



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ-CERRAHPAŞA

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ-CERRAHPAŞA 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ-CERRAHPAŞA DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	22



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ-
CERRAHPAŞA**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	21

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Üniversite Teşkilat Yapısı	2
Tablo 2: İdari Personel Sayıları.....	3
Tablo 3: Akademik Personel Sayıları.....	3
Tablo 4: 2021 Yılına İlişkin Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	5
Tablo 5: 2021 Mali Yılına İlişkin Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri Tablosu	6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri Tablosu.....	6
Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	7

KISALTMALAR

BKMYS: Bütünleşik Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sistemi

İÜC : İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa

İÜ : İstanbul Üniversitesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Yanlış Kullanılması
2. Üniversite Taşınmaz Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Taşınmaz Kayıtlarının Fiili Durumu Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. İç Kontrol Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve İç Denetim Biriminin Oluşturulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 09.05.2018 tarih ve 7141 sayılı Kanun ile kurulmuştur.

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

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

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'dur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun olmak üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır.

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

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, İç Denetim Birimi, Koordinatörlükler-Direktörlükler, Bilimsel Araştırma Birimi Genel Sekreterlik, Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, Koruma ve Güvenlik Müdürlüğü, Yazı İşleri ve Genel Evrak Müdürlüğü ve Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri bulunmaktadır.

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

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

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa bünyesinde 10 fakülte, 1 yüksekokul, 6 enstitü, 5 meslek yüksekokulu ve 16 uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır. Ayrıca 2 fakülte de kuruluş aşamasındadır. Üniversite; Avcılar, Cerrahpaşa, Bahçeköy, Bakırköy, Büyükçekmece, Sultangazi, Şişli ve Haseki yerleşkelerinde faaliyet göstermektedir.

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Üniversite Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
<ul style="list-style-type: none">• Rektör• Rektör Yardımcıları• Yönetim Kurulu• Genel Sekreterlik• İç Denetim Birimi• Hukuk Müşavirliği• Daire Başkanlıkları• Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı• Personel Daire Başkanlığı• Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı• Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı• Kütüphane ve Dökümantasyon Daire Başkanlığı• İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Fakülteler• Cerrahpaşa Tıp Fakültesi• Mühendislik Fakültesi• Orman Fakültesi• Veteriner Fakültesi• Hasan Ali Yücel Eğitim Fakültesi• Sağlık Bilimleri Fakültesi• Florance Nightingale Hemşirelik Fakültesi• Spor Bilimleri Fakültesi• Diş Hekimliği Fakültesi• Eczacılık Fakültesi• İşletme Fakültesi (Kuruluş Aşamasında)• İktisat Fakültesi (Kuruluş Aşamasında)• Enstitüler:

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığı • Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri • Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi • Kurumsal İletişim Direktörlüğü • Hastaneler Genel Direktörlüğü • Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü • Koruma ve Güvenlik Müdürlüğü • Yazı İşleri ve Genel Evrak Müdürlüğü	Adli Tıp ve Adli Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kardiyoloji Enstitüsü Nanoteknoloji ve Biyoteknoloji Enstitüsü Akciğer Hastalıkları ve Tüberküloz Enst. Nörolojik Bilimler Enstitüsü • Yüksekokullar Yabancı Diller Yüksekokulu • Meslek Yüksekokulları Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Ormancılık Meslek Yüksekokulu Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Veterinerlik Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu • Uygulama ve Araştırma Merkezleri (16 adet) ile Uzaktan Eğitim Merkezi
--	---

Üniversitede 2021 yılsonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı toplam 6622'dir. Bu personelden 2186 kadrolu akademik personel, 129 yabancı uyruklu sözleşmeli akademik personel, 2 emekli yaş haddi dolduran sözleşmeli akademik personel, 59 Arş. Gör. (35.md.) kadrosunda personel, 1712 idari personel, 682 sözleşmeli idari personel ve 1852 işçi kadrosunda idari personel bulunmaktadır.

Tablo 2: İdari Personel Sayıları

	Dolu	Boş	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler	542	682	1224
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	754	1419	2173
Teknik Hizmetleri Sınıfı	175	165	340
Avukatlık Hizmetleri	6	2	8
Din Hizmetleri	1	1	2
Yardımcı Hizmetler	234	756	990
Toplam	1712	3025	4737

Tablo 3: Akademik Personel Sayıları

Ünvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam zamanlı	Yarı zamanlı
Profesör	567	103	670	<input type="checkbox"/>	
Doçent	243	86	329	<input type="checkbox"/>	
Dr. Öğretim Üyesi	347	116	463	<input type="checkbox"/>	
Öğretim Görevlisi	186	65	251	<input type="checkbox"/>	
Araştırma Görevlisi	843	296	1139	<input type="checkbox"/>	
TOPLAM	2186	666	2852	<input type="checkbox"/>	

Üniversitenin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisi:

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

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

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

1.3. Mali Yapı

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

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 910.864.000 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 218.949.351,48 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 1.129.813.351,48 TL'ye ulaşmış olup, ödeneğin %90,84'ü yani 1.026.413.062,51 TL'si kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırma açısından İdarenin 2021 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin dağılımı ve yılsonu gerçekleştirmeleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2021 Yılına İlişkin Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

Ekonomik Kod	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Toplam Harcanan (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderl.	470.423.000,00	514.500.831,46	510.754.221,69	99,27	49,76
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	86.449.000,00	94.342.953,83	93.691.913,01	99,31	9,13
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	75.907.000,00	100.586.746,57	86.985.527,43	86,48	8,47
05-Cari Transferler	49.353.000,00	52.741.819,22	47.815.552,34	90,66	4,66
06-Sermaye Giderl.	228.732.000,00	367.641.000,40	287.165.848,04	78,11	27,98
TOPLAM	910.864.000,00	1.129.813.351,48	1.026.413.062,51	90,85	100

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %90,85 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %12,68 oranında aşılmıştır. Bütçe başlangıç ödeneklerine göre mal ve hizmet alım giderleri beklenenin altında gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Bunun dışında, Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri, Erasmus Değişim Programı, Mevlana Değişim Programı, Farabi Değişim Programı, İstanbul Kalkınma Ajansı, Avrupa Birliği hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 25.834.658,98 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

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

Tablo 5: 2021 Mali Yılına İlişkin Bütçe Gelirleri Tablosu

Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirl.	13.917.000,00	23.724.319,74	170,47	2,34
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	866.469.000,00	945.171.157,80	109,08	93,15
05-Diğer Gelirler	30.478.000,00	45.767.539,07	150,16	4,51
06-Sermaye Gelirleri	0	21.256,19	0	0
TOPLAM	910.864.000,00	1.014.684.272,80	111,40	100

Buna göre 2021 yılında gerçekleşen bütçe geliri, bütçe başlangıç tahmin tutarının %111,40 oranında gerçekleşmiştir. Tabloda yer alan gelir kalemlerinin her birinde, bütçe gelir gerçekleştirmeleri bütçe başlangıç tahminlerinin üzerinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Gid.	353.063.663,77	410.999.273,84	510.754.221,69	16	24
SGK Devlet Prim Giderleri	64.577.918,03	76.370.905,06	93.691.913,01	18	23
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	74.936.067,66	60.109.462,11	86.985.527,43	-20	45
Faiz Giderleri	0	0	0	0	0
Cari Transf.	22.871.776,26	32.550.138,32	47.815.552,34	42	47
Sermaye Gid.	62.134.472,55	114.746.687,21	287.165.848,04	85	150
Sermaye Transf	0	0	0	0	0
Toplam	577.583.898,27	694.776.466,54	1.026.413.062,51	20	48

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri					
Teşebbüs ve	17.735.700,97	16.226.526,29	23.724.319,74	-8	47

Mülkiyet Gelirl.					
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	528.733.103,34	630.247.076,36	945.171.157,80	19	50
Diğer Gelirler	24.114.194,97	47.815.778,05	45.767.539,07	98	-4
Sermaye Gelirleri	6.205,68	0	21.256,19	-100	
Toplam	570.589.204,96	694.289.380,70	1.014.684.272,80	22	46
Bütçe Gelirler.					
Red ve İadeler	199.236,41	69.255,80	42.333,53	-65	-39
Toplamı (-)					
Net Toplam	570.389.968,55	694.220.124,90	1.014.641.939,27	21	46

Dönem faaliyet geliri 1.093.907.569,97 TL, faaliyet gideri ise 870.789.488,26 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 223.075.748,18 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim,İade, İskonto Toplamı	Net Gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
870.789.488,26	1.093.907.569,97	42.333,53	1.093.865.236,44	223.075.748,18

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan özel bütçeli bir kamu idaresi olmakla birlikte 5018 sayılı Yasa'da tanımlanan bütçe türleri dışında kalan döner sermaye işletmesi bütçesi de kaynakları arasında yer almaktadır.

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Üniversite Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 210.858.946,82 TL dönem kârı ile kapatmıştır.

Üniversite'nin İstanbul Teknokent A.Ş.'ye %36 sermaye karşılığı olan 360.000 TL'lik ortaklığı bulunmaktadır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak sosyal tesis işletmesi bulunmakta olup, 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 4.961.132,44 TL, faaliyet giderleri toplamı 164.825,56 TL olarak gerçekleşmiştir. Dönem olumlu faaliyet sonucu 4.796.306,88 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2020 yılsonu itibariyle; 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

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

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

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

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

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

Kurum stratejik planı ve bu planın yıllık uygulama dilimi olan 2021 yılı Performans Programı ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren 2021 yılı İdare Faaliyet Raporları mevcuttur. İdare Faaliyet Raporu mevzuata uygun olarak hazırlanmış olup mevzuatta belirtilen süre geçtikten sonra yayımlanmıştır.

Üniversitenin 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Plan ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Bu nedenle personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır.

Kurumun organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar yazılı hale getirdiği, ayrıca, Rektörlük birimlerinden sorumlu Rektör Yardımcıları görev dağılımının ayrı ayrı yazılı olarak belirtildiği; İş tanımlarının yapılarak iş akış şemalarının çıkarıldığı; yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlendiği, bu çalışmaların Üniversitenin Kalite Koordinatörlüğü ile işbirliği içerisinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kurum, yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. Bu anlamda, ön mali kontrol işlemlerini yapan personelin, birimlerin ihale komisyonlarında görevlendirilmemesine, harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi ünvanlarının aynı kişide birleşmemesine, satın alma süreçlerinde oluşturulan komisyonlarda farklı personel bulundurulmasına önem verilmektedir.

Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak 2020 yılında hazırlanmıştır.

Kurumda, kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak, etik sözleşmelerin tüm personele imzalatılarak ve özlük dosyalarında saklandığı, eğitim ve bilgilendirme çalışmaları için planlamalar yapıldığı; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi,

yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının Üniversitenin Kalite Koordinatörlüğü ile işbirliği içerisinde belirlendiği görülmüştür. Kurum, İstanbul Üniversitesinden ayrılmasından önceki dönemde eğitimleri İstanbul Üniversitesi ile ortak olarak gerçekleştirmiş, daha sonraki dönemde ise yeni hizmet içi eğitim planlamasını gerçekleştirmiştir.

Stratejik plan, performans programı ve idare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun olarak Kurumun kendi birim ve personelinin katkılarıyla hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Ayrıca, Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Üst yönetici ve harcama birimleri idare faaliyet raporunda iç kontrol güvence beyanını imzalamışlardır.

Üniversitenin, 06.07.2020 tarih ve 83985 sayılı yazısı ile İdare Risk Kurulu ve tüm birimlerinde Birim Risk Kurulu oluşturulmasına ilişkin talimatı bulunmasına karşın kurumsal ve iç kontrol risklerinin belirlenmediği, dolayısıyla da risklerin değerlendirilmesi, kontrol faaliyetlerinin ve sorumluların belirlenmesi aşamalarına geçilememiştir.

Ön mali kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulduğu, Ön Mali Kontrol Yönergesinin çıkarıldığı; yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üreten, Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca kurulan Yönetim Bilgi Sisteminin mevcut olduğu görülmüştür. Ayrıca, Kurumda veri kayıt ve dosyalama sisteminin mevcut olduğu, mevcut bilgi yönetim sistemlerinin bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edildiği anlaşılmaktadır.

İç Kontrol Eylem Planının 2020 yılında yürürlüğe girdiği, 2021 yılı içerisinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından İç Kontrol Rehberindeki soru formunun tüm birimlere gönderilerek, alınacak cevaplara göre iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesi raporunun hazırlanması planlanmakla beraber 2021 yılında bu raporun düzenlenmediği, dolayısıyla üst yöneticinin onayına sunulmadığı görülmüştür.

Kurumdaki iç denetim fonksiyonunun etkin biçimde yerine getirilebilmesi için iç denetçilere ihtiyaç duyulduğu açık olmasına ve Kurumun 21.03.2019 tarih ve 24865 sayılı, 15.05.2019 tarih ve 33497 sayılı yazıları ile Hazine ve Maliye Bakanlığından talepte bulunulmuş olmasına karşın halen iç denetçi ataması yapılamadığı anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Yanlış Kullanılması

Tek bir muhasebe birimi bulunan ve özel bütçeli bir kamu idaresi niteliği taşıyan Üniversitede, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne aykırı olarak 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren “Hesabın niteliği” başlıklı 364’üncü maddesi uyarınca 511 no’lu hesap; aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin, birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Yönetmeliğin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 365’inci maddesinde ise; bu hesabın hangi işlemler için kullanılacağı sayılmış olup, tek bir muhasebe birimi bulunan özel bütçeli kamu idarelerinin, adı geçen hesabı kullanmalarına cevaz veren bir hükme yer verilmemiştir.

511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının, aynı bütçeli kamu idarelerine ait muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri veya birbirlerinden aldıkları para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için

kullanılacağı, mevzuatın amir hükmü olmasına rağmen bu hesabın, İdarenin kendi harcama birimleri arasında kullanıldığı görülmüştür.

Aynı Yönetmeliğin 511 no.lu hesabın işleyişine ilişkin hükümler ihtiva eden 366'ncı maddesinde; bu hesabın alacak ve borç tarafına yapılacak kayıtların, hangi şartların gerçekleşmesi hâlinde mümkün olduğu açıklanmıştır. Ayrıca aynı maddenin (a) bendinin onbeşinci ve (b) bendinin ondördüncü fıkralarında ise; dönem sonu itibarıyla hesabın bakiye vermesi halinde bakiyenin, 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan Yönetmeliği'n 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 372'nci maddesinin "*Malî yılsonu itibarıyla muhasebe birimlerince bu hesaba kaydedilen tutarlar, Bakanlıkça merkezde birleştirilir. Birleştirme sonucu, hesabın borç veya alacak bakiyesi vermesi durumunda hesabın denkliğinin sağlanması amacıyla Bakanlıkça merkezde ve yerinde gerekli incelemeler yapılır.*" Hükümleri gereği de 519 no'lu hesabın bakiye vermemesi gerekmektedir. Bu hesabın bakiye vermesi halinde bilançoda yer alan tutar kadar bir devir hatası olduğu anlaşılacaktır.

Her ne kadar söz konusu işlemler, Bütünleşik Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sistemi (BKMYS) ile ilgili 20.12.2017 tarihli ve 27345 sayılı T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısına istinaden yapılmış ve 511 no'lu hesap, birimler arası taşınır aktarma işlemleri sırasında BKMYS tarafından otomatik olarak çalıştırılmış olsa da; muhasebe birimleri arasındaki değer hareketlerini (karşılıklı artış ve azalışları) ve bunun neden olduğu mali tablolardaki etkiyi ifade etmek için kullanılan 511 no'lu hesabın, tek bir muhasebe birimi olan ve harcama birimleri arasındaki değer hareketleri nedeniyle mali tablolarında herhangi bir varlık azalışına ya da artışına maruz kalmayan bir Kamu İdaresi için kullanılması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu 511 hesabın işleyişinin değerlendirilmesi hususunda 29.04.2020 tarih ve 25169 sayılı, 06.05.2021 tarih ve 90657 sayılı ve 26.04.2022-368787 sayılı yazılar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne bildirilmiş olduğunu, Hazine ve Maliye Bakanlığında 28.05.2021-101616 sayılı yazı ile cevap geldiğini belirtmiştir.

Kamu idaresi cevabının ekinde sunulan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yazısı incelendiğinde, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 557'inci maddesinde yer alan "*Bakanlık, defter, belge ve kayıtların elektronik ortamda oluşturulması, kaydedilmesi,*

muhafazası ile defter ve belgelerin elektronik ortamda tutulması, düzenlenmesi ve yetkili mercilere verilmesi ve elektronik imzanın kullanımına ilişkin usul ve esasları gerektiğinde ilgili idarelerin de görüşünü alarak belirlemeye yetkilidir. Bu kapsamda Bakanlık, yönetmeliğin muhasebe, hesap, işlem, işleyiş ve şekil hükümlerinden farklı usul ve esas belirlemeye yetkilidir." hükmüne istinaden uygulamanın mevcut şekliyle devam etmesi yönünden görüş verdiği anlaşılmıştır.

Yönetmeliğin 557'nci maddesindeki "*Bakanlığın Yönetmeliğin muhasebe, hesap, işlem, işleyiş ve şekil hükümlerinden farklı usul ve esas belirlemeye yetkili olduğu*" ibaresindeki "*usul ve esasların*" neler olduğu, bu usul ve esaslar ile Yönetmeliğin hangi muhasebe, hesap, işlem, işleyiş ve şekil hükümlerinden farklı hükümler getirildiği ve bu farklı hükümlerin uygulanması sebebiyle ortaya çıkacak sonuç raporlaması hakkında bilgi verilmemiş, Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sisteminde gerçekleştirilen işlemlerden bahsedilmiştir. Nitekim Yönetmelik hükmü ile verilen yetkinin kapsamının defter, belge ve kayıtların elektronik ortama aktarılması kapsamında değerlendirilmesi gerekmekte olup bulgu konusu edilen hususla ilgili yeterli dayanak sağlamamaktadır. Ayrıca bir yönetmelik hükmünün, hukuk hiyerarşisi açısından yönetmelikten sonra gelen genelge, özelge ve duyuru gibi düzenlemelerle değiştirilmeyeceği ya da farklı bir şekilde uygulanamayacağı da göz ardı edilmemelidir.

Sonuç olarak; mizan cetvelinde, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabında yer alan 109.200.87 TL'nin gerçeği yansıtmadığı ve bakiye vermemesi gereken 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabının, yılsonu mali tablolarında 511.258,93 TL bakiye verdiği; bu durumun, mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Üniversite Taşınmaz Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Taşınmaz Kayıtlarının Fiili Durumu Yansıtmaması

İstanbul Üniversitesi ile İdare arasında taşınmaz devir işlemleri sonuçlanmadığından taşınmaz envanter çalışmalarının tamamlanmaması nedeniyle mali tablolarda bulunan taşınmaz kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinin 13’üncü bendinde;

“Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.” denilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

“...
...

Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır.

...

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir.

Taşınmazların kayıtlara alınan değeri, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenir.”,

Bahsi geçen Yönetmeliğin “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı Geçici 1’inci maddesinde;

“(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınuncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.”

Hükümleri getirilmiştir.

Buna göre Üniversitede görevlilerce envanteri yapılacak taşınmazların fiili kullanımlarına ve değerlerine uygun kayıt işlemleri gerçekleştirilmelidir.

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa, 09.05.2018 tarih ve 7141 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Ek 182'nci maddesiyle İstanbul Üniversitesinden ayrılmak suretiyle kurulmuştur. Bu kanunla bağlantısı değiştirilen birimler için taşınmazlar da yeni kurulan üniversiteye devredilmiş sayılmıştır.

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa, İstanbul Üniversitesi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında yapılan protokolün 4'üncü maddesinin ilk fıkrasında; *“Avcılar Güney Yerleşkesinde bulunan; mülkiyeti İÜ ye ait taşınmazların üzerinde Lojistik merkezi ve Teknokentin bulunduğu taşınmazların mülkiyeti, %50 si İÜ ye, %50 si İÜC ye; bu kısımların dışında kalan İÜ ye ait taşınmazların mülkiyetinin ise % 30 u İÜ ye, % 70 i ise İÜC ye ait olacak şekilde paylaşımım, bu paylaşım dikkate alınarak İÜ mülkiyetindeki % 30 paya isabet eden kısmın Hâzineye devredilmesini,*

... kapsamaktadır.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, yukarıda bahsedilen protokol gereği İstanbul Üniversitesi ile İdare arasında taşınmaz devir işlemlerinin İstanbul Üniversitesi'nin yükümlülüklerini yerine henüz getirmemesi nedeniyle sonuçlanmadığı, bu nedenle İdarenin fiilen arsa, bina, prefabrik yapı vb. şekilde kullanmakta olduğu 236 farklı parselden oluşan taşınmazların mali tablolarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, Avcılar Yerleşkesinde İstanbul Üniversitesi mülkiyetindeki taşınmazların paylaşım, tahsis ve devir tescil işlemlerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İstanbul Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa arasında 27.07.2020

tarihinde yapılan protokol kapsamında yapıldığını, Avcılar Yerleşkesinde İstanbul Üniversitesi mülkiyetindeki taşınmazların %70 oranındaki hissesinin 11.12.2020 tarihinde İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa adına tescil edilmesine rağmen geriye kalan %30'luk hissenin protokol kapsamında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İstanbul Üniversitesi'nin karşılıklı yükümlülüklerinin (tevhit, şerh, ipotek vb. kaldırılması işlemleri gibi) yerine getirilmesinin zaman almış olması sebebiyle ancak Nisan 2022 tarihinde başlanılabildiğini, 2022 yılı içerisinde işlemlerin tamamlanması beklendiğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz devir işlemlerini müteakiben yapılacak envanter çalışmalarının ve icmallerinin tamamlanmaması nedeniyle muhasebe kayıtları ve mali tablolarda bulunan taşınmaz kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İç Kontrol Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve İç Denetim Biriminin Oluşturulmaması

Üniversitede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ve ilgili mevzuat gereğince, iç kontrol sisteminin uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi aşamalarında eksikler olduğu ve iç denetim biriminin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesine göre; üst yöneticiler malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumludur. Bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Aynı Kanun'un "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinin ilk fıkrasında iç kontrolün tanımı yapılmış, "İç Denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; iç denetimin tanımı yapılmış, iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu mevzuat hükümlerine göre, iç denetim kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin çok önemli ve tamamlayıcı bir unsurunu oluşturmakta olup, kamu idarelerinde iç denetçi çalıştırılması zorunlu tutulmuştur.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

Kontrol Faaliyetleri Standartları:

Risklere karşı eylem planı hazırlanmış ancak eylem planında yer alan standartlar tamamlanmamıştır.

İzleme Standartları:

Üniversitede iç denetim birimi oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi, İÜC Kamu İç Kontrol Raporu ve Eylem Planı hazırlandığını ve tüm birimlere bildirildiğini, söz konusu Eylem Planında yer alan standartların ise, 2020-2022 dönemini kapsayan sürelerde tamamlanmasının planlandığını, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında, İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa İç Denetim Birimi'nin oluşturulması için İç Denetçi atamasının yapılması hususunda Hazine ve Maliye Bakanlığı'na 2020 ve 2021 yıllarında yazı ile talepte bulunulduğunu belirtmiştir.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ve ilgili mevzuat gereğince, iç kontrol sisteminin uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi aşamalarındaki mevcut eksiklerin giderilmesi ve iç denetim biriminin oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının Yanlış Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının yanlış kullanılması nedeniyle bu raporun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde 1 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ-
CERRAHPAŞA DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	22
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	25
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	25
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	26
6. DENETİM BULGULARI.....	26
7. EKLER.....	45

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri Tablosu.....	24
Tablo 2: Sağlık Gelirlerinden Yapılan, Yatan Hasta İlaç Kesintisi, Günöbirlük İlaç Kesintisi ve Paket Tedavi İlaç Kesintisi Miktarları (Tıp Faköltesi).....	40
Tablo 3: Sağlık Gelirlerinden Yapılan, Yatan Hasta İlaç Kesintisi, Günöbirlük İlaç Kesintisi ve Paket Tedavi İlaç Kesintisi Miktarları (Kardiyoloji Enstitüsü)	40

KISALTMALAR

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

SHS: Sağlık Hizmet Sunucuları

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Detaylı Hesap Planında Yer Almayan Hesapların Kullanılması
2. Döner Sermaye Tarafından Üretilen ve Satışı Yapılan Muhtelif Emtianın Varlık Kayıtlarına Alınmaması
3. Şüpheli Hale Gelen Ticari Alacaklar İçin Karşılık Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Personelin Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortalarının Yaptırılmaması
2. Belli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmamış Olması
3. Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye Gelirlerinden Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Hesabına Karşılıksız Kaynak Aktarımında Bulunulması
4. Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması
5. İlaç Temininde Yaşanan Sorunlar Nedeniyle Hastanenin Gelir Kaybına Uğraması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin (a) bendi uyarınca, 29.12.2018 tarih ve 30640 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur.

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Faaliyet alanı" başlıklı 4'üncü maddesiyle, İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler;

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma, eğitim programları, ölçme, değerlendirme ve benzeri hizmetler, sınavlar, seminerler, konferanslar, sempozyumlar ve kurslar,

b) Klinik, poliklinik, ameliyathane, laboratuvar ve atölyelerde, insan, hayvan, bitki ve her türlü madde, malzeme üzerinde yapılacak her çeşit muayene, analiz, deney, tahlil, ameliyat, ölçme, tetkik, tedavi, hemşirelik, hasta bakıcılık, bakım, üretim ile ilgili iş ve benzeri hizmetler; yataklı-yataksız, sabit, geçici, gezici sağlık tesisleri, uygulama eczanesi, sağlık bilimleri ile ilgili eğitim programlarının düzenlenmesi, ilaç üreticilerinin çeşitli nedenlerle imha etmek istedikleri ilaçların ve kimyasalların ilgili mevzuat hükümlerine göre imhası ve bu yolla elde edilen ürünlerin pazarlanması.

c) Fiziksel, kimyasal, biyolojik, mikrobiyolojik, toksikolojik, çevre kirliliği, insan sağlığı ile ilgili analiz ve danışmanlık hizmetleri ve bu konularda düzenlenecek raporlar,

ç) Yetiştirilecek veya üretilecek her türlü bitkisel, hayvansal ve mineral nitelikte ürünlerle ilgili mal ve hizmet üretimi, etolonaj, tarla ve bahçe bitkilerinin muayenesi ve gerektiğinde bunların tedavisi, plan proje, teknik tarım araçlarının deneyleri, prototip yapımı ve benzeri işler ile bunlara ilişkin düzenlenen raporlar, tarımsal sorunlara çözüm getirecek uygulamaya yönelik araştırmalar, elde edilen sonuçların yaygın ve etkin kullanımının sağlanması yönündeki faaliyetler ve bu yolla elde edilen ürünlerin pazarlanması,

d) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek faaliyet alanı ile sınırlı olarak iş ve hizmet üretimi, elde edilen ürünlerin önceden Rektörün izni alınması şartıyla pazarlanması ve satılması, bunun için satış ve teşhir yerlerinin açılması,

e) Faaliyet alanı ve konularında bilgisayar teknolojisine dayalı yazılım, donanım, iletişim hizmetleri (internet, web dahil),

f) Her türlü ağaç, metal, çini, seramik, model, tasarım, denetim, mekanik deneyler, tekstil, dericilik atölyeleri hizmetleri, kalite kontrolü, her türlü mekanik elektrik ve elektronik makine ve cihazlarla ilgili bakım-onarım, proje ve üretim işleri,

g) Beden eğitimi, spor ve antrenörlük alanında, seminer ve eğitim programları, yarışmalar, eğitim semineri, antrenörlük programları ve organizasyonları, bu amaçla ilgili spor tesislerinin işletilmesi, turizm ve otelcilik ile ilgili eğitim programları ve bu amaçla ilgili tesislerin işletilmesi,

ğ) Birimlerin faaliyet alanları ile sınırlı olarak bu maddede zikredilmeyen diğer mal ve hizmet üretimleri,

Olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. İşletme Müdürlüğü bünyesinde 1 işletme müdürü, 3 işletme müdür yardımcısı, 1 şube müdür, 2 idari memur ve 8 sürekli işçi hizmet vermekte olup; 3 idari memurun ve 1 sürekli işçinin kadroları özel bütçede, diğerlerinin ise İşletmededir. İşletmenin Saymanlık Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 saymanlık müdürü, 2 uzman, 1 şef, 2 memur ve 4 sürekli işçi 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 İşletme bütçesi, adı geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta olup; Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, elde ettiği gelirlerle giderlerini finanse etmekte

olup, 2021 yılında özel bütçe kaynaklarından herhangi bir kaynak kullanmamıştır.

Başlangıç bütçesinde 576.053.517,69 TL gelir öngörülmüş olup, gider bütçesi de aynı tutarda hazırlanmıştır.

2021 yılı bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında; İşletmenin bütçe giderinin 826.206.955,32 TL, bütçe gelirinin ise 949.589.659,71 TL olarak gerçekleştiği görülmüştür.

Bütçe gider ve gelir gerçekleştirmeleri aşağıda yer almaktadır:

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleştirmeleri Tablosu

Bütçe Giderleri		Bütçe Gelirleri	
Hesap Kodu ve Adı	Tutar (TL)	Hesap Kodu ve Adı	Tutar (TL)
830.01-Personel Giderleri	150.749.371,70	800.03-Mal ve Hizmet Gelirleri	559.017.242,49
830.02-Sosyal Güvenlik Prim Ödemeleri	26.056.946,43	800.04-Alınan Bağış ve Yardımlar	216.379.879,45
		800.05-Diğer Gelirler	169.292.554,98
830.03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	413.331.776,40	800.09-Diğer Gelirler	6.674.597,97
830.05-Cari Transferler	68.346.050,28	810-Red ve İadeler (-)	1.774.615,18
830.06-Sermaye Giderleri	12.840.889,66		
830.10-Ek Ödeme	154.881.920,85		
Toplam:	826.206.955,32	Toplam:	949.589.659,71

2021 Yılı Gelir Tablosuna göre dönem toplam geliri 980.251.226,39 TL olarak gerçekleşen İşletmenin, dönem toplam gideri ise 769.392.279,57 TL olarak gerçekleşmiştir. İşletme 2021 dönemini 210.858.946,82 TL kârla tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Döner Sermaye İşletmesi muhasebe ve raporlama işlemlerini, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre T.C. 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; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan diğer düzenlemelere de tabidir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Envanter defteri.

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Döner Sermaye İşletmesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Detaylı Hesap Planında Yer Almayan Hesapların Kullanılması

Döner Sermaye İşletmesinde, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde tanımlanmayan ve Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planı'nda yer almayan 304 ve 404 no.lu hesapların kullanıldığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap planının genel yapısı" başlıklı 63'üncü maddesinde döner sermayeli işletmelerin kullanması gereken muhasebe hesapları sıralanmıştır:

"...

3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar

30 Malî Borçlar

303 İşletmeler Arası Malî Borçlar Hesabı

...

36 Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler

360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı

361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı

362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabı

363 Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları Hesabı

364 İstihkaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler Hesabı

365 İstihkaklardan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler Hesabı

366 Merkez Hissesi Hesabı

367 Katma Değer Vergisi Tevkifatları Hesabı

368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı

369 Ödenecek Diğer Yükümlülükler Hesabı

...

4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar

40 Malî Borçlar

403 İşletmeler Arası Malî Borçlar Hesabı

...”

Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere 30 ve 40 no.lu “Mali borçlar” hesap grupları içerisinde yalnızca 303 ve 403 no.lu hesaplar tanımlanmıştır. Bu bağlamda yönetmelikte tanımlanmayan 304 ve 404 no.lu hesapların kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, İşletmenin söz konusu hesapları “2547 sayılı Kanun’un Geçici 75. Maddesi Kapsamında Hazineye Borçlar” hesap adıyla kullandığı, 2021 yılı sonu itibarıyla 304 no.lu hesaba hem borç hem alacak olarak 42.917.627,28 TL kayıt yapıldığı, 404 no.lu hesaba 42.917.627,28 TL borç, 171.670.509,67 TL alacak kaydı yapıldığı görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun geçici 75’inci maddesinde;

“Devlete ait üniversitelerin tıp fakültelerine bağlı sağlık uygulama ve araştırma merkezi birimleri ile rektörlüklerine bağlı sağlık hizmeti sunan enstitüleri döner sermaye işletmelerinin 31/12/2017 tarihi itibarıyla muhasebe kayıtlarında yer alan ve bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ödenmemiş ilaç ve tıbbi malzeme alımlarına ilişkin borçları, ikinci fıkrada belirtilen şartların birlikte gerçekleşmesi halinde, Maliye Bakanlığı bütçesinden işletmeye verilen borç karşılığında ilgili döner sermaye muhasebe birimi tarafından defaten ödenir.

...

İlgili döner sermaye işletmesi tarafından Maliye Bakanlığına borçlanılan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından 2020 yılı Ocak ayından itibaren ilgili işletmeye yapılacak ödeme tutarlarından 60 ayda eşit taksitlerle faiz uygulanmaksızın kesinti yapılması suretiyle

tahsil edilir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılacak kesintiler, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren beş işgünü içerisinde Maliye Bakanlığı Merkez Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır... ” hükmü yer almaktadır.

Döner Sermaye İşletmesinin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “362 Ödenecek döner sermaye yükümlülükleri hesabı” başlıklı 289'uncu maddesinde “*Ödenecek döner sermaye yükümlülükleri hesabı, döner sermayeli işletmelerce genel bütçeye aktarılacak tutarlar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı, idare masraflarına katılma payı, amortisman payı, kâr payı, merkez hissesi gibi Hazineye veya ilgili idareye ödenecek gelir ve payların izlenmesi için kullanılır.*” denilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Döner Sermaye İşletmesi'nin söz konusu ödemeler için 362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabını kullanmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, 304 ve 404 no.lu hesapları Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 19.04.2018 tarih ve 16510402-045.99-6939 sayılı yazısını dayanak alarak kullandığını belirtmiştir. Ancak 2547 sayılı Kanun'un geçici 75. maddesi kapsamında Hazineye borçların 362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabına kayıt edilmesinin daha uygun olduğu, söz konusu hesabın Döner Sermaye İşletmesinin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki tanımının yapılan işlemleri büyük ölçüde kapsadığı, bu nedenle hali hazırda Yönetmelikte bulgu konusu işlemlerin kayıt edilebileceği bir hesap mevcutken Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bir yazı ile Döner Sermaye Mali Yönetim Sisteminde, Yönetmelikte tanımı bulunmayan yeni bir hesap açmasının doğru olmadığı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, İşletmenin 2547 sayılı Kanun'un geçici 75'inci maddesi kapsamındaki hazineye borçları için ilgili mevzuatta ve hesap planında tanımlanmamış 304 ve 404 no.lu hesapları kullanması nedeniyle, 362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabındaki kayıtların eksik olduğu, dolayısıyla mali tabloların eksiksiz ve doğru verilebilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Döner Sermaye Tarafından Üretilen ve Satışı Yapılan Muhtelif Emtianın Varlık Kayıtlarına Alınmaması

Döner Sermaye Saymanlığınca satılmak üzere üretimi yapılan gıda ve canlı hayvanların taşınır kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 152 Mamuller Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren “Hesabın niteliği” başlıklı 131’inci maddesinde, 152 No.lu Mamuller Hesabının, üretim çalışmaları sonunda elde edilen ve satışa hazır hâle gelmiş bulunan mamullerin izlenmesi için kullanılacağı; “Hesabın işleyişi” başlıklı 132’nci maddesinde ise üretimi tamamlanan yarı mamullerin maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 151-Yarı Mamuller-Üretim Hesabına alacak kaydedileceği, maliyet dönemi sonlarında yarı mamul hesabına alınmadan doğrudan mamule dönüştürülen giderlerin bu hesaba borç, 711 Direkt İlk Madde ve Malzeme Giderleri Yansıtma, 721 Direkt İşçilik Giderleri Yansıtma, 731 Genel Üretim Giderleri Yansıtma hesaplarının mamulün üretimiyle ilgili olanlarına alacak kaydedileceği; satılan mamullerin bir taraftan maliyet bedelleri ile 152 No.lu Hesaba alacak, 620 Satılan Mamuller Maliyeti Hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede sonucunda, Döner Sermaye İşletmesi birimlerinde 2021 yılında gıda (süt) ve canlı hayvan üretimi yapıldığı, 2021 yılında bu emtiadan toplam 2.365.474,22 TL’lik satış yapıldığı, bunların maliyet hesaplamaları yapılarak 151-Yarı Mamuller-Üretim Hesabına ve sonrasında 152-Mamuller Hesabına kaydedilmediği, dolayısıyla Kurum Bilançosunda bu hesapların yer almadığı görülmüştür.

Kamu idaresi, söz konusu tespit ile ilgili olarak Veteriner Fakültesi tarafından Eğitim-Öğretim Araştırma ve Uygulama Çiftliği ile Pet Hayvanları İdare Kurulu Komisyonu kurulduğunu ve hayvanların değer tespitleri yapıldığını, hâlihazırda sürecin devam ettiğini, ayrıca Veteriner Fakültesi Döner Sermaye biriminde üretimi yapılan gıda (süt) ve canlı hayvanların taşınır kayıtlarının Saymanlık Müdürlüğü tarafından kullanılan Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi üzerinden yürütüldüğünü, söz konusu Taşınır Modülü adı altındaki sistemde bu hesapların otomatik olarak sistem tarafından çalıştırıldığı için müdahale edilemediğini ve konunun sistem üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne izah edildiğini, sistemde gerekli düzenlemenin yapılmasının beklenildiğini belirtmektedir.

Sonuç olarak, satılmak üzere üretimi yapılan ve mevcut canlı hayvanlardan doğum yoluyla edinilen mamullerin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde ilgili hesaplarda izlenmesi ve mali tabloların eksiksiz ve doğru bilgi verebilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Şüpheli Hale Gelen Ticari Alacaklar İçin Karşılık Ayrılmaması

Döner Sermaye İşletmesinin tahsil edemediği, dava aşamasında olan alacak senetlerini şüpheli alacak olarak kaydetmesine karşın bu alacaklar için karşılık ayırmadığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 129-Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 111'inci maddesinde; şüpheli ticari alacaklar karşılığı hesabının, şüpheli ticari alacaklar için ayrılan karşılıkların izlenmesinde kullanılacağı, söz konusu Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 112'nci maddesinde ise; şüpheli hâle gelen ticari alacaklar için ayrılan karşılık tutarlarının 129 Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabına alacak, 654 Karşılık Giderleri Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği açıklanmaktadır.

Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"...

h) İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz."

Hükmü yer almaktadır.

Buna göre, İşletmenin tahsil edemediği ve dava konusu olacak alacakları için ihtiyatlılık ilkesinin gereği olarak karşılık ayrılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, İşletmenin tahsil edemediği dava aşamasında olan 9.078.144,62 TL'lik alacak için karşılık ayırmadığı ve muhasebeleştirmediği görülmüştür. Kamu idaresi, 2022 yılında Cerrahpaşa Tıp Fakültesinin tahsil edemediği dava aşamasında olan alacaklar için muhasebe işlem fişi ile karşılık ayırdığını belirtmiş olsa da söz konusu işlemin 2021 yılı mali tablolarına etki etmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi, Cerrahpaşa Tıp Fakültesinin tahsil edemediği dava aşamasında olan 9.078.144,62 TL'lik alacak tutarı için 2022 yılında muhasebe işlem fişi ile karşılık ayrıldığını belirtmiştir. Her ne kadar 2022 yılında gerekli düzeltmeler yapılmış olsa da denetim görüşü verilen 2021 yılı mali tablolarında bulgu konusu hususun hatalı olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, söz konusu şüpheli hale gelen ticari alacaklar için karşılık ayrılarak 129 Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı Hesabına alacak, 654 Karşılık Giderleri Hesabına borç kaydı

yapılması dolayısıyla mali tabloların eksiksiz ve doğru verebilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Personelin Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortalarının Yapıtırılmaması

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Tıp Fakültesi ve Kardiyoloji Enstitüsünde görev yapan personelden bir kısmının, zorunlu olarak yaptırması gereken Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasını yaptırmadığı tespit edilmiştir.

11.04.1928 tarih ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Ek 12'nci maddesinde, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan dış tabiplerinin tıbbi kötü uygulama nedeniyle kendilerinden talep edilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı sigorta yaptırmak zorunda olduğu, bu sigorta priminin yarısının kendileri tarafından, diğer yarısının da döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda kurum bütçelerinden ödeneceği belirtilmektedir.

Zorunlu sigortalara ilişkin teminat tutarları ile uygulama usul ve esaslarının Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Hazine Müsteşarlığınca belirlenecek olup buna istinaden 21/07/2010 tarihli ve 27648 sayılı Resmi Gazetede Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Kurum Katkısına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Tebliğ yayınlanmıştır. Söz konusu Tebliğin "Primlerin Ödenmesi ve Kurum Katkılarının Tahsili ile İadesi" başlıklı 3'üncü maddesinin ilk fıkrasında;

"Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tabipler, dış tabipleri ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanlar, yaptıracakları sigorta sözleşmesinin primlerini sigortacıya veya sigorta acentesine ödedikten sonra, ödedikleri prim tutarının yarısını döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda kurum bütçesinden geri alır. Geri ödemeler, sigortaya ilişkin poliçe veya sigorta şirketi ya da sigorta

acentesinin kaşesini taşıyan prim ödeme makbuzunun bir örneğinin ibrazı üzerine ilgili kurum tarafından en geç otuz gün içinde yapılır” hükmü yer almaktadır.

Bu çerçevede Kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, mesleki faaliyetleri sırasında kötü uygulamaları nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı sigorta yaptırımları kanunen zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemede, İşletmeye bağlı Cerrahpaşa Tıp Fakültesinde görevli 1194 sağlık personelinin 914’ünün, Kardiyoloji Enstitüsünde görevli 57 sağlık personelinin 39’unun 2021 yılı sonu itibariyle Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının bulunmadığı görülmüştür.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'nun “Uygulanacak diğer kanun hükümleri” başlıklı 20'nci maddesinde;

“Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kişilerin uğradıkları zararlar” başlıklı 13’üncü maddesinde ise;

“Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar... Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Tıp Fakültesi ve Kardiyoloji Enstitüsünde görev yapan sigorta kapsamındaki personelin, tıbbi kötü uygulamadan kaynaklanacak tazminatlara ilişkin olarak, gerek zarar gören kişilerin gerek kurumlarının veya rücu edilmesi halinde kendilerinin zararlarının en aza indirilmesi için Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının yaptırılması önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun Ek 12'nci maddesine atıfta bulunarak sigorta yaptırma yükümlülüğü hekimlere ait olduğunu, hekimlerden birçoğunun yaptırdığı sigorta ücretinin kamu kurumundan kısmen karşılanmasını gerekli görmediğini, ayrıca birçok hekimin mesleklerini serbest olarak icra etme hakkı nedeniyle bireysel olarak sigorta yaptırmakta veya özel sağlık kuruluşları tarafından

sigorta ettirilmekte olduğunu, bu konuda kurumsal bildirimlerle hekimler, sigorta yaptırmaları ve kurumlarına sunmaları hususunda yazılı bildirimler yapıldığını belirtmiştir.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun her ne kadar sigorta yapma yükümlülüğünü kamu kurumlarına değil de hekimlere tanımlamış olsa da 657 sayılı Kanun'un yukarıda atıf yapılan “Kişilerin uğradıkları zararlar” başlıklı 13’üncü maddesi gereği, hekimlerin tıbbi kötü uygulamalarından kaynaklanacak tazminatlara ilişkin olarak ilk dereceden sorumlu merci kamu kurumu olmaktadır.

Öte yandan hekimlerden bireysel olarak sigorta yaptıranlar ile özel sağlık kuruluşları tarafından sigorta ettirilenler için sigorta poliçelerinin içeriğinin incelenmesi gerekmektedir. Söz konusu sigortalar hekimlerin "kamu kurumunda" yapmış olduğu tıbbi kötü uygulamadan kaynaklanacak tazminatları da karşılıyor ise ayrıca sigorta ettirilmelerine gerek olmadığı ancak sigorta kapsamında "kamu kurumunda" yapmış olduğu tıbbi kötü uygulamalardan kaynaklanacak tazminatlar bulunmuyorsa Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasını yaptırmaları gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, tıbbi kötü uygulamadan dolayı karşılaşılabilecek tazminat riskleri dolayısıyla, personelin söz konusu sigortayı yaptırmış olmasının gözetilmesi, sigortanın yaptırılmadığı durumlarda ise yukarıda belirtilen 13’üncü madde gereğince sorumlu personele rücu edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Belli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin İşlerinde Sözleşme Yapılmamış Olması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22/d maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılmış olan ve belli süreyi kapsayan yapım işlerinde yüklenici firma ile sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22.1.1.3 maddesinde; “*Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir...*” hükmü yer almaktadır.

Buna göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesine göre doğrudan temin yöntemi ile yapılacak olan ve belli bir süreyi gerektiren malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin bir sözleşmeye bağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Veteriner Fakültesi-prefabrik yapı yapılması işi ve Asma tavan ve laminat parke yapım bakım onarım işlerinin belli süre gerektiren işler olmasına karşın sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, Veteriner Fakültesi-prefabrik yapı yapılması işi ve Asma tavan ve laminat parke yapım bakım onarım işi ile ilgili sözleşme yapıldığı ve ekte sunulduğunu belirtmiştir. Ancak ekte yer alan sözleşme incelendiğinde söz konusu sözleşmenin Veteriner Fakültesi Yabancı Hayvan Hastalıkları ve Ekoloji Anabilim Dalına Prefabrik yapı yapılması işine ait olduğu, bulguda bahsi geçen Veteriner Fakültesi-prefabrik yapı yapılması işi ve Asma tavan ve laminat parke yapım bakım onarım işi ile ilgili olmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, belli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında yerine getirmesini sağlamak ve mevzuata uygun alım yapabilmek için sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye Gelirlerinden Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Hesabına Karşılıksız Kaynak Aktarımında Bulunulması

İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye Gelirlerinin % 5'lik kısmının her ay Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü hesabına “*Döner Sermaye İşletmesi Merkez Payı*” adı altında karşılıksız kaynak aktarımı şeklinde gönderildiği, tespit edilmiştir.

2457 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun “Döner Sermaye” başlıklı 58 'inci maddesinin b bendinde; “*Döner sermaye gelirlerinden tahsil edilen kısmın, tıp ve dış 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...” denilmektedir.

Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in “Gelir ve giderler ile bunların muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8’inci maddesinin 4’üncü bendinde “*Döner sermaye işletmesi gelirlerinin kullanılmasında, Kanununun 58’inci maddesi hükümleri uygulanır.*” denilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in “Gelir ve giderler ile bunların muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8’inci maddesinde;

“...Tıp fakültesi, diş hekimliği fakültesi ve sağlık uygulama ve araştırma merkezleri ile açık öğretim hizmeti veren yükseköğretim kurumları tarafından elde edilen gelirler hariç olmak üzere, döner sermaye işletmesine bağlı birimler arasında karşılıksız veya borç olarak kaynak aktarımı yapılabilir...” denilmektedir.

Bu hükümlere göre Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in 8'inci maddesinde Tıp Fakültesi tarafından elde edilen döner sermaye gelirlerinden kaynak aktarımının yapılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, Üniversite Yönetim Kurulunun 12.02.2020 tarih ve 50/3 sayılı kararına istinaden 2021 yılında 19.144.085,80 TL tutarında ‘‘Merkez Payı’’ kesintisi yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, Üniversite Yönetim Kurulu kararı ile Tıp Fakültesinin gelirlerinden kurum payı olarak ayrılan miktar içerisinde Döner Sermaye İşletmesine aktarılan %5'lik payın karşılıksız kaynak aktarımı olmadığını, İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa'nın bünyesindeki sağlık kuruluşlarının ortak harcama kalemlerinin koordinasyonu için kurulmuş olan Hastaneler Genel Direktörlüğü (HAGED) ve Hastane Otomasyon Projesi (İSHOP) birimlerinde çalışan personellerin maaşları ve hastanelerin ortak harcamaları olan PACS Sistemi (Dijital Görüntüleme ve Arşivleme), IVR (Sesli Yanıt Sistemi), Güvenlik Duvarı Lisans Yenileme, Sanal Sunucuların Yedeklenmesi, Yazılım Hizmet Alımı, Hastane Yönetiminde kullanılmak üzere kiralanan araçların akaryakıt giderleri gibi ihtiyaçların etkin ve düşük maliyetli olarak karşılanması için kullanıldığını, bu şekilde işleyen sistem birimlerin tek başlarına yapması gereken alımların ortak alımla yapılması ve tasarruf edilmesinin amaçlandığını, bu itibarla bulgu ile ilgili, Hazine ve Maliye Bakanlığına ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına yönetmelik değişikliği için talepte bulunulduğunu belirtmiştir.

Bulguda belirtilen "karşılıksız kaynak aktarımı" ifadesi, Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in 8'inci maddesinde sayılan, hangi hallerde karşılıksız kaynak aktarımı yapılabileceğinin belirtildiği ve bu nedenle Tıp Fakültesi Hastanesi Döner Sermaye Gelirlerinin karşılıksız kaynak aktarılacak bir gelir olmadığını kastetmektedir. Söz konusu kaynak aktarımı her ne kadar Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından uygulamada koordinasyon ve ortak harcama çerçevesinde kamu kaynaklarının harcanmasında tasarruf sağlasa da mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, "Merkez Payı" adı altında Tıp fakültesi hastanesi döner sermaye gelirlerinden yapılan bu karşılıksız kaynak aktarımı uygulamasının mevzuata açık bir aykırılık teşkil ettiği, mevzuata aykırı bu uygulamanın sonlandırılması gerektiği veya söz konusu uygulamanın kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik sağladığı açıklanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca yönetmelik değişikliği yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

Döner Sermaye İşletmesinin yapmış olduğu muhtelif alımlara dair sözleşmeleri ön mali kontrole tabi tutmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön mali kontrol" başlıklı 58'inci maddesinde;

"Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.

Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir."

Denilmektedir.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları" başlıklı 17'nci maddesinde;

"İdarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanlar ön mali kontrole tâbidir. Bu tutarlara katma değer vergisi dâhil değildir.

...

Kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderilir.

Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, en geç on işgünü içinde kontrol edilir. Yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısı, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderilir."

Hükmü yer almaktadır.

Buna göre harcama birimlerinin mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşan sözleşme tasarılarını ön mali kontrol için mali hizmetler birimine göndermesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, sözleşme bedeli bir milyon Türk lirasını aşan; 21 farklı mal alımına dair sözleşmeler ile 12 farklı hizmet alımına dair sözleşmelerin yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bünyesinde Ön Mali Kontrol Birimi kurularak denetimlerin belirli bir standart içerisinde yapılmasının sağlanacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasları hükümleri uyarınca, yapılan alımlarda yönetim sorumluluğu çerçevesinde yapılacak olan sözleşmelerin tasarılarının mali hizmetler birimine gönderilerek ön mali kontrole tabi tutulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İlaç Temininde Yaşanan Sorunlar Nedeniyle Hastanenin Gelir Kaybına Uğraması

Üniversitenin Tıp Fakültesi Hastanesi ve Kardiyoloji Enstitüsünde sözleşmeli ecza depolarından temin edilemeyen ilaçlar nedeniyle SGK tarafından kesintilerin yapıldığı ve bu nedenle kurumun gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Üniversitenin 2021 yılında sunacağı sağlık hizmetleri için Sosyal Güvenlik Kurumu ile Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Sözleşmesi imzalanmıştır.

Söz konusu Sözleşmenin “Ödeme Tutarı ve Ödeme Şartları” başlıklı 6’ncı maddesinde;
“...

Sadece Yatarak Tedavilerde Kullanımı Halinde Bedelleri Ödenecek İlaçlar Listesi (EK-4/G)”nde yer alan “kan ürünleri” ile “Hastanelerce Temini Zorunlu Kemoterapi İlaçları Listesi (EK-4/H)”nde yer alan ilaçlar için “Ecza Depoları ve Ecza Depolarında Bulundurulmuş Ürünler Hakkındaki Yönetmelik” kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından ruhsatlandırılmış ecza depoları ile Kurumca sözleşme yapılması halinde SHS bu ürünleri ve ilaçları Kurumla sözleşmeli ecza depolarından temin etmek zorundadır. SHS tarafından kapsamdaki kişilere Kurumla sözleşmeli ecza depolarından temin edilerek bu sözleşme döneminde kullanılan kan ürünleri ve ilaçlar karşılığında ecza depolarına ilgili mevzuat ile sözleşmelerinde belirtilen usul ve esaslar doğrultusunda Kurumca yapılan ödeme miktarı SHS’ye yapılacak takip eden ilk götürü bedel ödemesinden düşülecektir.

...”

Denilmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin/Protokollerinin Hazırlanması ve Akdedilmesine İlişkin Yönetmeliğin “Genel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin 19’uncu fıkrası ile Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinin 4.1.2’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında da benzer düzenlemeler mevcuttur. Söz konusu düzenlemelerde SGK tarafından sunulan sağlık hizmetleri karşılığında götürü bedel sözleşme fatura edilen herhangi bir bedelin karşılanmayacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde, 2021 yılında yatarak tedavilerde (yatan hasta ve günübirlik tedavi) hastane tarafından temin edilmesi gereken ilaçlar için dış reçete düzenlenmesi sonucu SGK tarafından 2021 yılı sağlık gelirlerinden Tıp Fakültesinde 32.875.682,83 TL ve

Kardiyoloji Enstitüsünde 284.555,05 TL olmak üzere aşağıdaki iki tabloda detayı gösterilen toplam 33.160.237,88 TL ilaç kesintisi yapıldığı görülmüştür.

Tablo 2: Sağlık Gelirlerinden Yapılan, Yatan Hasta İlaç Kesintisi, Günübirlik İlaç Kesintisi ve Paket Tedavi İlaç Kesintisi Miktarları (Tıp Fakültesi)

	Global Bütçe Sözleşme Tutarı	Kesilen Fatura	SGK Tarafından Ödenen	Yatan Hasta İlaç Kesintisi	Günübirlik Hasta İlaç Kesintisi	Toplam Dış Reçete Kesintisi
Ocak	32.500.000,00	25.002.263,01	26.859.095,41	1.550.965,90	114.289,92	1.665.255,82
Şubat	32.500.000,00	28.003.163,62	22.493.004,09	2.396.950,28	76.182,66	2.473.132,94
Mart	42.500.000,00	30.010.619,67	28.938.586,81	2.997.958,55	80.068,99	3.078.027,54
Nisan	32.500.000,00	32.092.234,00	22.491.480,72	2.429.817,19	103.658,84	2.533.476,03
Mayıs	42.156.250,00	32.019.362,49	29.387.477,85	4.354.253,96	56.196,51	4.410.450,47
Haziran	38.210.188,00	32.010.715,25	26.642.794,96	4.374.537,29	92.949,99	4.467.487,28
Temmuz	37.906.250,00	26.121.635,20	25.015.582,68	5.382.917,08	122.743,95	5.505.661,03
Ağustos	41.906.250,00	41.026.850,49	25.360.555,16	2.461.877,91	1.199.244,08	3.661.121,94
Eylül	45.906.250,00	44.458.244,19	29.506.098,85	706.789,30	917.042,38	1.623.831,68
Ekim	50.706.250,00	44.462.624,40	33.088.829,71	1.089.433,18	350.210,06	1.439.643,24
Kasım	60.406.250,00	46.002.052,17	49.290.313,27	680.382,12	500.925,39	1.181.307,51
Aralık	72.406.252,00	50.019.060,24	38.469.039,89	681.658,85	154.628,50	836.287,35
TOPLAM	529.603.940,00	431.228.824,73	357.542.859,30	29.107.541,61	3.768.141,22	32.875.682,83

Tablo 3: Sağlık Gelirlerinden Yapılan, Yatan Hasta İlaç Kesintisi, Günübirlik İlaç Kesintisi ve Paket Tedavi İlaç Kesintisi Miktarları (Kardiyoloji Enstitüsü)

	Global Bütçe Sözleşme Tutarı	Kesilen Fatura	SGK Tarafından Ödenen	Yatan Hasta İlaç Kesintisi	Günübirlik Hasta İlaç Kesintisi	Toplam Dış Reçete Kesintisi
Ocak	2.052.846,00	2.710.643,92	1.780.888,01	8.419,88	-	8.419,88
Şubat	2.052.846,00	2.704.945,49	640.374,19	24.078,74	-	24.078,74
Mart	2.052.846,00	2.285.093,06	1.728.817,41	44.319,10	-	44.319,10
Nisan	2.668.699,00	2.009.374,32	2.185.316,65	47.464,25	-	47.464,25
Mayıs	2.206.809,00	2.004.560,42	1.880.545,58	42.265,30	-	42.265,30
Haziran	2.206.809,00	2.001.308,33	1.687.314,03	26.807,58	-	26.807,58

Temmuz	2.206.809,00	1.670.150,33	1.814.825,39	23.481,79	-	23.481,79
Ağustos	2.206.809,00	2.005.807,81	1.772.150,66	11.634,10	-	11.634,10
Eylül	2.206.809,00	2.753.304,31	1.640.584,46	12.761,05	-	12.761,05
Ekim	2.206.809,00	2.203.715,29	1.336.133,19	12.645,06	-	12.645,06
Kasım	2.456.809,00	2.004.455,41	2.055.416,40	11.247,64	-	11.247,64
Aralık	2.206.810,00	3.017.202,84	1.427.011,69	19.430,56	-	19.430,56
TOPLAM	26.731.710,00	27.370.561,53	19.949.377,66	284.555,05	-	284.555,05

Yukarıda ayrıntıları görüldüğü üzere, kurumun SGK ile yaptığı sözleşme hükümleri uyarınca hastane tarafından temin edilmesi gereken ilaçlar için dış reçete düzenlenmesi nedeniyle gelir kaybına uğraması, mevcut mali yapının bozulmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Konunun daha detaylı açıklanması gerekirse; yatan ya da günübirlik hastaların kullanmak zorunda olduğu ve hastane eczanesinde bulunmayan ilaçların hastalar tarafından reçete ile eczanelerden temin edilmesi durumunda, SGK bunun bedelini eczanelere ödemektedir. Ancak hastanece, yatan hastaların tedavilerinde kullanılmak üzere ilaç alım ihalesi yapıldığında, bazı ihalelerde, hastanenin vade sürelerinin uzunluğu nedeniyle ilaç firmalarınca teklif verilmemesi nedeniyle ilaç temini mümkün olamamaktadır. Bu durumda, hastane açısından, bu ilaçlar alınmadığı için ilaç bedellerinin fatura tutarına maddi olarak yansıtılmaması sonucunu doğurmaktadır. SGK'nın bu uygulaması ile hastanenin SGK'ya gönderdiği faturalarda bulunmayan bu ilaç bedellerinin ayrıca bu fatura tutarlarından kesilmesi nedeniyle Hastanenin Sosyal Güvenlik Kurumundan eksik ödeme almasına da neden olmaktadır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; 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 belirtilmektedir.

Cerrahpaşa Tıp Fakültesi Hastanesi ve Kardiyoloji Enstitüsünün gelir-gider dengesi ve borç yapısı göz önünde bulundurulduğunda yürüttüğü hizmeti üretmesi ve harcama yapmasının giderek zorlaştığı görülmektedir. Gelir gider dengesini sağlamaya yönelik gerekli yasal ve idari tedbirlerin alınması, söz konusu işletmelerin mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması açısından önem arz etmektedir. Üniversite hastanelerinin tümü için geçerli olan

sistemden kaynaklanan yapısal sorunlarının kalıcı olarak çözülmesine yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

Söz konusu uygulamanın sebepleri olarak; hastaya göre değişebilen tedavi yöntemleri, ilaç türlerinin geniş bir yelpazeye yayılması, öngörülemeyen vakalar sonucu değişik ilaç kullanımına ihtiyaç duyulması, ilaç alımlarında ödemelerin zamana yayılması ve diğer ekonomik sebeplerle son yıllarda ilaç maliyetlerinin yükselmesi, ihalelere katılan istekli sayısını azalması nedeniyle aciliyet arz eden ilaçların temin edilememesi ve tüm bölgeden gelen hastaların tedavilerini maksimum düzeyde en yüksek memnuniyetle yerine getirmenin amaçlanması sıralanmıştır.

Bu durum ise özellikle tıp fakültesi hastanesi olan döner sermaye işletmelerinin bir süredir devam etmekte olan yapısal bir sorunu olup İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa Döner Sermaye İşletmesinin sadece kendi inisiyatifi ile çözebileceği bir sorun değildir.

Kamu idaresi cevabında; Sağlık Uygulama Tebliği'nde 21.04.2015 tarih 29333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan düzenleme ile birlikte sağlık kurumu tarafından ihale yapılmasına rağmen temin edilemeyen yatarak ve günübirlik ilaçların dış eczaneye reçete edilerek tedavinin yapıldığı durumlarda (Kemoterapi İlaçları Listesi -EK-4/H-hariç) ilaç bedellerinin sağlık kurumundan mahsup edilmekte olduğunu, üniversite hastaneleri tarafından ihale yapılmasına rağmen sağlık kurumundan kaynaklanmayan nedenlerle temin edilemeyen yatarak ve günübirlik tedavilerde kullanılan ilaçların hasta mağduriyetinin yaşanmaması ve sağlık hizmetinin sürdürülebilmesi adına dış eczaneye reçete edilerek temin edildiğini, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan söz konusu kesintilerin üniversite hastanelerini finansal açıdan daha da zor duruma düşürdüğünü, ayrıca dış eczaneye reçete edilen ilaçların sağlık kurumu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na fatura edilmemekte, sağlık kurumu ilaç bedelini fatura etmediği için mükerrer ücretlendirme söz konusu olmadığından ilgili eczaneye Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılacak ödemenin Sosyal Güvenlik Kurumu için kurum zararına yol açmadığını, Sağlık Bakanlığı ile Devlet Malzeme Ofisi, Sağlık Bakanlığı ile bağlı kurum ve kuruluşlarının, sağlık hizmeti sunumlarının yürütülmesinde ihtiyaç duydukları tıbbi sarf, ilaç ve tıbbi malzemelerin temin edilmesi amacıyla 19.01.2018 tarihinde imzalanan "Tedarik İşbirliği Protokolü" ve "Sağlık Market" uygulaması kapsamına alınmak amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın desteği ile 05.03.2020 tarihinde DMO Genel Müdürlüğü ile İstanbul Üniversitesi-Cerrahpaşa'nın da içinde bulunduğu Türkiye'nin önde gelen 6 üniversitesi arasında "Tedarik İşbirliği Protokolü" imzalandığını belirtmiştir.

Sonuç olarak, sağlık hizmeti sunucusunun genel finansal durumundan kaynaklanan bu sorunun Sağlık Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve ilgili kurumsal mevzuatlar çerçevesinde değişikliğe gidilmesi suretiyle düzeltilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

7. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Döner Sermaye Tarafından Üretilen ve Satışı Yapılan Muhtelif Emtianın Varlık Kayıtlarına Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu emtianın varlık kayıtlarına alınmaması nedeniyle bu raporun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde 2 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.
Bazı Personelin Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortalarının Yapıtırılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Tıbbi kötü uygulamaya ilişkin zorunlu mali sorumluluk sigortalarının yapıtırılmaması

			nedeniyle bu raporun Diğer Bulgular bölümünde 1 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.
--	--	--	---