 oranının hesabında, üniversite kadrolarındaki tabip ve dış tabibi dikkate alınmaz. Bunlardan ilgili mevzuata ve sözleşme hükümlerine aykırı davranışların, bu kapsamdaki ilgili sözleşmesi sona erdirilir ve bunlar bir yıl süreyle yeni sözleşme yapamaz. Aykırı davranışın üç yıl içinde tekerrüründe ise beş yıl süreyle yeni sözleşme yapma yasağı uygulanır.

Yedinci fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, Yükseköğretim Kurulunun onayı ile üniversite yönetim kurulları tarafından belirlenir.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Yine 6514 sayılı Kanun'la 2547 sayılı Kanun'un 58'inci maddesine eklenen (h) ve (ı) bendinde ise;

“h) Öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında üniversitede sundukları sağlık hizmetlerinden dolayı 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 73 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca alınan ilave ücretler döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanır. Bu tutardan ayrıca Hazine payı kesintisi ve (b) fıkrası uyarınca kesinti yapılmaz. Bu şekilde elde edilen gelirin yüzde 50'sinden az ve yüzde 60'ından fazla olmamak üzere üniversite yönetim kurulunca tespit edilecek oranı, mesai saatleri dışında sağlık hizmeti sunan öğretim üyesine, mesai içinde gerçekleştirilen iş miktarı ve çeşidi dikkate alınarak belirlenen toplam performansı aşmamak kaydıyla, ek ödeme matrahının yüzde 800'ünü geçmemek üzere her ay ayrıca ödenir. Mesai saatleri dışında ilave ücret alınmayacak sağlık hizmetlerini veren öğretim üyeleri için de yüzde 800 oranı uygulanır. Ancak bu fıkra kapsamında öğretim üyelerine yapılacak ek ödeme ile (c) ve (f) fıkraları

uyarınca yapılacak ek ödeme toplamı ek ödeme matrahının yüzde 1600'ünü geçemez. Bu fıkra uyarınca dağıtılan gelirlerden kalan tutarlar (b) fıkrasında belirtilen işler ile (c) fıkrasının ikinci paragrafı uyarınca fiilen mesai dışında çalışan diğer personele yapılacak ek ödemede kullanılır.

1) Öğretim üyelerinin 36 ncı maddenin yedinci fıkrası uyarınca çalışmalarını karşılığı elde edilen gelirler döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanır. Bu tutardan (b) fıkrası uyarınca kesinti yapılmaz. Bu gelirin yüzde 50'si, herhangi bir limite bağlı olmaksızın hizmeti sunan öğretim üyesine ödenir ve kalan tutar (b) fıkrasında belirtilen işler için kullanılır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan Anayasa Mahkemesinin kararlarını ve halen yürürlükte olan mevzuat hükümlerini birlikte değerlendirdiğimizde, bugün itibari ile öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında çalışabilmesinin sınırlandırıldığı görülmektedir. Öğretim üyeleri mesai saatleri sonrasında ya üniversite bünyesinde özel muayene yapabilecekler veya kurum ile kanunda belirtilen şartlar doğrultusunda anlaşma yapılması şartıyla vakıf veya özel sağlık kuruluşlarında çalışılabileceklerdir. Bu iki durum dışında ise gerek kendi özel muayenehanelerinde gerekse de diğer sağlık kurumlarında çalışamayacaklardır.

Anayasa Mahkemesinin 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanun'a eklenen geçici 64'üncü maddesinin iptaliyle ilgili gerekçeli kararında özel muayene açmanın kazanılmış bir hak olmadığını açıkça ifade edilmiştir. Mahkeme söz konusu iptal gerekçesini açıklarken;

“Kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukukun genel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunmasıdır. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük beklenen haklar, kazanılmış hak niteliği taşımadığından; Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel kuruluşlarda çalışmakta olan öğretim üyelerinin bu yönden kazanılmış haklarından söz edilebilmesi olanaklı değildir.”

demek suretiyle özel muayene açmış olmanın kazanılmış hak olamayacağını herhangi bir tereddüte meydan vermeyecek açıklıkla belirtmiştir. Mahkemenin iptal gerekçesi

incelendiğinde, 6514 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme nedeniyle üç aylık bir sürenin işyerlerini kapatmak ve faaliyetlerini sona erdirmek için makul bir süre olmadığı, özel muayene veya özel sağlık kuruluşlarında çalışan öğretim üyelerinin üç ay içerisinde ilişkilerinin kesilmesinin hakkaniyet ve ölçülülük ilkelerine aykırı olduğu, bu nedenle çalışanların mağduriyet yaşayabilecekleri gerekçe gösterilerek düzenlemenin iptal edildiği görülmektedir. Nitekim bu husus gerekçeli kararın son fıkrasında;

“Yargı kararları sonrası tam zamanlı çalışan öğretim üyeleri, mesai saatleri sonrası serbest olarak çalışabilecekleri yönünde oluşan kanaat ve beklenti nedeniyle üniversite dışındaki serbest çalışmalarını planlamış, ekonomik ve sosyal hayatlarını bu koşulları öngörmek suretiyle belirlemişlerdir. Öğretim üyelerinin var olan durumun devam edeceğine dair oluşan beklenti ve kanaat nedeniyle planladıkları faaliyet ve çalışmaları ile bunlar gereğince yaratılan hukuki durumlarını dava konusu kurallar gereğince sona erdirmek zorunda olması, aksi hâlde haklarında insan hayatında çok önemli bir hukuki sonuç doğuran istifa etmiş sayılma veya ilişik kesme işlemlerinin uygulanması hakkaniyete aykırıdır. Bu nedenle söz konusu öğretim üyeleri için yargı kararlarına güvenerek mesai sonrası çalışma ve faaliyette bulunmaları bu statünün kazanılmış hak olarak değerlendirilmesini olanaklı kılmassa da bu statülerin belli bir süre devam edeceğine ilişkin meşru bir beklenti oluşturduğu ve bu beklentinin hukuki güvenlik ilkesi gereğince korunması gerektiğinin kabulü gerekir. Ayrıca kanun koyucunun aynı konuyla ilgili pek çok kanun çıkarmış olması da söz konusu öğretim üyelerinin hukuki durumları bakımından belirsiz bir durum yaratmış ve duraksamalara neden olmuştur. Dolayısıyla dava konusu kurallar hukuk devletinin gereği olan hukuki güvenlik ve hukuki belirlilik ilkelerine aykırıdır.”

şeklinde açıklanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri yürürlükte olmasına ve Anayasa Mahkemesi kararlarında da özel muayene açmanın veya özel sağlık kurumlarında anlaşma yapılmaksızın çalışmanın kazanılmış hak olmadığı açıkça ifade edilmesine rağmen Ondokuz Mayıs Üniversitesinde 5 öğretim üyesinin idare ile kurumsal herhangi bir sözleşme imzalanmamasına rağmen özel sağlık kuruluşlarında çalışmaya devam ettikleri tespit edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 6514 sayılı Kanun'la getirilen 2547 sayılı Kanun'un geçici 64'üncü maddesini iptal gerekçesi 3 aylık sürenin faaliyetleri sona erdirmek için makul görülmemesi nedeniyle hakkaniyete uygun olmaması ve hukuki güvenlik ve hukuki belirlilik ilkelerine aykırılıktır. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'ne 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı

Yükseköğretim Kanunu'nun 36 ncı maddesine eklenen 7'nci ve 8'inci fıkralarının anayasaya aykırılığı iddia edilerek iptali yönünde yapılan başvuru reddedildiğinden söz konusu madde hükümleri hala yürürlüktedir. Bu nedenle bir öğretim görevlisinin mevcut mevzuat hükümleri gereğince özel sağlık kurumlarında çalışabilmesi için ilgilinin bağlı olduğu kurum ile kurumsal sözleşme yapılması gerekmektedir. Ancak söz konusu iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanması üzerinden yaklaşık 5 yıl geçmesine rağmen idare tarafından özel sağlık kuruluşlarında çalışan öğretim üyelerine makul süre içerisinde bu faaliyetlerini sona erdirmeleri hususunda tebligat yapıldığı, yasal düzenleme yapılmaması nedeniyle de söz konusu durumun kazanılmış hak gibi uygulanmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Diğer taraftan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 36'ncı maddesinin 7'nci maddesine göre öğretim görevlilerinin özel sağlık kurumlarında çalışabilmesi için kurumla özel sağlık kuruluşu arasında imzalanacak olan sözleşmede aylık sözleşme ücretleri, mesai dışı toplam tavan ek ödeme brüt tutarından az olamaz. Bu tutar söz konusu anlaşma için idare ve öğretim görevlisi açısından taban tutardır. Buna göre 2018 yılı sonu itibari ile bir profesörün aylık ek ödeme matrahı ve mesai dışı toplam tavan üzerinden yapılacak olan anlaşmanın minimum aylık ve yıllık bedeli aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Anlaşma Yapılmaması Nedeniyle Kurumun Mahrum Kaldığı Gelir Miktarı

Kadro Unvanı	Aylık Ek Ödeme Matrahı	Mesai Dışı Toplam Tavan Oranı	Aylık Minimum Sözleşme Tutarı	Yıllık Sözleşme Tutarı Minimum	Döner Sermayeye Ödenmesi Gereken Miktar	Sözleşmesiz Çalışan Öğretim Üyesi sayısı	Kurumun Elde Etmesi Gereken Gelir Miktarı
Profesör	4.174.76 TL	% 800	33.398,08 TL	400.776,96 TL	200.388,48 TL	5	1.001.942,40 TL

Diğer bir ifade ile bir öğretim görevlisinin özel sağlık kuruluşlarında çalışabilmesi için 2018 yılı verilerine göre yapılması gereken minimum anlaşma tutarı aylık 33.398,08 TL, yıllık ise 400.776,96 TL'dir. 2547 sayılı kanunun 36'ncı maddesinin 7'nci fıkrasına göre söz konusu tutarın % 50'si döner sermaye işletme müdürlüğüne yatırılması gerektiğinden döner sermaye işletmesinin profesör kadrosunda bulunan bir öğretim üyesi için alması gereken asgari tutar yıllık 200.388,48 TL'dir. Ondokuz Mayıs Üniversitesinde profesör kadrosunda toplam 5 öğretim üyesi kurumsal sözleşme yapmadan çalıştığından anlaşma yapılmaması nedeniyle 2018 yılında döner sermaye işletmesinin mahrum kaldığı gelir miktarı en az 1.001.942,40 TL'dir.

Diğer taraftan, sözleşmesiz çalışan öğretim üyelerinin çalışma şekline bakıldığında kendi adlarına şirket kurmak suretiyle sözleşme imzalayarak söz konusu faaliyetleri sürdürdükleri

görülmüştür. Söz konusu faaliyetleri için özel sağlık kurumları ile yapılan görüşmelerde özel sağlık kuruluşları ile kendi kurdukları şirketler üzerinden anlaşma yaptıkları ve çalıştıkları anlaşılmıştır. 2547 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesine göre özel sağlık kurumlarında çalışabilmek için kurumsal sözleşmeyi döner sermaye işletmesi yapması gerekirken, söz konusu öğretim üyelerinin kendi adlarına kurdukları sağlık alanında faaliyet gösteren şirketler üzerinde anlaşma yapmaları yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Bunların yanında, söz konusu öğretim üyeleri özel sağlık kurumlarında çalışmalarına rağmen özel sağlık kurumlarının ikinci basamak, tıp fakültesinin ise üçüncü basamak sağlık kuruluşu olduğu, bu nedenle anlaşmasız çalışmalarına rağmen tıp fakültesi hastanesinin gelirin katkıda bulduklarını ifade etmişlerdir. Ancak yapılan incelemede, özel sağlık kurumlarından tıp fakültesi hastanesine yönlendirilen hastaların genellikle ağır vakalar olması nedeniyle bu hastalar için tıp fakültesi hastanesinin yapmış olduğu masrafların genellikle SGK'dan yapılan ödemelerden daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle söz konusu işlemlerin esasen döner sermaye işletmesinin gelirini artırmadığı, tam tersine zararına sebep olduğu görülmüştür. Diğer bir ifade ile özel sektörün karlı bulmaması nedeniyle tıp fakültesi hastanesine yönlendirilen hastaların döner sermaye işletmesinin mali yapısını daha da bozulmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Ondokuz Mayıs Üniversitesinde 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 36'ncı maddesine eklenen 7'nci ve 8'inci madde hükümleri hala yürürlükte olmasına rağmen, bazı öğretim üyelerinin kurumsal anlaşma olmamasına rağmen özel sağlık kurumlarında çalışmaya devam ettikleri, bu nedenle döner sermayenin 2018 yılı taban anlaşma tutarından hesaplanırsa bile asgari 1.001.942,40 TL gelirden mahrum kaldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “5947 sayılı Kanunla getirilen düzenlemenin, Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2010 tarih ve E.2010/29,K2010/90 sayılı iptal kararıyla söz konusu öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında kalmak kaydıyla serbest meslek faaliyetinde bulunmak veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmaları mümkün olmuştur.

26.08.2011 tarihli Resmi Gazete de yayımlanan 650 sayılı KHK ile 2547 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Yükseköğretim kurumlarının kadrolarında bulunan öğretim elemanları, kanunlarda belirtilen hâller dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 28'inci maddesi hükmüne tâbidir. Ancak öğretim üyeleri, yükseköğretim kurumlarında yalnızca eğitim ve araştırma

faaliyetlerinde bulunmak ve döner sermaye faaliyetleri kapsamında gelir elde edilen hizmetlerde çalışmamak kaydıyla mesai saatleri dışında yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde meslekî faaliyette bulunabilir ve meslek veya sanatlarını serbest olarak icra edebilir. Yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde çalışan öğretim üyelerine 58 inci madde ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3 üncü maddesi uyarınca ek ödeme yapılmaz; bunlar rektör, dekan, enstitü, yüksekokul ve konservatuar müdürü, bölüm başkanı, anabilim ve bilim dalı başkanı, başhekim ve bunların yardımcısı olamaz.”

650 sayılı KHK ile 2547 sayılı Kanun’un 36 ıncı maddesine eklenen fıkra; Anayasa Mahkemesinin 18.07.2012 gün ve E:2011/113,K:2012/108 sayılı kararıyla iptal edilerek 01.07.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’na eklenen 70.maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin ve üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle 22.06.2016 tarihinde 2016/13 Esas Sayısı ve 2016/127 Karar Sayısı ile iptal edildi.

İptal kararının ardından serbest meslek icra eden öğretim üyeleri (Ek- 1, Ek- 2, Ek-3) dilekçe ile başvuruda bulunarak ek ödeme talebinde bulundular.

Konuyla ilgili 13.10.2016 tarih ve 1534210-730.10-E.95500 sayılı yazı ile Hukuki Görüş istendi. (Ek- 4) 25.10.2016 tarih ve 42405272-045.02-E.99825 sayılı yazı ile hukuki cevap geldi. (Ek- 5)

Sonuç olarak; Öğretim Üyelerinin özel hastaneler ve vakıf üniversiteleri hastanelerinde kurumsal sözleşme ile çalışma kriterlerini düzenlemek maksadıyla; 02.01.2014 tarih ve 6514 sayılı Kanun’un 11.maddesiyle 2547 sayılı Kanun’un 36’ ncı maddesi yeniden düzenlendi. Öğretim Üyelerimizden üç (3) kişi ile bu kanun kapsamında kurumsal sözleşme yapıldı.

Yasa düzenleyici, 19.11.2014 tarihinde 2547 sayılı Yasa’ya Geçici 70’inci maddeyi ekledi. Geçici Madde 70 ;“Tabip, dış tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim üyelerinden, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olanlara, bu faaliyetlerini sona erdirinceye kadar üniversite ödeneği ve ek ödeme ödenmez. Bunlardan belirtilen faaliyetlerini sona erdirmek isteyenler, 31/12/2014 tarihine kadar bu konudaki iradelerini görevli oldukları kurum yönetimlerine bildirirler ve bunların en geç 31/5/2015 tarihine kadar bu faaliyetleri sona ermiş sayılır ve çalışma uygunluk belgesi veya izni iptal edilir. Bu süre içinde mali hakları ve ek ödemeleri tam olarak ödenmeye devam olunur.” şeklindedir.

Geçici 70 inci maddede geçen hüküm uyarınca kurumsal sözleşme imzalamadan serbest meslek icra eden ve özel hastanede çalışan Öğretim Üyelerinin ek ödemeleri kesildi. Bunun

üzerine serbest meslek faaliyetinde bulunan ve özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olan Öğretim Üyeleri, Anayasa Mahkemesine başvurarak Yasa'ya itiraz ettiler.

Anayasa Mahkemesi 22.06.2016 tarihinde 2016/13 Esas Sayısı ve 2016/127 Karar Sayısı ile 2547 sayılı Yasa'ya ilave edilen Geçici 70'inci maddenin, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal etti. İptal işlemi ile birlikte tekrar yirmi dört (24) Öğretim Üyemize ek ödeme öder hale geldik. Bu arada serbest meslek icra eden ve özel hastanede çalışan öğretim üyelerimizle herhangi bir sözleşme yapılamadı. Bu öğretim üyelerimiz Anayasa Mahkemesinin kararını ve diğer Üniversitelerin uygulamalarını emsal göstermektedirler.

Raporda, kurumumuzda serbest meslek icra eden ve özel hastanelerde çalışan Öğretim Üyelerinin kurumsal sözleşme ile çalıştırılması ifade edilmektedir. Serbest meslek icra eden ve özel hastanelerde çalışan yirmi dört (24) Öğretim Üyesi hakkında; Yasal düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararları dikkate alındığında, yukarıda ifade edildiği şekilde uygulamanın nasıl olabileceği bilinmemektedir. Bu konunun üst makamlar tarafından yasal sürece kavuşturulması görüş ve kanaatindeyiz.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen konular, yasal mevzuat ve yargı kararları karşısında nasıl bir uygulama yapılacağına bilinmediği ifade edilmiştir.

Bulgumuzda belirtilen hususlardaki karışıklığı önlemek ve ülke genelinde uygulama birliğini sağlamak için, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinin incelenerek gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması ve idarelerin de buna uygun olarak işlem tesis etmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Tıp Fakültesi Araştırma ve Uygulama Hastanesinde Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Üyelerinin Özel Muayenehanede de Çalışmaya Devam Etmesi

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi kadrosunda bulunan 16 öğretim üyesinin özel muayenehanede çalışmaya devam ettikleri tespit edilmiştir.

Tabip, diş tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim elemanlarının çalışma rejimleriyle ilgili olarak 5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen düzenlemelerle, üniversite öğretim elemanları açısından kısmi süreli çalışma imkânı sona ermiş, devamlı statüde çalışma esası benimsenmiş ve öğretim elemanlarının, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile diğer kanunlarda belirlenen görevler ve telif hakları hariç olmak

üzere yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka herhangi bir iş göremeyecekleri, ek görev alamayacakları, serbest meslek icra edemeyecekleri düzenlenmek suretiyle bu öğretim elemanlarının mesai saatleri dışında mesleki faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2010 tarihli ve E.2010/29, K.2010/90 sayılı kararıyla bu düzenlemelerin bir kısmı iptal edilmiş ve tam zamanlı olarak çalışan söz konusu öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında olmak kaydıyla, istedikleri takdirde, serbest meslek faaliyetinde bulunmaları veya özel kuruluşlarda çalışmalarını mümkün olmuştur.

6514 sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile söz konusu öğretim elemanlarının çalışma rejimini değiştirmiş ve bazı istisnalar dışında bunların mesai saatleri dışında mesleki faaliyette bulunmalarını ve özel kuruluşlarda çalışmalarını yeniden yasaklamıştır. Anayasa Mahkemesi, bu faaliyetlerin üç ay içinde sona erdirilmesiyle ilgili dava konusu kurallar hakkında 9.4.2014 tarihli ve E.2014/61, K.2014/6 (Yürürlüğü Durdurma) sayılı kararıyla sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi için esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi yaptığı yargılama sonucunda 07.11.2014 tarih ve E.2014/61 ve K. 2014/166 kararıyla 6514 sayılı kanunla 2547 sayılı Kanun'un geçici 64'üncü maddesiyle getirilen;

“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel kuruluşlarda çalışmakta olan öğretim üyeleri, bu maddenin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde bu faaliyetlerini sona erdirir; bu süre içinde sona erdirmeyen öğretim üyelerinin üniversiteyle ilişkileri kesilir.”

hükmünü iptal etmesine karşılık, yine 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanunun 36 ncı maddesine eklenen 7 ve 8'inci fıkraları ile 58'inci maddesine eklenen hükümlerin iptal edilmesi istemini reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal istemini reddetmesi nedeniyle halen yürürlükte olan ve 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 36'ncı maddesi;

“Tabip, dış tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim elemanları, kanunlarda belirtilen hâller dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 28 inci maddesi hükmüne tabidir. Ancak bunlardan profesör ve doçent kadrosunda olanlar, her bir anabilim dalındaki kadrolu profesör ve doçent sayısının yüzde 50'sini geçmemek, bir yıla kadar kurumsal sözleşme yapılmak ve geliri üniversite döner sermayesi hesabına kaydedilmek şartıyla ve ilgilinin muvafakati ile mesai dışında özel hastaneler veya vakıf üniversitesi

hastanelerinde çalıştırılabilir. Bu şekilde çalıştırılabileceklerin hesabında küsurat dikkate alınmaz ve çalıştırılacak öğretim üyeleri, Sağlık Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek yüzde 50'si uygulama, yüzde 50'si de akademik faaliyetlerinden oluşacak önceki yılın performans kriterlerine göre belirlenir. Bu fıkra kapsamında çalıştırılan öğretim üyeleri;

a) Aynı anda birden fazla sözleşme ile çalıştırılmaz.

b) Aylık sözleşme ücretleri, mesai dışı toplam tavan ek ödeme brüt tutarından az olamaz.

c) Altıncı fıkrada sayılan idari görevlerde bulunamaz.

ç) 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 73 üncü maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde ilave ücret alınmak suretiyle hizmet veremez.

d) İlgili mevzuata ve sözleşme hükümlerine aykırı davranmaları hâlinde, idari ve disiplin sorumlulukları saklı kalmak kaydıyla bir yıl, üç yıl içinde tekerrüründe beş yıl süreyle bu kapsamda çalıştırılmaz.

Özel hastaneler ve vakıf üniversitesi hastaneleri, tabip ve dış tabibi kadro sayıları için ayrı ayrı hesaplanmak şartıyla ve bu sayıların yüzde 20'sini geçmemek üzere yedinci fıkra kapsamında üniversite ile sözleşme yapabilir. Vakıf üniversiteleri ile iş birliği yapan özel hastanelerde yüzde 20 oranının hesabında, üniversite kadrolarındaki tabip ve dış tabibi dikkate alınmaz. Bunlardan ilgili mevzuata ve sözleşme hükümlerine aykırı davranışların, bu kapsamdaki ilgili sözleşmesi sona erdirilir ve bunlar bir yıl süreyle yeni sözleşme yapamaz. Aykırı davranışın üç yıl içinde tekerrüründe ise beş yıl süreyle yeni sözleşme yapma yasağı uygulanır.

Yedinci fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, Yükseköğretim Kurulunun onayı ile üniversite yönetim kurulları tarafından belirlenir.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Yine 6514 sayılı Kanun'la 2547 sayılı Kanun'un 58'inci maddesine eklenen (h) ve (ı) bendinde ise;

“h) Öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında üniversitede sundukları sağlık hizmetlerinden dolayı 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 73 üncü maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca alınan ilave ücretler döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanır. Bu tutardan ayrıca Hazine payı kesintisi ve (b) fıkrası uyarınca kesinti yapılmaz. Bu şekilde elde edilen gelirin yüzde 50'sinden az ve yüzde 60'ından fazla olmamak üzere üniversite yönetim kurulunca tespit edilecek oranı, mesai saatleri dışında sağlık hizmeti sunan öğretim üyesine, mesai içinde gerçekleştirilen iş miktarı ve çeşidi dikkate alınarak belirlenen toplam performansı aşmamak kaydıyla, ek ödeme

matrahının yüzde 800'ünü geçmemek üzere her ay ayrıca ödenir. Mesai saatleri dışında ilave ücret alınmayacak sağlık hizmetlerini veren öğretim üyeleri için de yüzde 800 oranı uygulanır. Ancak bu fıkra kapsamında öğretim üyelerine yapılacak ek ödeme ile (c) ve (f) fıkraları uyarınca yapılacak ek ödeme toplamı ek ödeme matrahının yüzde 1600'ünü geçemez. Bu fıkra uyarınca dağıtılan gelirlerden kalan tutarlar (b) fıkrasında belirtilen işler ile (c) fıkrasının ikinci paragrafı uyarınca fiilen mesai dışında çalışan diğer personele yapılacak ek ödemede kullanılır.

ı) Öğretim üyelerinin 36 ncı maddenin yedinci fıkrası uyarınca çalışmaları karşılığı elde edilen gelirler döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanır. Bu tutardan (b) fıkrası uyarınca kesinti yapılmaz. Bu gelirin yüzde 50'si, herhangi bir limite bağlı olmaksızın hizmeti sunan öğretim üyesine ödenir ve kalan tutar (b) fıkrasında belirtilen işler için kullanılır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan Anayasa Mahkemesinin kararlarını ve halen yürürlükte olan mevzuat hükümlerini birlikte değerlendirdiğinde, bugün itibari ile öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında çalışabilmesinin sınırlandırıldığı görülmektedir. Öğretim üyelerinin mesai saatleri sonrasında ya üniversite bünyesinde özel muayene yapabilecekler veya kurum ile kanunda belirtilen şartlar doğrultusunda anlaşma yapılması şartıyla vakıf veya özel sağlık kuruluşlarında çalışılabileceklerdir. Bu iki durum dışında ise gerek kendi özel muayenehanelerinde gerekse de diğer sağlık kurumlarında çalışamayacaklardır.

Yapılan incelemede, Ondokuz Mayıs Üniversitesinde 6514 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinde sonra özel muayene açılmadığı ve söz konusu yasadan sonra özel sağlık kurumlarında çalışmaya başlayan öğretim üyelerinin ise kurumla anlaşma yapmak suretiyle bu faaliyete devam ettikleri tespit edilmiştir. Ancak, 6514 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce özel muayene açmış olan öğretim üyelerinin ise bu faaliyetlerine özel muayene açmanın kazanılmış hak olduğu gerekçesiyle devam ettikleri görülmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanun'a eklenen geçici 64'üncü maddesinin iptaliyle ilgili gerekçeli kararında özel muayene açmanın kazanılmış bir hak olmadığını açıkça ifade edilmiştir. Mahkeme söz konusu iptal gerekçesini açıklarken;

“Kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukukun genel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan özne hakın korunmasıdır. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel

niteliğe dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük beklenen haklar, kazanılmış hak niteliği taşımadığından; Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel kuruluşlarda çalışmakta olan öğretim üyelerinin bu yönden kazanılmış haklarından söz edilebilmesi olanaklı değildir.”

denilerek özel muayene açmış olmanın kazanılmış hak olamayacağını herhangi bir tereddüte meydan vermeyecek şekilde belirtmiştir. Mahkemenin iptal gerekçesi incelendiğinde, 6514 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme nedeniyle üç aylık bir sürenin işyerlerini kapatmak ve faaliyetlerini sona erdirmek için makul bir süre olmadığı, özel muayene veya özel sağlık kuruluşlarında çalışan öğretim üyelerinin üç ay içerisinde ilişkilerinin kesilmesinin hakkaniyet ve ölçülülük ilkelerine aykırı olduğu, bu nedenle çalışanların mağduriyet yaşayabilecekleri gerekçe gösterilerek düzenlemenin iptal edildiği görülmektedir. Nitekim bu husus gerekçeli kararın son fıkrasında;

“Yargı kararları sonrası tam zamanlı çalışan öğretim üyeleri, mesai saatleri sonrası serbest olarak çalışabilecekleri yönünde oluşan kanaat ve beklenti nedeniyle üniversite dışındaki serbest çalışmalarını planlamış, ekonomik ve sosyal hayatlarını bu koşulları öngörmek suretiyle belirlemişlerdir. Öğretim üyelerinin var olan durumun devam edeceğine dair oluşan beklenti ve kanaat nedeniyle planladıkları faaliyet ve çalışmaları ile bunlar gereğince yaratılan hukuki durumlarını dava konusu kurallar gereğince sona erdirmek zorunda olması, aksi hâlde haklarında insan hayatında çok önemli bir hukuki sonuç doğuran istifa etmiş sayılma veya ilişik kesme işlemlerinin uygulanması hakkaniyete aykırıdır. Bu nedenle söz konusu öğretim üyeleri için yargı kararlarına güvenerek mesai sonrası çalışma ve faaliyette bulunmaları bu statünün kazanılmış hak olarak değerlendirilmesini olanaklı kılmasa da bu statülerin belli bir süre devam edeceğine ilişkin meşru bir beklenti oluşturduğu ve bu beklentinin hukuki güvenlik ilkesi gereğince korunması gerektiğinin kabulü gerekir. Ayrıca kanun koyucunun aynı konuyla ilgili pek çok kanun çıkarmış olması da söz konusu öğretim üyelerinin hukuki durumları bakımından belirsiz bir durum yaratmış ve duraksamalara neden olmuştur. Dolayısıyla dava konusu kurallar hukuk devletinin gereği olan hukuki güvenlik ve hukuki belirlilik ilkelerine aykırıdır.”

şeklinde açıklanmıştır.

Yukarıda yer alan 6514 sayılı Kanun’la getirilen mevzuat hükümleri yürürlükte olmasına ve Anayasa Mahkemesi kararlarında da özel muayene açmanın veya özel sağlık kurumlarında anlaşma yapılmaksızın çalışmanın kazanılmış hak olmadığı açıkça ifade edilmesine rağmen Ondokuz Mayıs Üniversitesinde 16 öğretim üyesinin özel muayenelerinde çalışmaya devam ettikleri tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, gerek Ondokuz Mayıs Üniversitesinde gerekse de diğer üniversitelerde, 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 36'ncı maddesine eklenen 7'nci ve 8'inci madde hükümleri hala yürürlükte olmasına rağmen, Anayasa Mahkemesi'nin özel muayenehane sahibi olmanın kazanılmış hak olmadığı, ancak üç ay içerisinde özel muayenehanelerin kapatılmasını ve kapatmayan öğretim üyelerinin ilişkilerinin kesilmesini süre yönünden hakkaniyet ve ölçülülük ilkelerine aykırı bulması nedeniyle 2547 sayılı Kanun'un geçici 64'üncü maddesini iptal etmesini, özel muayenehanesi bulunan kişiler açısından kazanılmış hak gibi değerlendirilerek uygulamanın devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "5947 sayılı Kanunla getirilen düzenlemenin, Anayasa Mahkemesi'nin 16.7.2010 tarih ve E.2010/29,K2010/90 sayılı iptal kararıyla söz konusu öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında kalmak kaydıyla serbest meslek faaliyetinde bulunmak veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmaları mümkün olmuştur.

26.08.2011 tarihli Resmi Gazete de yayımlanan 650 sayılı KHK ile 2547 sayılı Kanun'un 36 ıncı maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Yükseköğretim kurumlarının kadrolarında bulunan öğretim elemanları, kanunlarda belirtilen hâller dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 28 inci maddesi hükmüne tâbidir. Ancak öğretim üyeleri, yükseköğretim kurumlarında yalnızca eğitim ve araştırma faaliyetlerinde bulunmak ve döner sermaye faaliyetleri kapsamında gelir elde edilen hizmetlerde çalışmamak kaydıyla mesai saatleri dışında yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde meslekî faaliyette bulunabilir ve meslek veya sanatlarını serbest olarak icra edebilir. Yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde çalışan öğretim üyelerine 58 inci madde ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 3 üncü maddesi uyarınca ek ödeme yapılmaz; bunlar rektör, dekan, enstitü, yükseköğretim ve konservatuar müdürü, bölüm başkanı, anabilim ve bilim dalı başkanı, başhekim ve bunların yardımcısı olamaz.”

650 sayılı KHK ile 2547 sayılı Kanun'un 36 ıncı maddesine eklenen fıkra; Anayasa Mahkemesinin 18.07.2012 gün ve E:2011/113,K:2012/108 sayılı kararıyla iptal edilerek 01.07.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na eklenen 70.maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinin ve üçüncü fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle 22.06.2016 tarihinde 2016/13 Esas Sayısı ve 2016/127 Karar Sayısı ile iptal edildi.

İptal kararının ardından serbest meslek icra eden öğretim üyeleri (Ek- 1, Ek- 2, Ek-3) dilekçe ile başvuruda bulunarak ek ödeme talebinde bulundular.

Konuyla ilgili 13.10.2016 tarih ve 1534210-730.10-E.95500 sayılı yazı ile Hukuki Görüş istendi. (Ek- 4) 25.10.2016 tarih ve 42405272-045.02-E.99825 sayılı yazı ile hukuki cevap geldi. (Ek- 5)

Sonuç olarak; Öğretim Üyelerinin özel hastaneler ve vakıf üniversiteleri hastanelerinde kurumsal sözleşme ile çalışma kriterlerini düzenlemek maksadıyla; 02.01.2014 tarih ve 6514 sayılı Kanun'un 11.maddesiyle 2547 sayılı Kanun'un 36' ncı maddesi yeniden düzenlendi. Öğretim Üyelerimizden üç (3) kişi ile bu kanun kapsamında kurumsal sözleşme yapıldı.

Yasa düzenleyici, 19.11.2014 tarihinde 2547 sayılı Yasa'ya Geçici 70'inci maddeyi ekledi. Geçici Madde 70 ;"Tabip, dış tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim üyelerinden, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olanlara, bu faaliyetlerini sona erdirinceye kadar üniversite ödeneği ve ek ödeme ödenmez. Bunlardan belirtilen faaliyetlerini sona erdirmek isteyenler, 31/12/2014 tarihine kadar bu konudaki iradelerini görevli oldukları kurum yönetimlerine bildirirler ve bunların en geç 31/5/2015 tarihine kadar bu faaliyetleri sona ermiş sayılır ve çalışma uygunluk belgesi veya izni iptal edilir. Bu süre içinde mali hakları ve ek ödemeleri tam olarak ödenmeye devam olunur." şeklindedir.

Geçici 70 inci maddede gecen hüküm uyarınca kurumsal sözleşme imzalamadan serbest meslek icra eden ve özel hastanede çalışan Öğretim Üyelerinin ek ödemeleri kesildi. Bunun üzerine serbest meslek faaliyetinde bulunan ve özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olan Öğretim Üyeleri, Anayasa Mahkemesine başvurarak Yasa'ya itiraz ettiler.

Anayasa Mahkemesi 22.06.2016 tarihinde 2016/13 Esas Sayısı ve 2016/127 Karar Sayısı ile 2547 sayılı Yasa'ya ilave edilen Geçici 70'inci maddenin, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal etti. İptal işlemi ile birlikte tekrar yirmi dört (24) Öğretim Üyemize ek ödeme öder hale geldik. Bu arada serbest meslek icra eden ve özel hastanede çalışan öğretim üyelerimizle herhangi bir sözleşme yapılamadı. Bu öğretim üyelerimiz Anayasa Mahkemesinin kararını ve diğer Üniversitelerin uygulamalarını emsal göstermektedirler.

Raporda, kurumumuzda serbest meslek icra eden ve özel hastanelerde çalışan Öğretim Üyelerinin kurumsal sözleşme ile çalıştırılması ifade edilmektedir. Serbest meslek icra eden ve özel hastanelerde çalışan yirmi dört (24) Öğretim Üyesi hakkında; Yasal düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararları dikkate alındığında, yukarıda ifade edildiği şekilde uygulamanın nasıl olabileceği bilinmemektedir. Bu konunun üst makamlar tarafından yasal sürece kavuşturulması görüş ve kanaatindeyiz." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen konular, yasal mevzuat ve yargı kararları karşısında nasıl bir uygulama yapılacağına bilinmediği ifade edilmiştir.

Bulgumuzda belirtilen hususlardaki karışıklığı önlemek ve ülke genelinde uygulama birliğini sağlamak için, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinin incelenerek gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması ve idarelerin de buna uygun olarak işlem tesis etmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinin Mali Durumunun Sürdürülebilir Olmaması

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde faaliyet gösteren Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye İşletmesinin mali yapısı incelendiğinde; genel olarak gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı, Kurumun 2012-2018 yılları arasındaki son 7 yıl içinde 6 yıl boyunca zarar ettiği ve bu nedenle istikrarlı bir mali yapının oluşturulması için yapısal reform yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin (a) bendine göre Yükseköğretim kurumlarında üniversite yönetim kurulunun önerisi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı ile döner sermaye işletmesi kurulabilir. Kurulacak döner sermaye işletmesinin başlangıç sermayesine, ilgili yükseköğretim kurumu bütçesinde bu amaç için ödenek öngörülmek şartıyla katkı sağlanabilir. Döner sermaye işletmesinin gelirleri, işletme adına yapılan mal ve hizmet satışları ile diğer gelirlerden oluşur.

2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin (i) bendine göre ise döner sermaye işletmesi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, kaynakların ekonomik, verimli ve tasarruflu kullanılması esastır ve yapılacak olan ödemelerde gelir-gider dengesinin gözetilmesi zorunludur.

Yapılan incelemede Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye İşletmesinin yıllar itibari ile genellikle zarar ettiği, mali yapısının bozulduğu, bazı ihtiyaçlarının bütçeye ödenek konulmak suretiyle özel bütçe giderlerinden karşılanmasına rağmen söz konusu mali yapının tam olarak düzeltilmediği görülmüştür.

Tablo 4: Yıllar İtibari ile Tıp Fakültesi Hastanesinin Gelir-Gider ve Kar/Zarar Durumu

YILLAR	GELİR MİKTARI	GİDER MİKTARI	KAR/ZARAR DURUMU
2012	140.177.991,20	156.497.293,80	-16.319.302,60
2013	155.985.647,72	167.025.657,88	-11.040.010,16
2014	175.389.262,90	185.053.151,38	-9.663.888,48
2015	183.014.512,15	198.486.153,79	-15.471.641,64
2016	216.091.548,73	229.179.701,14	-13.088.152,41
2017	275.572.319,84	271.623.891,14	3.948.428,70
2018	314.190.402,64	334.920.793,56	-20.730.390,92

Kurumun mali yapısının bozulmasına neden olan faktörlere bakıldığında ise aşağıda maddeler halinde verilen hususların mali yapının bozulmasında etkili olduğu tespit edilmiştir.

a) Verilen Sağlık Hizmetlerinin Maliyetlerinde Meydana Gelen Artışa Rağmen Sağlık Uygulama Tebliğinde Söz Konusu Sağlık Hizmetleri İçin Ödenen Fiyatların Artmamış Olması

Ülkemiz sağlık hizmetlerinin sunumunda ana alıcı Sosyal Güvenlik Kurumu olup, söz konusu sağlık hizmetlerini, Sağlık Uygulama Tebliğinde (SUT) yer alan hizmetler için öngörülen fiyatlar üzerinden, kamu ve anlaşmalı özel sektör sağlık kuruluşlarından satın almaktadır. Sağlık Uygulama Tebliği'nde belirtilen sağlık hizmetleri için öngörülen fiyatlar genel olarak 2008 yılında güncellenmiş olup, söz konusu tarihten bu yana hasta bakım maliyetlerinde artışa rağmen SUT fiyatlarının yeterince güncellenmediği görülmüştür. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından sağlık hizmetlerinden tasarruf etmek amacıyla paket program alma yoluna gitme uygulaması genişletilmiş ve hastaya yapılan müdahale ve karşılaşılan zorluklar nedeniyle fazladan yapılan iş ve işlemler paket program nedeniyle SGK'nın yaptığı ödemelerde dikkate alınmamıştır.

Üniversitelerin üçüncü basamak sağlık merkezleri olması, buraya gelen hastaların genellikle ağır ve/veya kapsamlı araştırma yapılması gereken türden olması nedeniyle SUT fiyatlarının artmamasından diğer kamu hastanelerine göre daha fazla etkilenmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca, ülkemizin ilaç, tıbbi cihaz ve sarf malzemelerinde dışa bağımlı olması dolayısıyla

enflasyon ve döviz kurundaki artışlar hasta bakım maliyetlerini de aynı oranda artırmaktadır. Aşağıda yer alan tablo 2’de 2008-2017 yılları arasındaki enflasyon ve döviz kurundaki artış oranları yer almaktadır.

Tablo 5: Yıllar İtibariyle TÜFE/Yİ-ÜFE ve Döviz Kuru Artış Oranları

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Yİ-ÜFE	5,93	8,87	13,33	2,45	6,97	6,36	5,71	9,94	15,47	20,03
TÜFE	6,53	6,40	10,45	6,16	7,40	8,17	8,81	8,53	11,92	33,64
Dolar	1,500	1,513	1,859	1,779	2,058	2,288	2,917	3,499	3,77	5,28
Euro	2,194	1,999	2,452	2,333	2,818	2,822	3,170	3,691	4,52	6,04

Tablo 2’de yer alan ve ülkemizde 2009 yılından bu yana ilaç ve sağlık harcamalarının doğrudan etkilendiği enflasyon ve döviz kuru değişikliklerine baktığımızda; 2009 yılından 2018 sonu itibariyle ortalama fiyatların % 130,46’ya, döviz kurundaki artış oranının ise Dolar kurunda % 252’ye, Euro kurunda ise % 175,3’e ulaştığı görülmektedir. Diğer bir deyişle işçilik gibi diğer maliyetler dikkate alınmasa dahi sağlık kurumlarının hizmet üretim maliyetlerinde ciddi bir artış meydana gelmiştir. Sağlık kurumlarında yetkili kişilerle yapılan görüşmelerde, özellikle belli bölümlerde ve komplikasyonlu durumlarda, SGK tarafından ödenen tutarların hasta bakım maliyetini karşılamadığı, bu durumda ilgili birimlerin, ayakta tedavi ve basit tıbbi uygulamalar yoluyla gider unsurları görece düşük olan tedavi yöntemleri ile gelir gider dengesini sağlamaya çalıştıkları gözlenmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, SUT fiyatlarında artış yapılmaması hem Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye İşletmesinin hem de ülke genelindeki tüm sağlık kuruluşlarının artan maliyetleri karşısında zarar etmesine yol açan önemli faktörlerden birisi olduğu tespit edilmiştir.

b) Asgari Ücret Artışı ve Hizmet Alım İhaleleri ile İstihdam Edilen Personelin Kazandıkları Davalar Nedeniyle Ortaya Çıkan ve Öngörülemeyen Giderlerdeki Artış

İlaç, tıbbi malzeme ve sağlık hizmeti sunmak üzere alınan diğer mal ve hizmetlerin

dışında hastane döner sermaye işletmelerinin en büyük gider kalemlerinin başında işçilik giderleri gelmektedir. Asgari ücretin 2008 yılından bu yana artış oranı aşağıda yer alan tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 6: Yıllar İtibari İle Asgari Ücret Miktarları Ve Artış Oranı

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam Artış Miktarı (%)
Brüt Asgari Ücret	666,00	729,00	796,50	886,50	978,60	1.071,00	1.201,50	1.647,00	1.777,50	2.029,50	204,73

Buna göre, asgari ücret son 10 yılda % 204,73 oranında artmıştır. 2018 yılında daha önceden hizmet alım yoluyla çalışan personel yapılan yasal değişiklik ile kurumlarda kadrolu olarak çalışmaya devam etmektedirler. Hastanede görevlendirilen söz konusu personeller genel olarak nitelikli eleman olması nedeniyle asgari ücretin belli bir oranda fazlası olacak şekilde belirlenen ücret üzerinden ödeme yapılmakta ve dolayısıyla kurumun hizmet üretim maliyetleri yükselmiş ve mali yapının bozulmasına neden olmuştur.

Asgari ücretin normal artış akımının dışında hizmet alım yoluyla çalıştırılan işçilerin, sendikaların da yönlendirmesiyle, kadroya alınmak ve diğer bazı haklar için daha önceden açmış oldukları davalar ve bunun sonucunda ortaya çıkan maliyet artışı da kurumun giderlerini artırmış ve mali yapısını bozucu etkide bulunduğu tespit edilmiştir.

c) Kurumun Zarar Etmesine Rağmen Katkı Payı Ödemelerinde Kısıntıya Gidilmemesi

Üniversite döner sermayelerinin yukarıda yer alan giderleri dışında en büyük gider kalemlerinin başında katkı payı ödemeleri gelmektedir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 58’inci maddesinin (b) bendi:

“(b) Döner sermaye gelirlerinden tahsil edilen kısmın, tıp ve diş hekimliği fakülteleri sağlık uygulama ve araştırma merkezleri ile açık öğretim hizmeti veren yükseköğretim kurumları için asgari yüzde 35’i, ziraat ve veteriner fakülteleri, sivil havacılık yüksekokulu, sürekli eğitim merkezleri ile bünyesinde atölye veya laboratuvar bulunan yükseköğretim kurumları için asgari yüzde 30’u, diğer yükseköğretim kurumları için ise asgari yüzde 15’i, ilgili yükseköğretim kurumunun ihtiyacı olan mal ve hizmet alımları, her türlü bakım, onarım, kiralama, devam etmekte olan projelerin tamamlanmasına yönelik inşaat işleri ve diğer

ihtiyaçlar ile yönetici payları için kullanılır. Bu oranları yüzde 75'ine kadar artırmaya üniversite yönetim kurulu yetkilidir.

Döner sermaye gelirlerinden tahsil edilen kısmın en az yüzde 5'i, üniversite bünyesinde yürütülen bilimsel araştırma projelerinin finansmanı için kullanılır.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Bu hükümlere göre teorik olarak sağlık alanında faaliyet gösteren bir döner sermaye işletmesinin % 1 hazine payı da düşüldükten sonra elde etmiş olduğu gelirlerin % 59'unu söz konusu döner sermaye gelirinin elde edilmesinde katkısı olan personele dağıtabilme imkânı bulunmaktadır. Ancak, 58'inci maddenin (i) bendinde;

“i) Döner sermaye işletmesi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, kaynakların ekonomik, verimli ve tasarruflu kullanılması esastır. Yapılacak olan ödemelerde gelir-gider dengesinin gözetilmesi zorunludur.”

hükmü yer almaktadır.

Aynı şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Zorunluluğu" 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.”

denildikten sonra aynı Kanun'un 34'üncü maddesinde ise;

“...Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir...”

hükmü yer almaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe" başlıklı 4 üncü maddesinin 4 üncü bendinde ise bütçe ilkeleri sıralanırken bütçeyle verilen harcama yetkisinin mevzuatla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılacağı, bütçelerde giderlerin gelirleri aşmamasının esas olduğu açıkça belirtilmiştir. Ayrıca aynı yönetmeliğin ödemelerin yapılmasında öncelik başlıklı 22 inci maddesinde ise;

"(1) İşletmelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması hâlinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, bu ödemelerin yapılmasında sırasıyla;

a) Katkı payları hariç olmak üzere özlük haklarına ilişkin ödemelere,

b) Kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara,

c) Çeşidine bakılmaksızın Bakanlıkça belirlenen tutarın altındaki giderlere ilişkin ödemelere,

ç) İhalesi yapılan temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, güvenlik, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmet alımları gibi yoğun emek gerektiren, düzenli ve kesintisiz yürütülmesi gereken hizmetlere ilişkin ödemelere,

d) Mevzuatları gereği döner sermaye gelirlerinden; personele yapılacak ek ödeme, katkı payı gibi ödemelere,

öncelik verilir."

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre gerek üniversite döner sermayelerinde gerekse de diğer tüm döner sermaye işletmelerinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması esastır. Bu kapsamda yapılacak olan ödemelerde öncelik ve zorunluluk sırasının gözetilmesi hem yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin emredici bir kuralıdır hem de kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının temel şartıdır. Ancak uygulamada kurum zarar etmesine rağmen katkı payı ödemelerinden kısıntıya gidilmediği, bunun yerine ilaç ve diğer sarf malzemesi alımlarında ödemelerin ötelendiği görülmektedir.

Söz konusu tıbbi malzemeler tıp ve diş hekimliği gibi birimlerinin ana üretim girdileri olduğundan sağlık hizmetlerinin verilebilmesi için zorunlu giderlerdir. Katkı payı ödemesi ise

esasen kurumun giderleri düşüldükten sonra kalan gelir üzerinden yapılması gereken bir ödemedir. Ancak uygulamada döner sermayeler ne kadar zarar ederse etsin katkı payı ödemelerinden gerekli miktarda bir kısıntıya gidilmemekte bunun yerine ilaç, sarf malzemesi ve tıbbi cihaz gibi hizmet üretmek için zorunlu olan alımların ödemeleri ertelenmektedir. Ödemelerde öncelik sırasının gözetilmemesi sonucunda ise tıbbi mal ve malzemeler uzun vadeli sözleşmelerle alınabilmekte ve üretim maliyeti yukarıda (a) ve (b) bentlerinde yer alan maliyet artışlarından bağımsız olarak vadenin uzaması dolayısıyla ayrıca yükselmektedir. Bunun neticesinde ise döner sermayeler kısır döngünün içine girmekte ve mali yapı sürdürülemez hale gelmektedir.

Üniversite hastanelerinde giderlerin gerçekleştirilmesine bakıldığında katkı payı dışındaki giderlerde (örneğin % 5 BAP payı gibi) genellikle kanunda belirtilen asgari tutar kadar pay ayrılırken, katkı payı ödemelerinde belirtilen ve tavan olarak ifade edilen oranların (örneğin yönetici payı ödemelerinde olduğu gibi) genellikle taban oran olarak alındığı görülmektedir.

Gerek Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi gerekse de diğer Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezleri yetkilileri söz konusu katkı payı ödemelerinde kısıntıya gidilmemesinin nedeni olarak birimde çalışan doktorları ellerinde tutmak olduğunu ifade etmişlerdir. Bu şekilde yapılan bir savunma fiili bir gerçeklik olsa dahi yukarıda yer alan mevzuat hükümleri karşısında herhangi bir geçerliliği bulunmamaktadır. Öte yandan, üniversiteler bilim ve teknolojilerin üretildiği, bilim insanın yetiştirildiği, ayrıca akademik personelinin kariyer yaptıkları ülkemizin en önemli kurumlarının başında gelmektedir. Temel görevi bilim adamı yetiştirmek olan bir kurumun giden ve/veya gidecek olan personelinin yerine aynı nitelikte eleman yetiştirememesi kendi kuruluş amaçlarıyla çelişmek olur ki bu durum üniversitelerin kuruluş amacına aykırıdır.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletmesinin yıllar itibari ile katkı payı ödemeleri ile 2014-2018 yılları arası kurumun kar zarar durumu aşağıda yer alan tabloda verilmiştir.

Tablo 7: Yıllar İtibariyle Kurumun Kar/Zarar Durumu ile Katkı Payı Ödeme Miktarı

YILLAR	2014	2015	2016	2017	2018
Hastanenin Toplam Geliri	175.389.262,60	183.014.512,15	216.091.548,51	275.572.319,84	314.190.402,64
Hastanenin Toplam Gideri	185.053.151,38	198.486.153,79	229.179.701,14	271.623.891,14	334.920.793,56
Kar/Zarar Durumu	-9.663.888,48	-15.471.641,64	-13.088.152,41	3.948.428,70	-20.730.390,92
Katkı Payı Ödemelerinin Miktarı	42.759.134,04	48.672.937,23	54.989.384,76	56.363.705,79	71.045.261,46
Katkı Payı Ödemeleri/ Toplam Gelir	24,38%	26,60%	25,45%	20,46	22,62
Katkı Payı Ödemeleri/ Toplam Gider	23,11%	24,52%	23,99%	20,76	21,22

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere kurum 2014 yılında 9.663.888,48 TL zarar ederken toplam 42.759.134,04 TL, 2018 yılında 20.730.390,92 TL zarar ederken toplam 71.045.261,46 TL katkı payı dağıtmıştır.

Diğer bir deyişle kurumun başta hizmet giderleri olmak üzere hizmet üretim maliyeti artmasına rağmen katkı payı ödemesinde kesintiye gidilmemiş, kurum katkı payı ödemelerini 2014 yılına göre 2018 yılında yaklaşık % 66 artırarak 71.045.261,46 TL katkı payı ödemesinde bulunmuştur. Bu durum sonuçta kurumun özellikle ilaç, tıbbi cihaz ve sarf malzemeleri alımlarında vadelerinin uzamasına ve bu ürünleri daha yüksek bir bedelden alınmasına, hizmet üretim maliyetlerinin artmasına ve sonuçta mali yapının daha da bozulmasına neden olmuştur.

Sonuç olarak, katkı payı ödemelerinin esasen kurumun giderleri düştükten sonra kalan geliri üzerinden ödenmesi gerekirken uygulamada zorunlu gider kapsamında değerlendirilerek hiç kısıntıya gidilmediği görülmüştür. Bu durum hastane döner sermayelerinin yapısal bir sorunu olduğundan, gerek Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinde gerekse de hemen hemen tüm üniversite döner sermayelerinde kurumların mali yapısını bozucu etkiye bulunduğu tespit edilmiştir.

d) Kurumun Gelirlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Aşırı Bağımlı Oluşu ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Fatura Edilen Hizmetlerden Yapılan Kesintiler

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin ana alıcısı Sosyal Güvenlik Kurumudur. Gerek kamu hastaneleri gerek üniversite hastaneleri ve gerekse de özel sağlık kuruluşlarının en büyük gelir

kaynağı Sosyal Güvenlik Kurumuna yapmış oldukları sağlık hizmetlerine ilişkin alacaklardır.

Ondokuz Mayıs Üniversitesinin SGK'ya bağımlılık oranı 2013 yılında kurum bünyesinde mesai saatlerinden sonra özel muayene hizmetlerinin başlamasıyla azalsa da Ondokuz Mayıs Üniversitesinin ana hizmet alıcısı hala SGK olduğundan kurumun SGK kesintilerine olan hassasiyetinin yüksek olduğu görülmektedir.

Sağlık sektöründe ve özellikle kamu kurumlarında sağlık hizmetlerinin ana hizmet alıcısının SGK olması SGK kesintilerine olan hassasiyetleri artırmıştır. Aşağıda yer alan Tablo 5'de Ondokuz Mayıs Üniversitesinin 2014-2018 yılları arasındaki SGK'ya yapmış oldukları faturalardan yapılan kesintilerin miktarı yer almaktadır. Buna göre 2014-2018 yılları arasında SGK, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinin yapmış olduğu hizmet faturalandırmalarından toplam 11.870.233,33 TL'yi yapılan işlemin mükerrer olması veya uygun bulmaması nedeniyle kesinti yaptığı görülmektedir.

Tablo 8: Yıllar İtibari ile SGK Kesintileri

Yıllar	SGK Kesintileri (TL)
2014	3.049.172,00
2015	2.944.994,00
2016	3.526.156,00
2017	2.052.732,35
2018	297.178,98
Toplam	11.870.233,33

SGK tarafından yapılan kesintilerin sebeplerine bakıldığında ise sağlık giderlerinin çok yüksek boyutlara çıkması nedeniyle sağlık hizmetlerini paket program şeklinde almaya başlamasının etkili olduğu görülmektedir. SGK fatura incelemeleri sırasında aynı sağlık hizmetinin paket program içinde zaten olduğu gerekçesiyle kurumun ek fatura düzenlediği durumları ödememekte ve fatura tutarı üzerinden genelleme yaparak söz konusu kesintiyi yapmaktadır.

Sonuç olarak Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin SGK gelirlerine bağımlılığının yüksek olması nedeniyle yapılan kesintilerden olumsuz yönde etkilendiği, kurumun son 5 yıl içinde 11.870.233,33 TL gelir kaybına uğradığı, bu durumun ise kurumun mali yapısını bozan önemli etkenlerden biri olduğu tespit edilmiştir.

e) Kurumun Mali Yapısının Bozulması Nedeniyle Borç Ödemelerinin Uzun Vadede Yapılması ve Bunun Neticesinde Satın Alınan Ürün Fiyatlarının Yükselmesi

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinin en büyük gider kalemlerinin başında ilaç, tıbbi sarf malzemesi ve cihaz alımları gelmektedir. Tablo 6'da yıllar itibari ile kurumun mal alım miktarı verilmiştir. 2018 yılında söz konusu gider kalemi 156.127.183,32 TL'ye çıkarak toplam gelirin % 49,70'ine ulaşmıştır.

Tablo 9: Yıllar İtibari ile Mal Alımlarının Miktarı ve Oranı

YILLAR	2014	2015	2016	2017	2018
Hastanenin Toplam Geliri	175.389.262,60	183.014.512,15	216.091.548,51	275.572.319,84	314.190.402,64
Hastanenin Toplam Gideri	185.053.151,38	198.486.153,79	229.179.701,14	271.623.891,14	334.920.793,56
Mal Alımlarının Miktarı	73.354.915,55	72.115.218,93	79.303.131,18	120.368.588,03	156.127.183,32
Mal Alımları/ Toplam Gelir	% 41,82	% 39,40	% 36,70	% 43,68	% 49,70
Mal Alımları/ Toplam Gider	% 39,64	% 36,33	% 34,60	% 44,32	% 46,62

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinin mali yapısının bozulması nedeniyle almış olduğu tıbbi ürünlerin 2018 yılında ortalama ödeme süresinin 7 ay olduğu tespit edilmiştir. Diğer bir deyişle kurum bugün almış olduğu ürünün ödemesini 7 ay içinde yapmaktadır. Söz konusu ödeme süresinin uzunluğu nedeniyle almış olduğu ürünleri peşin veya daha kısa vadeli alımlara göre çok daha yüksek fiyattan satın almakta ve sonuçta bu durum hizmet üretim maliyetini artırmakta ve mali yapının daha da bozulmasına neden olmaktadır. Söz konusu bu durum sadece Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin değil hemen hemen tüm sağlık döner sermayelerinin ortak bir yapısal sorunudur.

Söz konusu yapısal sorunun nedenlerine bakıldığında sağlık kurumlarında ilaç, tıbbi cihaz ve sarf malzeme alımlarında vadelerin uzun olması nedeniyle yaklaşık maliyet belirleme hususunda sorunlar olduğu tespit edilmiştir. Yapmış olduğumuz incelemede gerek Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin gerekse de diğer sağlık kuruluşlarının yaklaşık maliyet belirlerken Sağlık

Bakanlığı'nın mal alımlarına ait Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Ulusal Bilgi Bankasının (TİTUB) sisteminden yararlandıkları görülmüştür. Ancak bu sistemin yaklaşık maliyetin tespitinde sağlıklı bir sistem olmadığı, bu sisteme göre mali daha ucuz alsalar dahi esasen gerçek fiyatının üzerinde alma ihtimali olduğu tespit edilmiştir. Örneğin bir malı ilk olarak geri ödeme süresi 24 ay ve üzerinde olan bir sağlık kuruluşu aldığı anda firmalar ürünün fiyatını söz konusu vadeye göre belirlemekte ve bu fiyat diğer sağlık kuruluşlarının yaklaşık maliyetinin belirlenmesinde esas alınmaktadır. Bu durumda 2018 yılında geri ödeme süresi 7 ay olan Ondokuz Mayıs Üniversitesi söz konusu malı ucuza alsa dahi gerçek fiyatının çok üzerinde bir fiyattan almış olmaktadır. Çünkü firmalar malı satarken geri ödeme süresi, söz konusu sürede meydana gelebilecek döviz kuru ve enflasyon artışı gibi unsurları göz önüne alarak fiyat teklifi vermektedirler. Bu nedenle, TİTUB sisteminde geri ödeme süresinin yer almaması, ayrıca özel sektör kuruluşlarının da aynı ürünü kaça aldığı bilinmemesi gibi nedenlerle istenilen verimin alınmadığı görülmüştür.

Ayrıca kurumların ellerinde nakit mevcudu olması durumunda dahi, firmaların malın fiyatının TİTUB sisteminde daha düşük gözükmemesi için fiyat indirimi yerine o maldan daha fazla ürün verme gibi tekliflerde buldukları, bu durumu ise genellikle bağış olarak gösterdikleri tespit edilmiştir. Yetkililerle yapılan görüşmede firmaların ürünlerini düşük fiyattan TİTUB'da göstermek istemedikleri için fiyat indirimi yerine bağış yaparak iskonto yapmayı tercih ettiklerini ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak, döner sermayelerin mali yapısının bozuk olması nedeniyle TİTUB üzerinden belirlenen yaklaşık maliyet değerlendirilmesinin gerçekçi bir yaklaşımla yapılamadığı, mal alımlarının uzun vadelerde alınması dolayısıyla olması gereken fiyatın üzerinde bir maliyetle alındığı, bu nedenle mali yapının iyileştirilerek mal alımlarının daha makul vadelerde alınmasının kurumların mali yapısını düzelmesine katkıda bulunacağı tespit edilmiştir. 2018 yılında 156.127.183,32 TL'lik mal alımı yapıldığı göz önünde alındığında söz konusu mal ve malzeme alımlarının peşin ve/veya makul sürelerde alınmasının sağlanması durumunda tasarruf sağlanabileceği tespit edilmiştir.

f) Gider Azaltıcı Tedbirlerin Yetersiz Olması

Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletmesinin mali yapısı incelendiğinde yukarıda yer alan hususların yanında enerji, bilişim ve ilaç kullanımı gibi alanlarda da gider kalemlerinin düşürülebileceği ancak bu alanlardaki gider kısıcıcı çalışmaların istenilen düzeyde olmadığı kanaatine varılmıştır.

Yetkililerle yapılan görüşmelerde; bilişim programında kurumun tüm ihtiyaçlarını kapsayacak şekilde paket program alınması durumunda söz konusu gider kaleminin azalacağı, ilaç kullanımını optimize eden cihazların alınması durumunda üniversitelerde ilaç tasarrufunun sağlanacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca, yapılan görüşmelerde kurumun ısı merkezi veya yenilenebilir enerji türleri aracılığıyla enerjisini kendisinin üretme potansiyelinin olduğu, bunun için bütçede ödenek olmasa bile BAP kapsamında proje hazırlanarak söz konusu yatırımın yapılabileceği, AB fonları ve yatırım ajanslarının da hibe destek verdikleri, söz konusu sistemlerin kendisine yapılan yatırımın türüne göre 4 ile 7 yıl arasında maliyetini karşılayacağı, kurumun mali yapısının iyileşmesi için gelir getirici faaliyetlerin yanında gider azaltıcı önlemlere de ağırlık verilmesinin gerektiği ifade edilmiştir

g) Üniversite Hastanelerinin Çatı Kuruluşunun Olmaması

Üniversite hastanelerinde Kamu Hastaneleri Kurumu gibi çatı kuruluşu olmadığından her bir üniversite hastanesi birbirinden bağımsız olarak çalışmakta ve uygulama birliği sağlanamamaktadır. Bu durum aynı zamanda üniversite hastanelerinin bütün olarak mali yapısını ve sorunlarını tam olarak görme açısından da sakıncalar doğurmaktadır.

Farklı üniversite hastanelerinde görülen iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasını temin edebilmek, üniversite hastanelerinin tamamında kullanılan bilişim programları gibi ihtiyaçları ortak bir merkezden alarak kurumların maliyetlerini azaltmak ve de ölçek ekonomisinden yararlanmak suretiyle mal ve malzeme alımlarında gerekli indirimleri sağlayabilmek için üniversite hastaneleri çatı kuruluşu kurulmasının kurumların mali yapısının iyileşmesine katkıda bulunabileceği değerlendirilmiştir.

h) Sağlık Sektörünün Diğer Yapısal Sorunları Olması

Hasta sayısı artışı ile ilgili olarak Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesine bakıldığında, hasta sayısının artış hızında Türkiye ortalamasına yakın bir akım izlediği, 2013 yılında bakılan hasta sayısı 677.665 iken bu rakamın 2018 yılında yaklaşık % 51 artarak 1.024.978 kişiye çıktığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinde Bakılan Toplam Hasta Sayısı

Yıllar	Hasta Sayısı
2013	677.665
2014	711.510
2015	740.977
2016	828.404
2017	918.235
2018	1.024.978

Yukarıda yer alan tablodaki durumun nedenleri incelendiğinde sosyal devlet olmanın dışındaki faktörlerin de bu artışta etkili olduğu kanaatine varılmıştır. İncelemelerimiz sırasında yetkililerle yapılan görüşmelerde;

- Doktor ve öğretim üyelerinin gelirlerine bakıldığında maaştan ziyade döner sermaye gelirlerinin ağırlıkta olduğu, hekimlik mesleğinin çok zorlu bir eğitim ve stresli bir çalışma ortamında yapılmasına rağmen bakanlık merkez uzmanlarından daha düşük maaş aldıkları,
- Koruyucu hekimlik uygulamasının ülkemizde yeterince yerleşmemesi nedeniyle bugün itibari ile işlevini yeterince yerine getiremediği, ancak özellikle nüfusu küçük illerde yer alan üniversite hastanelerinde çalışan uzman ve kalifiye hekimlere göre daha yüksek özlük hakkı alabildikleri,
- Özel sağlık kuruluşlarının kamuya göre daha yüksek maaş ve özlük hakkı sağladıkları, bazı özel sağlık kuruluşlarının mevzuat olarak yasak olmasına rağmen öğretim görevlilerine yüksek ücret verebilmek için hastalardan çok yüksek fark aldıkları ve bu sayede öğretim üyelerine işlem başı veya sözleşme karşılığı yüksek ücret ödedikleri, bu durumun ise emsali çalışanlarda rekabet duygusunu öne çıkardığı ve bu nedenle döner sermayeden daha fazla gelir elde etmek için çalışıldığı,
- Bazı doktor ve öğretim elemanlarının esasen gerekmediği halde döner sermaye gelirlerinin gelirini artırmak için sevk süresi sonunda hastaları tekrar çağırdığı bu nedenle de nüfus artışı aritmetik bir şekilde artarken hasta sayısı ve sağlık harcamalarının geometrik bir şekilde arttığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, sağlık sektöründe doktor açığının olması, hekimlerin kamu kurumları dışında da rahat bir şekilde iş bulabilmesi, hastaları müşteri gibi görme anlayışı, kamu kurumlarında döner sermaye katkı paylarının toplam gelir içinde temel maaşlarından daha yüksek bir yer kaplaması ve özel sektörün kamuya göre daha yüksek ücret vermesi gibi nedenlerle döner sermayeli kurumlarda döner sermaye gelirlerini artırmak için bazı hastaların gerekli olmamasına rağmen sevk süresi sonunda tekrar çağırılması gibi faktörlerin ülkemizde bakılan kişi sayısının nüfus artış oranından daha yüksek olmasına neden olduğu ve bu sebeple de kamuda sağlık harcamalarının artış hızının yüksek olduğu kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “a) Verilen Sağlık Hizmet Maliyetlerinde Meydana Gelen Artışa Rağmen Sağlık Uygulama Tebliğinde Söz Konusu Sağlık Hizmetleri İçin Ödenen Fiyatların Artmamış Olması

Ülkemiz sağlık hizmetlerinin sunumunda ana alıcı Sosyal Güvenlik Kurumu olup, söz konusu sağlık hizmetlerini, Sağlık Uygulama Tebliğinde (SUT) yer alan hizmetler için öngörülen fiyatlar üzerinden, kamu ve anlaşmalı özel sektör sağlık kuruluşlarından satın almaktadır. Sağlık Uygulama Tebliği'nde belirtilen sağlık hizmetleri için öngörülen fiyatlar genel olarak 2008 yılında güncellenmiş olup, söz konusu tarihten bu yana hasta bakım maliyetlerinde artışa rağmen SUT fiyatlarının yeterince güncellenmediği görülmüştür. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından sağlık hizmetlerinden tasarruf etmek amacıyla paket program alma yoluna gitme uygulaması genişletilmiş ve hastaya yapılan müdahale ve karşılaşılan zorluklar nedeniyle fazladan yapılan iş ve işlemler paket program nedeniyle SGK'nın yaptığı ödemelerde dikkate alınmamıştır.

Üniversitelerin üçüncü basamak sağlık merkezleri olması, buraya gelen hastaların genellikle ağır ve/veya kapsamlı araştırma yapılması gereken türden olması nedeniyle SUT fiyatlarının artmamasından diğer kamu hastanelerine göre daha fazla etkilenmesine neden olmaktadır.

Ayrıca, ülkemizin ilaç, tıbbi cihaz ve sarf malzemelerinde dışa bağımlı olması dolayısıyla enflasyon ve döviz kurundaki artışlar hasta bakım maliyetlerini de aynı oranda artırmaktadır.

SUT fiyatlarında artış yapılmaması hem Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye İşletmesinin hem de ülke genelindeki tüm sağlık kuruluşlarının artan maliyetleri karşısında zarar etmesine yol açan önemli faktörlerden birisi olmaktadır.

b) Asgari Ücret Artışı ve Hizmet Alım İhaleleri İle İstihdam edilen Personelin Kazandıkları Davalar Nedeniyle Ortaya Çıkan ve ÖngörülmeYen Giderdeki Artış

İlaç, tıbbı malzeme ve sağlık hizmeti sunmak üzere alınan diğer mal ve hizmetlerin yanı sıra döner sermaye gelirleri üzerinde büyük yük teşkil eden işçilik gideri gelmektedir.

Asgari ücretin raporda 5.tabloda belirtildiği üzere 2009 yılından bu yana %204,73 oranında artmış olması, gelir kalemlerinin artmamış olması kurumun zarar etmesi üzerindeki payını ve mali yapıyı bozucu etkisini göstermektedir.

c) Kurumun Zarar Etmesine Rağmen Katkı Payı Ödemelerinde Kısıntıya Gidilmemesi

Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezimiz döner sermaye gelirlerinden ödenen ek ödeme 2547 sayılı Kanun un 58 inci maddesi ve Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

2547 sayılı Kanun un 58 inci maddesinin b bendinin birinci paragrafı;

“Döner sermaye gelirlerinden tahsil edilen kısmın, tıp ve diş hekimliği fakülteleri sağlık uygulama ve araştırma merkezleri ile açık öğretim hizmeti veren yükseköğretim kurumları için asgari yüzde 35'i, ziraat ve veteriner fakülteleri, sivil havacılık yüksekokulu, sürekli eğitim merkezleri ile bünyesinde atölye veya laboratuvar bulunan yükseköğretim kurumları için asgari yüzde 30'u, diğer yükseköğretim kurumları için ise asgari yüzde 15'i, ilgili yükseköğretim kurumunun ihtiyacı olan mal ve hizmet alımları, her türlü bakım, onarım, kiralama, devam etmekte olan projelerin tamamlanmasına yönelik inşaat işleri ve diğer ihtiyaçlar ile yönetici payları için kullanılır. Bu oranları yüzde 75'ine kadar artırmaya üniversite yönetim kurulu yetkilidir.

Döner sermaye gelirlerinden tahsil edilen kısmın en az yüzde 5'i, üniversite bünyesinde yürütölen bilimsel araştırma projelerinin finansmanı için kullanılır...”şeklinde düzenlenmiştir.

Üniversite Yönetim Kurulumuz, kurumun ihtiyacı olan mal ve hizmet alımları için ayrılan oranı %60 olarak belirlemekle, ek ödeme olarak dağıtabilecek oranı %34 ün üzerine çıkamayacağını hükme bağlanmıştır. Yapılan son düzenleme ile ek ödeme oranı 2019 yılı için döner sermaye aylık cirosunun %23'ü oranında olması konusunda Üniversite Yönetim Kurulu karar almıştır.

Raporda 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin “i” bendinde

“Döner sermaye işletmesi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, kaynakların ekonomik, verimli ve tasarruflu kullanılması esastır. Yapılacak olan ödemelerde gelir-gider dengesinin gözetilmesi zorunludur.” hükmünden bahsedilmektedir.

Gelir gider dengesizliğindeki uyuşmazlığın tek sebebinin ek ödemeler olmadığı, bununla birlikte kontrol edilemeyen giderlerin varlığı da söz konusudur. Yapılan ek ödemenin yaklaşık %48 i 375 sayılı KHK gereği ödenmesi gereken ödemeyi kapsamaktadır.

2547 sayılı yasa nın 58 inci maddesinin “i” bendinin ikinci paragrafı;

“(Değişik üçüncü paragraf: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Üniversitelerin (c) ve (f) fıkraları kapsamındaki personeline bu madde uyarınca her ay yapılacak ek ödemenin net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödemenin net tutarından az olamaz. Bu kapsamda ek ödemedden yararlanan personele, ayrıca 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca ödeme yapılmaz.” şeklindedir.

Yukarıda belirtilen hükümden de anlaşılacağı üzere; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca yapılan ödeme, döner sermayeden ödenmekte ve dağıtılan ek ödemenin yaklaşık %48 lik kısmını oluşturmaktadır. Geri kalan kısım A+B+C+D+E puanları karşılığı olarak dağılımı gerçekleştirilmektedir. Dağıtım tutarın %25 lik kısmı gelir ve damga vergisi olarak kesilerek devlet bütçesine katkıda bulunmaktadır.

Şayet hastane gideri azaltıp, döner sermaye gelirlerini artırıp kar marjını yüksek tutmak ve hasta memnuniyetini artırmak istiyorsak, 2914 sayılı Kanun’a tabi ve 657 sayılı Kanun’a bağlı çalışan personeli motive etmek zorundayız. Bu istekler sağlanamadığı takdirde; gelir kalemlerinin azalmasına, gider kalemlerinin sabit kalıp borçlarımızı ödeyemez duruma gelmemize sebep olacaktır.

2017 yılında imzaladığımız götürüye dayalı (Global) bütçedeki temel bakış acısı performans sistemine dayanmaktadır. Performans sistemi ise daha az giderle daha çok çalışana ücret esasına dayandırılmıştır.

Bu amaçla ekonomide olduğu gibi borç kalemlerinin azaltılmasında daha fazla teşvik ile kurum kazancını artırma politikası güdülmektedir.

Kurumun zararına sebep olan nedenlerin birkaçını raporunuzda belirttiğiniz gibi; sut fiyatları, hizmet alımlarına yapılan ödemelerin tümünün döner sermayeye yansıtılması, enflasyon ve döviz kurlarındaki artışlar, ilaç ve malzeme alımlarının döviz kuru üzerinden yapılması, 1 Ekim 2014’te yayınlanan Sağlık Uygulama Tebliği ve ekli listelerinde yapılan değişikliklerin yol açtığı faturalama ve malzemelerin temin etme süreçlerinde yaşanan sıkıntılar, elektrik, %5 BAP kesintisi, Yatırım ve onarım giderleri borç vadesinin uzun olması sebebiyle satın alma fiyatları yüksek oluşu, yüklenilen KDV tutarı vs sayılabilir.

Tablo 6 da yıllar itibarıyla kar zarar durumu ile katkı payı ödeme miktarları gösterilmiş olup, katkı payı ödemelerinin toplam gelirin; 2014 yılında %24,38, 2015 yılında %26,60, 2016

yılında 25,45, 2017 yılında %20,46 ve 2018 yılında %22,62 oranında olduğu raporda belirtilmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere hastanenin toplam geliri 2014 yılında 175.389.262,60 den 2018 yılında 314.190.402,64 ₺ yükselmekle %79 oranında artış sağlamıştır. Katkı payı ödemeleri ise 2014 yılında 42.759.134,04 ₺ den 71.045.261,46 lık artışla %66 lık artış olduğu görülmektedir. %66 lık artış içerisinde, maaşlarla birlikte ödenen 375 sayılı KHK ek 9 uncu maddesine istinaden hesaplanan kısmın ödemesi dahildir. 375 sayılı KHK gereği ödenen tutarın içerisinde yalnızca döner sermaye gelirlerinden ödemelerde hesaplanan gelir vergisi dahil olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca tabloda görüldüğü üzere katkı payı ödemeleri 2014 yılında gelirin %24,38'lik kısmını teşkil ederken 2018 yılında %22,62 oranına düşürülmüştür.

Dolayısıyla 375 sayılı KHK gereği hesaplanan sabit ödemenin de 2547 sayılı Yasanın 58 inci maddesi gereği dağıtılan ek ödemenin içerisinde olduğunu düşündüğümüzde dağıtılan payın; çalışanı motive etmesi, azim katması ve kurumun gelişmesi için gelirden dağıtılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, Üniversite Yönetim Kurulu Kararı ile döner sermaye gelirinin %23 dağıtılabilecek oranımız, 375 KHK gereği hesaplanan sabit ödemeleri saymazsak dağıtılabileceğimiz oran yaklaşık %13'dür. Kurumun işleyişinin sağlanabilmesi için en uygun dağıtımın yapıldığı düşüncesindeyiz.

d) Kurumun Gelirlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Aşırı Bağımlı Oluşu ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Fatura Edilen hizmetlerden Yapılan Kesintiler

Ülkemizde sağlık hizmetlerinin ana alıcısı Sosyal Güvenlik Kurumudur. Gerek kamu hastaneleri gerek üniversite hastaneleri ve gerekse de özel sağlık kuruluşlarının en büyük gelir kaynağı Sosyal Güvenlik Kurumuna yapmış oldukları sağlık hizmetlerine ilişkin alacaklardır.

Üniversitemizin SGK'ya bağımlılık oranı 2013 yılında kurum bünyesinde mesai saatlerinden sonra özel muayene hizmetlerinin başlamasıyla azalsa da ana hizmet alıcısı hala SGK olduğundan kurumun SGK kesintilerine olan hassasiyeti yüksektir.

Raporda yer alan Tablo 7'de; Merkezimizin 2014-2018 yılları arasındaki SGK'ya yapmış oldukları faturalardan yapılan kesinti miktarları yer almaktadır. Buna göre SGK 2014-2018 yılları arasında, Hastanemizin yapmış olduğu hizmet faturalandırmalarından toplam 11.870.233,33 ₺ verilen hizmetleri usulsüz bularak kesinti uygulamıştır.

Sonuç olarak; Üniversitemizin SGK ödemesine bağımlılığının yüksek olması nedeniyle yapılan kesintilerden olumsuz yönde etkilendiği, kurumun son 5 yıl içinde 11.870.233,33 TL gelir kaybına uğradığı, bu durumun ise kurumun mali yapının bozulmasına sebep olan faktörlerden biri olduğu düşünülmektedir.

e) Kurumun Mali Yapısının Bozulması Nedeniyle Borç Ödemelerinin Uzun Vadede Yapılması ve Bunun Neticesinde Satın Alınan Ürün Fiyatlarının Yükselmesi

Merkezimizin en büyük gider kalemlerinin başında ilaç, tıbbi sarf malzemesi ve cihaz alımları gelmektedir. Raporda; Tablo 8’de görüleceği üzere 2018 yılı gelirinin %49,70 ilaç tıbbi sarf ve cihaz alımları kapsamıştır. Kur artışları ilaç, tıbbi sarf malzemesi ve cihaz alım maliyetlerinin iki üç katına çıkmasına sebep olmuştur.

f) Gider Azaltıcı Tedbirlerin Yetersiz Olması

Kurumun Isı merkezi veya yenilenebilir enerji türleri aracılığıyla enerjisini kendisinin üretmesi konusunda BAP kapsamında proje hazırlanarak söz konusu yatırımın yapılması konusunda çalışmalar başlatılmıştır.

g) Üniversite Hastanelerinin Çatı Kuruluşunun Olmaması

Üniversite hastanelerinde Kamu Hastaneleri Kurumu gibi çatı kuruluşu olmadığından her bir üniversite hastanesi birbirinden bağımsız olarak çalışmakta ve uygulama birliği sağlanamamaktadır. Bu durum aynı zamanda üniversite hastanelerinin bütün olarak mali yapısını ve sorunlarını tam olarak görme açısından da sakıncalar doğurmaktadır.

Farklı üniversite hastanelerinde görülen iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasını temin edebilmek, üniversite hastanelerinin tamamında kullanılan bilişim programları gibi ihtiyaçları ortak bir merkezden alarak kurumların maliyetlerini azaltmak ve de ölçek ekonomisinden yararlanmak suretiyle mal ve malzeme alımlarında gerekli indirim sağlayabilmek için üniversite hastaneleri çatı kuruluşu kurulmasının kurumların mali yapısının iyileşmesine katkıda bulunabileceği değerlendirilmesine katılıyoruz.

h) Sağlık Sektörünün Diğer Yapısal Sorunları Olması

Hasta sayısı artışı ile ilgili olarak; Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi hastanesine bakıldığında, hasta sayısının artış hızında Türkiye ortalamasına yakın bir artış izlediği, 2013 yılında bakılan hasta sayısı 677.665 iken bu rakamın 2018 yılında yaklaşık %51 artışla 1.024.978’e çıktığı görülmektedir.

Raporda Tablo 9 (Ondokuz Mayıs Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinde Bakılan Toplam Hasta Sayısı)’da yer alan durumun nedenleri incelendiğinde sosyal devlet olmanın dışındaki faktörlerin de bu artışta etkili olduğu kanaatine varılmıştır. İncelemelerimiz sırasında yetkililerle yapılan görüşmelerde;

"Doktor ve öğretim üyelerinin gelirlerine bakıldığında maaştan ziyade döner sermaye gelirlerinin ağırlıkta olduğu, hekimlik mesleğinin çok zorlu bir eğitim ve stresli bir çalışma ortamında yapılmasına rağmen bakanlık merkez uzmanlarından daha düşük maaş aldıkları, "Koruyucu hekimlik uygulamasının ülkemizde yeterince yerleşmemesi nedeniyle bugün itibari

ile işlevini yeterince yerine getiremediği, ancak özellikle nüfusu küçük illerde yer alan üniversite hastanelerinde çalışan uzman ve kalifiye hekimlere göre yüksek özlük hakkı alabildikleri, "Özel sağlık kuruluşlarının kamuya göre daha yüksek maaş ve özlük hakkı sağladıkları, bazı özel sağlık kuruluşlarının mevzuat olarak yasak olmasına rağmen öğretim görevlilerine yüksek ücret verebilmek için hastalardan çok yüksek fark aldıkları ve bu sayede öğretim üyelerine işlem başı veya sözleşme karşılığı yüksek ücret ödedikleri, bu durumun ise emsali çalışanlarda rekabet duygusunu öne çıkardığı ve bu nedenle döner sermayeden daha fazla gelir elde etmek için çalışıldığı, Bazı doktor ve öğretim elemanlarının esasen gerekmediği halde döner sermaye gelirlerini artırmak için sevk süresi sonunda hastaları tekrar çağırdığı bu nedenle de nüfus artışı aritmetik bir şekilde artarken hasta sayısı ve sağlık harcamalarının geometrik bir şekilde arttığı beyan edilmiştir.

Bu beyanların son kısmında bahsi geçen; bazı doktor ve öğretim elemanlarının hastalarını sevk süresi sonunda gereksiz kontrole çağrılarak döner sermaye gelirlerini arttırdığı iddiasına katılmadığımızı belirtiriz. Zira, bu süre 10 gün olup sonrasında hasta her hâlükârda kontrol edilecek, verilen sağlık hizmetinden ne nispette fayda gördüğü gözlemlenecektir. Zaten bu durum medikolegal bir sorumluluk olup bu noktada oluşabilecek bir ihmal her geçen gün artan ve hekimlik mesleğini adeta yengeç kısılcısına almaya çalışan malpraktis davalarına ayrı bir çıkar kapısı oluşturacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta özetle, bulgumuzda belirtilen hususlara genel olarak katıldıkları belirtilmiştir.

Bulguda yer verilen yapısal sorunların çözümü ve Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezi ile diğer sağlık kuruluşlarında kalıcı ve istikrarlı bir mali yapının kurulabilmesi için, gerek kurum bünyesinde gerekse paydaş kuruluşlar olan Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ile birlikte mali, idari ve yasal düzenlemeler yapılması ve üniversite hastanelerinin sürdürülebilir bir mali yapıya kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir.

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>

7. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR**

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2018 BİLANÇOSU					
	AKTİF	TL		PASİF	TL
1	DÖNEN VARLIKLAR	123.379.514,26	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	135.771.635,97
10	HAZIR DEĞERLER	35.349.298,22	32	TİCARİ BORÇLAR	92.957.512,65
100	KASA HESABI	11.788,53	320	SATICILAR HESABI	92.378.565,83
102	BANKALAR HESABI	35.979.259,68	326	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	578.946,82
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-641.749,99	33	DİĞER BORÇLAR	1.006.206,98
12	TİCARİ ALACAKLAR	19.745.377,42	335	PERSONELE BORÇLAR HESABI	186.898,83
120	ALICILAR HESABI	18.723.240,28	336	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	819.308,15
121	ALACAK SENETLERİ HESABI	447.896,78	34	ALINAN AVANSLAR	34.107.165,67
123	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HS.	572.600,36	340	ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	4.333.970,80
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.640,00	349	ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	29.773.194,87
13	DİĞER ALACAKLAR	1.495.506,25	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	6.050.907,07
135	PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	1.042.218,17	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	3.861.630,83
136	DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	453.288,08	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	88.823,01
15	STOKLAR	64.577.682,64	362	ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	1.731.701,39
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	64.564.820,53	363	ÖDENECEK DÖNER SERMAYE KATKI PAYLARI HESABI	366.359,92
152	MAMÜLLER HESABI	12.862,11	369	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	2.391,92

18	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	1.324.704,61	39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	1.649.843,60
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	1.324.704,61	399	DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	1.649.843,60
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	886.945,12	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	40.798.619,74
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	886.945,12	40	MALİ BORÇLAR	38.767.594,72
2	DURAN VARLIKLAR	7.987,20	404	HAZİNEYE OLAN MALİ BORÇLAR	38.767.594,72
22	TİCARİ ALACAKLAR	5.590,11	42	TİCARİ BORÇLAR	13.660,04
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.590,11	426	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	13.660,04
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	2.397,09	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	2.017.364,98
267	DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HS	15.005,00	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI	2.017.364,98
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-12.607,91	5	ÖZ KAYNAKLAR	-53.182.754,25
			50	ÖDENMİŞ SERMAYE	3.464,42
			500	SERMAYE HESABI	3.464,43
			501	ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI(-)	0,01
			57	GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	14.833.147,87
			570	GEÇMİŞ YILLAR KARLARI HESABI	14.833.147,87
			58	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-48.207.126,72
			580	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-48.207.126,72
			59	DÖNEM NET KARI/ZARARI	-19.812.239,82
			590	DÖNEM NET KARI HESABI	2.657.284,46
			591	DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-22.469.524,28
	TOPLAM	123.387.501,46		TOPLAM	123.387.501,46

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETME MÜDÜRLÜĞÜ 2018 GELİR TABLOSU

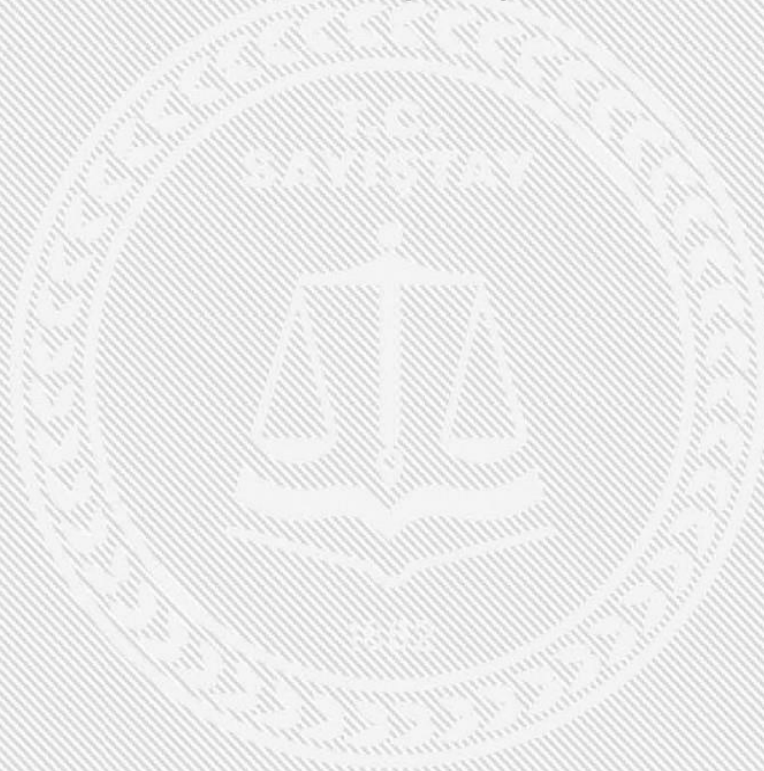
60 BRÜT SATIŞLAR	347.440.685,32
600 YURTİÇİ SATIŞLAR HESABI	334.875.870,73
602 DİĞER GELİRLER	12.564.814,59
61 SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	1.612.945,48
610 SATIŞTAN İADELER HESABI (-)	1.144.579,01
612 DİĞER İNDİRİMLER HESABI (-)	468.366,47
NET SATIŞLAR	345.827.739,84
62 SATIŞLARIN MALİYETİ(-)	335.603.120,68
620 SATILAN MAMULLER MALİYETİ HESABI (-)	909.741,40
622 SATILAN HİZMET MALİYETİ HESABI (-)	334.688.562,48
623 DİĞER SATIŞLARIN MALİYETİ HESABI (-)	4.816,80
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	10.224.619,16
63 FAALİYET GİDERLERİ(-)	35.467.155,92
632 GENEL YÖNETİM GİDERLERİ (-)	35.467.155,92
FAALİYET KARI ZARARI	-25.242.536,76
64 DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	5.414.083,42
642 FAİZ GELİRLERİ HESABI	3.912.757,73
646 KAMBİYO KARLARI HESABI	107,14
649 DİĞER OLAĞAN GELİR VE KARLAR HESABI	1.501.218,55
65 DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR(-)	412.352,31
656 KAMBİYO ZARARLARI HESABI (-)	21,51
659 DİĞER OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR HESABI (-)	412.330,80
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	-20.240.805,65
67 OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	436.785,63
679 DİĞER OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR HESABI	436.785,63
68 OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	8.219,80
681 ÖNCEKİ DÖNEM GİDER VE ZARARLARI HESABI (-)	3.745,40
689 DİĞER OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR HESABI (-)	4.474,40
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-19.812.239,82
69 DÖNEM NET KARI(ZARARI)	-19.812.239,82
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-19.812.239,82

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Vadeli Banka Hesabına İlişkin Olarak Elde Edilen Faiz Gelirinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
Tıp Fakültesi Araştırma ve Uygulama Hastanesinde Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Görevlilerinin Özel Muayenehanede de Çalışmaya Devam Etmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler - Madde:4)
Özel Oda Ücretlerinin Sağlık Uygulama Tebliğine Aykırı Olarak Belirlenmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (Denetim Görüşünü Etkilemeyen

			Tespit Ve Değerlendirmeler - Madde:2)
Sağlık Uygulama ve Araştırma Merkezinde Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Görevlilerinin Üniversite ile Herhangi Bir Kurumsal Sözleşme İmzalanmamasına Rağmen Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışmaya Devam Etmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Ondokuz Mayıs Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler - Madde:3)
Döner Sermaye İşletmesi Adına Yetkisiz Birimler Tarafından Banka Hesabı Açılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.

ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	83
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	83
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	84
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	84
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	84
6. DENETİM BULGULARI.....	85

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergeler	86
--	----

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

- 1. Stratejik Planda Gelecek Dönemler İçin Performans Gösterge Hedeflerinin Belirlenmemesi**
- 2. Performans Hedefi Tablolarında Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi**
- 3. İdare Faaliyet Raporu'nda Performans Programı'nda Yer Verilen Hedeflerde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmamış Olması**

1. ÖZET

Bu rapor, Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin 2014-2018 dönemi stratejik planı ile amaçlarını belirlemiş, bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak olan performans programını yıllık olarak web sayfasında yayınlamıştır.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi yıllık olarak yayınladığı performans programını idare faaliyet raporunda değerlendirmektedir.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi performans programlarında performans hedeflerinden ve faaliyetlerden sorumlu harcama birimleri belirlenmiştir.

Performans bilgisine yönelik çıktılar güvenilirlik açısından değerlendirilebilmesi için sorumlu birim yönetici tarafından üst yazı ekinde gönderilmektedir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak

sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Ondokuz Mayıs Üniversitesi'nin yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Ondokuz Mayıs Üniversitesinin yayımladığı 2014-2018 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare

Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda Ondokuz Mayıs Üniversitesinin 2014-2018 dönemine ait Stratejik Planının zamanında hazırlanarak yayımlandığı görülmüştür. Ondokuz Mayıs Üniversitesinin misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 4 amaç, bu amaçların altında 18 adet hedef ve bu hedeflere yönelik 139 performans göstergesi belirlenmiştir. Üniversite stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir. Stratejik plana ilişkin yapılan incelemelerde gelecek dönemler için performans göstergesi hedeflerinin belirlenmediği tespit edilmiştir.

Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2018 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde, belgenin zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. 2018 yılı için kurumun 18 adet performans hedefi ve 126 adet performans göstergesi bulunmaktadır. Yapılan denetim sonucunda hedef ve göstergelere ilişkin açıklamalar denetim bulgularında yer almaktadır.

Ondokuz Mayıs Üniversitesinin 2018 yılı, Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde Üniversitenin Performans Programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu raporlanmıştır. Tutarlı olarak raporlanan hedef ve gösterge gerçekleştirmelerinin kurumun son ölçüm kaynakları ile doğrulanabilir olduğu görülmüştür. Diğer taraftan raporda sunum kriterlerine uygun olmayan hususlar olduğu görülmüş, bu husus bulguda belirtilmiştir.

Üniversitenin ilgili ve ölçülebilir olduğu tespit edilen tüm performans göstergelerine ilişkin faaliyet sonuçlarını ölçmek amacıyla düzenli bir veri kayıt sistemi kurduğu görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Gelecek Dönemler İçin Performans Göstergesi Hedeflerinin Belirlenmemesi

Üniversitenin 2014-2018 dönemi Stratejik Planına ilişkin yapılan incelemede; stratejik amaç, hedef ve göstergelerle birlikte gelecek dönemlere ait tahmini maliyet tablolarının

belirlendiği, ancak tüm göstergeler için gösterge cinsinden gelecek plan döneminde ulaşılması arzulan tahmini seviyelerin belirlenmediği tespit edilmiştir.

Aşağıda yer alan hedef ve göstergeler söz konusu tespit için örnek gösterilebilir;

Tablo 1: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Hedef ve Göstergeler

Stratejik Hedef	Gösterge	Mevcut	2014	2015	2016	2017	2018
Ön lisans, lisans ve lisansüstü	Önlisans mezunlarının	73,12	---	---	---	---	---
Eğitim-Öğretimin uluslararası	Yabancı dilde eğitim	1	---	---	---	---	---

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'in "Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Genel Hususlar" başlıklı maddesinde;

"...Hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulan seviyenin belirtilmesi..."

denilmektedir.

Stratejik Planlarda performans göstergelerine ilişkin mevcut durumunun tespit edilmesi ve gelecek yıllara ait tahmini gerçekleşme seviyesinin belirlenmesi gerekmektedir. Üniversitemizin Stratejik planında tüm göstergeler için 2014-2018 yıllarına ait ulaşılması arzulan tahmini değerlere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Söz konusu Stratejik Planın hazırlık döneminde üst politika belgeleri ile ilişkisi kapsamında Başbakanlık 2011-2015 Stratejik Planı ve Milli Eğitim Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı incelenmiş olup; söz konusu planlarda yer alan gelecek dönem performans göstergeleri hedef yapıları, Üniversitemiz Stratejik Planında da kullanılmıştır. Ancak Üniversitemiz 2019-2023 dönemini kapsayan III. Stratejik Planında bu konuya ilişkin olarak gerekli düzenlemeler yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta özetle, bulgumuzda belirtilen hususların yerinde olduğu belirtilmiştir. Kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen konular gelecek yıllardaki denetimlerimizde takip edilecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 2: Performans Hedefi Tablolarında Açıklamalar Kısımına Yer Verilmemesi

Üniversitenin 2018 yılı Performans Programındaki Performans Hedefi Tablolarında “Açıklamalar” kısmına yer verilmediği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde, “*Performans hedefi tablosu her bir performans hedefi için ayrı ayrı doldurulur. Amaç ve hedef bölümlerinde performans hedefinin ilgili olduğu stratejik amaç ve hedefe yer verilir. Performans hedefi bölümünde ilgili performans hedefine yer verilecektir. Açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinilecektir. Daha kapsamlı açıklamalara ise performans programının metin kısmında yer verilecektir.*” denilmektedir.

Üniversitenin 2018 yılı Performans Programındaki Performans Hedefi Tablosunda, ilgili faaliyetlerin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile bulunması gereken “Açıklamalar” kısmına yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Takip eden yıllarda Performans Hedefi Tablolarında açıklamalar kısmına yer verilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta özetle, bulgumuzda belirtilen hususların yerinde olduğu belirtilmiştir. Kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen konular gelecek yıllardaki denetimlerimizde takip edilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 3: İdare Faaliyet Raporu'nda Performans Programı'nda Yer Verilen Hedeflerde Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmamış Olması

Ondokuz Mayıs Üniversitesi 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelendiğinde, Performans Programında yer verilen hedeflerde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinde; "*idare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve*

kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.” hükmü yer almaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinde;

“Performans bilgileri” başlığı altında; idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.”

denilmektedir.

Ancak, Üniversite tarafından hazırlanan 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu'nda, performans programında belirlenen hedeflerin bazılarında istenilen miktar veya sayıya ulaşamadığı halde söz konusu sapmaların nedenlerine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Üniversitemiz 2018 yılı İdare Faaliyet Raporunun 113 üncü sayfasında Performans İzleme ve Değerlendirme (PHİD) Formlarına dip not (*) olarak “Üniversitemiz 2014-2018 yıllarını kapsayan ikinci stratejik planımızın son uygulama dönemi olan 2018 yılında performans göstergelerinin değerlendirilmesi, Stratejik Planın tüm yıllarını kapsayacak şekilde Raporun “C.Değerlendirme” başlığı altında yapılmıştır.” ifade edilmiştir. İlgili Raporun C.Değerlendirme başlığı altında 2014-2018 dönemini kapsayacak şekilde stratejik hedeflere ulaşılama sebeplerine ve genel değerlendirmeye yer verilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Mevzuatın öngörmüş olduğu ve bulguda da eleştirilen husus; kamu idaresi cevabında ifade edildiği üzere Stratejik Planın tüm yıllarını kapsayacak şekilde stratejik hedeflere yönelik genel değerlendirmeden ziyade, her bir performans hedefine istenilen miktar veya sayıya ulaşılama durumunda, sapmanın nedenlerine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemesiyle ilgilidir. Söz konusu hususun mevzuata uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediği izleyen denetimlerde takip edilecektir.

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>