



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMUNA BAĞLI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	23
TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	53

TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8
7.	EKLER.....	16

KISALTMALAR

KURUM Türkiye Halk Sağlığı Kurumu

ÖEB Ödeme Emri Belgeleri

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'na 7.488.572.000 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içerisinde aktarma işlemlerinden sonra toplam ödenek 7.692.067.297 TL olmuştur.

2015 yılı bütçesine ait 7.692.067.297 TL toplam ödeneğin % 10,8 oranı ile 834.158.889 TL'si merkez, % 27,2 oranı ile 2.091.439.908 TL'si Halk Sağlığı Müdürlükleri ve % 62 oranı ile 4.766.468.500 TL'si Aile Hekimliği için tahsis edilmiştir.

Bu ödenekler kapsamında yapılan toplam 7.665.153.706 TL'lik harcamanın, % 10,5'lük payı olan 807.489.399 TL'si Merkez Teşkilatı'na, % 27,3'lik payı ile 2.091.195.819 TL'si Halk Sağlığı Müdürlüklerine ve % 62,2'lik payı ile 4.766.468.489 TL'si Aile Hekimliğine aittir.

Tablo 1: Ekonomik Kod Bazında Ödenek ve Harcama Dağılımı (TL)

GİDER DETAYI	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA	HARCAMA ORANI
Personel giderleri	1.571.727.025	1571.779.502	100
SGK prim giderleri	370.154.975	370.164.639	100
Mal ve hizmet alım giderleri	204.925.600	204.888.978	99,9
Aşı Alımları	689.688.797	663.335.342	96,2
Aile hekimliği	4.766.468.500	4.766.468.489	100
Cari transferler	9.302.400	9.016.186	96,9
Sermaye giderleri	77.503.612	77.503.581	99,9
Sağlıkta dönüşüm	1.996.388	1.996.388	100
Sermaye transferleri	300.000	602	0,02
GENEL TOPLAM	7.692.067.297	7.665.153.706	99,6

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

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

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

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

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

sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.” hükmü yer almaktadır.

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

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

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden;

kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Ancak kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve kamu idarelerinin buna hazırlıklı olmaması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları

sunmuştur.

Birimlere ait faaliyet sonuçları konsolide edilmeden birleştirildiği için bilançoda, aynı anda olumlu ve olumsuz faaliyet sonucu ortaya çıkmaktadır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibariyle konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye kayıtlarının bir araya getirilmiş halidir.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolarla birlikte Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ‘‘Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı’’ bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Sosyal Tesislerin Mali İşlemlerinin 5018 Sayılı Kanun'a Uygun Biçimde Yürütülmemesi ve Raporlanmaması

İdare bünyesinde faaliyet göstermekte olan sosyal tesislerin mali işlemlerinin 5018 Sayılı Kanun'a uygun biçimde yürütülmediği ve raporlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçe türleri ve kapsamı*" başlıklı 12'nci maddesinde:

"Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur" hükmü yer almıştır.

Söz konusu maddede; (I) sayılı cetvelde genel bütçeli idarelerin; (II) sayılı cetvelde özel bütçeli idarelerin; (III) sayılı cetvelde de düzenleyici ve denetleyici kurumların yer aldığı belirtilmektedir.

Kanun'un 31'inci maddesinde ise "*harcama yetkisi ve yetkilisi*"ne ilişkin düzenleme yapılmıştır. Maddeye göre, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Harcama yetkilileri, bütçede öngörülen ödenekleri kadar; ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.

Kanun'un 33'üncü maddesinde ise; bütçeden bir giderin nasıl yapılabileceği hususu düzenlenmiştir. Giderin gerçekleştirilmesi için harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması gerekmekte olup, tutarın hak sahibine ödenmesiyle süreç tamamlanmaktadır.

Süreçte, ödeme işini gerçekleştiren muhasebe yetkilisine ilişkin düzenlemeler ise Kanun'un 61 ve 62'nci maddelerinde aşağıdaki biçimde yapılmıştır:

"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine

ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir”.

“Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedidir. Muhasebe yetkilisi mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir”.

Kanun’un 62’nci maddesinde, muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacakların taşınması gereken şartlar düzenlenmiştir.

“Muhasebe yetkilisi görevini yürütmek üzere atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48’inci maddesinde belirtilenler ile aşağıdaki şartları taşınması gerekir:

- a) En az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak.
- b) Kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinde en az dört yıl çalışmış olmak koşuluyla bu idarelerde muhasebe yetkilisi yardımcısı veya eşiti görevlerde bulunmak.
- c) Muhasebe yetkilisi sertifikası almış olmak.
- d) Son üç yıl içerisinde olumsuz sicil almamış olmak.
- e) Aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak.
- f) Görevin gerektirdiği bilgi ve temsil yeteneğine sahip olmak.”

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; bütçenin sadece kamu idarelerince hazırlanabileceği, bütçeden harcama yapılabilmesi için bütçeyle ödenek tahsis edilen bir harcama birimi olmasının zorunlu olduğu, harcama yapılabilmesi için de harcama talimatı sonrasında Kanun’da belirtilen nitelikleri haiz muhasebe yetkililerince ödeme yapılabileceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, gelirlerin ve alacakların tahsili, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile

emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması da sadece Kanun'un 62'nci maddesindeki muhasebe yetkilileri tarafından yapılabilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 191'inci maddesinde, memurların sosyal tesis ihtiyaçları hususu düzenlenmiş; *“Devlet Memurları için lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulabilir. Bunların kuruluş ve işletme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca birlikte hazırlanacak genel yönetmelikle belirlenir”* hükmüne yer verilmiştir.

İdare bünyesinde, *“Gündüz Çocuk Bakımevi”* ve *“Yemekhane”* olmak üzere iki adet sosyal tesis faaliyet göstermektedir ve sözkonusu sosyal tesislerin, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller gereğince işlemlerini gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir.

Tebliğ'de:

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu bankaları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal ve destek amaçlı tesislerden dinlenme amacıyla veya diğer amaçlarla yararlanacaklardan alınacak yemek, konaklama ve diğer hizmet bedellerinin tespitinde ve elde edilen gelirlerin kullanımında uyulması gereken esas ve usuller,

Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen kreş ve çocuk bakımevi gibi tesislerin sosyal tesis kapsamında olması nedeniyle, bu tesislerin giderlerine bütçeden katkıda bulunulmayacağı, dolayısıyla bunların her türlü giderlerinin (temizlik hizmeti alımı dahil) kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanacağı,

Sosyal tesislerle ilgili olarak yapılacak ödeme ve tahsilatın banka vasıtasıyla yapılacağı; sosyal tesis paralarının, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait bankalarda muhafaza edileceği ve görevliler nezdinde kurum amirleri tarafından belirlenen miktarın üzerinde nakit bulundurulmayacağı

hususları düzenlenmiştir.

Esas ve Usuller, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen sosyal tesislerin hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması; işlemlerinin kayıt altına alınması, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş ilkeleri çerçevesinde, yönetimin ve diğer ilgili kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanması amacıyla tanzim edilmiştir.

Esas ve Usuller’de ayrıca, muhasebe işlemlerinin yürütülmesinden ve kayıtlara alınmasından, muhasebe görevlisinin sorumlu olduğu; hesapların mali yıl esasına göre tutulacağı; kapsama dahil her bir sosyal tesisin raporlama birimi olduğu ve kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı sosyal tesislerin mali raporlarının bu kurumların merkezinde konsolide edilip belirlenen sürelerde Bakanlığa gönderileceği belirtilmektedir.

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Gündüz Çocuk Bakımevi ile ilgili olarak yapılan incelemede;

Gündüz Çocuk Bakımevi’nin kendine mahsus bütçesinin olmadığı, Genel Bütçe ve Döner Sermaye ödeneklerinden herhangi bir ödenek tahsis edilmediği, velilerden toplanan paraların kreşin gelirlerini oluşturduğu, bunların Bakımevi adına Ziraat Bankası hesabına yatırıldığı, kira ödenmediği, elektirik, su ve ısınma giderlerinin kurumdan karşılandığı, personel giderlerinin bir bölümü (13 Sözleşmeli Personel), gıda, kırtasiye ve eğitim materyalleri, oyuncak, temizlik giderlerinin Gündüz Çocuk Bakımevi gelirlerinden karşılandığı,

Kreş için yapılacak mal ve malzeme alımlarının; kreş müdürü, kreş muhasebe kayıtlarını tutmakla görevli kişi ile komisyon üyesi olarak belirlenen bir kişiden oluşan üç kişilik kreş komisyonu tarafından yapılmakta olduğu, Ancak söz konusu alımların, kreş komisyonu tarafından yapılmasına ilişkin resmi bir görevlendirme yazısını bulunmadığı,

Gelir ve giderlerin Sosyal Tesis Muhasebe Takip Sistemi’ne düzenli olarak kaydedilmekte ve dosyalanmakta olduğu, 3 aylık tablolar halinde Sosyal Tesis Muhasebe Takip Sistemi’nden Maliye Bakanlığına gönderildiği, yılsonunda gelirlerin giderlerden fazla olması durumunda, bu paranın banka hesabında kaldığı ve gelecek yıl harcamaları için

kullanıldığı; söz konusu paranın, Kurum bütçesine aktarılmadığı,

tespit edilmiştir.

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Yemekhanesi ile ilgili olarak yapılan incelemede;

Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne, Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu'na, Ankara Halk Sağlığı Müdürlüğü'ne protokol karşılığı yemek verilmekte olduğu; ulaşım, yemek dağıtımı ve diğer işlerin yemek hizmeti alan kurumlara ait olduğu,

Yemek servisi giderleri için kurum bütçesine ödenek konulduğu; Genel Bütçe'den alınan katkı paylarının, personelin maaşından kesilen tutarlar ile birlikte Yemekhane'nin Ziraat Bankası hesabına aktarıldığı; bütçeden aktarılan ve memurlardan toplanan paranın yemekhanenin gelirini oluşturduğu; yılsonunda kalan paranın vadesiz hesapta tutulduğu ve Kurum bütçesine aktarılmadığı,

tespit edilmiştir.

Mevcut durumda sosyal tesislerin faaliyetleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen temel mali çerçeve ile uyumlu değildir.

Tesislerden faydalanan kişilerden tahsil edilecek tutarlar her yıl yukarıda belirtilen tebliğler ile belirlenmesine rağmen, gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin belgeler, kamu idaresi muhasebe belgeleri ve bütçelerinden ayrı tutulmaktadır.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'ne göre; sosyal tesisler adına, kamu idaresi hesaplarından ayrı olarak, kamu ve özel bankalarda hesap açtırılabilmektedir. Bu düzenlemelere göre sözkonusu tesisler, kamu idaresi bünyesinde olup aynı zamanda kamu idaresinden ayrı hesap takibi yaptığından, yıl sonunda mevcut ise işletme kârının ne yapılacağı veya zararlarının ne şekilde karşılanacağı hususu belirsizdir.

Diğer taraftan, sosyal tesisler adına açılan banka hesapları, kamu idaresi hesaplarına aktarılmamakta ve bu hesaplar içerisine dahil edilmemektedir.

İdare'nin mali tablolarında gösterilmeyen 2 adet sosyal tesisin gelir ve giderlerine ilişkin bilgiler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo: Sosyal Tesis Gelir-Gider Durumu

Sosyal Tesis Sayısı : 2	01.01.2015–31.12.2015 Dönemi	Sosyal Tesislerin Gelir-Gider Tablosu
Bilanço Hesabı Esasına Tabi Sosyal Tesis	Gider (1)	Gelir (2) Fark (2-1)
Yemekhane	3.198.442,31	3.298.746,49 100.304,18
İşletme Hesabı Esasına Tabi Olan Sosyal Tesis	Gider (1)	Gelir (2) Fark (2-1)
Gündüz Çocuk Bakımevi	363.507,28	366.379,11 2.871,83

Kamu idaresi cevabında; Merkez teşkilatında hali hazırda 2 adet (gündüz çocuk bakımevi ve yemekhane) sosyal tesis bulunduğu, Sosyal tesislerden birisi olan yemekhanenin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) “Yiyecek Yardımı Yönetmeliği”ne göre çalışanlara öğle yemeği hizmeti verilmesi için açılmış olup, söz konusu Yönetmelik kapsamında çıkarılan Usul ve Esaslar çerçevesinde işletildiği, Yemekhane gelirlerinin ise, Genel bütçenin memurların öğle yemeğine yardım kalemi ile DMK nun 212 inci maddesine dayanılarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Tebliğe istinaden hizmetten faydalananlardan alınan katkı paylarından oluştuğu,

Kurumda hizmet veren diğer bir sosyal tesisin ise “Gündüz Çocuk Bakımevi” olduğu, “Kamu Kuruluşlarında Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmeliğe” uygun olarak

açıldığı “THSK Gündüz Çocuk Bakımevi İşletilmesine İlişkin Usul ve Esaslar” çerçevesinde diğer kamu kurumlarına da hizmet verdiği,

Sosyal tesislerin muhasebe işlemlerinin, 178 sayılı “Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK” nın 11 inci Maddesine istinaden hazırlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller”e uygun olarak yürütüldüğü ve söz konusu işlemlerin Sosyal Tesisler Muhasebe Takip Modülü üzerinden gerçekleştirilerek, hazırlanan raporların Maliye Bakanlığına gönderildiği,

Bulguya konu Gündüz Çocuk ve Bakımevi alımlarıyla ilgili olarak ise mal ve malzeme alımları komisyonu oluşturulduğu, Yönetmeliğe uygun olarak oluşturulan “satınalma komisyonu”nun alımlara yönelik süreci daha iyi yönetmesi konusunda gerekli tedbirlerin alınacağı, ayrıca muhasebe takip modülünü kullanmakla görevli personelin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nun 62 inci maddesine uygun kişilerden seçileceği, yıl sonu kalan ödeneğin ilgili tebliğe göre (Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ) tadilat, kıdem tazminatı vb. giderler ayrıldıktan sonra mali tablolarda raporlanabilmesi için genel bütçeye aktarılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçe türleri ve kapsamı” başlıklı 12’nci maddesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanacağı ve uygulanacağı, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuatı bütçeden harcama yapılabilmesi için, bütçeyle ödenek tahsis edilen bir harcama birimini zorunlu kıldığı gibi, harcama yapabilme yetkisinin harcama yetkililerinde olduğunu, muhasebe hizmetlerini muhasebe yetkilisinin gerçekleştireceğini ve muhasebe yetkilisinin görev ve sorumlulukları, atanmasına ilişkin usul ve esasları net bir şekilde belirlemiştir. Kurum bünyesinde faaliyet gösteren sosyal tesislerin, kurum bütçesinden ayrı bir gelir ve giderinin olması, muhasebe hizmetlerinin muhasebe yetkilisi tarafından yürütülmemesi, mali işlemlerin Kurum mali raporlarında yer almaması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

Sosyal tesislerce gerçekleştirilen işlemlerin, 5018 sayılı Kanun kapsamındaki işlemler olduğu göz önünde bulundurulduğunda; bütçe, muhasebeleştirme, yetki ve sorumlulukların

5018 sayılı Kanuna paralel bir biçimde düzenlenmesi ile sosyal tesislerin mali işlemlerinin, Bakanlığın mali tablolarında raporlanması gerekmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

Faaliyet Sonuçları Tablosu

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630			GİDERLER HESABI	7.596.771.745,37	600			GELİRLER HESABI	954.427.380,00
630	01		Personel Giderleri	1.571.813.843,93	600	01		Vergi Gelirleri	869.325.562,98
630	01	01	Memurlar	1.468.549.231,61	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	812.009.021,86
630	01	02	Sözleşmeli Personel	14.925.159,20	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	6.170.165,70
630	01	03	İşçiler	66.943.905,38	600	01	05	Damga Vergisi	51.110.631,60
630	01	04	Geçici Personel	21.395.547,74	600	01	06	Harçlar	35.743,82
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	370.170.020,56	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.618.282,48
630	02	01	Memurlar	352.665.106,11	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	250.593,88
630	02	02	Sözleşmeli Personel	1.820.484,82	600	03	04	Kurumlar Hasılatı	674.698,35
630	02	03	İşçiler	12.460.207,46	600	03	05	Kurumlar Karları	3.956.383,99
630	02	04	Geçici Personel	3.208.732,22	600	03	06	Kira Gelirleri	5.736.606,26
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	15.489,95	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	13.186.001,95
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.886.573.418,34	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	43.459,50
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	28.656.945,06	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	337.744,08
630	03	03	Yolluklar	28.529.412,55	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	12.793.497,99
630	03	04	Görev Giderleri	1.566.007,01	600	04	05	Proje Yardımları	11.300,38
630	03	05	Hizmet Alımları	4.820.927.012,86	600	05		Diğer Gelirler	56.473.274,95

T.C. Sayıştay Başkanlığı

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	17.569,80	600	05	01	Faiz Gelirleri	238.425,72
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	3.233.660,23	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	213.368,63
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	3.642.810,83	600	05	03	Para Cezaları	16.048.760,50
630	05		Cari Transferler	9.015.614,50	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	39.972.720,10
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	9.015.614,50	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	512,16
630	07		Sermaye Transferleri	10.417.436,31	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	90,47
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	10.417.436,31	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ.ve Mik.Değişiml.Kaynak. Gelir	421,69
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	119.276.403,51	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	4.823.745,48
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	119.070.796,76	600	25	01	Gen BütKap Kamu İdBedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	2.170.850,49
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	57.562,75	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd Gel	2.212.368,27
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	148.044,00	600	25	03	Düz ve Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali OlmayanVEİEd Gel	59.863,00
630	13		Amortisman Giderleri	31.414.331,93	600	25	04	Sosyal Güv Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	173.624,02
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	30.863.753,06	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	207.039,70
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	70.728,88					
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	479.849,99					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	539.635.359,33					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	17.772.999,72					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	85.171,51					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	410.106.851,88					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	3.319.599,38					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	1.339.696,96					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	539.130,21					

T.C. Sayıştay Başkanlığı

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	14	07	Yiyecek	82.272,60			
630	14	08	İçecek	7.533,77			
630	14	09	Canlı Hayvanlar	72,50			
630	14	10	Zirai Maddeler	253.701,95			
630	14	11	Yem	261.183,26			
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	1.221.164,25			
630	14	13	Yedek Parçalar	722.425,10			
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	72.412,05			
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	322.454,48			
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	0,81			
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	8.793,00			
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	103.519.895,90			
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	111.370,85			
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	111.370,85			
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	12.033.662,73			
630	25	01	Genel BütKap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	3.020.720,12			
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	8.903.903,33			
630	25	03	Düz ve Den Kurumlara Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	108.992,84			
630	25	04	Sosyal Güvenik Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	46,44			
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	41.252.872,32			
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	41.252.872,32			
630	99		Diğer Giderler	5.057.411,06			
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	5.057.411,06			

GİDERLER TOPLAMI (A)	7.596.771.745,37				
GELİRLER TOPLAMI (B)	954.427.380,00				
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	954.427.380,00	FAALİYET SONUCU D- A	-6.642.344.365,37

BİLANÇO

Kurum Kodu : 15.76

Adı : TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU

Yılı : 2015

AKTİF HESAPLAR

N Yılı 2015

PASİF HESAPLAR

N Yılı 2015

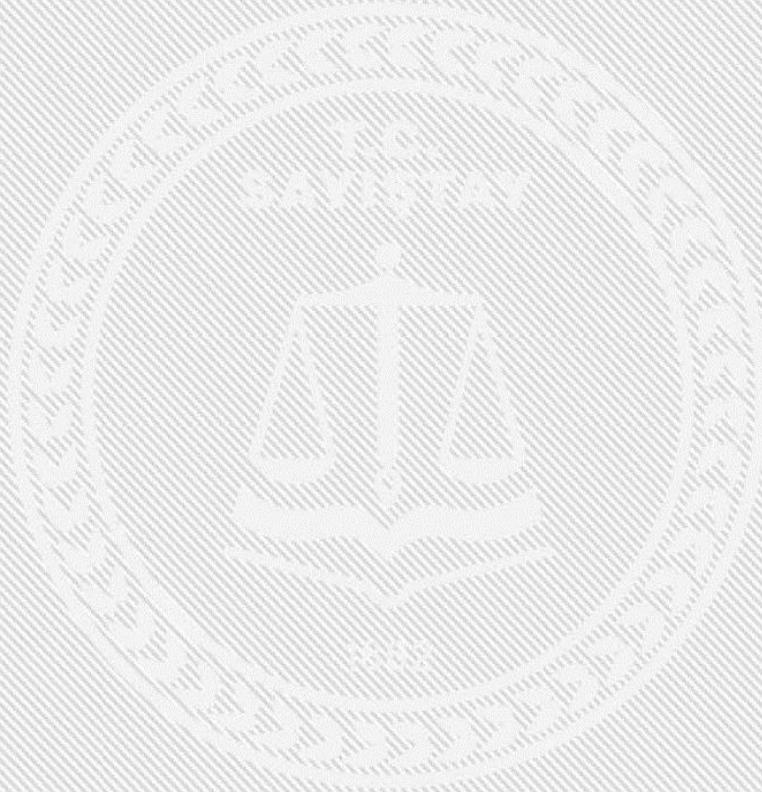
AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2015	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2015
10 HAZIR DEĞERLER	-1.278.721,15	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	14.285.658,33
102BANKA HESABI	67.416,33	32 FAALİYET BORÇLARI	10.833.101,37
103VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-1.346.412,47	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	2.118.901,83
104PROJE ÖZEL HESABI	274,99	325 NAKIT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	8.714.199,53
12 FAALİYET ALACAKLARI	54.658,84	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	2.250.177,40
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	54.658,84	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.174.062,46
14 DİĞER ALACAKLAR	3.390.204,91	333 EMANETLER HESABI	1.076.114,94
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	3.390.204,91	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	1.202.379,56
15 STOKLAR	889.203.971,34	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	1.146.044,77
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	889.203.971,34	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	56.334,79
16 ÖN ÖDEMELER	105.454.700,67	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	7,20
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	79.101.634,13	43 DİĞER BORÇLAR	7,20
164 AKREDİTİLER HESABI	26.353.066,54	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	7,20
2 DURAN VARLIKLAR	61.962.809,97	5 ÖZ KAYNAKLAR	1.044.501.959,05
22 FAALİYET ALACAKLARI	51.122,00	50 NET DEĞER	762.065.884,48
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	51.122,00	500 NET DEĞER HESABI	762.065.884,48
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	43.082.385,55	51 DEĞER HAREKETLERİ	12.951.175.259,51
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	43.082.385,55	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	12.951.175.259,51
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	18.773.244,47	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-6.026.394.819,57
252BİNALAR HESABI	5.413.827,52	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-6.026.394.819,57
253TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	130.999.399,10	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-6.642.344.365,37
254TAŞITLAR HESABI	55.780.203,17	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	1.737.999,77
255DEMİRBAŞLAR HESABI	91.793.699,56	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-6.644.082.365,08
257BİRKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-268.031.715,27		
258YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	2.817.830,39		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	321.485,02		
268 BİRKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-321.485,02		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	56.057,95		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	24.143.717,64		
299 BİRKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-24.087.659,69		
AKTİF TOPLAMI	1.058.787.624,58	PASİF TOPLAMI	1.058.787.624,58

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

**TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMUNA
BAĞLI DÖNER SERMAYE
İŞLETMELERİ**

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	23
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	26
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	26
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	26
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	28
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	34
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	35
8.	EKLER.....	49

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
TDMS	Tek Düzen Muhasebe Sistemi
THSK	Türkiye Halk Sağlığı Kurumu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Sağlık Bakanlığının yeniden yapılandırılması kapsamında 663 sayılı “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye istinaden 20.02.2012 tarih ve 7 sayılı Bakanlık Oluru ile Türkiye Halk Sağlığı Merkez Döner Sermaye İşletmesi ile 81 İl Halk Sağlığı Müdürlüklerine bağlı Döner Sermaye İşletmeleri kurulmuştur.

Halk Sağlığı Kurumu döner sermayeli işletmelerin muhasebesini Tek Düzen Muhasebe Sistemi (TDMS) üzerinden tutmaktadır. Döner sermaye işletmelerinin muhasebesi tek düzen muhasebe esaslarına göre yürütülmektedir. Sisteme veri girişi Maliye Bakanlığı personeli tarafından mevcut Döner Sermaye Saymanlıkları üzerinden gerçekleştirilmektedir.

2015 mali yılsonu itibariyle toplam gider bütçesi 1.761.000.000 TL olup söz konusu tutarın 83.300.000 TL’si gider bütçesi denge payı (yedek ödenek) dir. 2015 yılı bütçe harcaması ise 1.602.000.000 TL olarak gerçekleşme göstermiştir. Diğer taraftan 2015 yılı itibariyle Kurumun gelir gerçekleşme tutarı 1.708.000.000 TL’dir. Söz konusu tutarın 1.023.000.000 TL’sini global bütçe ödenekleri oluşturmaktadır.

Ayrıca 2015 yılına 71.700.000 TL borç devri ile girilmiş olup 2015 yılından 2016 mali yılına yansıyan borç bakiyesi ise 67.800.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam gider bütçesi üzerinden değerlendirildiğinde söz konusu tutarlar oransal olarak 2015 yılı için %4,48; 2016 yılı için ise %3,50 olarak görünmektedir.

Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar

Kurum 2015 yılı döner sermaye bütçesine ilişkin veriler analitik bütçe uygulama programı üzerinden (ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı, bütçe gelir-gider detayları ve gerçekleşme oranları); ödenek, harcama ve global bütçe tutarları baz alınarak ve genel itibariyle 2013, 2014 ve 2015 yılı verileri ile mukayese edilerek oluşturulmuştur.

Tablo 1: Bütçe ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Dağılımı (2015)

Gider Detayı	Toplam Bütçe (TL)	Harcanan (TL)	G.Oranı (%)
Yatırım Giderleri	162.454.062	143.517.490	88
Personel Giderleri	935.380.550	913.478.151	98
Kanuni Yükümlülükler	50.744.628	43.699.899	86
Diğer İşletme Giderleri	124.415.430	116.394.030	94
Tıbbi Malz. - İlaç - Lab. Giderleri	77.262.150	68.067.782	88
Hizmet Alım Giderleri	327.827.392	317.203.463	97
Toplam	1.678.084.212	1.602.360.815	95
Gider Bütçesi Denge Payı	83.345.971	-	-
Genel Toplam	1.761.430.183	1.602.360.815	91

Tablo incelendiğinde; %53'lük dilimle toplam döner sermaye bütçesinin yarısından fazlasını personele ayrılan ödenekler teşkil etmekte; temizlik, güvenlik veri hazırlama personeline yapılan ve hizmet alım giderlerinin %36'sına isabet eden 113.200.000 TL tutarındaki ödeme de dahil edildiğinde tüm gider bütçesi içerisinde toplam personel giderinin payı %64 olarak hesaplanmaktadır.

Kurumun 2013-2015 yılları itibariyle döner sermaye bütçesine ait detaylı gelir durumu mukayesesi ise aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 2: THSK Mukayeseli Gelir Durum Tablosu

Gelir Detayı	2013		2014		2015	
	Toplam Gelir (TL)	Ger. Or. (%)	Toplam Gelir (TL)	Ger. Or. (%)	Toplam Gelir (TL)	Ger. Or. (%)
A Global Bütçe Geliri	702.700.000	59	790.500.000	57	1.023.200.000	60
B Aile ve İşyeri Hek.	354.680.837	30	417.471.145	30	444.892.319	26

	Lab. Gel.						
C	Kira Gelirleri	34.905.714	3	36.981.148	3	40.881.659	2
D	Diğer Gelirler	140.208.589	12	171.361.029	12	235.555.640	14
E	İadeler, iskontolar (-)	42.008.405	4	31.156.651	2	35.745.722	2
Toplam		1.190.486.735	100	1.385.156.671	100	1.708.783.896	100

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 aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve Gelir Tablosuna göre verilecektir.

2. 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.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Hizmetlerinden Doğan Alacakların Takip ve Tahsil İşlemlerinin Yapılmaması

Kurum'un "su analiz" hizmetlerinden doğan tahlil ücretlerinin tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun (THSK) görev ve yetkileri tanzim edilmiştir.

Söz konusu Kararname'nin 26'ncı maddesinde: "*Birey, toplum ve çevre sağlığını etkileyen ve genel sağlığı ilgilendiren her tür etkeni incelemek, teşhis etmek, değerlendirmek ve kontrol etmek üzere gerekli laboratuvar hizmetlerinin organizasyonunu sağlamak ve ulusal referans laboratuvarı kurmak ve işletmek, içme suları, biyosidal ürünler gibi görev alanına giren konularda tüketici güvenliği ile ilgili tedbirleri almak ve buna yönelik her türlü iş ve işlemi tesis etmek*" görevi THSK'ye verilmiştir.

Sözkonusu maddeye istinaden, insan sağlığını doğrudan ilgilendiren içme ve kullanma sularının her türlü denetim ve kontrolü Kurum tarafından yerine getirilmektedir.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun "Sularla ilgili hükümler" başlıklı 27'nci maddesinde; Sağlık Bakanlığı ve THSK'nin içme ve kullanma sularına dönük hizmetleri neticesinde tahakkuk edecek gelirlerin kimlerden ve hangi usullerle tahsil edileceğine dair hükümlere yer verilmiştir.

Buna göre; "*.... kaynak suları, içme suları, doğal mineralli sular ve tıbbi amaçlı suların üretimi, uygun şekilde ambalajlanması, satışı, ithalat ve ihracatına ilişkin usul ve esaslar ile içme-kullanma sularının teknik ve hijyenik şartlara uygunluğu, kalite standartlarının sağlanması, kalite standartlarının izlenmesi ve denetimi ile ilgili usul ve esaslar Sağlık Bakanlığınca belirlenir.*(Ek iki cümle: 2/1/2014-6514/53 md.)

Bu esaslara uygunluk bakımından belediye veya il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme sularının THSK tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelleri ilgili belediye veya il özel idaresince karşılanır. Belediyelerce ödenecek tetkik ve

tahlil bedelleri, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına belediyelerce tahakkuk ettirilecek su kullanım bedellerinden mahsup edilir” maddesi, mahalli idarelerin sorumluluğunda bulunan içme sularının tedkik ve tahlillerinin belirli ücretler karşılığında Kurum tarafından yapılacağını ve bu bedellerin analizleri yaptıran idarelerce ödenmesi gerektiğini hüküm altına almıştır.

Ancak, THSK'nin 2015 Yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde; 5996 sayılı Kanun değişikliği ile 18.01.2014 tarihinden sonra yapılan tedkik ve analiz hizmetlerinden doğan alacakların tahsiline engel bir durum olmamasına rağmen, Tek Düzen Hesap Planı'nda (TDMS) “120.04.99 Mahalli İdarelerden Alacaklar Hesabı”nda muhasebeleştirilen 57.158.564 TL alacağın tahsilatının yapılmadığı, su kullanım bedellerinden de mahsup edilmediği görülmüştür.

Herhangi bir sebeple hizmetin sunulduğu dönemde tahsil edilemeyen alacağın sonraki dönemlerde takip ve tahsilinin yapılmaması sorumluluğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri gereğince kamu görevlilerine aittir.

Kanun'un “Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde yer alan; *“Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur”* hükmü, alacakların tahsiline ilişkin sorumluluğa işaret etmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Gelirlerin Tahakkuku, Takibi ve Tahsili” başlıklı 8'inci maddesinde ise, Döner Sermaye İşletmeleri'nde tahakkuk ettirilmiş alacakların ne şekilde ve kimler tarafından takibinin yapılacağına ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde, THSK tarafından mahalli idarelere yönelik gerçekleştirilen su tedkik ve tahlil hizmetlerinden doğan alacakların takip ve tahsilinde yetersiz kalındığı, tahsili yapılmayan 57.158.564 TL'nin Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Döner Sermaye İşletmeleri mali tablolarında “120.04.99 Mahalli İdarelerden Alacaklar Hesabı”nda yer aldığı tespit edilmiştir.

Su tedkik ve tahlil ücretlerinden doğan alacakların usulüne uygun takip ve tahsil edilebilmesi amacıyla alacakların ayrıntılarını gösterecek şekilde yardımcı defterlerde

izlenmesi,

18.01.2014 tarihinden sonra doğan alacakların tahsilini sağlamak üzere, Halk Sağlığı Müdürlükleri ile borçlu olan Belediyeler ve mevcut ise İl Özel idareleri arasında, tarafların karşılıklı hak ve mükellefiyetleri, alacak ve borçlarının esas ve usullerini, tahakkuk, takip, tahsili ve zamanaşımına uğratılmamasını ihtiva edecek birer sözleşmeye konu edilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; 03/05/2016 tarihli TDMS kayıtları itibariyle; geçmiş dönem devir borcu ile birlikte “120.04 Mahalli İdarelerden Alacaklar” hesabının borcunda 82 Milyon TL bulunduğu, Söz konusu tutarın yaklaşık 7 Milyon TL’sinin 2015 yılında terkin hazırlıkları bitmediğinden 2016 mali yılı içerisinde terkin edildiği, diğer taraftan 2016 yılı itibariyle nakit ve mahsuplaşma suretiyle 8 Milyon TL tahsilat gerçekleştirildiği belirtilen tarih itibariyle halen 67 Milyon TL Kurum alacağının bulunmakta olduğu ve bu tutarın yaklaşık 30 Milyon TL’sinin Özel İdarelerden olan alacakların oluşturduğu,

Belediyelerden olan alacaklar ile ilgili olarak, resmi yazışma ve kurumsal düzenlemeler çerçevesinde gerekli tahsilat, mahsuplaşma ve diğer işlemlerin devam ettiği ancak bazı illerden alınan geri bildirimlerde, bir kısım belediyelerin bölgesel olarak yaşanan (terör vb.) problemlerden dolayı hiçbir şekilde ödemeye yanaşmadıkları, mahsuplaşma komisyonu için üye vermedikleri bu yüzden tahsilatın düşük kaldığı,

Özel İdarelerden olan alacaklarla ilgili olarak ise sürecin biraz daha sıkıntılı işlemekte olduğu, tahsilat ve takibatın yetersiz kaldığı,

Gerek Belediyelerden, gerekse özel idarelerden olan alacakların tahsilatına yönelik işlemlerin müdürlüklerce geciktirilmeksizin yapılabilmesi için resmi uyarıların devam edeceği, diğer taraftan istenilen düzeyde ve daha etkin bir takibatın sağlanabilmesi amacıyla Kurum Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği nezdinde yeni stratejiler ve çözüm önerileri üzerindeki çalışmalara da devam edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; su tedkik ve analiz hizmetlerinden doğan alacaklardan 5996 sayılı Kanun değişikliğinden sonra tahakkuk etmiş olanlara ilişkin takip ve tahsil çalışmalarının yürütüldüğü, borcunu ödemeyen belediyeler ve özel idareler için de Kurum Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği nezdinde süreci hızlandırma konusunda yeni

stratejilere ve çözüm önerilerine ilişkin çalışmaların yapılacağı bildirildiğinden, takip eden denetim döneminde tetkik ve analiz hizmetlerinden doğan alacaklara ilişkin takip ve tahsilat süreçlerinin izlenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca bundan sonraki uygulamalarda, su tedkik ve tahlil ücretlerinden doğan alacakların usulüne uygun takip ve tahsil edilebilmesi amacıyla alacakların ayrıntılarını gösterecek şekilde yardımcı defterlerde izlenmesi ve Halk Sağlığı Müdürlükleri ile borçlu olan Belediyeler ve mevcut ise İl Özel idareleri arasında, tarafların karşılıklı hak ve mükellefiyetleri, alacak ve borçlarının esas ve usullerini, tahakkuk, takip, tahsili ve zamanaşımına uğratılmamasını ihtiva edecek sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesi gerekir.

BULGU 2: 663 sayılı KHK Hükümleri Gereğince Kurum'a Devri Gereken Alacakların Devir İşlemlerinin Yapılmaması

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümleri gereğince, 02.11.2011 tarihinden önceki döneme ait İl Sağlık Müdürlükleri tarafından tahakkuk ettirilmiş alacakların Halk Sağlığı Müdürlüklerine devir işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Görev Yetki ve Sorumlulukları'nı düzenleyen 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 11.10.2011 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmış, 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Temel sağlık hizmetlerini yürütmek üzere kurulan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun (THSK) görevleri, sözkonusu KHK'nin 26'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre; *"Birey, toplum ve çevre sağlığını etkileyen ve genel sağlığı ilgilendiren her tür etkeni incelemek, teşhis etmek, değerlendirmek ve kontrol etmek üzere gerekli laboratuvar hizmetlerinin organizasyonunu sağlamak ve ulusal referans laboratuvarı kurmak ve işletmek, içme suları, biyosidal ürünler gibi görev alanına giren konularda tüketici güvenliği ile ilgili tedbirleri almak ve buna yönelik her türlü iş ve işlemi tesis etmek"* Kurum'a görev olarak verilmiştir.

Kurum, bu görevlerini ifa ederken; birey, toplum ve çevre sağlığını ilgilendiren alanlarda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarından, ayrıca özel sektör kuruluşlarından

sunmuş olduğu bu hizmetlerden dolayı gelir elde etmektedir.

Bu sebeple, Bakanlığın ve bağlı kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasını sağlayan 663 sayılı KHK öncesinde Sağlık Bakanlığı bünyesinde yürütülen hizmetlerden doğan alacakların THSK'ye devri, takip ve tahsil işlemlerinin de Kurum tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Bu gerekliliğe esas olarak, Kararname'nin Geçici 3'üncü maddesinde; *“Bu Kanun Hükümünde Kararname ile yeniden yapılandırılan Bakanlık, kaldırılan Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı ve Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünün üçüncü kişilerle yapmış olduğu veya taraf olduğu her türlü taahhüt, sözleşme, hak, alacak ve borçları ile dava ve icra tâkipleri, teşkilatlarını bu Kanun Hükümünde Kararname hükümlerine uygun hale getirdikten sonra Bakanlık ve ilgisine göre bağlı kuruluşlara devredilmiş sayılır”* denilerek yeniden yapılandırma sonrasında görev alanlarına ilişkin borç ve alacakların ilgili kuruluşlara devri hüküm altına alınmıştır.

Mali tabloların tedkik edilmesi neticesinde; İl Sağlık Müdürlükleri döner sermaye işletmeleri hesaplarında Kurum'a devredilmesi gerektiği halde devredilmeyen alacakların olduğu tespit edilmiştir.

Bu alacakların Tek Düzen Muhasebe Sistemi'nde (TDMS) “120.09 Özel Şirketlerden Alacaklar” ve “120.04.99 Mahalli İdarelerden Alacaklar” olarak muhasebeleştirilerek İl Sağlık Müdürlükleri hesaplarında bekletildiği görülmüştür.

Herhangi bir sebeple hizmetin sunulduğu dönemde tahsil edilemeyen alacağın sonraki dönemlerde takip ve tahsilinin yapılmaması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri gereğince kamu görevlilerinin sorumluluğunu beraberinde getirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un “Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde yer alan; *“Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur”* hükmü, alacakların tahsiline ilişkin sorumluluğa işaret etmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un “Tahsil

zamanaşımı” başlıklı 102’nci maddesindeki; “*Amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmez ise zamanaşımına uğrar. Para cezalarına ait hususi kanunlarındaki zamanaşımı hükümleri mahfuzdur. Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur*” hükmüne istinaden yukarıda hesap kodu itibariyle belirtilen alacaklardan 6183 sayılı Kanun kapsamında olanların zamanaşımına uğratılma ihtimali de dikkate alınarak tahsili önem arz etmektedir.

THSK tarafından takip ve tahsili gereken ancak İl Sağlık Müdürlükleri hesaplarında bekletilen “120.09 Özel Şirketlerden Alacaklar Hesabı”nda kayıtlı 2.169.170 TL, “120.04.99 Mahalli İdarelerden Alacaklar Hesabı”nda kayıtlı 5.351.262 TL olmak üzere toplam 7.520.432 TL’nin, Kurum’un 2015 yılı alacak hesaplarında yer almadığı görülmüştür.

Alacakların zamanaşımına uğratılmasının önlenmesi, zamanında takip ve tahsil edilebilmesi için İl Sağlık Müdürlüklerinden Halk Sağlığı Müdürlüklerine geciktirilmeksizin devir işlemlerinin tamamlanması,

Alacakların ayrıntılarını gösterecek şekilde yardımcı defterlerde izlenmesi,

Devir esnasında zamanaşımına uğrayan gelir mevcut ise, zamanaşımına uğratan görevliler hakkında kanunî takip işlemlerinin başlatılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; muhteviyatı açısından konunun Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Sağlık Bakanlığı arasında müşterek çalışmayı gerektirdiği, buna göre;

1. Bakanlık (SGB) tarafından tüm İl Sağlık Müdürlüklerine konu ile ilgili olarak; hesapların incelenmesi, devredilmeyen alacağı bulunan illerin alacak kayıtlarını ivedilikle Halk Sağlığı Müdürlüklerine devretmeleri hususunda resmi yazı yazıldığı,
2. Söz konusu yazının ilgi tutularak, Halk Sağlığı Müdürlüklerine devredilen alacakların muhasebe kayıtlarına alınması ve devir işlemlerinin tamamlanmasına, sonucundan Kurumun bilgilendirilmesine ilişkin resmi yazıların ilgili birimlere gönderildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince Kuruma devri

yapılmayan alacaklara ilişkin olarak Sağlık Bakanlığı ile müşterek çalışmanın başlatıldığı, resmi yazıların gerekli birimlere gönderildiği anlaşıldığından, devir işlemlerine ilişkin süreçlerin takip eden denetim döneminde izlenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, alacakların ayrıntılarını gösterecek şekilde yardımcı defterlerde izlenmesi, devir esnasında zamanaşımına uğrayan gelir mevcut ise, zamanaşımına uğratan görevliler hakkında kanunî takip işlemlerinin başlatılması gerekir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna Bağlı Döner Sermaye İşletmeleri 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı bulgularda yer alan hesap alanları hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Tabip Dışı Personel Sabit Ödemelerinde Hatalı Uygulama ve Muhasebeleştirme Yapılması

Tabip dışı personel için yapılan sabit ödemelerde hatalı uygulama yapıldığı, muhasebeleştirme işlemlerinde bu hatalı uygulamanın esas alındığı tespit edilmiştir.

Ek ödeme, 209 sayılı Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un 5'inci maddesine istinaden yapılmakta olup, elde edilen döner sermaye geliri üzerinden, bu gelirin elde edilmesinde katkı sağlayan personele, katkısı oranında yapılan bir ödemedir.

Ödemenin aylık net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 9'uncu maddesi gereğince, kadro görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödeme net tutarından az olamaz.

Ek ödeme, 01.06.2012 tarihine kadar belirtilen esaslar çerçevesinde bir defada ve asgari 375 sayılı KHK ek 9 emsali kadar olmak üzere ödenmiştir.

Ancak 1. Dönem Toplu Sözleşme ile Kanun'a yapılan atıfla; *"01.06.2012 tarihinden geçerli olmak üzere 209 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin ikinci fıkrasının beşinci cümlesi hükmü uyarınca yapılacak ödemeler, tabip dışı personele herhangi bir katkıya bağlı olmaksızın aylıklara ilişkin hükümler uygulanmak suretiyle her ay aylıklarıyla birlikte ödenir. Bu şekilde yapılan ek ödeme tutarı, anılan madde uyarınca yürürlüğe konulan yönetmelik kapsamında aynı aya ilişkin yapılacak ek ödeme tutarından mahsup edilir"* hükmü getirilerek (izleyen toplu sözleşmelerde de devam etmiştir) ek ödemenin bir kısmının her ayın 15'inde "sabit ek ödeme" adı altında, performansa ve gelire bağlı olmaksızın ödenmesi ve izleyen ay başı, yapılan ek ödemeden mahsup edilmesi uygulaması (iki aşamalı ödeme) başlatılmıştır.

Bu hükümden sonra sabit ödenen kısım için mevzuatın yorumlanması, uygulaması ve muhasebeleştirilmesinde aşağıda belirtilen hatalı uygulama yapılmıştır.

İlk olarak; Kanun'da 375 sayılı KHK madde ek 9'a yapılan atıf ile ek ödemenin bir "alt eşik tanımlanarak (asgari ek 9 emsali kadar) ödenmesi" hükmünün toplu sözleşmede ayrı bir ödeme gibi ifade edilmesi, mevzuattan ne anlaşılacağı hususunda tereddüt oluşturmuştur.

Zira toplu sözleşmede belirtilen "*beşinci cümle hükmü uyarınca yapılacak ödeme*" ek ödemenin kendisidir. Ayın 1-30 dönemini kapsayan ve ay sonunda tutarı kesinleşerek izleyen ay içerisinde ödenen ek ödemenin aylıklara ilişkin hükümler uygulanmak suretiyle ayın 15'inde ödenmesi, tutarı henüz belirli olmadığından, fiilen mümkün değildir.

Nitekim uygulamada bu hüküm ile asgari eşğin (ek 9 emsali kadarın) ayın 15'inde ödenmesi gerektiği anlaşılacak "sabit ve performans ek ödemesi" adı altında ikili bir ödeme sistemi (ayın 15 inde asgari eşğin sabit ödenmesi, izleyen ayın ilk günlerinde ödenen ve performansa bağlı değişkenlik gösteren ek ödemedeki bu tutarın mahsubu) doğmuştur.

Bu uygulama ile "sabit ödeme", "sabit ödemenin performans ödemesinden mahsubu" ve "vergi farkları mahsubu" olmak üzere 3'lü bir bordro hazırlama süreci başlamış, buna genel bütçe maaş ödemesi de eklendiğinde sadece ücretlerden kaynaklanan 4 farklı ödeme, mahsuplaşma, vergi takip işlemleriyle birlikte uygulanması, anlaşılması, takibi ve denetimi güç bir ödeme sistemi ortaya çıkmıştır.

İkinci olarak; toplu sözleşmeye göre "aylıklara ilişkin hükümler uygulanmak suretiyle her ay aylıklarıyla birlikte" yapılacak ödemenin toplu sözleşmeden kaynaklanan (ayın 15 inden 15 ini kapsayan) ayrı bir ödeme olduğu değerlendirilmiştir.

İdare buna göre, önce yürürlük tarihi 01.06.2012 ile 14.06.2012 dönemini kapsayan 14 günlük bir kıst ödeme, hemen ardından ayın onbeşinde bir aylık sabit ödeme yapmıştır. Dolayısıyla 44 günü kapsayan ödemesi için mahsuplaşma hesaplarında karışıklık yaşanmış, önce kıst ve yarım aylık olmak üzere aynı ayın 30 günlük mahsuplaşması yapılmış, sonra 2013 yılında yayınladığı genelge uygulama değişikliğine giderek ayın 15-15 dönemini kapsayan mahsuplaşmaya geçilmiş ancak bu durumda da 14 günlük süre için mahsuplaşma halen gerçekleştirilememiştir.

Ayrıca açıktan atamalarda halen ayın 15'ine kadar olan süre için bazı illerde kıst

ödemeler yapılmakta olduğu görülmektedir.

Yılın 8 ay'ı 15'inden önce göreve başlayanlar bu tarihten başlayarak ek ödemeye hak kazandıkları için ayın 15'inde sabit ek ödeme alacak olmakla birlikte ayın 1-14 günleri için kıst ödemeye hak kazanmadıkları değerlendirilmektedir.

“Bu şekilde yapılan ek ödeme tutarı, ...aynı aya ilişkin yapılacak ek ödeme tutarından mahsup edilir” hükmünden, yapılan ödemenin 209 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen ek ödeme olduğu ve ek ödemenin ayın 15'inde ödenen sabit kısmının aynı aya ilişkin (ayın 1-30 gerçekleşmesine göre hesaplanarak izleyen ay içinde ödenen) ek ödmeden mahsup edileceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yürürlük tarihi 01.06.2012, ek ödemenin dönem başını ifade etmekte olup bu tarihten itibaren hesaplanan aylık ek ödeme için ayın 15'inde sabit ödeme yapılması ve izleyen ay içerisinde aynı aya ilişkin ek ödmeden mahsup yapılmasının doğru olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca toplu sözleşme ile ayrı bir ödeme öngörülse idi bu ödmeden “sigorta prim kesintileri”nin de yapılması gerekirdi. Zira ek ödemede sigorta primlerine getirilen muafiyet 209 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde; *“bu madde uyarınca”* yapılacak ödemelere ilişkindir. Dolayısıyla toplu sözleşmeden kaynaklanan ve aylıklara ilişkin hükümler uygulanmak suretiyle (ayın 15'inden 15'ine) ayrı bir ödeme yapıldığı değerlendirilmekte ise bu ödmeden sigorta primi kesilmesi gerekmektedir.

Söz konusu yorum farkı, muhasebe kayıtlarında da hatalı olduğu değerlendirilen bir kayda sebep olmaktadır. Aralık ayının 15'inde yapılan sabit ödemenin izleyen yıl Ocak ayına ait 14 günlük dönemi de kapsadığı değerlendirilerek, 14 günlük tutarın 180.04 Gelecek Aylara Ait Sabit Ek Ödeme Giderleri Hesabına kaydedildiği görülmektedir (28.786.946,35 TL).

Ek ödemenin sabit ödenen kısmının (ek ödemenin asgari tutarı olarak ödenmesi ve ek ödemeye hak kazanılmasa da geri alınmayacak olması sebebiyle) ilgili yıla gider kaydedilmesi gerektiği yönündedir. Dolayısıyla, 14 günlük mahsup edilmeyen tutarın 135 nolu hesapta takip ve tahsil edilmesi veya fiilen mahsubu yapılamayan bu tutarın mevzuatta değişiklik yapılarak düzeltilmesi ve 180.04 nolu hesabın sabit ödemeler için kullanılmaması

gerektiği değerlendirilmiştir.

Buna göre:

Ek ödeme sürecinin yönetilebilir, kontrol edilebilir ve denetlenebilirliğinin sağlanması amacıyla sadeleştirilmesi, yapılan düzenlemelerin net ve anlaşılır olmasının temin edilmesi,

Toplu sözleşme ile yapılan düzenlemeler Anayasa'nın 128'inci maddesi gereği Kanun gibi düzenleme yetkisi verdiği için bu düzenlemelerin hazırlık sürecinde mali mevzuat ile uyumu hususuna özen gösterilmesi,

Ek ödemenin sabit ödenen kısmının ayın 15'inden 15'ine ayrı bir ödeme olarak değerlendirilmeden aylıklarla birlikte ödenmesi ve aynı aya ait ek ödemeden mahsup edilmesi,

2012/24 sayılı Genelge'ye dayanak gösterilerek yapılan her ayın 1-14 arası döneme ait kıst ödeme uygulamasına son verilmesi,

Mahsuplaşma suretiyle taşınan 14 günlük farkın 135-Personelden Alacaklar hesabında takip ve tahsili veya mahsuplaşılacak durumdaki bu tutarın mevzuatta düzenleme ile giderilmesi ve akabinde 180.04 Gelecek Aylara Ait Sabit Ek Ödeme Giderleri Hesabının kullanılmaması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu Görevlileri Hakem Heyeti Kararı ve Ek Ödeme Yönetmeliğinde yer alan ve bulguda da belirtilen hükümler sıralanarak toplu sözleşme hükmü niteliği taşıyan söz konusu hükmün uygulandığı belirtilmiştir. Bu hükmün 2012/24 sayılı Bakanlık Genelgesi ile açıklandığı belirtilerek bu genelge çerçevesinde Haziran ayının ilk yarısı içerisinde 01-14 Haziran dönemine ilişkin sabit ek ödemesi yapıldığı, 15 Haziran ise 15 Haziran-14 Temmuz arası olmak üzere 30 günlük peşin sabit ek ödeme yapıldığı belirtilmiştir. Temmuz ayının ilk haftası ise, döner sermaye performans ödemesi çalışıldıktan sonra ödendiğinden Haziran ayına ait performansa dayalı ek ödemeden 01-14 Haziran 2012

tarihleri arasına ait 14 günlük kıst sabit ödemesi ve 15-30 Haziran 2012 tarihleri arasına ait 16 günlük sabit ödemesi olmak üzere toplam 30 günlük sabit ödeme mahsup edilmiştir.

01-14 Temmuz tarihleri arasına ait sabit ek ödemenin ise henüz döner sermaye ödemesi bakımından mahsup dönemi oluşmadığından Haziran 2012 dönemine ait performansa dayalı ek ödemedен mevzuat gereği mahsup edilememiş, takip eden aya ait performansa dayalı ek ödemedен mahsup edilmek üzere işlem tesis edilmiştir.

Ancak, daha sonra mahsup işlemine ilişkin olarak uygulamada sorunlar çıktığının fark edilmesi ve süregelen şekilde 14 günlük mahsup dönemi oluşmayan sabit ek ödeme tutarının bulunması ve tabip döner sermaye sabit ödemesinde mahsup takviminin farklı olması nedeniyle mahsup şeklinin tekrar değerlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Netice olarak, tabip unvanlı personel ile tabip dışı personel arasındaki sabit ek ödeme mahsubuna ilişkin uygulama farklılığı nedeni ile yaşanan sorunları bertaraf etmek ve uygulamada yaşanan sorunları gidermek amacıyla 2013/8 nolu Genelge ile 2012/24 nolu Genelge'nin 10 uncu maddesi hükmünün 01 Haziran 2013 tarihinden farklı şekilde uygulanması öngörülmüştür.

Buna göre 15 Haziran – 14 Temmuz 2013 tarihleri arasındaki sabit ek ödeme (bir aylık), 2013 yılı Temmuz ayının ilk haftasında hesaplamaları yapılacak olan 2013 yılı Haziran ayına ilişkin performansa dayalı ek ödeme tutarından mahsup edilmiştir. Uygulamanın bu şekilde yürütülmesine ilişkin idari işlemler nedeniyle ortaya çıkan var ise düzensizliklerin ya da uygulama farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalara başlanılmıştır.

Sonuç olarak Kanunda 375 sayılı KHK madde ek 9'a yapılan atıf ile ek ödemenin bir alt eşik tanımlanarak (asgari ek 9 emsali kadar) ödenmesi hükmünün toplu sözleşmede ayrı bir ödeme gibi ifade edilmesi, mevzuattan ne anlaşılacağı hususunda tereddüt oluşturmuştur. Zira toplu sözleşmede belirtilen "*beşinci cümle hükmü uyarınca yapılacak ödeme*" ek ödemenin kendisidir. Ayın 1-30 dönemini kapsayan ve ay sonunda tutarı kesinleşerek izleyen ay içerisinde ödenen ek ödemenin aylıklara ilişkin hükümler uygulanmak suretiyle ayın 15 inde ödenmesi, tutarı henüz belirli olmadığından, fiilen mümkün değildir. Nitekim uygulamada bu hüküm ile asgari eşğin (ek 9 emsali kadarın) ayın 15 inde ödenmesi gerektiği

anlaşılabilir ve performans ek ödemesi adı altında ikili bir ödeme sistemi (ayın 15 inde asgari eşğin sabit ödenmesi, izleyen ayın ilk günlerinde ödenen ve performansa bağlı değişkenlik gösteren ek ödemeden bu tutarın mahsubu) doğmuştur. Ancak bulgu ve kamu idaresi cevabından da anlaşılacağı üzere söz konusu hükmün uygulanması mahsuplu ve karmaşık bir ödeme sisteminin ve mahsuplaşma sorunun (başta 15 günlük bir ödeme yapıldığından) ortaya çıkarmasına neden olmuştur. Uygulamaya ilişkin idari işlemler nedeniyle ortaya çıkan var ise düzensizliklerin ya da uygulama farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalara başlandığı belirtilmiş ise de bu hususta bir ilerleme kaydedilmemiştir.

Ek ödeme sürecinin yönetilebilir, kontrol edilebilir ve denetlenebilirliğinin sağlanması amacıyla sadeleştirilmesi, yapılan düzenlemelerin net ve anlaşılır olmasının temin edilmesi,

-Toplu sözleşme ile yapılan düzenlemeler Anayasanın 128 inci maddesi gereği kanun gibi düzenleme yetkisi verdiğinden bu düzenlemelerin hazırlık sürecinde mali mevzuat ile uyumu hususuna özen gösterilmesi,

-Performansa dayalı olmayan sabit nitelikteki ödemelerin genel bütçeden karşılanması ve bu suretle sabit ile performans mahsuplaşma uygulamasının sona erdirilmesi için mevzuatta düzenleme yapılması,

-Ek ödemenin sabit ödenen kısmının ayın 15 inden 15 ine ayrı bir ödeme olarak değerlendirilmeden aylıklarla birlikte ödenmesi ve aynı aya ait ek ödemeden mahsup edilmesi,

-2012/24 sayılı Genelge dayanak gösterilerek yapılan her ayın 1-14 arası döneme ait kıst ödeme uygulamasına son verilmesi,

-Mahsuplaşma suretiyle taşınan 14 günlük farkın 135 Personelden Alacaklar hesabında takip ve tahsili veya mahsuplaşılacak durumdaki bu tutarın mevzuatta düzenleme ile giderilmesi ve akabinde 180.04 Gelecek Aylara Ait Sabit Ek Ödeme Giderleri Hesabının kullanılmaması,

Önerilir.

BULGU 2: Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna Bağlı Olarak Kurulan Döner Sermaye İşletmelerinin Bütçe Hakkı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Döner sermaye bütçeleri ilk defa 23.02.1925 tarih ve 549 sayılı “Ziraat Müesseselerine Sabit Sermaye Vaz’ına Dair Kanun” ile kurulmuş, 27.01.1927 tarih ve 968 sayılı “Milli Matbaa Tahsisatının Mütedavil Sermaye Halinde İstimaline Dair Kanun” ile iktisadi faaliyete başlanmasına cevaz verilmiştir.

26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 49’uncu maddesiyle tarif yapılarak; genel bütçe içinde yönetilen sınai ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleriyle uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılıklı ödeneceği, bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutarların yıl sonunda iptal edileceği, kullanılan sermayeden doğan gelir fazlalarının gelir yazılacağı kaydedilmiş,

09.10.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un 40’inci maddesiyle her bakanlık ve bağlı kuruluşlarının ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurulabileceğine dair hüküm kabul edilmiştir.

Tarihsel sürece bakıldığında; döner sermaye bütçelerinin daha kolay gelir toplamak ve harcama yapmak, personel istihdam etmek, daha hızlı karar alınması vs sebeplerle tercih edildiği anlaşılmaktadır. Ancak mevcut yapıda gerek ihale, gerek ödeme, gerekse personel istihdamı açısından döner sermaye bütçesi ile merkezi yönetim bütçesi arasında dikkate değer bir farklılık kalmamıştır.

Döner sermaye işletmelerinin mevcut yapısı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirlenen temel ilkeler ve bütçe esasları ile uyumlu değildir.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetiminde “kamu idaresi” esası benimsenmiş, mali yönetimin yapısı, işleyişi, muhasebe, raporlama, denetim ve hesap verme sorumluluğu kamu idareleri temelinde ele alınmıştır.

Döner sermaye işletmelerinin bu yeni mali yönetim sistemi içerisinde bir zemine oturtulması amacıyla 5018 sayılı Kanun'un geçici 11'inci maddesinde bir düzenleme yapılarak;

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.

Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir.

Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.

Döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir" hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri bütçelerinin, bağlı oldukları idarelerin bütçeleri içine alınması ve bütçenin kamu idaresinin her türlü kaynağını kapsamaması amaçlanmıştır.

Ancak Kanun'un geçici 11'nci maddesinin 1'nci fıkrası 24.7.2008 tarih ve 5793 sayılı Kanun'un 38'nci maddesiyle ilga edilmiştir. 2'nci ve 3'üncü fıkraları ise 22.12.2005 tarihli 5436 sayılı Kanun'un 10'ncü maddesi ile *"Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılır. Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Fonların muhasebesi de bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütülür"* şeklinde değiştirilmiş ve döner sermaye işletmelerinin tasfiyesinden vazgeçilerek yeniden yapılandırılmalarına karar verilmiştir.

Sonraki süreçte yeniden yapılandırılma tarihinde ertelemeler yapılmış, önce

14.12.2007 tarih ve 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 28'inci maddesiyle "31.12.2007" ibaresinin "31.12.2008" olarak uygulanacağı hüküm altına alınmış, daha sonra 2008 yılında tekrar değişikliğe gidilerek 24.7.2008 tarih ve 5793 sayılı Kanun'un 38'inci maddesiyle yeniden yapılandırılma tarihi "31.12.2010" olarak değiştirilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un ilk hali ile sonraki değişiklikler değerlendirildiğinde, döner sermaye işletmeleri açısından önemli farklılıklar bulunduğu görülmektedir. 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilmesi düşünülen döner sermaye işletmelerinin, değişiklikler sonrası 31.10.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Yukarıda yer alan hükümler çerçevesinde döner sermaye işletmelerinin yeniden yapılandırılmasının 2010 yılı sonuna kadar tamamlanması gerekmesine rağmen döner sermaye işletmelerini yeni kamu mali yönetim sistemine uyarlayacak yasal düzenlemeler henüz yapılmamıştır.

Döner sermayeli işletmelerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde Maliye Bakanlığınca 2007 yılı başından geçerli olmak üzere Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yayınlanmış ve bu yönetmelikle döner sermaye işletmelerinin bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslarla ilgili düzenlemeler yapılarak 5018 sayılı Kanun paralelinde uygulamalar getirilmiştir.

Ancak bu düzenlemeler 5018 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden biri olan bütçe birliğinin sağlanmasında, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak belirlenen genel esaslardan mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde yeterli olmamıştır.

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde bütçe türleri tanımlanmış, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı da hüküm altına alınmıştır. "Bütçe ilkeleri" başlıklı 13'üncü maddede, bütçelerin ait olduğu yıl

başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamayacağı; kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği belirtilmiştir.

Döner sermaye işletme bütçeleri 5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde belirlenen bütçe türleri içinde sayılmadığı gibi 13'üncü maddesindeki kamu idarelerinin bütün gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi ilkesine de aykırılık teşkil ettiği görülmektedir.

Döner sermayeli işletmeler ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan, ilgili olduğu idarenin bünyesinde faaliyet gösteren kuruluşlardır. Bünyesinde döner sermaye işletmesi bulunan kamu idarelerinin bütçeleri tüm gelir ve giderlerini göstermemektedir. Kamu idaresi bünyesinde döner sermaye geliri adı altında bir gelir elde edilmekte ve elde edilen gelirden çeşitli giderler yapılmakta, hizmetlerin bir kısmı döner sermaye bütçelerinden finanse edilmektedir.

Döner sermayeli işletmelerin genel ve özel bütçeli idareler bünyesinde faaliyet göstermesi ve kamu idaresi bütçesi ile döner sermaye bütçesi arasında gider anlamında net bir ayırım bulunmaması nedeniyle hizmetler ikili bir bütçe yapısı içinde iç içe geçmiş bir biçimde sürdürülmektedir.

Bu durumda mal ve hizmet alımları, yapım, bakım, onarım işleri, yolluk ödemeleri, elektrik, su, yakıt giderleri ve benzeri birçok ödemenin bir kısmı kamu idaresi bütçesinden bir kısmı ise döner sermayeden karşılanmaktadır. Dolayısıyla kamu idaresi ve döner sermaye bütçelerine ilişkin mali tablolar ayrı ayrı incelendiğinde faaliyetlerin ancak bir kısmı hakkında bilgi edinilmektedir.

Bu durumda kamu idarelerinin faaliyetleri, idare bütçesi ve döner sermaye bütçesi kapsamında anlamlı bir bütün oluşturacak şekilde raporlanamamaktadır. Bu durum Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe yetkisi ve raporlanan bütçe uygulama sonuçlarının, idarelerin gelir ve giderlerinin bir kısmını içermemesi sonucunu doğurmaktadır.

Kamu idarelerinin döner sermaye kaynaklarından karşılanan gelir ve giderleri Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verilen bütçe yetkisi dışında gerçekleşmekte olup hesap

verme sorumluluğu kamu idaresi temelinde yerine getirilememektedir.

Örnek olarak, THSK tarafından yürütülen “Fiziksel aktiviteyi teşvik projesi 2015-2018” projesi gösterilebilir.

Proje kapsamında fiziksel aktiviteye özendirmek, daha sağlıklı bir yaşam sürmeyi teşvik etmek amacıyla “bisiklet dağıtımı” uygulaması çerçevesinde, İl Milli Eğitim Müdürlükleri ve üniversite rektörlükleriyle imzalanan protokoller uyarınca dağıtımlar gerçekleştirilmektedir.

THSK 2015 yılı denetimi kapsamında, söz konusu projeye istinaden bisikletlerin bir kısmının Merkez Döner Sermaye İşletmesince Devlet Malzeme Ofisi’nden temin edilerek, önemli bir kısmının ise, illerde Halk Sağlığı Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmeleri tarafından temin edilerek dağıtıldığı görülmüştür.

Merkez Döner Sermaye Müdürlüğünce Devlet Malzeme Ofisi’nden alınan bisikletlere ilişkin tutar 3.392.795,00 TL, İllerde Halk Sağlığı Müdürlükleri Döner Sermaye İşletmelerince dağıtılan bisikletlere ilişkin tutar ise 6.009.288,98 TL’dir.

Görülebileceği üzere Kurumun “Fiziksel aktiviteyi teşvik projesi 2015- 2018” çerçevesinde yürüttüğü ve birden fazla yılı kapsayan önemli bir faaliyete ilişkin giderlerin Döner Sermaye İşletmelerinden yapılması, kamu idaresi bütçesi ile döner sermaye bütçesi arasında gider anlamında net bir ayırım bulunmadığını, hizmetlerin ikili bir bütçe yapısı içinde, iç içe geçmiş bir biçimde sürdürüldüğünü, Döner Sermayelerin kuruluş amaçlarına uygun olarak gelir elde etme ve bu gelirlerden mevzuatla düzenlenmiş hizmet ve faaliyetler için harcama yapma fonksiyonunu yerine getirmediğini göstermektedir.

Yukarıda yer alan hususlar çerçevesinde döner sermaye bütçelerinin kuruluşuna sebep olan nedenlerin büyük kısmının ortadan kalkmasıyla THSK nezdinde döner sermaye bütçesi uygulamasının kaldırılması ve iki başlı bütçe anlayışına son verilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne hesap verilebilirliği sağlama açısından, merkezi yönetim bütçesinin esas alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanununun 1 inci maddesi ve 663 Sayılı KHK'nin 58 inci maddesine istinaden 20.02.2012 tarih ve 7 sayılı Makam Oluru ile; Kurum merkezinde THSK Merkez Döner Sermaye İşletmesi, taşrada ise Halk Sağlığı Müdürlüklerine bağlı 81 il döner sermaye işletmesi oluşturulduğu ve her bir işletme adına açılış sermayesi tahsis edilerek kuruluş onaylarının illere gönderildiği,

Diğer taraftan Kurumun, “Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkındaki 209 Sayılı Kanun Gereğince İşletme, İdare Ve Muhasebe İşlerine Dair Yönetmelik” ile “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerine tabi olduğu, bu kapsamda Kurumun talebine istinaden Maliye Bakanlığının verdiği onayla merkez ve taşra işletmeleri için bağlı muhasebe birimleri oluşturulduğu, İşletmelerin muhasebe iş ve işlemlerinin söz konusu döner sermaye saymanlıkları aracılığıyla yürütülmekte olduğu, mali tabloların oluşturulması ve raporlanması ile ilgili olarak Sayıştay Başkanlığına ve Maliye Bakanlığına olan sorumlulukların birlikte ve müteselsilen ifa edildiği,

209 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının Döner sermaye kapsamındaki hizmet sunum alanlarına, gelir ve gider faaliyetlerine işaret etmekte olduğu, “birinci basamak sağlık hizmeti sunan kuruluşlar da dahil olmak üzere” ifadesinin bu kapsama Türkiye Halk Sağlığı Kurumunu da almış olduğunu, bu nedenle Kurumun 663 sayılı KHK ile birlikte gelen ve koruyucu sağlık alanında üstlenmiş olduğu vazgeçilmez sorumluluğu çerçevesinde birinci basamak sağlık hizmetleri sunduğu ve bu hizmetlerin etkin bir şekilde sürdürülmesi için döner sermaye işletmelerince gelir ve gider faaliyetleri yürütüldüğü,

Döner sermaye bütçe gelir kalemlerinin; global bütçe geliri (Sağlık Bakanlığı ve SGK arasında yapılan götürü bedel üzerinden sağlık hizmeti alım sözleşmesi), aile hekimliği laboratuvar gelirleri, işyeri hekimliği ve işyeri güvenliği gelirleri, kira ve diğer gelirlerinden oluştuğu; gider kalemleri arasında ise yatırım giderleri, tıbbi malzeme ve ilaç giderleri, hizmet alım giderleri, personel giderleri, kanuni yükümlülükler ve işletme giderlerinin yer aldığı,

Ayrıca 09/05/2016 tarihli ve 2016/1 numaralı “Mali Yönetim Uygulamaları” genelgesinin “8.11” inci maddesi ile döner sermaye bütçesinden ödenebilecek harcama kalemlerinin sayma yoluyla belirlenmiş olduğu, bu genelge ile söz konusu kalemler dışındaki harcamaların genel bütçeden yapılması ve döner sermaye bütçesinin kullanılmaması, böylece genel bir prensip olarak harcama yönetiminde mali disiplinin sağlanmasının amaçlanıldığı,

Kurum döner sermaye kaynaklarının kullanımı ve bunlara ilişkin iş ve işlemlerinin mer’i mevzuata uygun bir şekilde yürütüldüğü, buna göre ilgili mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde oluşturulan Kurum döner sermaye işletmelerinin birinci basamak sağlık hizmet sunumuna yönelik gelir-gider takibi, tahsil vb faaliyetlerine devam etmesi gerektiği, ayrıca bu hususun, Sayıştay’a, Maliye Bakanlığına ve TBMM’ne hesap verme açısından herhangi bir olumsuz durum oluşturmadığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum'a bağlı döner sermaye işletmeleri 209 sayılı Kanun ve bu Kanun'a göre düzenlenen yönetmeliklere tabi olarak faaliyetlerini sürdürüyor olsa da, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12 nci maddesinde belirtilen bütçe türleri arasında sayılmadığı gibi, yine aynı Kanun'un "Bütçe ilkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinde yer alan , bütçelerin ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamayacağı; kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca, 09.05.2016 tarih ve 2016/1 sayılı "Mali Yönetim Uygulamaları" genelgesinde sayılan gider kalemleri dışında bir harcama yapılmadığı, genelgede belirtilen kalemler dışındaki diğer harcamaların genel bütçeden yapılmasının amaçlandığı ifade edilmiş olsa da, bazı harcamaların genel bütçeden yapılması gerekirken, döner sermaye bütçeleri aracılığıyla yapıldığı görülmektedir. Bulguda da yer aldığı üzere, “Fiziksel aktiviteyi teşvik projesi 2015- 2018” kapsamında gerçekleştirilen bisiklet alımları, gider anlamında genel bütçe ile döner sermaye bütçesinin iç içe geçtiğini ve ikili bir yapının oluştuğunu göstermektedir.

Bu nedenlerle, iki başlı bütçe anlayışına son verilmesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne hesap verilebilirliği sağlama açısından, merkezi yönetim bütçesinin esas alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

Gelir Tablosu

	Gelir Kalemleri	Önceki Dönem	Cari Donem	Cari Donem - Önceki Dönem	Önceki Donem %	Cari Dönem %
A	BRÜT SATIŞLAR	1352549770,95	1680458888,71	327909117,76	1,02	1,02
1	600 YURT İÇİ SATIŞLARI HESABI	510929595,88	563728997,39	52799401,51	0,39	0,34
2	601 YURTDIŞI SATIŞLAR HESABI	18549,50	0,00	-18549,50	0,00	0,00
3	602 DİĞER GELİRLER HESABI	841601625,57	1116729891,32	275128265,75	0,64	0,68
B	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	-31156651,47	-35745721,93	-4589070,46	-0,02	-0,02
1	610 SATIŞTAN İADELER (-) HESABI	-6998732,80	-4494161,82	2504570,98	-0,01	0,00
2	611 SATIŞ İSKONTOLARI (-) HESABI	0,00	-926,52	-926,52	0,00	0,00
3	612 DİĞER İNDİRİMLER (-) HESABI	-24157918,67	-31250633,59	-7092714,92	-0,02	-0,02
C	NET SATIŞLAR	1321393119,48	1644713166,78	323320047,30	1,00	1,00
D	SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	-1254554640,51	-1435750894,99	-181196254,48	-0,95	-0,87
1	622 SATILAN HİZMET MALİYETİ (-) HESABI	-1254335945,12	-1435373673,16	-181037728,04	-0,95	-0,87
2	623 DİĞER SATIŞLARIN MALİYETİ (-) HESABI	-218695,39	-377221,83	-158526,44	0,00	0,00
E	BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	66838478,97	208962271,79	142123792,82	0,05	0,13
F	FAALİYET GİDERLERİ (-)	-65470035,32	-108533964,53	-43063929,21	-0,05	-0,07
1	630 ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME GİDERLERİ (-) HESABI	-177000,00	-295000,00	-118000,00	0,00	0,00
2	631 PAZARLAMA SATIŞ VE DAĞITIM GİDERLERİ (-) HESABI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	632 GENEL YÖNETİM GİDERLERİ GİDERLERİ (-) HESABI	-65293035,32	-108238964,53	-42945929,21	-0,05	-0,07
G	FAALİYET KARI VEYA ZARARI	1368443,65	100428307,26	99059863,61	0,00	0,06
H	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	45516573,76	49811936,02	4295362,26	0,03	0,03
1	642 FAİZ GELİRLERİ HESABI	3488007,71	2938333,12	-549674,59	0,00	0,00
2	644 KONUSU KALMAYAN KARŞILIKLAR HESABI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	645 MENKUL KIYMET SATIŞ KARLARI HESABI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	646 KAMBIYO GELİRLERİ HESABI	1,02	1904,38	1903,36	0,00	0,00
5	647 REESKONT FAİZ GELİRLERİ HESABI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	649 DİĞER OLAĞAN GELİR VE KARLAR HESABI	42028565,03	46871698,52	4843133,49	0,03	0,03
I	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	-1054145,79	-80423607,49	-79369461,70	0,00	-0,05
1	654 KARŞILIK GİDERLERİ HESABI (-)	0,00	-2866191,42	-2866191,42	0,00	0,00
2	655 MENKUL KIYMET SATIŞ ZARARLARI HESABI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	656 KAMBIYO ZARARLARI HESABI (-)	-183,74	-1019,44	-835,70	0,00	0,00
4	657 REESKONT FAİZ GİDERLERİ HESABI (-)	0,00	-2613,95	-2613,95	0,00	0,00
5	659 DİĞER OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR HESABI (-)	-1053962,05	-77553782,68	-76499820,63	0,00	-0,05
J	OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	45830871,62	69816635,79	23985764,17	0,03	0,04
K	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	18246977,27	14258792,82	-3988184,45	0,01	0,01
1	671 ÖNCEKİ DÖNEM GELİR VE KARLARI HESABI	1177907,43	46800,00	-1131107,43	0,00	0,00
2	679 DİĞER OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR HESABI	17069069,84	14211992,82	-2857077,02	0,01	0,01
L	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	-25998476,47	-70564214,41	-44565737,94	-0,02	-0,04
1	680 ÇALIŞMAYAN KISIM GİDER VE ZARARLARI HESABI (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	681 ÖNCEKİ DÖNEM GİDER VE ZARARLARI (-) HESABI	-1988890,99	-2667549,65	-678658,66	0,00	0,00
3	689 DİĞER OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-) HESABI	-24009585,48	-67896664,76	-43887079,28	-0,02	-0,04
M	DÖNEM NET KARI/ZARARI	38079372,42	13511214,20	-24568158,22	0,03	0,01
1	690 DÖNEM KARI VEYA ZARARI HESABI	38079372,42	13511214,20	-24568158,22	0,03	0,01
2	691 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	692 DÖNEM KARI NET KARI VEYA ZARARI HESABI	38079372,42	13511214,20	-24568158,22	0,03	0,01
N	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	38079372,42	13511214,20	-24568158,22	0,03	0,01
O	DÖN. KARI VERGİ VE DİĞ. YAS. YÜK. KARŞ. (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
P	DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	38079372,42	13511214,20	-24568158,22	0,03	0,01

Bilanço

T.C. Sayıştay Başkanlığı

AKTİF (VARLIKLAR)	Önceki Dönem	Cari Dönem	PASİF (KAYNAKLAR)	Önceki Dönem	Cari Dönem
1 DÖNEN VARLIKLAR	266848756.24	247893059.07	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	90219179.30	97870208.80
10 HAZİR DEĞERLER	18254796.78	27528097.66	30 MALİ BORÇLAR	0.00	0.00
100 KASA HESABI	1019.45	6899.48	303 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00
101 ALINAN ÇEKLER HESABI	0.00	0.00	302 TİCARİ BORÇLAR	46875638.11	43997932.22
102 BANKALAR HESABI	19357088.34	28523989.42	320 SATICILAR HESABI	43447142.53	39254374.91
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI	-1136395.01	-1029030.24	326 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	3428495.58	4731368.60
105 DÖVİZ HESABI	0.00	0.00	329 DİĞER TİCARİ BORÇLAR HESABI	0.00	12188.71
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0.00	0.00	33 DİĞER BORÇLAR	2303736.50	5634406.44
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	33084.00	26239.00	335 PERSONELE BORÇLAR HESABI	338032.18	2269585.84
11 MENKUL KIYMETLER	0.00	0.00	336 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	1965704.32	3364820.60
112 KAMU KESİMİ TAHVİL, SENET VE BONOLARI HESABI	0.00	0.00	337 SGK'dan İşletmeler Adına Gelen Paralar Hesabı	0.00	0.00
118 DİĞER MENKUL KIYMETLER HESABI	0.00	0.00	34 ALINAN AVANSLAR	583.00	509491.57
119 MENKUL KIYMETLER DEĞER DÜŞÜKLÜĞÜ KARŞILIKLARI	0.00	0.00	340 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	583.00	508877.74
12 TİCARİ ALACAKLAR	179889723.59	143837266.95	349 ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	0.00	613.83
120 ALICILAR HESABI	178644463.65	142988798.88	35 YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞLERİ	0.00	0.00
121 ALACAK SENETLERİ HESABI	0.00	0.00	350 YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞ BE	0.00	0.00
122 ALACAK SENETLERİ REESKONTU HESABI (-)	0.00	0.00	358 YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞ BE	0.00	0.00
123 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	43383.51	23588.00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	40992402.56	47711710.15
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	511520.79	815532.60	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	24190997.23	28162495.70
127 DİĞER TİCARİ ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	347754.77	221373.53
128 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR HESABI	690355.64	2875538.89	362 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ	5891815.85	6512954.95
129 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	-2866191.42	363 ÖDENECEK DÖNER SERMAYE KATKI PAYLARI HESABI	10140696.16	12479051.92
13 DİĞER ALACAKLAR	4122050.49	2863853.49	366 MERKEZ HİSSESİ HESABI	0.00	0.00
134 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	1430000.00	603000.00	368 VADESİZ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ YATIRIMLAR HESABI	0.00	0.00
135 PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	1443855.46	1441288.17	369 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	421138.55	335834.05
136 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	1248195.03	819565.32	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0.00	0.00
138 ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	370 DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜKLERİ	0.00	0.00
139 ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	371 DÖNEM KARININ PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE DİĞER VERGİLERİ HESABI	0.00	0.00
15 STOKLAR	39568788.57	44531041.81	372 KIDEM TAZİNATI KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	39453343.89	44420833.47	373 MALİYET GİDERLERİ KARŞILIĞI HESABI	0.00	0.00
151 YARI MAMULLER - ÜRETİM HESABI	0.00	0.00	379 DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	0.00	0.00
152 MAMULLER HESABI	0.00	0.00	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0.00	0.00
153 TİCARİ MALLAR HESABI	0.00	0.00	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	0.00	0.00
157 DİĞER STOKLAR HESABI	115444.68	110208.34	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0.00	0.00
158 STOK DEĞER DÜŞÜKLÜĞÜ KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	46819.13	16668.42
159 VERİLEN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	0.00	0.00	391 HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0.00	0.00
179 TAŞERONLARA VERİLEN AVANSLAR	0.00	0.00	393 MERKEZ VE ŞUBELER CARİ HESABI	0.00	0.00
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	25013396.81	29132798.16	397 SAYIM VE TESELLÜM FAZLALARI HESABI	0.00	0.00
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	25013396.81	29132798.16	399 DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	46819.13	16668.42
181 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	0.00	0.00	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0.00	0.00
182 SAĞLIK KURUMLARI ARASI HİZMET ALIM GİDERLERİ	0.00	0.00	40 MALİ BORÇLAR	0.00	0.00
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	0.00	0.00	403 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0.00	0.00	42 TİCARİ BORÇLAR	0.00	0.00
191 İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0.00	0.00	420 SATICILAR HESABI	0.00	0.00
193 PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	0.00	0.00	426 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0.00	0.00
195 İŞ AVANSLARI HESABI	0.00	0.00	429 DİĞER TİCARİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00
196 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0.00	0.00	43 DİĞER BORÇLAR	0.00	0.00
197 SAYIM VE TESELLÜM NOKSANLARI HESABI	0.00	0.00	436 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00
198 DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	0.00	0.00
199 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	44 ALINAN AVANSLAR	0.00	0.00
2 DURAN VARLIKLAR	84445733.12	124563674.99	440 ALINAN SİPARİŞ AVANSLARI HESABI	0.00	0.00
22 TİCARİ ALACAKLAR	268181.32	419343.58	449 ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	0.00	0.00
220 ALICILAR HESABI	0.00	0.00	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0.00	0.00
221 ALACAK SENETLERİ HESABI	0.00	0.00	472 KIDEM TAZİNATI KARŞILIĞI HESABI	0.00	0.00
222 ALACAK SENETLERİ REESKONTU HESABI (-)	0.00	0.00	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0.00	0.00
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	268181.32	419343.58	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	0.00	0.00
227 DİĞER TİCARİ ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0.00	0.00
229 ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	5 ÖZ KAYNAKLAR	261075310.06	274586524.26
23 DİĞER ALACAKLAR	0.00	0.00	50 ÖDENMİŞ SERMAYE	43082385.55	43082385.55
234 İŞLETMELER ARASI MALİ BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	500 SERMAYE HESABI	43082385.55	43082385.55
235 PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	501 ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	0.00	0.00
236 DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	0.00	0.00	52 SERMAYE YEDEKLERİ	27273.53	27273.53
239 ŞÜPHELİ DİĞER ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	522 MADDİ DURAN VARLIKLAR YENİDEN DEĞERLEME YEDEKLERİ	27273.53	27273.53
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	0.00	0.00	54 YEDEKLER	0.00	0.00
248 DİĞER MALİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00	549 ÖZEL FONLAR HESABI	0.00	0.00
249 DİĞER MALİ DURAN VARLIKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00	57 GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	180271840.64	225001200.83
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	81611885.61	123976053.90	570 GEÇMİŞ YILLAR KARLARI HESABI	180271840.64	225001200.83
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	78000.00	78000.00	58 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-385562.08	-7035549.85
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	0.00	0.00	580 GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-385562.08	-7035549.85
252 BİNALAR HESABI	0.00	0.00	59 DÖNEM NET KARI/ZARARI	38079372.42	13511214.20
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	91093063.37	145103006.69	590 DÖNEM NET KARI HESABI	38079372.42	13511214.20
254 TAŞITLAR HESABI	1826875.15	4850330.26	591 DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	0.00	0.00
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	124180311.92	147056776.69			
256 DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00			
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-135566364.83	-173112059.74			
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	0.00	0.00			
259 VERİLEN AVANSLAR HESABI	0.00	0.00			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	2087162.11	0.00			
260 HAKLAR HESABI	378436.82	404074.90			
267 DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	3645256.11	4080547.23			
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1936530.82	-4484622.13			
269 VERİLEN AVANSLAR HESABI	0.00	0.00			
27 ÖZEL TÜKENMEYE TABİ VARLIKLAR	0.00	0.00			
271 ARAMA GİDERLERİ HESABI	0.00	0.00			
272 HAZIRLIK VE GELİŞTİRME GİDERLERİ HESABI	0.00	0.00			
278 BİRİKMiŞ TÜKENME PAYLARI HESABI (-)	0.00	0.00			
279 VERİLEN AVANSLAR HESABI	0.00	0.00			
28 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0.00	0.00			
280 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	0.00	0.00			
281 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	0.00	0.00			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	478504.08	168277.51			
293 GELECEK YILLAR İHTİYACI STOKLAR HESABI	0.00	0.00			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	1404052.75	2754091.25			
295 PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	0.00	0.00			
297 DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0.00	0.00			
298 STOK DEĞER DÜŞÜKLÜĞÜ KARŞILIĞI HESABI (-)	0.00	0.00			
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-925548.67	-2585813.74			
AKTİF VARLIKLAR TOPLAMI	351294489.36	372456733.06	PASİF KAYNAKLAR TOPLAMI	351294489.36	372456733.06

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	53
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	53
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	54
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	54
5. GENEL DEĞERLENDİRME	55
6. DENETİM BULGULARI.....	57

1. ÖZET

Bu rapor, Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2014-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2015 yılı Performans Programı,

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu 2015 yılı performans denetimi kapsamında yapılan çalışmalar sonucunda;

- Stratejik Planı'nın beş yıllık dönemi kapsamadığı,
- Stratejik Planın zamanında Kalkınma Bakanlığına Gönderilmediği,
- Stratejik Planda “Hedef-Birim İlişkisi ve Tahmini Bütçe” başlığı altında “Kaynak Tablosu”nun bulunmadığı,
- Stratejik Planda hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun belirtilmediği,
- Performans Programı dönemine ait kurumun insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek istihdam politikalarına yer verilmediği,
- Faaliyet raporunun zamanında yayınlanmadığı,

değerlendirilerek bu hususlar bulgu konusu yapılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun yayımladığı 2014-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında, Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun 2014-2017 dönemine ait Stratejik Planı, 2015 yılı Performans Programı incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Performans Denetimi yukarıda sayılan belgeler üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Türkiye Halk Sağlığı Kurumu 2014-2017 Stratejik Planı, 21.06.2014 tarihi itibarıyla hazırlanmış olup ve 30 Temmuz 2014 tarihinde yayımlanmıştır. Bu nedenle 2014-2017 Stratejik Planı mevcudiyet kriterini karşılamaktadır.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7'nci maddesinin 1'inci bendinde, stratejik planların beş yıllık dönemi kapsadığı hüküm altına alınmıştır. Ancak 2014-2017 yıllarını kapsayacak şekilde dört yıl olarak planlanan Stratejik Plan, 30.07.2014 tarihinde yayınlandığından ,üç buçuk yıllık bir dönemi kapsamaktadır.

Stratejik planda yer alan göstergelerin mevcut durumlarının sayısal olarak belirlenmediği tespit edilmiştir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Mevcut durum tespiti iyi yapılmadığı takdirde, hedef ve gösterge de doğru bir şekilde belirlenemeyecektir. Mevcut durum ölçülmeden 5 yıl sonrasında ulaşılması hedeflenen düzeylerin sağlıklı şekilde belirlenemeyeceği değerlendirilmektedir. Hedefler ve göstergeler tanımlandıktan sonra, bunların sayısal olarak tespit edilmemesinin, stratejik plan için önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Stratejik Planda Kılavuz'da öngörülen Durum Analizi, Kuruluşun Geleceğe Bakışı, Maliyetlendirme, İzleme ve Değerlendirme başlıkları yapılarına genel olarak uyulduğu görülmüştür. Ancak Kılavuz'a göre "Maliyetlendirme" bölümünde Maliyet Tablosu (Tablo 4) ile Kaynak Tablosu (Tablo 5) yer almalıdır. Stratejik Planda "Hedef-Birim İlişkisi ve Tahmini Bütçe" başlığı altında "Maliyet Tablosu" yer almakla birlikte "Kaynak Tablosu" bulunmamaktadır.

Kılavuz'da, Maliyet Tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynakları aşması durumunda daha düşük maliyetli stratejiler seçilmesi, hedeflerin küçültülmesi, amaç ve hedeflerin zamanlamasının değiştirilmesi veya amaç ve hedeflerin önceliklendirilerek bazı amaç ve hedeflerden vazgeçilmesi gibi yöntemlerin izlenebileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, stratejik planda kaynak tablosuna yer verilmemesi maliyetler ile tahmin edilen kaynakların kıyaslanamamasına, maliyetlerin kaynakları aşması durumunda amaç ve hedeflere ilişkin yeni düzenleme yapılamamasına neden olmaktadır. Bu itibarla, Stratejik Planda "Kaynak Tablosuna" yer verilmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından 2014 – 2017 dönemi Stratejik Planı esas alınarak “2015 yılı Performans Programı” hazırlanmış ve Ocak 2015 tarihinde yayımlanmıştır.

2015 yılı performans programında; 39 performans hedefi, 117 gösterge ve 156 faaliyet yer almaktadır. Program döneminde faaliyetlerin ve performans hedeflerinin gerçekleştirilmesi için toplam 9.032.829.780 TL kaynak kullanılması öngörülmüştür. Öngörülen toplam 9.032.829.780 TL kaynağın % 67,86’i (6.129.591.000 TL) faaliyetlerle ilişkilendirilirken %32,14’ü (2.903.238.780TL) genel yönetim giderleri başlığı altında toplanmıştır. Bütçe içi kaynağın ise %73,24’ü (5.484.636.000 TL) faaliyetlerle ilişkilendirilmiş %26,75’i (2.003.936.000 TL) genel yönetim giderleri olarak belirlenmiştir.

15 Mart 2016 tarihi itibarıyla, idarece faaliyet raporunun yayınlanmadığı görülmüş olup, bu hususa ilişkin değerlendirme yapılamamıştır.

Kurumca stratejik plan, performans programını hazırlanmış olmasına rağmen, faaliyet raporunun yayımlanmamış olması performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasına ilişkin önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince faaliyet raporunun ilgili mevzuat uyarınca hazırlanıp yayımlanmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: 2014-2017 Stratejik Planı'nın beş yıllık dönemi kapsamaması

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7'nci maddesinin 1'inci bendinde, stratejik planların beş yıllık dönemi kapsadığı hüküm altına alınmıştır. Ancak söz konusu Stratejik Planın 2014-2017 yıllarını kapsayacak şekilde dört yıl olarak planlandığı görülmüştür. Bu nedenle Stratejik Planı zamanlılık kriterini karşılamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Kurumun, 02.11.2011 tarihinde 663 sayılı KHK ile bağlı kuruluş olarak kurulduğu, Kurumun Stratejik Plan çalışmalarının, Bakanlık Stratejik Planının yayımlanmasından sonra başlatıldığı, Bakanlık Stratejik Planında yer alan amaç ve hedeflerin %60'ının Kurum hizmet alanıyla ilgili olması nedeniyle, Kurum 2014-2017 Stratejik Planının, Bakanlık 2013-2017 Stratejik Planıyla aynı dönemi içerecek şekilde dört yıllık olarak hazırlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar Bakanlık Stratejik Planıyla uyumlu olması için Stratejik Planın beş yıllık dönemi kapsamadığı belirtilmişse de; Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7'nci maddesinin 1'inci bendinde, stratejik planların beş yıllık dönemi kapsadığı hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre, stratejik planlar beş yıllık olarak hazırlanmalıdır.

BULGU 2: Performans Göstergelerinde Mevcut Durumun Belirlenmemiş Olması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de, hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulanan seviyenin belirtilmesi gerektiği belirtilmiştir. Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun "neredeyiz?" sorusuna cevap verir. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Mevcut durum tespiti iyi yapılmadığı takdirde, hedef ve gösterge de doğru bir şekilde belirlenemeyecektir.

Stratejik planda yer alan bazı göstergelerin mevcut durumlarının sayısal olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

Örneğin Amaç 1 kapsamındaki “Hedef 1.3: Koruyucu ağız ve diş sağlığı hizmetlerini geliştirerek sürdürmek.”e ilişkin “Diş taraması yapılan ana sınıfı ve birinci kademe 1. Sınıf çocuk (%)” olarak tanımlanan performans göstergesinin mevcut durum bilgisi hanesinde “tespit aşamasında” ifadesine yer verilmiş olup, 2017’de de ise %100 düzeyine ulaşılması hedeflenmiştir.

Amaç 4 kapsamındaki “Hedef 4.2: Aile hekimliği uygulaması kapsamında yer alan hizmet sunucularının ve hizmet alan hasta ve hasta yakınlarının memnuniyet düzeyini yükseltmek”e ilişkin “Birinci basamak sağlık çalışanlarının memnuniyet oranı (%)” olarak tanımlanan performans göstergesinin mevcut durum bilgisi hanesinde “*mevcut durum analizi*” ifadesine yer verilmiş olup, her yıl %2’lik bir artış hedeflenmiştir.

Mevcut durum ölçülmeden 5 yıl sonrasında ulaşılması hedeflenen düzeylerin sağlıklı şekilde belirlenemeyeceği değerlendirilmektedir. Hedefler ve göstergeler tanımlandıktan sonra, bunların sayısal olarak tespit edilmemesinin, stratejik plan için önemli bir eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumun yeni kurulan bir kurum olması ve yapılanma sürecinin devam etmesi dikkate alındığında, bazı performans göstergelerinin mevcut durumlarının planın ilk uygulama yılında yapılacak araştırma çalışmaları ile belirlenmesinin uygun olacağını değerlendirildiği, bu durumun Kalkınma Bakanlığınca da uygun görüldüğü, yeni dönemde hazırlanacak Stratejik Planda bu hususa dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi daha sonra hazırlanacak olan stratejik planda bulgu konusu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki stratejik plan değerlendirmesinde bu husus gözden geçirilecektir.

BULGU 3: Stratejik Planın Zamanında Kalkınma Bakanlığına Gönderilmemesi

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 13’üncü maddesinde; mahallî idareler dışındaki kamu idarelerinin, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın

Ocak ayında Müsteşarlığa (Kalkınma Bakanlığına) göndermesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak 2014-2017 dönemine ait Stratejik Plan, görüş alınmak üzere Kalkınma Bakanlığı'na Ocak 2013'te gönderilmesi gerekirken, 10.03.2014'te gönderilmiştir. 2014-2017 yıllarını kapsayan Stratejik Plan, 30.07.2014 tarihinde yayınlanmıştır. Bu durum göz önüne alındığında, söz konusu Stratejik Plan üç buçuk yıllık bir dönemi kapsamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Kurum Stratejik Plan çalışmalarının, Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın 19.03.2013 tarih ve 16045527/600/908 sayılı yazıları gereği, 02.04.2013 tarih ve 36428 sayılı Başkanlık onayı ile başlatıldığı, bu kapsamda hazırlanan plan 13.03.2014 tarihinde Kalkınma Bakanlığı'na görüşe gönderildiği, Kalkınma Bakanlığı'ndan 10.06.2014 tarihinde alınan görüşler çerçevesinde gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve 06.08.2014 tarih ve 1555 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe konulduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar Stratejik Planın hazırlanma süreci anlatılmışsa da; Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde; mahallî idareler dışındaki kamu idarelerinin, stratejik planlarını değerlendirilmek üzere stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın Ocak ayında Müsteşarlığa (Kalkınma Bakanlığına) göndermesi gerektiği belirtilmiştir. Stratejik Plan, görüş alınmak üzere Kalkınma Bakanlığı'na Ocak 2013'te gönderilmesi gerekirken, 10.03.2014'te gönderilmiştir. Stratejik Planın zamanında yayımlanması için mevzuatta belirtilen tarihlere uyulması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Stratejik Planının Maliyetlendirme Bölümünün, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna Uygun Olmaması

Stratejik Planda Kılavuzda öngörülen Durum Analizi, Kuruluşun Geleceğe Bakışı, Maliyetlendirme, İzleme ve Değerlendirme başlıklandırma yapısına genel olarak uyulduğu görülmüştür. Ancak Kılavuza göre "Maliyetlendirme" bölümünde Maliyet Tablosu (Tablo 4) ile Kaynak Tablosu (Tablo 5) yer almalıdır. Stratejik Planda "Hedef-Birim İlişkisi ve Tahmini Bütçe" başlığı altında "Maliyet Tablosu" yer almakla birlikte "Kaynak Tablosu" bulunmamaktadır.

Kılavuzda, Maliyet Tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynakları

aşması durumunda daha düşük maliyetli stratejiler seçilmesi, hedeflerin küçültülmesi, amaç ve hedeflerin zamanlamasının değiştirilmesi veya amaç ve hedeflerin önceliklendirilerek bazı amaç ve hedeflerden vazgeçilmesi gibi yöntemlerin izlenebileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, stratejik planda kaynak tablosuna yer verilmemesi maliyetler ile tahmin edilen kaynakların kıyaslanamamasına, maliyetlerin kaynakları aşması durumunda amaç ve hedeflere ilişkin yeni düzenleme yapılamamasına neden olmaktadır. Bu itibarla, Stratejik Planda “Kaynak Tablosuna” yer verilmesi gerekmektedir.

Stratejik Planın Kılavuza uygun olarak hazırlanmasının Planın daha kolay izlenmesi ve değerlendirilmesine hizmet edeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2014-2017 Stratejik Planının maliyetlendirme bölümünde hedeflere yönelik maliyetlendirmelerin yapıldığı, söz konusu maliyetlerde genel bütçe, döner sermaye bütçesi ve Dünya Bankası kaynaklarının göz önünde bulundurulduğu, öngörülen maliyetler ile kaynaklar örtüşmekte olduğu ve yeni dönem için hazırlanacak Stratejik Planda “*Kaynak Tablosu*”na yer verileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi daha sonra hazırlanacak olan stratejik planda bulgu konusu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki stratejik plan değerlendirmesinde bu husus gözden geçirilecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Performans Programı dönemine ait kurumun insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek istihdam politikalarına yer verilmemesi.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinin “İnsan Kaynakları” bölümünde; idarenin mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere bu bölümde yer verilmesi gerektiği, ayrıca program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikaların da açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Performans Programının “İnsan Kaynakları” bölümünde kurumun program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek istihdam politikalarına yer verilmemiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi gereğince, Performans Programının “İnsan Kaynakları”

bölümünde kurumun program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek istihdam politikalarına ilişkin bilgilere yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumca ilk defa hazırlanan 2015 yılı performans programında insan kaynaklarına yönelik olarak mevcut durum bilgisi verildiği, Program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek istihdam politikalarının kurumca belirlenmiş olup, Maliye Bakanlığı ile yapılan görüşme sürecinin uzaması nedeniyle 2015 yılı Performans Programına dahil edilemediği, 2016 yılı Performans Programında bu hususa dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi daha sonra hazırlanacak olan performans programında bulgu konusu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki performans programı değerlendirmesinde bu husus gözden geçirilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Faaliyet raporunun zamanında yayınlanmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesi ile üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenleme yükümlülüğü getirilmiştir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır.

Bu raporlarda yer alacak hususları, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı 5018 sayılı Kanunla verilen bu yetkiye dayanılarak "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" ile "Gelir İdaresi Başkanlığı İdare/Birim Faaliyet Raporu Hazırlama Rehberi"ni hazırlamıştır.

Yönetmeliğin "İdare Faaliyet Raporu" başlıklı 11'inci maddesi uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri tarafından faaliyet raporlarının Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanacağı hükme bağlanmıştır.

Ancak, 15 Mart 2016 tarihi itibarıyla, idarece faaliyet raporunun yayınlanmadığı

görülmüş olup, bu hususa ilişkin değerlendirme yapılamamıştır.

Kamu idaresi cevabında; 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesi gereği, 16.12.2015 tarih ve 4013 sayılı yazı ile Harcama Birimlerinin, Birim Faaliyet Raporlarını 22 Ocak 2016 tarihine kadar hazırlamalarının istendiği, harcama birimlerince gönderilen Birim Faaliyet Raporlarının konsolide edilerek şubat ayı sonunda tamamlandığı,

İdare Faaliyet Raporlarında yer alan verilerin güvenilir, tam ve doğru olması ilkesi gereği, bazı gösterge verilerinin şubat sonu itibariyle alınamaması nedeniyle İdare Faaliyet Raporunun Kurum internet sitesinde geç yayımlandığı, 2016 yılı Faaliyet Raporunun yayımlanmasında bu hususa dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında her ne kadar İdare Faaliyet Raporunun, harcama birimlerince gönderilen Birim Faaliyet Raporlarının konsolide edilerek şubat ayı sonunda tamamlandığı belirtilmişse de; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “İdare Faaliyet Raporu” başlıklı 11’inci maddesi uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri tarafından faaliyet raporlarının Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanacağı hükme bağlanmıştır. Ancak yukarıdaki hükme aykırı olarak 01 Nisan 2016 tarihinde İdare Faaliyet Raporunun kurumun internet sitesinde yayımlandığı görülmüştür.

Kamu İdaresi 2016 yılı Faaliyet Raporunun yayımlanmasında bu hususa dikkat edileceğini belirtmiş olup bir sonraki faaliyet raporu değerlendirmesinde bu husus gözden geçirilecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>