



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAĞLIK BAKANLIĞI

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütölen dözzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

SAĞLIK BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ.....	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	5
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
DENETİM GÖRÜŞÜ.....	7
VURGULANACAK HUSUSLAR	7

SAĞLIK BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ

Sağlık Bakanlığı (Bakanlık), 02.11.2011 tarihli ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümleri çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır.

Bakanlık, 663 sayılı KHK ile sağlık sistemini yöneten ve politika belirleyen düzenleyici ve koordine edici bir yapıya kavuşmuştur. Bakanlığın temel görevi; herkesin bedenî, zihnî ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hâli içinde hayatını sürdürmesini sağlamaktır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ise bakanlığa bağlı kamu idareleri olan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir.

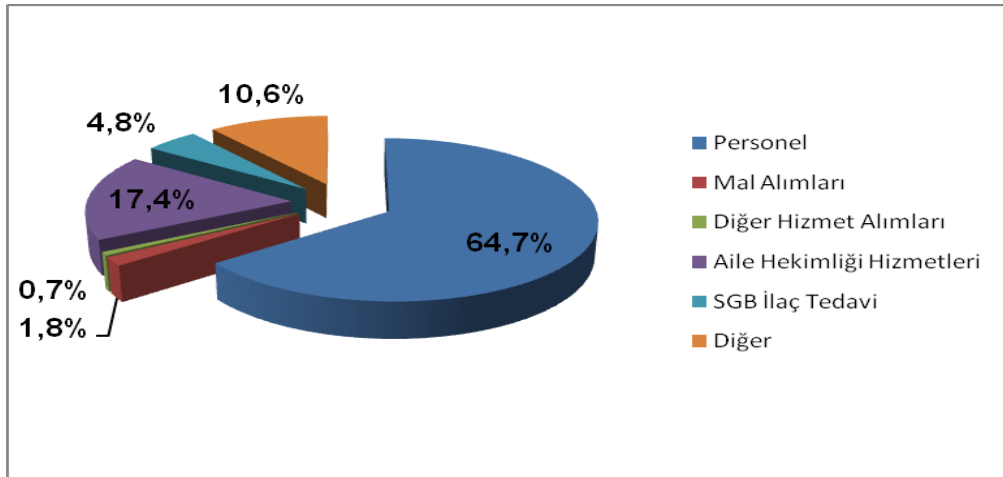
663 sayılı KHK'da teşkilatlanma için öngörülen 1 yıllık geçiş süresi 02.11.2012 tarihinde sona ermiştir. 2012 yılı başında eski teşkilat yapısı ile faaliyet yürüten Bakanlık, 19.03.2012 tarihinden itibaren yeni kurulan bağlı kamu idarelerinin ayrılması ile küçülerek sağlık sistemini yöneten ve politika belirleyen bir yapıda faaliyetine devam etmiştir. Raporlanan dönemde muhasebe işlemleri ve mali tablolar ilk üç ay için eski yapıyı, sonrası aylar için yeni yapıyı yansıtmaktadır.

Bakanlık, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Bakanlık bünyesinde 1 adet merkez döner sermaye ile 81 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Bakanlığın merkez teşkilatı; müsteşar, Sağlık Politikaları Kurulu, 5 müsteşar yardımcısı ve hizmet birimlerinden; taşra teşkilatı ise 81 İl Sağlık Müdürlüğü ile ihtiyaca göre ilçelerde kurulan İlçe Sağlık Müdürlüklerinden oluşmaktadır. Ayrıca, Bakanlığa bağlı kamu idareleri bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı cetvelde sayılan genel bütçeli idareler arasında yer alan Bakanlık, Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde iş ve işlemlerini yürütmektedir. Bu nedenle; muhasebe işlemleri Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olup elde ettiği gelirleri tek hazine sistemi gereğince Maliye Bakanlığı hesaplarına intikal etmektedir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe işlemleri Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimleri aracılığı ile bir bütün halinde yürütüldüğünden yevmiye, mizan ve diğer mali tablo ve belgelerin kamu idaresi bazında temin edilmesi mümkün görünmemektedir.

Bakanlığın 2012 yılı Bütçesine göre bütçe harcamalarının 5.753.483.261,99 TL olması öngörülmüştür. Talep edilen nitelikte mali tablo olmamakla birlikte Bakanlıktan alınan bilgilere göre 830 Bütçe Giderleri toplamının 4.789.362.998,14 TL, 800 Bütçe Gelirleri Hesabının Alacak tutarının ise 268.194.689,36 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bütçe Giderleri tutarının 3.100.287.255,67'lik TL kısmı Personel giderlerini oluşturmakta, 228.342.509 TL Sosyal Güvenliği Bulunmayanların (Yeşil Kart) Tedavi ve İlaç Giderleri, 85.680.472,38 TL Mal Alımları (Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alım Giderleri) 831.757.974,57 TL Aile Hekimliği Hizmetleri, 34.438.117,57 TL ise Diğer Hizmet Alımları giderlerini oluşturmaktadır. Genel harcama kalemlerinin giderlere göre dağılımı aşağıdaki grafikte görülmektedir.

Grafik 1: Genel Bütçe Giderler Dağılımı

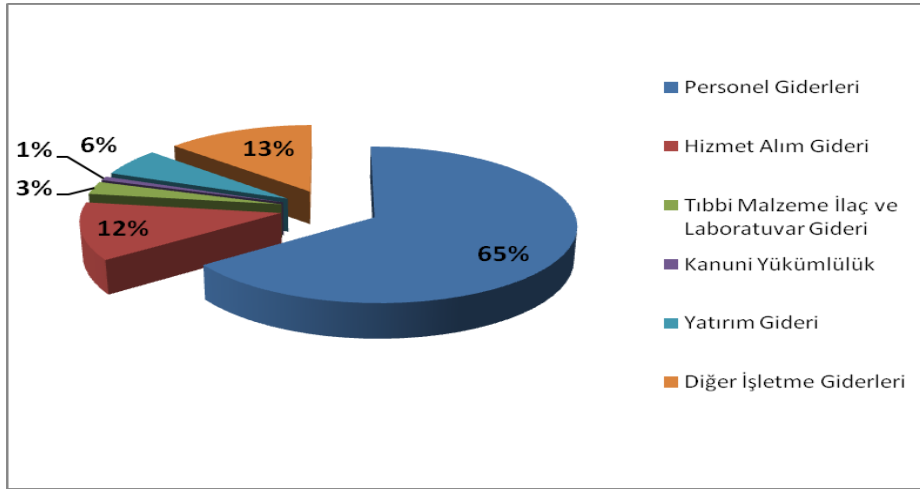


Döner sermayeli işletmelerden her biri ayrı bütçe hazırlamakta ve uygulamaktadır. Merkez döner sermaye saymanlığının bütçesi ve sermayesi bulunmamaktadır. Döner sermayeli işletmelerin muhasebe işlemleri ise Maliye Bakanlığı Saymanlıkları tarafından birkaç işletmenin bir saymanlıkta toplanması suretiyle tutulmaktadır. Bu durum nedeniyle mali tabloların kamu idaresi (işletme) bazında temin edilmesi mümkün görünmemektedir.

İşletme bazında mali tablo olmamakla birlikte Tek Düzen Muhasebe Sistemi verileri esas alınarak döner sermayeli işletmeler hakkında genel mali bilgilere ulaşılabilmektedir. Buna göre gelirler toplamının 1.213.711.308 TL, giderler toplamının ise 1.014.986.715 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Giderleri tutarının 661.426.187'lik TL kısmı personel giderlerini oluşturmakta, 122.721.124 TL hizmet alım gideri, 27.298.575 TL tıbbi malzeme

ilaç ve laboratuvar gideri, 8.511.563 TL kanuni yükümlülüklerden, 59.167.853 TL Yatırım Giderlerinden, 135.861.413 TL ise Diğer İşletme Giderlerinden oluşmaktadır. Giderlerin dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir. Elde edebildiğimiz verilerle hesaplanan bu tutarlar, işletmeler tek çatı altında faaliyet göstermediği için işletmeler arası işlemlerin gelir ve gider kaydı nedeniyle olduğundan fazla görünmektedir.

Grafik 2: Döner Sermaye Bütçesi Giderler Dağılımı



KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda sayılanlar Kurumdan 2012 yılı hesap dönemi için istenmiştir. Ancak; muhasebe iş ve işlemlerinin Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi nedeniyle Bakanlık bu tablo ve belgeleri Kamu İdaresi bazında temin edememektedir. Bu nedenle; denetim esnasında bu mali tablo ve belgeler incelenememiş ve denetim konusu edilememiştir.

Bakanlıktan, 2012 yılı hesap dönemine ilişkin olarak istenen mali tablo ve belgeler aşağıdaki gibidir:

a) Birleştirilmiş veriler defteri

- b) Geçici ve kesin mizan
- c) Bilanço
- ç) Belgeler;
 - 1) Kasa sayım tutanağı,
 - 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
 - 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
 - 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
 - 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
 - 6) Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
 - 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- d) Bütçe uygulama sonuçlarına ait tabloları;
 - 1) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
 - 2) Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- e) Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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.

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 bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı, 5018 sayılı Kanun, 6085 sayılı Kanun, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ve mali tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemini 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.

Ancak; bu hususlarla ilgili 2012 yılı denetimini yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli olan ve Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a göre hesap dönemi sonunda Sayıştay'a verilecek defter, tablo ve belgelerden; Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile Taşınır Hesabı İcmal Cetveli, Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu ve Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu dışında kalanlar kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamamıştır.

Bununla birlikte; kamu idaresinin muhasebe birimleri bazında diğer idareler ile birlikte elektronik ortamda tutulan 2012 yılına ait muhasebe kayıtları, Say2000i sisteminden kurumsal kod sınıflandırması esas alınarak birleştirilmiş ve kamu idaresinin bütçe hesapları ile varlık ve yükümlülük hesapları bu çerçevede incelenmiştir.

Denetim kapsamında Sağlık Bakanlığı genel bütçesi ile Merkez Döner Sermaye hesabı incelenmiştir. Mevcut 81 Döner Sermaye İşletmesi ise denetim kapsamı dışında bırakılmıştır. Bakanlık Merkez Döner Sermayesi'nin işletmesi bulunmadığından ve 6085 sayılı Kanunun 2 inci maddesinde "Kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler" şeklinde tanımlanan kamu idaresi içerisinde yer almadığından; bir hesap niteliğindeki Merkez Döner Sermaye için ayrı bir rapor düzenlenmemiş, bulgular bu rapor içerisinde raporlanmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

5018 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinde, Muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütülmesi ve kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulması öngörülmüştür. Anılan Kanunun 61 inci maddesinde de Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Maliye Bakanlığınca yürütüleceği ve gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vereceği, hüküm altına alınmıştır.

Kurumsal bazda düzenlenecek temel mali tablolar olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu öncelikle kamu idaresi yöneticilerini bilgilendirecektir. Ayrıca bu tablolar denetime sunulacak ve kamuoyuna açıklanacaktır.

Kanunda öngörülen amaç böyle iken, görüş vermemize esas temel mali tabloları üretecek olan Maliye Bakanlığınca kurulan muhasebe sistemi (Say2000İ), genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için kurumsal bazda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunu doğru bir şekilde üretmemektedir. Maliye Bakanlığı Sayıştay denetimine esas olacak tüm mali

tabloların oluşturulabilmesine imkan verecek yevmiye kayıtlarının, kurumsal bazda, 2013 yılı itibariyle kaydedilmesine başlanacağını beyan etmiştir.

Bu konu genel bütçe kapsamındaki tüm kamu idarelerini ilgilendirmesi nedeniyle daha ayrıntılı olarak Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda açıklanmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Denetim görüşü oluşturabilmek için “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesine göre Sayıştay’a verilmesi gerekli mali tablolar ile bilgi ve belgelerden Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu, Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu, Taşınır Kesin Hesap Cetveli, Taşınır Hesabı İcmal Cetveli ve Bütçe dışındaki mali tablolar kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için Sağlık Bakanlığı Genel Bütçe 2012 yılına ilişkin mali tabloları hakkında görüş bildirilememektedir.

VURGULANACAK HUSUSLAR

Denetim görüşünü etkilememekle birlikte aşağıda belirtilen hususların Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulması gerekli görülmüştür.

1. Sağlık Kurumları Merkez Döner Sermayesinin; mal ve hizmet üretiminde bulunmayan ve işletme vasfına sahip olmayıp sadece bir hesap niteliği taşıyan ve uygulamada Bakanlık harcamalarının önemli bir kısmının finanse edildiği, Bakanlık merkez ve taşra harcama birimleri tarafından kullanılan ikinci bir kaynak ve alternatif bir bütçe olarak ön plana çıktığı ve Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliğine tabi olmadığı görülmüştür.

Buna karşın; döner sermaye; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen

sermayeyi ifade eder. Dolayısıyla işletme olmaksızın döner sermayenin tahsis edilmeyeceği açıktır.

Merkez Döner Sermaye İşletmesinin kurularak 81 döner sermayeli işletme ile birlikte konsolide bir mali tablonun oluşturulması, işletmelerin ayrı tüzel kişilik altında teşkilatlandırılarak genel bütçe ile ilişkisinin kesilmesi, kendi gelirleri ile giderlerini karşılayan idari ve mali açıdan özerk kuruluşlar haline dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bakanlık, merkezde, kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretim veya satışı gerçekleşmediğinden Merkez Döner Sermaye Biriminin işletme vasfına dönüştürülmesine gerek görülmediği gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

2. Bakanlık tarafından Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığına yaptırılan sağlık tesisleri ve hizmet binaları giderlerinin ödenmesinde, yapılan ön ödemelerin kapatılmadığı ve bütçe giderinin kaydedilmediği görülmüştür.

Bakanlık tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.