



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇERİK

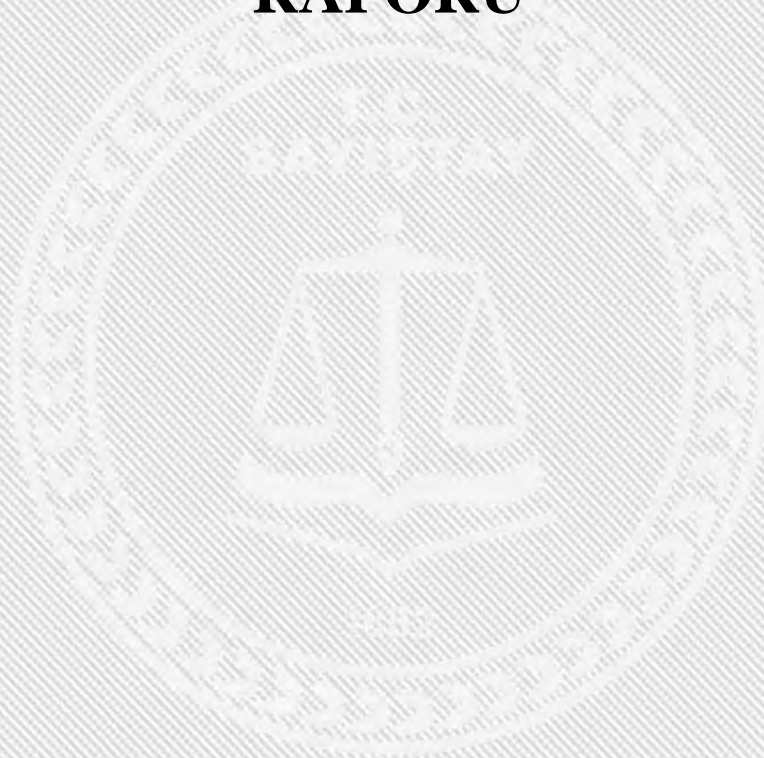
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	72
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT OKULLARI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	92
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI OKUL AİLE BİRLİKLERİ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	105
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖZEL HESAPLARI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	114

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI

2017 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	9
8.	EKLER.....	63

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
FATİH	Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi
GKAS	Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler
KAGEP	Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği Altyapısının Geliştirilmesi Programı
KBS	Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
MEB DÖSE	Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi
MTSK	Motorlu Taşıt Sürücülerini Kursu
ÖSYM	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı
ICTES	Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEFBİS	Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi
TTKB	Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜRKSAT	Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Tablo 3: Büyükşehirlerdeki Öğretmen İhtiyaç ve Fazlalarına İlişkin Veriler

Tablo 4: Öğretmen İhtiyacı ve Fazlasının Yüksek Olduğu İlçeler

Tablo 5: AB ve Uluslararası Kaynaklarla Yürütölen Projelere Ait Vadeli ve Vadesiz Hesaplardaki Tutarlar

Tablo 6: GKAS Kapsamında Yapılan Danışmanlık Hizmet Alımları

TABLÖLAR LİSTESİ

Şekil tablosu ögesi bulunamadı.

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Milli Eğitim Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2017 yılında Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığına 85.048.584.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelerin bütçelerinin % 13,08'ine tekabül etmektedir.

Yılsonu bütçe gerçekleşme rakamlarına bakıldığında toplam ödeneğin 68.003.743.423,69 TL olduğu, bu ödeneğin 5.480.540.958,64 TL'sinin yılsonunda iptal edildiği ve yıl içinde eklenen ve düşülen ödenekler de dikkate alındığında yılsonu gerçekleşen ödeneğin 62.474.755.873,87 TL olduğu görülmüştür. Bakanlık 2017 yılında bütçe uygulama sonuçlarına göre 82.941.318.063,51 TL harcama yapmış olup, bunun 20.466.562.189,64 TL'si ödenek üstü harcamadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Milli Eğitim Bakanlığına taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin yemek gideri olarak 722.084.290,55 TL, özel eğitim öğrencilerinin taşıma gideri olarak 339.184.491,95 TL ve ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 289.000.000,00 TL olmak üzere toplam 1.355.748.782,50 TL kaynak aktarılmış, 1.431.616.383,27 TL harcama yapılmıştır. Söz konusu bu harcamalar Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmekte ve harcanmaktadır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıdaki tabloda belirtmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Bütçe Giderleri Türü	Bütçe Ödenekleri	Yıl Sonu Gerçekleşen Ödenek	Harcama Tutarı	Ödenek Üstü Harcama
01 Personel Giderleri	58.552.662.000,00	38.479.165.381,18	57.059.770.796,08	18.580.605.414,90
02 Sos.Güv.Kur . Prim	8.926.306.000,00	7.019.845.355,39	8.905.444.751,22	1.885.599.395,83

Giderleri				
03 Mal ve Hizmet Alımları	8.106.505.000,00	8.641.079.208,64	8.641.419.104,56	339.895,92
05 Cari Transferler	2.202.960.000,00	2.232.078.927,14	2.232.078.927,14	0,00
06 Sermaye Giderleri	7.237.121.000,00	5.855.313.534,66	5.855.331.017,65	17.482,99
07 Sermaye Transferleri	23.030.000,00	247.273.466,86	247.273.466,86	0,00
TOPLAM	85.048.584.000,00	62.474.755.873,87	82.941.318.063,51	20.466.562.189,64

2017 yılında Bakanlık bütçesinden yapılan harcamaların bütçe gideri türleri itibariyle dağılımına bakıldığında % 68,80'i personel giderleri ve % 10,74'ü sosyal güvenlik kurumu prim giderleri olmak üzere toplamda % 79,54'ünün personele yönelik harcamalardan oluştuğu görülmektedir. Bütçe giderlerinin % 10,42'si mal ve hizmet alımları, % 7,06'sı ise sermaye giderleri için harcanmıştır.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Bütçe Giderleri Türü	2016		2017	
	Harcama	Oranı (%)	Harcama	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	52.252.293.631,76	70,61	57.059.770.796,08	68,80
02 Sos.Güv.Kur. Prim Giderleri	8.121.978.143,64	10,98	8.905.444.751,22	10,74
03 Mal ve Hizmet Alımları	8.078.855.772,17	10,92	8.641.419.104,56	10,42
05 Cari Transferler	1.851.845.635,35	2,50	2.232.078.927,14	2,69
06 Sermaye Giderleri	3.471.294.410,25	4,69	5.855.331.017,65	7,06
07 Sermaye Transferleri	223.696.778,78	0,30	247.273.466,86	0,30
TOPLAM	73.999.964.371,95	100,00	82.941.318.063,51	100,00

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık 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 esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

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

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde,

uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

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 ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327 nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda 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,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Bakanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

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 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.

Denetim çalışmaları sırasında; Bakanlığın merkez teşkilatına dahil birimler ile 9 ayrı il ve 12 ilçe milli eğitim müdürlükleri muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmazların Envanter ve Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması

Bakanlığa tahsis edilen taşınmazlara ilişkin envanter ve kayıt işlemlerinin ve bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının tamamlanmadığı ve söz konusu taşınmazların Bakanlığın mali tablolarında tam olarak yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde; taşınmaz ve hakların, kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar olarak tanımlandığı, 5 inci maddesinde; kayıt işlemlerinin, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere

kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı, 7 nci maddesinde; tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6'daki Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılacağı, Geçici 1 inci maddesinde ise, söz konusu taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden tamamlanarak ilgili form ve icmal cetvellerine kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce kaydedileceği, muhasebe birimlerince 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarına alınacağı, Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 130, 131 ve 132 nci maddelerinde, tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre nasıl kayıt edileceği düzenlenmiş ve bu düzenlemeye paralel olarak Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 172, 174 ve 176 ncı maddelerinde ise, kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin, tahsis işlemini muhasebe kayıtlarına nasıl alacağı belirtilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakılmaktadır. Adına tahsis yapılan idarenin kullanımına bırakılan kamu kaynaklarının tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin ilgili kamu idaresince muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla Bakanlığa tahsis edilen taşınmazlara ilişkin envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanarak, söz konusu taşınmazların Bakanlığın mali tablolarında tam ve doğru olarak yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımıza tahsisli taşınmazların envanterinin oluşturulmasına yönelik çalışmalara 2015 yılında başlanmış, 2016 yılında bu envanterin oluşturulmasına yönelik envanter toplama ihaleleri yapılmıştır. 2016 yılında merkezi bütçeden müşavirlik hizmetleri için İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığına 60.000.000,00 TL ödenek ayrıldığı ancak İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığının mevcut devam eden müşavirlik hizmetleri de dikkate alındığında Türkiye genelinde yapılacak envanter toplama çalışması için yeterli ödenek bulunmadığı görülmüştür. Bu nedenle bütçe imkânları (bütçe kısıtı) göz önüne alınarak ihaleler Türkiye genelinde 19 il için gerçekleştirilmiştir.

2017 yılı sonu itibari ile 19 il için envanter toplama işleri tamamlanmış ve toplanan taşınmaz envanteri (konum bilgisi, mülkiyet durumu, tahsis durumu, m² bilgisi, imar durumu

vb.) veritabanına aktarılmıştır. Bilgilerin sunumu ile ilgili olarak, 19 ile ait taşra teşkilatımız personeli ile toplantılar düzenlenerek gerekli bilgilendirmeler yapılmıştır.

Bakanlığımıza ayrılmış, Türkiye genelinde yaklaşık 180.000 taşınmaz olduğu tahmin edilmektedir. Bakanlığımızca yapılan çalışmalar ile 19 ilde 74.381 taşınmazın tespiti yapılarak bu taşınmazlara ait envanter toplama çalışmaları tamamlanmıştır.

Kalan 62 ilde bulunan taşınmazların tespiti ve envanter toplama çalışmalarının 2018 yıl sonu itibari ile tamamlanması planlanmaktadır. Bu çalışmanın tamamlanması ile birlikte Türkiye genelinde Bakanlığımıza ayrılmış tüm taşınmazlar tespit edilmiş ve bunlara ait envanter elde edilmiş olacaktır.

Taşınmazların kaydının “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin” 7 nci maddesi “Ek 6 daki Sınırlı Aynı Haklar İle Kişisel Haklar ve Tahsis Formu” na uygun olarak tutulması ve aynı formatta raporlama oluşturulmasına yönelik de modül çalışmalarına başlanmış olup bu hususta 19 ildeki taşra teşkilatı personelinin de katılımıyla sisteme giriş yapılmaya başlanacaktır. 62 ildeki envanter toplama çalışmasının tamamlanmasıyla birlikte, Türkiye genelinde taşınmaz envanter ve kayıt işlemleri hızlı bir şekilde oluşturulacaktır.”

denilmiştir.

Sonuç olarak taşınmazların ilgili düzenlemeler çerçevesinde kaydedilmesi ve raporlanmasına yönelik çalışmaların başlatıldığı ve Türkiye genelinde taşınmaz envanter ve kayıt işlemlerinin hızlı bir şekilde oluşturulacağı ifade edilmişse de; söz konusu çalışmaların taşınmazların Bakanlığın cari yıl mali tablolarında tam ve doğru olarak yer almasını sağlayacak düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. Bakanlığın mali tablolarının tam, doğru ve güvenilir bilgi sunabilmesi için tüm taşınmazların envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanarak mali tablolarında yer alması sağlanmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Eğitim Bakanlığının 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Avrupa Birliği ve Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklarla Yürütülmekte Olan Projelerin Kayıt, Takip ve Muhasebe İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması

Bakanlığın merkez ve taşra birimlerince Avrupa Birliği ve uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütülen projelere ilişkin olarak;

- Bakanlığın merkez birimleri ile il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerince yürütülen bazı projelere ait muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmadığı,
- Projelere ilişkin banka hesaplarının Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine uygun açılmadığı,
- Projelerde kullanılan vadeli hesapların muhasebe birimi dışında açıldığı,
- Avans işlemlerinin ilgili yönetmeliğe uygun yapılmadığı,
- Projelere ait banka hesaplarından muhasebe birimi dışında işlem yapıldığı,
- Taşra teşkilatı tarafından yürütülmekte olan projelerin Bakanlıkça izlenmediği,

tespit edilmiştir.

a) Projelerin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Yapılmaması

Bakanlığın merkez teşkilatı ve il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerince Avrupa Birliği ve uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütülmekte olan bazı projelerin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibe niteliğindeki tutarların uluslararası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesinin, 27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik uyarınca yapılması gerekmektedir. Söz konusu Yönetmelik ile kamu idarelerince ilgili projelerin ve bu projelerde kullanılan hesap ve

işlemlerin; devlet muhasebe sistemi içerisinde muhasebeleştirilmesi, kamu idaresi hesapları içerisinde raporlanması, izlenmesi ve farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliğinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Yönetmelik uyarınca, proje sözleşmesi yürürlüğe girdiğinde, proje yürütücüsü tarafından, muhasebe hizmetlerini yürütecek muhasebe birimine müracaat edilerek bir proje numarası alınması gerekmektedir. Bunun yanı sıra proje hesabını tutan muhasebe birimi tarafından her proje için banka nezdinde özel hesap açtırılmalı ve projeye yönelik her türlü harcama, proje yürütücüsünün vereceği talimat üzerine proje özel hesaplarını tutan muhasebe birimi tarafından bu banka hesabından yapılmalıdır. Projeye ait her türlü mali işlemlerin de muhasebe birimi tarafından yönetmeliğe uygun şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü ve Özel Eğitim ve Rehberlik Genel Müdürlüğü tarafından UNICEF ile birlikte çalışılan ve doğrudan nakit transferine dayalı hibelerle gerçekleştirilen projeler ile il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ve diğer birimlerce Avrupa Birliği fonları ile yürütülmekte olan projeler için muhasebe biriminden proje numarası alınmadığı, banka hesaplarının muhasebe birimi tarafından açtırılmadığı ve muhasebeleştirme işlemlerinin Yönetmelikte sayılan esaslara uygun olarak muhasebe birimi aracılığı ile yapılmadığı görülmektedir.

Bu şekilde muhasebe birimi tarafından muhasebeleştirilmeyen projelerin iç kontrol sürecine tabi tutulmaması ve Bakanlığın mali tablolarında yer almaması, mali yönetim sisteminin genel ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Avrupa Birliği ve uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütmekte olan projelerin anılan yönetmelik hükümleri uyarınca muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

b) Projelere İlişkin Banka Hesaplarının Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğine Uygun Açılmaması

Bazı projelere ilişkin banka hesaplarının, 08.12.2016 tarih ve 29912 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde belirtilen esaslara uygun olarak Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) veya muhabiri olan bankada açılmadığı görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde “*Dış alımlar veya yurt dışından temin edilen krediler nedeni ile döviz cinsinden ödeme veya yükümlülükleri olması ve/veya Avrupa Birliği*

tarafından sağlanan ve döviz cinsinden izlenmesi gereken hibe anlaşmaları ile çeşitli faaliyetler kapsamında uluslararası örgütler tarafından hesaplarına döviz cinsi aktarım yapılması durumunda sadece bu işlemlerle sınırlı olmak ve anlaşmalardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla TCMB veya muhabiri olan bankada vadeli veya vadesiz döviz tevdiat hesabı açtırır.” denilmektedir.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik ve Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği uyarınca, her proje için muhasebe birimi tarafından anılan Tebliğde belirtilen bankalar nezdinde özel hesap açtırılması gerekmektedir.

Ancak bazı projeler için Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine aykırı olarak TCMB veya yurtiçi muhabiri olan Ziraat Bankası dışındaki bankalarda hesap açtırıldığı tespit edilmiştir. Örneğin, Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen Suriyeli Öğrencilerin Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi (PICTES), Yetişkin Öğrenciler İçin Rehberlik ve Oryantasyon Projesi (GOAL) ve İş Karşılığı Ücret Projesi; İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen Eğitim Altyapısının Güçlendirilmesi Projesi, Kriz Zamanında Herkes İçin Eğitim-I Projesi, Yeni Zelanda hibesi ile yürütülen proje ve Kriz Zamanında Herkes İçin Eğitim-II Projesi; Temel Eğitim Genel Müdürlüğü ve Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen UNICEF projeleri, Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen Engelli Bireylerin Geliştirilmesi Projesi için TCMB veya yurtiçi muhabiri olan Ziraat Bankası dışında, Vakıfbank ve Halkbank şubelerinde hesap açılmıştır.

Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütülen projeler için Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak TCMB veya yurtiçi muhabiri olan Ziraat Bankasında hesap açılması gerekmektedir.

c) Projelerde Kullanılan Vadeli Hesapların Muhasebe Birimi Dışında Açılması

Bakanlıkta yürütülmekte olan bazı projelerde muhasebe birimi tarafından açtırılan, kontrol edilen, takibi yapılan hesaplarla birlikte muhasebe birimi tarafından açtırılmayan ve işlemleri muhasebe birimince gerçekleştirilmeyen vadeli hesapların da kullanıldığı görülmüştür.

İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen projelere ve Hayat Boyu Öğrenim Genel Müdürlüğünce yürütülen PICTES projesine ilişkin muhasebe birimince proje numarası

alınarak banka hesabı açtırılmış olup muhasebe işlemleri muhasebe birimince gerçekleştirilmektedir.

Bu şekilde muhasebe birimince açtırılmış olan vadesiz hesabın yanı sıra nema elde etmek için ilgili birimler tarafından vadeli hesapların da açılmış olduğu görülmektedir. Bu durumda muhasebe birimince yalnızca vadesiz hesapların kaydı tutulmakta, vadeli hesaplardaki tutarların muhasebe kayıt ve takibi yapılamamaktadır. Uygulamada, açılmış olan vadeli hesaptan vadesiz hesaplara ihtiyaç kadar bir meblağ aktarılmakta; muhasebe kayıtları bu tutarlara ilişkin işlemlerin muhasebesi ile sınırlı kalmaktadır. Ayrıca, vadeli hesaplardan elde edilen bu faizler de muhasebe kayıtlarına yansımamaktadır. Dolayısıyla projelerin banka hesaplarına ilişkin mali tablolarda yer alan tutarlar gerçek durumu göstermemektedir. Vadesiz hesaba ilişkin iş ve işlemler muhasebe birimi tarafında Yönetmeliğe uygun olarak yapılırken, muhasebe birimi tarafından açılmayan vadeli hesaplarda ise işlemler projeyi yürüten Bakanlığın ilgili birimince yapılmakta ve muhasebe birimi devre dışı kalmaktadır.

Söz konusu projelere ait 2017 yılı sonu itibari ile vadeli ve vadesiz hesaplardaki tutarlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 5: AB ve Uluslararası Kaynaklarla Yürütülen Projelere Ait Vadeli ve Vadesiz Hesaplardaki Tutarlar

Proje Yürütücüsü Birim ve Proje Adı	Hesabın Açıldığı Banka	Hesap Türü	Bakiye
İnşaat Emlak Dai. Bşk. Eğitim Altyapısının Güçlendirilmesi Projesi	Vakıfbank	Vadeli*	12.378.735,74 Avro
		Vadesiz*	1,1 Avro
İnşaat Emlak Dai. Bşk. Kriz Zamanlarında Herkes İçin Eğitim II Projesi	Vakıfbank	Vadeli*	13.970.334,36 Avro
		Vadesiz*	15.165.542,53 Avro
İnşaat Emlak Dai. Bşk. Kriz Zamanlarında Herkes İçin Eğitim I Projesi	Vakıfbank	Vadeli*	13.291.902,90 Avro
		Vadesiz*	4,90 Avro
Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi	Vakıfbank	Vadeli*	2.651.749,34 Avro
		Vadesiz*	169.926.937,22 Avro*
		Vadesiz	614.052,22 TL

(PİCTES)**			
------------	--	--	--

* Vadesiz hesaplar muhasebe birimince açılan ve muhasebe sisteminde yer alan; vadeli hesaplar ise muhasebe birimi dışında açılan ve muhasebe sistemine dahil edilmeyen tutarlara ilişkindir.

** 22.01.2018 tarihinde vadesiz hesaptaki 127.178.093,93 Avro vadeli hesaba aktarılmıştır.

Yukarıdaki tabloda gösterildiği üzere, İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığında 39.640.973,00 Avro, Hayat Boyu Öğrenim Genel Müdürlüğünde ise 2.651.749,34 Avro ve 614.052,22 TL muhasebe kayıtlarında yer almamış ve Bakanlığın mali tablolarında gösterilmemiştir.

Bu itibarla, yürütülen projeler için açılan vadeli hesapların da muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve Bakanlığın mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

ç) Avans İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Yapılmaması

Bakanlıkça yürütülen projeler için verilen avanslarda mahsup süresinin belirlenmediği görülmüştür.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik'te avans ve ödeme limitlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Anılan Yönetmelikte, proje kapsamında verilecek avanslar ve yapılacak ödemelerin proje yürütücüsünün talimatı çerçevesinde sınırlamaya tabi olmaksızın yapılacağı, mal veya hizmet alımı için verilecek avansların proje mutemedine verileceği ifade edilmektedir. Yönetmeliğe göre mutemet görevlendirilirken, mal veya hizmetin ne kadar süre içinde alınacağı ve avansın hangi süre içinde mahsup edileceğinin de belirtilmesi gerekmektedir.

Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte olan PİCTES Projesi kapsamında proje mutemedine, 21 Kasım – 2 Aralık 2016 tarihleri arasında yapılacak olan Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonlarının Desteklenmesi kapsamında göreve alınacak olan öğretmen adaylarının hizmet içi eğitimi ile ilgili masraflarının ödenmesi amacıyla 01.12.2016 tarihinde 6.206.256,01 TL avans verildiği, ancak söz konusu avans ile ilgili olarak muhasebe işlem fişi ekinde yer alan mutemet onay belgesinde avansın hangi süre içinde mahsup edileceğine ilişkin olarak herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmektedir.

Harcamaya ilişkin kanıtlayıcı belgeler muhasebe birimine verildiğinde, harcama tutarı

mahsup edilerek avansın kapatılması gerekirken; söz konusu avansın mahsubuna ilişkin olarak 2017 yılı sonu itibariyle herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Proje uygulamalarında avans verilirken, mahsup tarihinin önceden belirlenmesi ve mahsup işleminin belirlenen süre içerisinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

d) Projelere Ait Banka Hesaplarından Muhasebe Birimi Dışında İşlem Yapılması

Bakanlığın Avrupa Birliği ve uluslararası fonlardan sağladığı kaynaklarla yürütmekte olduğu projelere ilişkin banka hesaplarından muhasebe birimi dışındaki kişilerin talimatları ile işlem yapıldığı görülmüştür.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik uyarınca projelere yönelik her türlü harcamanın proje yürütücüsünün vereceği talimat üzerine muhasebe birimi tarafından ilgili banka hesabından yapılması gerekmektedir.

Ayrıca, Yönetmeliğe göre proje yürütücüsü, harcamaların proje şartları ve amaçlarına uygun, etkin ve verimli olarak kullanılmasından, kamu idaresine ve kaynağı sağlayan kuruluşa hesabını vermekten, proje kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmamasından doğacak her türlü zararın tazmininden sorumlu tutulmuştur.

Avrupa Birliği tarafından finanse edilen PICTES Projesi kapsamında kullanılan banka hesabından 01.12.2016 tarihinde Genel Müdürün talimatıyla 2.000.000,00 Avro, proje için açılan Türk Lirası hesabına aktarılmıştır. Aktarılan tutardan 1.713.143,80 Avro için avans açılarak harcama yapılmış, kalan 296.856,20 Avro karşılığı 1.081.743,99 TL ise 21.08.2017 tarihine kadar projenin TL hesabında beklemiştir. Söz konusu tutar anılan tarihte dövize çevrilerek 262.145,64 Avro olarak projenin saymanlıkta takip edilen banka hesabına aktarılmıştır. Fakat bu süreçte döviz fiyatındaki artışlar sonucu kur farkından dolayı 34.710,56 Avro kayba neden olunmuştur.

Projelere ilişkin banka hesaplarından muhasebe birimi dışında işlem yapılmaması gerekmektedir.

e) Taşra Teşkilatı Tarafından Yürütülmekte Olan Projelerin Bakanlıkça İzlenmemesi

Bakanlık taşra teşkilatı tarafından yürütülmekte olan Avrupa Birliği ve uluslararası

kaynaklarla finanse edilen projelerin Bakanlığın ilgili birimi olan Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından izlenmediği görülmüştür.

652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye göre “*Bakanlığın Avrupa Birliği ve diğer uluslararası kuruluşlarla ilgili işbirliği çalışmaları ile ilgili mevzuat çerçevesinde ikili anlaşmalara ilişkin iş ve işlemleri yürütmek*” ve “*Bakanlığın diğer birimleri tarafından yürütülen ve uluslararası işbirliğine dayanan projelerin koordinasyonunu sağlamak*” Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır.

İlgili Genel Müdürlük, Bakanlığın merkez teşkilatı tarafından yürütülen projeleri izlemekte; ancak Bakanlığın taşra teşkilatınca yürütülen projelerle ilgili herhangi bir izleme yapmamaktadır.

Taşra teşkilatınca yürütülen Avrupa Birliği ve uluslararası kaynaklarla finanse edilen projelere ilişkin koordinasyonun sağlanması, projelerin geliştirilmesi ve daha etkin kılınmasına ilişkin politika üretilebilmesi amacıyla söz konusu projelerin Bakanlıkta koordinasyon görevi verilen Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından izlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgunun (a) bendine ilişkin olarak özetle; Bakanlıkça, merkez ve taşra teşkilatında uygulamada birliğin sağlanması ve Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütülen projelerin kayıt, takip ve muhasebe işlemlerinin; 27.11.2007 tarihli ve 26713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğe” uygun olarak yapılmasına yönelik gerekli önlemlerin alınacağı;

(b) bendine ilişkin olarak; Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütülen projeler için vadeli veya vadesiz döviz tevdiat hesabı açılması hususunda hangi bankaların Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının “muhabir banka”sı olduğuna ilişkin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına ve Ekonomi Bakanlığına 24.05.2018 tarihli yazılarla görüş sorulduğu;

ifade edilmiştir.

(c) bendine ilişkin olarak aynen; “Bakanlığımız merkez teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması ve sonraki denetimlerde aynı bulgu ile karşılaşılmaması ve açılan vadeli hesapların

da muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve Bakanlığımız mali tablolarında gösterilmesine yönelik gerekli önlemler alınacaktır.

Ayrıca, bu bulguda yer alan konu Bakanlığımızca inceleme ve soruşturma kapsamına alınacak olup inceleme sonucuna göre gerekli işlemler yapılacaktır.”;

(ç) bendine ilişkin olarak aynen; “Bakanlığımız merkez teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması ve sonraki denetimlerde aynı bulgu ile karşılaşılması için avans verilirken mahsup tarihinin önceden belirlenmesi ve mahsup işlemlerinin belirlenen süre içerisinde gerçekleştirilmesine yönelik gerekli önlemler alınacaktır.

Ayrıca, bu bulguda yer alan konu Bakanlığımızca inceleme ve soruşturma kapsamına alınacak olup inceleme sonucuna göre gerekli işlemler yapılacaktır.”;

(d) bendine ilişkin olarak aynen; “Bu bulgu, Bakanlığımız Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 05.12.2017 tarihli ve 20817155 sayılı yazı ile raporlanan inceleme dosyasına konu olmuş ve ilgili inceleme dosyasında avansın kapatılmasına yönelik iş ve işlemler detaylı olarak belirtilmiştir. Bakanlığımız Teftiş Kurulu Başkanlığı raporuna uygun olarak gerekli iş ve işlemler tesis edilmiştir.”;

denilmektedir.

Bulgunun (e) bendine ilişkin olarak ise 1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer alan Ulusal Ajansın görevlerine ilişkin düzenlemeler aynen alınmış ve özetle, taşra teşkilatı tarafından yürütülen Avrupa Birliği ve uluslararası kaynaklarla finanse edilen projelerin başvuru ve uygulama süreçlerinin sözleşme makamı olan Ulusal Ajans tarafından yürütüldüğü, bu sebeple projelerin uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerine ilişkin tüm sorumluluğun Ulusal Ajans’a ait olduğu ileri sürülmüştür.

Sonuç olarak bulgunun (a) bendine ilişkin olarak Bakanlıkça merkez ve taşra teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiş olup, bulguya konu husus sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

(b) bendine ilişkin olarak ise, hangi bankaların Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının muhabir bankası olduğu konusunda TCMB ve Ekonomi Bakanlığı’na görüş sorulduğu bildirilmiş, ancak alınan görüşe ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir.

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bankaya “içerde ve dışarda muhabirler temin edebilir” hükmünü içeren 2’nci maddesi uyarınca T.C. Ziraat Bankası yurt içi muhabir olarak belirlenmiş olup, muhabirlik işlemleri TCMB ile Ziraat Bankası arasında imzalanmış bulunan Dahili Muhabirlik Anlaşması hükümlerine göre yürütülmektedir.

Dolayısıyla, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği uyarınca Avrupa Birliği tarafından sağlanan ve döviz cinsinden izlenmesi gereken hibe anlaşmaları ile çeşitli faaliyetler kapsamında uluslararası örgütler tarafından hesaplarına döviz cinsi aktarım yapılması durumunda TCMB veya yurtiçi muhabiri olan Ziraat Bankası’nda vadeli veya vadesiz döviz tevdiat hesabı açtırılması gerekmektedir.

Bulgunun (c) ve (ç) bentlerine ilişkin olarak Bakanlıkça, merkez teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiş olup, bulgu konusu hususlar sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

(d) bendine ilişkin olarak, bulguya konu hususun Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından inceleme dosyasına konu edildiği ve ilgili inceleme dosyasında avansın kapatılmasına yönelik iş ve işlemlerin detaylı olarak belirtildiği ifade edilmiş, ancak bu iş ve işlemlerin neler olduğu ve hangi düzeyde uygulamaya geçirildiği konusunda herhangi bir bilgi verilmemiştir. Projelere ilişkin banka hesaplarından muhasebe birimi dışında işlem yapılmaması yasal bir zorunluluk olup, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatına dahil tüm birimlerin buna riayet etmesi sağlanmalıdır.

(e) bendine ilişkin olarak taşra teşkilatı tarafından yürütülen ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen projelerin başvuru ve uygulama süreçlerinin sözleşme makamı olan Ulusal Ajans tarafından yürütüleceği, dolayısıyla bu projelerin uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerine ilişkin sorumluluğun Ulusal Ajans’a ait olduğu ifade edilmiş ise de, Ulusal Ajans kendi görev ve sorumluluklarını ilgili mevzuatına göre yürütmekle yükümlü olup, bu yükümlülük Milli Eğitim Bakanlığının görev ve sorumluluklarını ortadan kaldırmamaktadır.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin amacı, Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan kapsam dâhilindeki kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibe niteliğindeki tutarların uluslararası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesini belirlemektir. Anılan yönetmelik ile muhasebeleştirme

işlemlerine ilişkin görev ve sorumluluk kamu idaresine ve ilgili kamu idaresinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimlerine verilmiştir.

Dolayısıyla projelere ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin eksiksiz olarak yapılabilmesini ve Bakanlığın mali tablolarında doğru şekilde yer verilmesini teminen söz konusu projelerin merkez-taşra teşkilatı ayrımı yapılmaksızın Bakanlıkça takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Ödenek Üstü Harcama Yapılması

Bakanlıkça 2017 mali yılında toplam 20.466.562.189,64 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Bütçe Uygulama Esaslarını düzenleyen 3 üncü bölümünün "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20 inci maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, ayrıntılı harcama programlarını hazırlayarak vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderecekleri; bütçe ödeneklerinin ise Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılacağı belirtildikten sonra "Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz" hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ödenek üstü harcama" başlıklı 70 inci maddesinde; kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığında 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile "01 Personel Giderleri" harcama kalemine 58.552.662.000,00 TL ödenek verilmiş olup, yılsonu itibarı ile 38.479.165.381,18 TL gerçekleşen ödeneğe rağmen 57.059.770.796,08 TL harcama yapılarak "01 Personel Giderleri" harcama kaleminden 18.580.605.414,90 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirilmiştir.

"02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" harcama kalemine 8.926.306.000,00 TL ödenek verilmiş olup, yılsonu itibarı ile 7.019.845.355,39 TL gerçekleşen ödeneğe rağmen 8.905.444.751,22 TL harcama yapılarak "02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına

Devlet Primi Giderleri” harcama kaleminden 1.885.599.395,83 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirilmiştir.

“03 Mal ve Hizmet Alımları Giderleri” harcama kalemine 8.106.505.000,00 TL ödenek verilmiş olup, yılsonu itibarı ile 8.641.079.208,64 TL gerçekleşen ödeneğe rağmen 8.641.419.104,56 TL harcama yapılarak “03 Mal ve Hizmet Alımları Giderleri” harcama kaleminden 339.895,92 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirilmiştir.

“06 Sermaye Giderleri” harcama kalemine 7.237.121.000,00 TL ödenek verilmiş olup, yılsonu itibarı ile 5.855.313.534,66 TL gerçekleşen ödeneğe rağmen 5.855.331.017,65 TL harcama yapılarak “06 Sermaye Giderleri” harcama kaleminden 17.482,99 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirilmiştir.

Bu şekilde Bakanlıkça ilgili yasal düzenlemelere aykırı olarak 2017 yılında toplam 20.466.562.189,64 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirilmiştir.

Harcama yetkililerince bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı verilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız 2017 yılı bütçesinin “01-Personel Giderleri” ve “02-SGK Prim Giderleri” harcama kalemlerinden 19.850.000.000 TL tutarında ödenek Maliye Bakanlığınca re'sen yedek ödenek tertiplerine aktarılması ile oluşmuş olup Bakanlığımız bütçesinden ödenek üstü harcama yapılmaması bütçe kanunları ile yeterli ödenek verilmesi ve Maliye Bakanlığınca yedek ödenek tertiplerine aktarmalarının önlenmesi ile mümkün bulunmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından verilen cevapta 2017 yılı bütçesinden personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumu prim giderleri harcama kalemlerindeki ödenek üstü harcamanın, bu kalemlerde yer alan bütçe ödeneklerinin re'sen Maliye Bakanlığı tarafından yedek ödeneklere aktarılması ile oluştuğu ifade edilmiştir.

Söz konusu harcama kalemlerine ilişkin bütçe ödeneklerine bakıldığında personel giderleri için 58.552.662.000,00 TL sosyal güvenlik kurumları prim giderleri için de 8.926.306.000,00 TL yılı bütçesi ile ödenek verildiği, yılsonunda ise sırasıyla 57.059.770.796,08 TL ve 8.905.444.751,22 TL harcama yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu harcama kalemlerinden personel giderlerinde meydana gelen 18.580.605.414,90 TL

ve sosyal güvenlik prim giderlerinde 1.885.599.395,83 TL ödenek üstü harcama idare cevabında da belirtildiği üzere tamamen Maliye Bakanlığının söz konusu harcama kalemlerinde yılı içinde yaptığı re'sen yedek ödenek kalemlerine yaptığı aktarmalardan kaynaklanmıştır. 5018 sayılı Kanununun 70. maddesinde belirtildiği üzere ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı verilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi mal ve hizmet alımları harcama kaleminden 339.895,92 TL ve sermaye giderleri harcama kaleminden 17.482,99 TL yapılan ödenek üstü harcamaya ilişkin spesifik bir açıklamada bulunmamış, kurumlara yeterli ödenek verilmemesi nedeniyle ödenek üstü harcama yapıldığı ifade edilmiştir. Mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri harcama kalemleri nitelikleri ve ödenek üstü harcama yapılmasının gerekçeleri açısından personele ilişkin harcama kalemleri gibi değerlendirilemeyeceği gibi bu harcama kalemlerinde yıl içinde kesinti ve aktarma yapma yetkisi de kanunlarda açık şekilde belirtilmiştir.

Dolayısıyla söz konusu harcama kalemlerindeki ödeneklerin yetersiz olması nedeniyle ödenek üstü harcama yapılması gibi bir gerekçenin kabul edilebilir bir yönü bulunmamaktadır. Bu nedenle idarenin ödenek üstü harcama yapılmaması için gerekli önlemleri alması gerekmektedir.

BULGU 3: Öğretmen Görevlendirmelerinde Bölgesel Dengenin Sağlanmaması Nedeniyle Mevcut Kadroların Etkin Kullanılmaması

Mevcut öğretmen kadrolarının il, ilçe ve okullar bazında dağılımında sağlıklı bir planlama yapılmaması nedeniyle bazı bölgelerde önemli sayıda öğretmen fazlası bulunurken, bazı bölgelerde öğretmen ihtiyacı yaşandığı, kimi bölgelerde ise hem öğretmen fazlasının hem de ihtiyacın birlikte söz konusu olduğu tespit edilmiştir.

Bakanlığın “Resmi Eğitim Kurumlarında Görev Yapan Öğretmenlerin Mevcut İhtiyaç ve Norm Durumu”na ilişkin verileri incelendiğinde, il ve ilçeler bazında öğretmen ihtiyacı ile öğretmen fazlası sayılarının birçok bölgede yüksek olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki ihtiyaç ve fazlaya ilişkin veriler aşağıdaki tabloda gösterilmiş olup, söz konusu illerde öğretmen ihtiyacı 107.109 iken, aynı zamanda 29.626 adet öğretmen fazlası bulunmaktadır. Türkiye genelinde ise 153.640 adet öğretmene ihtiyaç varken, aynı zamanda 41.654 öğretmen norm fazlası durumundadır. İhtiyaç duyulan sayının yüksekliği karşısında aynı zamanda ihtiyaç fazlası olması, kısmen öğretmenlere alanları dışında istekleri olmadan

ders görevi verilememesinden kaynaklanıyor ise de, bu dengesizliğin en önemli nedeninin sağlıklı bir planlama yapılmaması ve özellikle bazı merkezlerde çeşitli saiklerle ihtiyacın çok üzerinde öğretmen görevlendirilmesi olduğu açıktır.

Örneğin Ankara'da norm kadro 53.036 iken mevcut öğretmen sayısı 53.606'dır. Bir başka deyişle mevcut öğretmen sayısı ihtiyaç duyulan sayının üzerindedir. Ancak buna rağmen 5.169 öğretmen ihtiyacı bulunmaktadır. Benzer şekilde Eskişehir'de norm kadro 8.757 olmasına rağmen fiilen 9.238 öğretmen çalışmakta, 1.102 öğretmen norm fazlası durumunda iken aynı zamanda 621 ilave öğretmene ihtiyaç duyulmaktadır. Malatya'da da fiilen norm kadrodan daha fazla sayıda öğretmen görevlendirilmiş; 1.239 norm fazlası mevcut iken, aynı zamanda 665 ilave öğretmene ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun başlıca nedeni, belirli ilçe ya da okullarda gerekli sayının üzerinde öğretmen görevlendirilirken, diğerlerinde görevli öğretmen sayısının ihtiyacın altında kalmasıdır. Örneğin Ankara'nın Çankaya ilçesinde norm kadro 6.822 iken, fiilen görevli öğretmen sayısı 8.105'tir.

Buna mukabil İstanbul, Şanlıurfa, Bursa, Gaziantep, Antalya gibi büyük illerimizde önemli sayıda öğretmen açığı söz konusudur. Örneğin İstanbul'da 28.721 öğretmen ihtiyacı bulunmakta iken, aynı zamanda 2.937 norm fazlası öğretmen mevcuttur.

Tablo 3: Büyükşehirlerdeki Öğretmen İhtiyaç ve Fazlalarına İlişkin Veriler

İl Adı	Norm Kadro Sayısı	Öğretmen Mevcudu	Öğretmen İhtiyacı	Öğretmen Fazlası
Adana	26.236	24.248	2.633	645
Ankara	53.036	53.606	5.169	5.739
Antalya	25.736	23.334	3.271	869
Aydın	11.775	11.745	1.152	1.122
Balıkesir	12.894	12.775	1.482	1.363
Bursa	30.938	26.077	5.852	991
Denizli	12.203	11.807	1.320	924
Diyarbakır	22.540	19.361	3.419	240
Erzurum	11.174	9.667	1.737	230
Eskişehir	8.757	9.238	621	1.102
Gaziantep	27.158	22.413	4.985	240
Hatay	21.733	19.039	2.931	237
İstanbul	126.555	100.771	28.721	2.937
İzmir	40.439	39.350	3.432	2.343
Kahramanmaraş	16.037	12.802	3.453	218
Kayseri	17.431	15.620	2.401	590
Kocaeli	20.827	18.377	2.782	332
Konya	27.324	25.080	3.879	1.635
Malatya	10.229	10.803	665	1.239
Manisa	16.215	14.622	1.981	388
Mardin	12.608	10.161	2.734	287
Mersin	22.140	21.020	2.105	985
Muğla	10.022	9.822	934	734
Ordu	9.161	8.278	1.257	374
Sakarya	11.613	9.148	2.666	201
Samsun	15.574	15.858	1.101	1.385
Şanlıurfa	29.796	23.171	7.487	862
Tekirdağ	10.356	8.634	1.956	234
Trabzon	10.154	9.894	1.145	885
Van	18.002	14.459	3.838	295
Büyükşehir Toplamı	688.663	611.180	107.109	29.626
Türkiye Geneli	934.531	822.545	153.640	41.654

Dengesizlikler küçük yerleşim yerlerinde dahi önemli boyutlarda olabilmektedir. Bazı küçük ilçelerde öğretmen mevcudu, olması gerekenin yarısına dahi ulaşamazken, bazı ilçelerde olması gerekenin çok üzerine çıkabilmektedir. Keza küçük ilçelerde dahi branş vb. etkenler

bazında dengeli bir dağıtım yapılamadığı için, hem ihtiyaç hem de ihtiyaç fazlası bir arada bulunabilmektedir. Aşağıdaki tabloda bu tür dengesizliklere ilişkin bazı örneklere yer verilmiştir:

Tablo 4: Öğretmen İhtiyacı ve Fazlasının Yüksek Olduğu İlçeler

İl Adı	İlçe Adı	Norm Kadro Sayısı	Öğretmen Mevcudu	İlçe Geneli Öğretmen İhtiyacı	İlçe Geneli Öğretmen Fazlası
Ankara	Çankaya	6.822	8.105	325	1.608
Aydın	Efeler	3.074	3.365	154	445
Balıkesir	Karesi	2.062	2.225	134	297
Bolu	Kırıscık	48	26	25	3
Çanakkale	Gökçeada	90	104	7	21
Çanakkale	Merkez	1.613	1.873	109	369
Çorum	Laçın	80	88	10	18
Denizli	Pamukkale	3.301	3.416	187	302
Elazığ	Merkez	5.248	5.507	408	667
Erzincan	Otlukbeli	41	41	11	11
Eskişehir	Odunpazarı	4.401	4.759	223	581
Gaziantep	Karkamış	194	111	83	0
Gümüşhane	Köse	73	31	42	0
İstanbul	Sultangazi	4.411	2.390	2.048	27
İzmir	Foça	262	322	28	88
İzmir	Karşıyaka	2.494	2.651	75	232
Kahramanmaraş	Çağlayancerit	321	194	129	2
Karabük	Ovacık	41	18	24	1
Kastamonu	Doğanyurt	75	37	38	0
Kayseri	Sarız	120	67	53	0
Kırşehir	Merkez	1.823	2.066	95	338
Kilis	Elbeyli	241	97	148	4
Malatya	Battalgazi	3.905	4.255	223	573
Muğla	Fethiye	1.685	1.791	47	153
Samsun	İlkadım	3.365	3.680	142	457
Sivas	İmranlı	64	30	34	0
Tunceli	Merkez	444	494	47	97
Yozgat	Aydincık	155	65	92	2

Yukarıdaki tabloda, ilçedeki öğretmen normuna oranla öğretmen ihtiyacının ya da öğretmen fazlasının bariz olduğu bazı örnekler ile norm ve fiili kadroların birbirine yakın olmasına rağmen aynı zamanda hem norm fazlası hem de açığı bulunan kimi ilçeler gösterilmektedir. İlçeler arasında gözlenen bu bariz farklar da öğretmen kaynağının ihtiyaç

odaklı olarak dengeli şekilde değerlendirilmediğini, çok sayıda öğretmen atıl kalırken, birçok bölgede öğretmen ihtiyacının karşılanamadığını, dolayısıyla hem kaynak israfına sebebiyet verildiğini, hem de ülkemizin geleceğinin şekillenmesinde en önemli etken olan eğitim hizmetinin etkin şekilde sunulmadığını göstermektedir.

Bu durum, bütçeye de ilave maliyetler getirmektedir. Zira atıl durumda çok sayıda öğretmenin varlığına rağmen, ücretli ya da sözleşmeli öğretmen istihdamı yoluna gidilmektedir. Deneyimli kadrolu öğretmenlerle daha nitelikli bir eğitim verme fırsatı değerlendirilmemekte, kıt olan kaynakların yersiz kullanılması, eğitimin sorunları ile daha etkili mücadele etme ve kaliteyi üst seviyelere çıkarma potansiyelini de olumsuz etkilemektedir.

Bilindiği üzere Anayasa ve yasalarımız kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin ilke ve kuralları belirlemiş olup, mevcut yetişmiş insan kaynağının ve kurum bütçesinin ihtiyaçları en verimli, ekonomik ve etkin karşılayacak şekilde değerlendirilmesi yasal bir zorunluluktur. 5018 sayılı Kanunun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesinde de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Yetişmiş öğretmen kadrolarının ihtiyaç bulunmayan yerlerde görevlendirilmesi, öğretmen açığının bulunduğu yerlerde ya eğitim hizmetinin uygun nitelikte sunulamamasını ya da ücretli veya sözleşmeli öğretmen görevlendirmek suretiyle ilave bir maliyete katlanılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Dolayısıyla hem insan kaynakları hem de mali kaynaklar amacına uygun, verimli ve etkin şekilde değerlendirilememektedir.

Yukarıda örnekleri sunulan veriler değerlendirildiğinde;

- Belirli il ve ilçelerde, özellikle de merkezi yerlerde ihtiyacın çok üzerinde öğretmen görevlendirilmiş olması,
- Buna karşın birçok merkezde önemli sayıda öğretmen ihtiyacı oluşması,
- Bazı bölgelerde hem ihtiyaç hem fazlanın yüksek olması,

şeklindeki uygulamalar insan kaynakları planlamasının sağlıklı olmadığını, öğretmen atamalarının ihtiyaçlar doğrultusunda, dengeli ve etkin şekilde yapılmadığını, gerek yetişmiş insan gücünün, gerekse kamu kaynağının amacına uygun ve rasyonel şekilde kullanılmadığını ortaya koymaktadır. Bu tür uygulamalara izin verilmemesi ve mevcut kapasitenin en iyi şekilde değerlendirilerek eğitim faaliyetinin kalite standartlarına uygun ve maliyet etkin yürütülmesini sağlayacak önlemlerin alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bu bulguda mevcut öğretmen kadrolarının il, ilçe ve okul bazında dağılımında sağlıklı bir planlama yapılmaması nedeniyle bazı bölgelerde önemli sayıda öğretmen fazlası bulunurken bazı bölgelerde öğretmen ihtiyacının yaşandığı; kimi bölgelerde ise aynı anda hem öğretmen fazlasının hem de öğretmen ihtiyacının söz konusu olduğunun tespit edildiği bildirilmiştir.

Bu tespit içerisinde yer alan örneklemeler dikkate alındığında büyükşehirlerde ve il merkezlerinde öğretmen fazlalığının olduğu ancak küçük yerleşim yerlerinde ise farklı alanlarda öğretmen ihtiyacının olduğu “sayısal olarak” bildirilmiştir.

Bakanlığımızca yapılan öğretmen alımları ve isteğe bağlı yer değiştirmeler, öğretmen ihtiyacı bulunan eğitim kurumlarının alanlar bazında boş norm kadroları dikkate alınarak dengeli bir şekilde yapılmaktadır.

Ancak, öğretmenlerin mazerete bağlı yer değiştirmelerinde, her ne kadar dengeli dağılım dikkate alınmakta ise de Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin “Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarda Gözönünde Bulundurulacak Hususlar” başlıklı 9 uncu maddesinde: “*İlgili mevzuatı uyarınca zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı, jandarma hizmetleri sınıfı, sahil güvenlik hizmetleri sınıfı ve emniyet hizmetleri sınıfına giren memurlar, Türk Silahlı Kuvvetlerine mensup subay ve astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaşlar ile hâkim ve savcıların görev süresiyle sınırlı olmak üzere atandıkları yere, memur olan eşinin atanmasında mevzuatı uyarınca yürürlüğe konulan norm kadro sayılarına ilişkin hükümler uygulanmaz.*” hükmüne yer verilmiştir.

Bakanlığımızca dengeli dağılım hususu da gözetilerek il içi ve iller arası mazerete bağlı yer değiştirmelerde öğretmen ihtiyacı olan eğitim kurumları tercihlere açılmakta ve atamalar bu tercihler çerçevesinde yapılmaktadır.

Ancak, alanında boş norm kadro olmaması ve puan yetersizliği nedeniyle ataması yapılamayan öğretmenler; atanmak istedikleri il veya ilçede öğretmen ihtiyacı olmamasına rağmen yukarıda belirtilen maddede sayılan meslek grubu mensuplarının eşi olması nedeniyle “norm dışı” atanmaktadır. Ayrıca, bir kısım öğretmenlerimiz de eşlerinin meslekleri yukarıda bahsi geçen meslekler dışında olmasına karşın Anayasamızın 41 inci maddesinde: “*Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.*” hükmünü gerekçe göstererek

idari yargıda dava açmakta, davası lehine sonuçlanan öğretmenler de hukuk devleti ilkeleri uyarınca atanmaktadır.

Ayrıca, her ne kadar anılan madde kapsamına girmese de sağlık, engellilik, can güvenliği vb. nedenlere bağlı olarak yer değiştiremeyen öğretmenler de yine idari yargıya gitmekte ve davalar lehlerine sonuçlanmaktadır. Söz konusu öğretmenlerin atamaları da bu kapsamda yapılmaktadır.

Yargı kararlarının idare tarafından uygulanması zorunluluğu dikkate alındığında ihtiyaç olmamasına rağmen büyükşehirlerde il merkezlerine veya ilçe merkezlerine ihtiyaç fazlası öğretmen ataması yapılmaktadır.

Bu kapsamda oluşan fazlalığın il/ilçede dengeli dağılımının sağlanması için öğretmen ihtiyacı olan yerlere istekleri dışında, il merkezinde görev yapanların başka yakın bir ilçeye gönderilmeleri veya görev yaptıkları ilçenin dışındaki farklı bir yere gönderilmeleri halinde de yine idare mahkemelerinde dava açılmakta ve davalar lehlerine sonuçlanmaktadır.

Örnek vermek gerekirse Ankara Çankaya ilçesinden Pursaklar'a veya Mamak ilçesine öğretmenin kendi isteği dışında atama yapıldığında yargı yoluna gidilmektedir. Samsun ilinin İlkadım ilçesine yapılan birçok atamalar idari yargı kararına göre yapılmıştır.

Bunların yanı sıra Bakanlığımızca, Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı'nın ilgili kararı uyarınca 111 alana öğretmen ataması gerçekleştirilebilmektedir. Türkiye genelinde oluşan ihtiyaç ve fazlalık yukarıda da detayları verilen nedenler ve yerleşim yerlerindeki alan bazlı durumun birbirinden bağımsız olması nedeniyle bazı eğitim kurumlarında bir alanda öğretmen ihtiyacı varken aynı zamanda başka bir alanda fazlalık oluşabilmektedir.

Bu nedenle bulguda bahsedilen konunun sadece Bakanlığımızca çözümlenmesi mümkün olamamaktadır. Konunun devlet personel rejimi bütünlüğü içinde ele alınması ve yer değiştirmelerin dengeli yapılabilmesi için ilgili kanun ve genel yönetmeliklerde gerekli çözüm odaklı değişikliğin Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca birlikte yapılması gerekmektedir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça, öğretmen görevlendirmelerinde bölgesel dengenin sağlanmaması nedeniyle mevcut kadroların etkin kullanılmamasının temel gerekçeleri olarak;

- eş durumu nedeniyle yapılan norm dışı atamalar,
- Anayasanın 41 inci maddesi (aile birliği) gerekçe gösterilerek idari yargıda açılan dava sonucu yapılan atamalar,
- sağlık, can güvenliği v.b. nedenlerle idari yargıda açılan davalar sonucu yapılan atamalar,
- fazlalık olan il/ilçeden istekleri dışında farklı bir ilçeye gönderilen öğretmenler tarafından açılan davalar sonucu yapılan atamalar sayılmaktadır.

Öğretmen kadrolarındaki dengesiz dağılım tümüyle eş durumu ve yargı kararları nedeniyle oluşmadığı gibi, bu nedenler de birçok bölgede öğretmen ihtiyacı bulunurken, çok sayıda öğretmenin fiilen görev ifa etme imkanı bulunmayan yerlere atanmasına gerekçe oluşturamaz. Bu tür uygulamaların yaygınlaşmasının Bakanlığın personel ihtiyacını sürekli artırdığı, eğitime ayrılan kaynakların her yıl artan oranda personel ödemlerine harcanmasını zorunlu kıldığı ve insan kaynakları yönetiminde etkinliği zayıflattığı açıktır. Bu nedenle soruna kalıcı çözüm üretmek isabetli olacaktır.

Hukukun genel ilkeleri, kamu mali yönetimin temel ilkeleri ve bütçenin amaç ve esasları da dikkate alınarak, kurum cevabında da ifade edildiği üzere ilgili kurumlarla işbirliği yapılmak suretiyle öğretmen dağılımındaki dengesizlikleri ortadan kaldıracak bir atama ve yer değiştirme sistemi geliştirilmesi; bu yolla gerek yetişmiş insan gücünün gerekse bütçe kaynaklarının amacına uygun, verimli ve etkin kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 4: Yasal Dayanağı ve İşlevi Kalmayan Bakanlık Bünyesindeki Akşam Sanat Okullarına Öğretmen Atanmasına Devam Edilmesi ve Kendilerine Maaş ile Birlikte Düzenli Olarak Ek Ders Ücreti Ödenmesi

Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde “Akşam Sanat Okulu” adı altında yer verilen birimlerin yasal dayanağı ve fiili bir işlevinin kalmadığı; bu birimlerin herhangi bir dersliği, öğrencisi, sanat dallarına ya da başka alanlara ilişkin bir müfredatı, akşam ya da başka vakitlerde yürütülen bir ders programı olmadığı halde çok sayıda öğretmen atandığı ve kendilerine maaş ile birlikte 12 ay süreyle ek ders ücreti ödendiği tespit edilmiştir.

05.04.2002 tarihli ve 24717 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Milli Eğitim Bakanlığı

Eğitim Hizmetleri Merkezi (Akşam Sanat Okulu) Müdürlükleri Yönetmeliği” ile “Akşam Sanat Okulu” kavramı Bakanlığın eğitim hizmetleri merkezleri için kullanılmış ise de, bu merkezlerin bünyesinde yer verilen “Ölçme-Değerlendirme ve Sınav Hizmetleri Bölümü”, “Bilgi Teknolojileri ve Eğitim Araçları Bölümü” gibi birimlerin zamanla Bakanlığın merkez teşkilatı içinde ayrı genel müdürlükler olarak yapılandırılması ve benzeri nedenlerle işlevlerini yitirmiştir. Nitekim 18.04.2006 tarih ve 26143 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Hizmetleri (Akşam Sanat Okulu) Müdürlükleri Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik”, akşam sanat okulu uygulamasına son vermiştir.

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda ise, sadece 48 inci maddede, öğretmen yetiştiren kurumlarca, öğretmenlerin daha üst öğrenim görmelerini sağlamak üzere yaz ve akşam okulları açılacağı ifade edilmiş, akşam sanat okulu adı altında herhangi bir kurumsal yapıya yer verilmemiştir. Dolayısıyla öğrencisi, dersliği, müfredatı ve ders programı olmaksızın okul adını taşıyan bir kurumsal yapıya izin veren herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Buna rağmen Bakanlık bünyesinde yer alan öğretmenevi, halk eğitim merkezi, mesleki eğitim merkezi gibi birimlerinin isimlerine “akşam sanat okulu” ifadesi de ilave edilerek, yasal dayanağı olmayan bir statü kazandırma yoluna gidilmektedir. Bunların yanında, Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde yer verilen ya da “merkeze bağlı taşra teşkilatı” olarak vasıflandırılan ve sadece “akşam sanat okulu” adını taşıyan birimlerin varlığını sürdürdüğü, herhangi bir eğitim-öğretim faaliyeti olmayan, öğrencisi, dersliği, müfredatı vb. bulunmayan bu birimlere öğretmen atanmaya devam edildiği görülmüştür. Atanan öğretmenlerden bir bölümüne herhangi bir görev verilmediği ve fiilen çalışma olanağı sunulmadığı; bir bölümüne ise Bakanlığın çeşitli birimlerinde öğretmenlik mesleği ile ilgisi bulunmayan görevler verildiği halde, bu öğretmenlere 12 ay süreyle ek ders ücreti ödenmiştir.

Örneğin resmi yazışmalarda “Genel Depo” olarak da vasıflandırılan 1. Akşam Sanat Okulu, herhangi bir işlevi, öğrencisi, müfredat ya da ders programı olmadığı, derslik vb. fiziki koşullara sahip olmadığı halde 556 norm kadro tahsis edilmiştir. 2017 yılı sonu itibariyle bu kadrolara atanmış 250 öğretmenden 73’ünün herhangi bir görevinin bulunmadığı, ikisinin yurtdışında, birinin YÖK’te, geriye kalanların ise Bakanlığın çeşitli birimlerinde görevlendirildiği anlaşılmıştır.

Yasal bir dayanağı olmayan, ancak Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü Çalışma Yönergesinde, Sosyal Tesisler ve İşletmeler Daire Başkanlığının bir birimi olarak sayılan 1.

Akşam Sanat Okulu (Genel Depo) Müdürlüğü'nün görevleri;

- 1) Kadrosunda bulunan öğretmen ve diğer personele ait iş ve işlemleri yürütmek
- 2) Genel Müdür ve Daire Başkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek şeklinde ifade edilmiştir.

Bu görev tanımından da anlaşılacağı üzere 1. Akşam Sanat Okulu (Genel Depo)'nun hiçbir asli görevi bulunmamaktadır.

Herhangi bir ders görevi olmadığı ve önemli bir bölümü maaş karşılığı dahi herhangi bir görev yapmadığı halde, 1. Akşam Sanat Okulu kadrosunda görevli öğretmenlere 2017 yılında toplam 3.062.623,83 TL ek ders ücreti ödenmiştir. Okul Müdürlüğüne 2014 ve 2015 yıllarında 3 kez Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne yazı yazılarak, görev verilemeyen öğretmenlere ek ders ücreti ödenip ödenemeyeceği sorulmuş, ancak yazılara cevap alınmadığı için ödemenin sürdürüldüğü anlaşılmıştır.

Bakanlığın Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü ile ilişkilendirilen 6. Akşam Sanat Okulunda ise bir bölümü herhangi bir görevi olmayan, diğer bölümü ise anılan Genel Müdürlükte görevlendirilmiş bulunan 75 öğretmen, herhangi bir ders görevleri bulunmadıkları halde her ay düzenli olarak ek ders ücreti almakta olup, 2017 yılında aldıkları toplam ek ders ücreti toplamı 663.404,79 TL'dir. Dolayısıyla sadece iki adet akşam sanat okulu için 2017 yılında toplam 3,7 milyon TL ek ders ücreti ödenmiştir.

Oysa 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ders ücretlerini düzenleyen 176 ncı maddesi ders ücretinin, aynı Kanun'un 89 uncu maddesine göre ders görevi verilenlere ödenmesini öngörmektedir. Dolayısıyla herhangi bir ders görevi bulunmayan, maaş karşılığı vermekle yükümlü olduğu sayıda dahi ders vermediği halde öğretmenlerin maaşa ilave olarak her hafta düzenli şekilde 18 saat üzerinden ek ders ücreti almalarının yasal bir temeli bulunmamaktadır.

Çok sayıda okulda öğretmen açığı bulunduğu halde, yetişmiş öğretmenlerin bu şekilde atıl bırakılması ya da kariyerleri ile ilgisi bulunmayan görevlerde istihdam edilmelerinin izah edilebilir bir yönü bulunmamaktadır. Herhangi bir ders görevi olmaksızın, hatta herhangi bir iş yapmaksızın maaşa ilave olarak bu kişilere her ay (yaz ve yarıyıl tatil dönemleri dahil) ek ders ücreti ödenmesinin, eğitim mesleğini özveri ile icra eden öğretmenlerin motivasyonunu kırdığı, öğretmenlik mesleğinin yıpratılmasına da yol açtığı ve meslek için kötü emsal oluşturduğu

bilinmektedir. Kamu kaynakları ve yetmişmiş deneyimli eğitim kadroları bu şekilde israf edilirken, öğretmen açığı olan okullarda ya yeterli eğitim verilememekte ya da ücretli ders verilmek suretiyle ikinci bir maliyete katlanılmaktadır.

Bu itibarla, yasal dayanağı ve işlevi kalmadığından, Bakanlık bünyesindeki akşam sanat okulları uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Akşam Sanat Okullarının hukuki dayanağını oluşturmak amacıyla Bakanlığımız tarafından mevzuat eksikliklerinin giderilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

1. Akşam ve 6. Akşam Sanat Okulu Müdürlüğü Onayla kurulmuş kurumlar olarak faaliyet göstermekte olup merkez teşkilatı birimlerinde hizmetine ihtiyaç duyulan eğitim öğretim sınıfındaki öğretmenlerin görevli buldukları eğitim kurumundaki normu işgal etmemeleri ve eğitim öğretimi aksatmamaları için öncelikli olarak bu okullara atamaları yapılmaktadır.

Atamaları yapılan bu öğretmenler, Bakanlığımız merkez birimlerinin teklifleri doğrultusunda ihtiyaçlarına binaen alan uzmanı olarak; araştırma, planlama, program geliştirme, bilişim teknolojileri, istatistik, hukuk, proje, soru hazırlama, ders materyali geliştirme ve kitap yazımı gibi iş ve işlemleri yürütmek üzere ilgili komisyonlarda görevlendirilmektedirler. Hizmetine ihtiyaç kalmayan öğretmenlerin tekrar Ankara ve diğer illerdeki eğitim kurumlarına atamaları yapılmaktadır.

15.03.1964 tarihli ve 439 sayılı Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Yüksek ve Orta Dereceli Okullar ile İlkokul Öğretmenlerinin Haftalık Ders Saatleri ile Ek Ders Ücretleri Hakkında Kanunun ek 1 inci maddesinde;

“...Belirtilen kurumlarda öğretmen ve yönetici olarak görev alanlarla diğer eğitim kurumlarında ve Millî Eğitim Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görev alanlardan kimlerin zorunlu ek ders görevi alacağı ve haftalık çalışmalarının ne kadarının zorunlu ek ders görevinden sayılacağı; birden fazla sınıf okutan öğretmenlere verilecek haftalık zorunlu ders görevinin sayısı, öğretmen ve yöneticilere haftada verilecek zorunlu ek ders sayısı ve diğer hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 89’uncu maddesi hükümleri uyarınca düzenlenir...” hükmüne yer verilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 89 uncu maddesinde ise;

“Her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile Üniversite ve Akademi (Askeri Akademiler dâhil) okul, kurs veya yaygın eğitim yapan kurumlarda ve benzeri kuruluşlarda öğretmen veya öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer memurlara veyahut açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilir. Ücretle okutulacak ders saatlerinin sayısı, ders görevi alacakların nitelikleri ve diğer hususlar ilgili Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile tespit olunur...” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler doğrultusunda düzenlenen ve 16.12.2006 tarihli ve 26378 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 01.12.2006 tarihli ve 2006/11350 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Kararın *“Yüz yüze eğitim yapılmayan eğitim kurumları yönetici ve öğretmenleri”* başlıklı 14 üncü maddesinde;

“(1) Yaygın eğitim enstitüsü, açık öğretim okulu, gençlik ve izcilik eğitim tesisleri, akşam sanat okulu müdürlükleri, televizyon ve radyo programları ile göze ve kulağa hitap eden üç boyutlu araçlarla eğitim-öğretim yapılan, ders araç ve gereçleri üretilen, Bakanlığa bağlı okullara gündüzlü ve yatılı olarak alınacak öğrenci adaylarına uygulanacak seçme ve yarışma sınavları için soru kitapçığı ve test hazırlanan akşam sanat okulları yöneticilerine haftada 20, öğretmenlerine haftada 18 saat ek ders ücreti ödenir.” denilmektedir.

Bakanlığımıza bağlı akşam sanat okullarında görev yapan yönetici ve öğretmenlere de bu hüküm çerçevesinde ek ders ücreti ödenmekte olup 1. Akşam Sanat Okulu Müdürlüğünde bulunan öğretmenlerimiz eğitim ve öğretim ile ilgili belli bir bilgi, birikim ve tecrübeye sahip olmalarından dolayı uzun yıllar boyunca Bakanlığımızın Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, Ölçme, Değerlendirme ve Sınav Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü ve benzeri birimlerinde program hazırlama, kitap inceleme, kitap yazma, soru hazırlama, ölçme değerlendirme, Suriyelilerle ilgili projelerde ve eğitim ve öğretim ile ilgili benzeri çalışmalarda görev yapmaktadırlar.

Söz konusu raporda belirtilen 2017 yılı sonu itibariyle 1. Akşam Sanat Okulu Müdürlüğü kadrosunda olup görevlendirmesi bulunmayan 73 öğretmenin tamamı Bakanlığımızın çeşitli birimlerinde görevlendirilmiş olup görevlendirme olarak çalışan öğretmenlerimizin görevli buldukları birimlere ait liste ekte sunulmuştur.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 1. Akşam Sanat Okulu ve 6. Akşam Sanat Okulu'nun fiilen eğitim ve öğretime ilişkin bir işlevi kalmamış olup, tahsisli kadrolarına çeşitli amaçlarla atama yapılmasının bir aracı olarak bu birimlerden yararlanılmaktadır. Bu şekilde yapılan atamaların gerekçesi, Bakanlığın çeşitli birim ya da hizmetlerinde görevlendirilmek istenen öğretmenlerin, buldukları okullardaki normu işgal etmelerinin önlenmesi olarak açıklanmış ve söz konusu Akşam Sanat Okullarına atanan öğretmenlerden, Bakanlığın merkez birimlerinin teklifleri doğrultusunda uzman olarak çeşitli hizmetlerin (araştırma, planlama, program geliştirme, bilişim, istatistik, hukuk, proje vb.) ifasında yararlandığı ifade edilmiştir. Oysa eğitimle ilgili ihtisas gerektiren işler için Bakanlıkta "Eğitim Uzmanı" kadrosu ihdas edilmiştir. Eğitimle ilgili olmayan işlerde ise öğretmenlerin görevlendirilmesinin makul bir gerekçesi ve yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Branşları ile çok yakın diğer branşlarda dahi ders görevi verilemediği için çok sayıda öğretmen norm fazlası durumunda iken; buna karşın birçok okulda öğretmen açığı söz konusu iken, öğretmenlerin kendi kariyerleri ile ilgisi olmayan işlerde görevlendirilmesi uygun değildir.

Bu uygulamanın, yasal dayanağı ve fiilen hiçbir işlevi kalmamış olan Bakanlık bünyesindeki Akşam Sanat Okulları üzerinden yapılarak, fiilen öğretmenlik yapmayan ve herhangi bir ders görevi bulunmayan kişilerin, okullarda görevli öğretmenlerden daha avantajlı hale getirilerek kendilerine düzenli olarak her ay (tüm yıl boyunca) ek ders ücreti ödenmesinin de cevapta yer verilen yasal düzenlemelerle açıklanabilmesi mümkün görünmemektedir. Zira ek ders ücreti fiilen yapılan ders görevi ya da ders görevi mahiyetindeki faaliyetler için ödenebilmektedir. Bakanlığın cevap ekinde gönderdiği listede, örneğin Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünde görevlendirildiği belirtilen 36 öğretmenin ya da AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Başkanlığı, İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü gibi birimlerde görevlendirilmiş öğretmenlerin fiilen ders görevi yapmaları ya da ders görevi sayılabilecek bir faaliyet sürdürmeleri söz konusu değildir.

Dolayısıyla işlevi ve yasal dayanağı kalmayan, sadece çeşitli saiklerle bazı öğretmenlerin Bakanlık merkez teşkilatında görevlendirilebilmesinin aracı haline gelen 1. Akşam Sanat Okulu ve 6. Akşam Sanat Okulunun mevcudiyetlerinin fiilen de sonlandırılması; Bakanlığın merkez teşkilatına dahil birimlere verilen görevlerin ise yasalarla kendilerine tahsis edilen kadrolar aracılığıyla yerine getirilmesi; yetişmiş öğretmen kadrolarının da asli işlerine dönmelerinin sağlanması uygun olacaktır.

BULGU 5: Geçici Sürelerle Başka Kurumlarda Görevlendirilen ve Fiilen Ders Görevi Bulunmayan Öğretmenlere Ek Ders Ücreti Ödenmesi

Kadrosu çeşitli okullarda veya Bakanlığa bağlı diğer birimlerinde bulunmakla birlikte çeşitli amaçlarla başka kurum ve kuruluşlarda görevlendirilen öğretmenlerden fiilen ders görevi yapmayan ve eğitim ve öğretimle ilgili bir görev ifa etmeyenlere ek ders ücreti ödenmeye devam edildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ders ücretlerini düzenleyen 176 ncı maddesi ders ücretinin, aynı Kanun'un 89 uncu maddesine göre ders görevi verilenlere ödenmesini öngörmektedir. Dolayısıyla herhangi bir ders görevi bulunmayan kişilere ek ders ücreti ödenmesi mümkün değildir. 439 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Yüksek ve Orta Dereceli Okullar Öğretmenleri ile İlkokul Öğretmenlerinin Haftalık Ders Saatleri ile Ek Ders Ücretleri Hakkında Kanun'da da ders görevi bulunmayanlara ek ders ücreti ödenmesine imkan veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Kararın "Ders görevinin yapılmış sayılacağı haller" başlıklı 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasında, "*Bakanlık merkez teşkilatında Bakan veya yetkili kıldığı makam, taşra teşkilatında ise Bakan veya valilik onayı ile ilgili mevzuatı uyarınca verilen görevleri yapmak üzere görevlendirilen yönetici ve öğretmenler ile Bakanlığa verilmiş bir görevi yürütmek üzere diğer kurumlarda Bakan onayı ile görevlendirilen yönetici ve öğretmenler, Bakanlık merkez teşkilatındaki görevlendirmeler için 1 yıl, diğer görevlendirmeler için ise her altı ayda yeni bir onay alınmak ve fiilen görev yapmak kaydıyla, yarıyıl ve yaz tatilleri de dahil olmak üzere aylık karşılığı ders görevi ile görevlendirildikleri tarihte kendilerine verilmiş ek ders görevi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın göreve başladıkları tarihten itibaren haftada 18 saat ek ders görevi yapmış sayılırlar ve buna ilişkin ek ders ücretleri kadrolarının bulunduğu kurumca ödenir*" hükmüne yer verilmiştir. Ancak bu düzenlemede diğer kurumlar için, "*Bakanlığa verilmiş bir görevi yürütmek üzere*" görevlendirilmiş olma şartı getirilmiş olup, bu mahiyette olmayan görevlendirmeler için sözü edilen ek ders ücretinin ödenmesi mümkün değildir.

Yerinde yapılan denetimlerde ve İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü kayıtlarının incelenmesinde, kadrosu okul ya da Bakanlığın diğer birimlerinde bulunan, ancak geçici sürelerle başka kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmiş olan öğretmenlerden bir bölümü, eğitim ve öğretim mahiyetinde görevler ifa etmekte ve bu nedenle anılan Karar gereği ek ders ücreti almaya devam etmektedir. Ancak Valiliklerin Yazı İşleri Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler

Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı gibi birimleri ile Kaymakamlıkların Yazı İşleri, Özel Kalem vb. birimlerinde, Anayasa Mahkemesinde, savcılıklarda, belediyelerde ya da diğer kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmiş olup fiilen öğretmenlik görevini ya da Bakanlığa verilmiş bir görevi ifa etmeyenlere, ders görevi yapmış gibi değerlendirilerek ek ders ücreti ödenmesini gerektiren bir düzenleme bulunmamaktadır.

Dolayısıyla geçici sürelerle başka kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmiş olup fiilen öğretmenlik yapmayan, herhangi bir ders görevi bulunmayan ve ek ders ücreti ödenmesini gerektirecek bir faaliyet yürütmeyen öğretmenlere ek ders ücreti ödenmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Kararın 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre yapılacak ek ders ücreti ödemelerinin yalnızca Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında yapılan geçici görevlendirmeler karşılığında yapıldığını, bunun dışında yapılan geçici görevlendirmelerin ek ders ücreti kapsamı dışında tutulduğunu belirtmiştir. Ayrıca Kararın 16 ncı maddesi ve 27.02.2007 tarihli ve 2007/19 sayılı Bakanlık Genelgesinin 14 üncü maddesine göre diğer kurumlarda geçici olarak görevlendirilenlerin ek ders ücretinden yararlanabilmeleri için Bakan onayı ile görevlendirilmeleri ve görevlendirildikleri kurumda Bakanlığa verilmiş bir görevi yürütüyor olmaları gibi iki şartı bir arada taşımaları gerektiğini; bu çerçevede, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı kapsamında bulunmayan valilik, kaymakamlık, Anayasa Mahkemesi, savcılık, belediye ve benzeri kurumlarda bu kurumların uhdelere verilmiş görevleri yürütmek üzere geçici olarak görevlendirilenlerin, söz konusu görevleri sürecinde ek ders ücretinden yararlandırılmalarının mümkün olmadığını belirtmiştir.

Sonuç olarak Bakanlıkça da ek ders ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı belirtilmesine rağmen uygulamada çeşitli il ve ilçe müdürlüklerince; Valiliklerin Yazı İşleri Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı gibi birimleri ile Kaymakamlıkların Yazı İşleri, Özel Kalem vb. birimlerinde, Anayasa Mahkemesi, savcılık, belediye ve benzeri kurumlarda görevlendirilen öğretmenlerden bir bölümüne ek ders ücreti ödenmeye devam edilmektedir. Herhangi bir ders görevi bulunmayan ve ek ders ücreti ödenmesini gerektirecek bir faaliyet yürütmeyen, kurum dışında görevlendirilen öğretmenlere ek ders ücretinin ödenmesinin sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Ön Mali Kontrole İlişkin Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Bakanlığın ihale kanunlarına tabi olsun veya olmasın, harcamayı gerektiren ve belirlenen tutarı aşan tüm taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulması gerekirken, bazı alımlarda ön mali kontrol sürecinin işletilmediği, bazı alımlarda ise ön mali kontrol sonucunda mevzuata aykırılıklar tespit edildiği halde taahhüt altına girildiği görülmüştür.

a) Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

Bakanlık merkez teşkilatına dahil bazı birimlerin çeşitli mal ve hizmet alımlarına ilişkin taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarını ön mali kontrole tabi tutmaksızın taahhüt altına girdikleri ve sözleşme imzaladıkları tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin beşinci kısmının 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerinde iç kontrolün tanımı, amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi ile ön mali kontrol düzenlenmiştir. 31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tabi mali karar ve işlemlerine ilişkin "Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarıları" başlıklı 17 inci maddesinde; idarelerin, ihale kanunlarına tabi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tâbi olduğu belirtilmiştir. Kontrole tabi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından mali hizmetler birimine gönderilmesi gerekmekte olup taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, en geç on işgünü içinde kontrol edilmeli ve düzenlenen görüş yazısı, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderilmelidir.

Ancak Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Teşkilatı birimlerinden bazılarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarını ön mali kontrol amacıyla mali hizmetler birimine göndermeksizin taahhüt altına girdikleri ve sözleşme/protokol imzaladıkları görülmüştür. Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünce Elektronik Haberleşme Kanunu'nun Ek 33 üncü maddesi kapsamında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olmaksızın TÜRKSAT'tan 8.856.176,00 TL bedel karşılığında çağrı merkezi hizmeti alımı, Güvenli Okul Projesi ile Biyometrik Kameralı Görüntüleme Projesi kapsamında Savunma Sanayii Müsteşarlığından 48.000.000,00 TL bedelli hizmet alımı, Doküman Yönetim Sistemi kapsamında TÜBİTAK'tan Nitelikli Elektronik Sertifika ile Mini Kart Okuyucu alımı işi; Özel

Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğüne TÜBİTAK'tan 11.439.000,00 TL bedel karşılığında Öğretim Programları ile Eğitim Materyallerinin Hazırlanması işi, İskitler Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Döner Sermaye Saymanlığından 1.773.333,00 TL bedel karşılığında Özel Eğitime Yönelik Malzeme Alım işlerine ait tahakkuk evrakı ve sözleşme/protokol tasarıları ön mali kontrol için mali hizmetler birimine gönderilmeden doğrudan sözleşme/protokol imzalanarak gerçekleştirilmiş ve ödemeleri yapılmıştır.

Bakanlığın ihale kanunlarına tabi olsun veya olmasın, harcamayı gerektiren ve belirlenen tutarı aşan tüm taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulması gerekmektedir.

b) Ön Mali Kontrol Sonucunda Mevzuata Aykırı Hükümler Olduğu Belirtilmesine Rağmen Taahhüt Altına Girilmesi ve Sözleşme İmzalanması

İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından ön mali kontrol için Strateji Geliştirme Başkanlığına gönderilen çeşitli hizmet alım işlerinde sözleşme tasarıları mevzuata aykırı görülerek iade edilmiş olmasına rağmen sözleşme imzalanmış ve taahhüt altına girilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Ön Mali Kontrolün Niteliği" başlıklı 11 inci maddesinde; ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilip verilmemesinin, danışma ve önleyici niteliği haiz olduğu, mali karar ve işlemlerin harcama yetkilisi tarafından uygulanmasında bağlayıcı olmadığı ifade edilmiş olsa da, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 32 nci maddesinde harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Söz konusu kararın 3 üncü maddesinde ise ön mali kontrol, idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolü kapsadığı belirtilmiş, 11 inci maddenin 2 nci fıkrasında mali karar ve işlemlerin ön mali kontrole tabi tutulmasının ve ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmiş olmasının harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı açık şekilde ifade edilmiştir.

İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından ön mali kontrol için Strateji Geliştirme

Başkanlığına gönderilen 1, 2, 3 ve 4. Grup Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumlarına İlişkin Mekansal Verilerin Toplanması İşlerine ait sözleşme tasarılarında; sözleşmelerin süresinin 365 gün olması hususu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu'nun "Ertesi Yıla Geçen Yüklenme" başlıklı 27 nci maddesine aykırı görülerek iade edilmesine rağmen, herhangi bir değişiklik yapılmaksızın sözleşme imzalanmış ve taahhüt altına girilmiştir.

Her ne kadar ön mali kontrol sonucunda verilen görüş harcama yetkilisi açısından karar ve işlemlerin uygulanmasında bağlayıcı olmasa da mevzuata açık şekilde aykırılık teşkil eden hususlarda, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını ve harcama talimatlarının mevzuata uygunluğunu sağlamak için bu görüşlerin dikkate alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle ön mali kontrolün 5018 sayılı Kanununun 17. maddesinde düzenlediği, Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 2007/12 sayılı genelge ile ilgili birimlerin hangi işlemlerinin ön mali kontrole tabi olacağını belirtildiği ve 25.04.2016 tarih ve 4632738 sayılı, 28.06.2016 tarih ve 7125963 sayılı yazılarla da ön mali kontrole ilişkin iş ve işlemlerde etkinliğin sağlanabilmesi amacıyla merkez ve taşra teşkilatının uyarıldığı belirtilmiştir

Diğer taraftan Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması ve sonraki denetimlerde aynı bulgu ile karşılaşılmasında ve Bakanlığın ihale kanunlarına tabi olsun veya olmasın, harcamayı gerektiren ve belirlenen tutarı aşan tüm taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulması için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan 1., 2., 3., 4. Grup Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumlarına İlişkin Mekânsal Verilerin Toplanması İşleri ile ilgili olarak; Bakanlığa tahsis edilen taşınmazlara ilişkin envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanmasında daha fazla gecikmeye mahal vermemek için ihalelerinin yapılması zarureti olduğu, söz konusu envanter toplama işinin danışmanlık hizmet alımı kapsamına girdiğinden ihale yöntemi olarak "Belli İstekliler Arasında İhale Usulü" kullanıldığı, söz konusu işe ait ihale dosyalarının 06.10.2016 tarihinde ön mali kontrole gönderildiği ve Strateji Geliştirme Başkanlığının 19.10.2016 tarihli yazısıyla sözleşme tasarısında "Sözleşmenin süresi, işe başlama tarihinden itibaren 365 takvim günüdür hükmünün yer aldığı ve ilgili hükmün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Ertesi Yıla Geçen Yüklenme" başlıklı 27 nci maddesine aykırı olduğu"nun ifade edildiği belirtilmiştir. Buna rağmen İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığınca yapılan değerlendirmede, işe ait bütçe hâlihazırda ayrıldığından ve 2016 yılında yayımlanan MEB 2017 Performans Programında da 2017 yılı için ödenek belirlenmiş olduğundan harcama yetkilisi tarafından bu

koşullarda işin aciliyetine binaen sözleşmenin imzalanmasına karar verildiği ve bundan sonraki süreçlerde bulgularda belirtilen hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi, bulguda belirtilen ön mali kontrole ilişkin mevzuat hükümlerine uyulması için bundan sonraki süreçte gerekli önlemlerin alınacağını ifade etmiş olduğundan söz konusu husus takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Bakanlık Bütçesine Dahil Edilmesi Gereken Bazı Gelir ve Giderlerin Bakanlıkça Çıkarılan Yönetmelik, Yönerge ve Esaslara Dayanılarak Özel Hesaplar Şeklinde Yönetilmesi

Bakanlıkça çeşitli kanunlara dayanılarak çıkarılan yönetmelik, yönerge ve esaslar çerçevesinde oluşturulan ve okulların kantin ve benzeri yerlerinin kira gelirleri, çocuk kulüplerinin gelirleri ve okullar tarafından yürütülen çeşitli faaliyetlerden elde edilen benzeri gelirlerden il ve ilçe müdürlüklerine aktarılan paylar ile özel öğretim kurumları kursiyerlerinin sınav ücreti olarak il ve ilçe müdürlüklerinin hesaplarına aktardıkları tutarlar bütçeye dahil edilmeksizin özel hesaplarda izlenmekte ve ayrı bütçeler şeklinde yönetilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5 inci maddesinde, kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulacağı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği; 6 ncı maddesinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetiminin Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütüleceği; tüm gelirlerinin Hazine veznelere gireceği, giderlerinin bu veznelere ödeneceği ve bu idarelerin özel vezne açamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanununun 12 nci maddesinde bütçe türleri sayılmış ve kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı ifade edilmiş; 13 üncü maddesinde de bütçenin, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlayacağı, tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçelerde gösterileceği, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olduğu, bütçelerin ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamayacağı ve kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği açıkça hüküm altına alınmıştır.

Kamu mali yönetiminin temel ilkeleri ve yukarıda özetlenen yasal düzenlemeler uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve giderlerine ait tüm işlemlerin Hazine veznelerinden gerçekleştirilmesi ve özel vezne açılmaması, kamu idarelerinin hesap ve

kayıt düzeninde saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması, Kanun'da sayılanlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulmaması, para ve parayla ifade edilebilen değerlere ilişkin tüm mali işlemlerin kayıtlarının usulünce yetkili kılınmış muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda yapılması ve raporlanması gerekmektedir.

Öte yandan 5018 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde "özel gelir"; "genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirleri" şeklinde tanımlanmış olup, Bakanlık birimlerinin bu mahiyetteki gelirlerinin "özel gelir" şeklinde bütçede ödenekleştirilmesi ve ilgili ödemelerin bu ödenekten karşılanmasına olanak sağlanmıştır. Dolayısıyla bu çerçevedeki "özel hesap" uygulamalarının bütçe içinde yönetilmesinin zorunlu olduğu açıktır. Nitekim 17.10.2017 tarih ve 30213 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik, özel hesaba aktarılan tutarlar ile bu hesaptan yapılan kullanımların muhasebeleştirilmesinin, ilgili kamu idaresinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimi tarafından yapılacağını hükme bağlamaktadır.

Söz konusu Yönetmelik, özel hesaptan yapılacak kullanımlarda muhasebeleştirme belgesi olarak, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ekinde yer alan muhasebe işlem fişinin kullanılacağını, özel hesaptan yapılan harcamaların, bütçe gelir ve bütçe gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin gelir ve gider hesaplarına kaydedileceğini ve özel hesaplara ilişkin mali işlemlerin kamu idaresi hesapları kapsamında ayrı bir mali tablo oluşturulmaksızın, kullanıcı kamu idaresinin mali raporları içerisinde gösterileceğini belirtmektedir.

Nitekim özel hesapların kullanıldığı birçok kamu idaresinde bu hesaplar için muhasebe birimi adına açılan banka hesaplarının kullanıldığı, gelir ve giderler ile diğer her türlü işlemlerin ilgili mevzuatın öngördüğü belgeler düzenlenmek ve muhasebe yetkilisi ile diğer yetkililerin imza ve kontrolüne tabi kılınmak ve iç kontrol süreçleri işletilmek suretiyle gerçekleştirildiği bilinmektedir. Milli Eğitim Bakanlığının bu düzenlemelerin dışında yer aldığına dair bir yasal dayanak bulunmamaktadır.

Esasen 5018 sayılı Kanun'un 81 inci maddesinde, diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı hükme bağlanarak, hazine birliği ilkesi, hazine vezneleri dışında vezne açılmaması, sayılan bütçe türleri dışında bütçe ihdas edilmemesi gibi yukarıda sayılan ilkelere aykırı düzenleme ve uygulamalar son verilmesi amaçlanmıştır. Keza 14.07.2004 tarih ve 5217 sayılı "Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun

ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile daha önce özel hesaplara kaydedilen gelirlerin ilgili kurumların bütçesine gelir kaydedilmesi, bu hesaplardan karşılanmakta olan giderlerin de yine aynı kurum bütçesinden ödenmesi ve buna ilişkin esas ve usuller hükme bağlanmıştır. Ancak Milli Eğitim Bakanlığına ait özel hesaplarda 5018 sayılı Kanun’un yürürlükte olmadığı dönemdeki uygulamanın aynen sürdürüldüğü görülmektedir.

5217 sayılı Kanun’un “Genel Gerekçe”sinde yer alan, “Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenmesine çalışılmaktadır.” ve “bütçeden bağımsız olarak harcanan paralar için bir nevi kontrol getirilerek kurum bütçelerine özel ödenek kaydı yapılması uygulamasına geçilmiştir” ifadeleri, bütçe dışında yönetilen kaynakları kontrol mekanizmalarına tabi kılmak ve mali disiplini, saydamlığı ve bütçede birliği sağlamak üzere bu kaynakların kurum bütçelerine özel ödenek kaydedilmesinin amaçlandığını açıkça ortaya koymaktadır.

5018 sayılı Kanun’un özel gelirleri düzenleyen 39 uncu maddesinde özel gelirler karşılığında idarelere tahsis edilen özel ödenek miktarlarının, ilgili idarelerin bütçelerinde gösterileceği; özel gelirlere ilişkin olarak ilgili kanunlarında belirtilen fiyatlandırılabilir mal ve hizmetlerin tarifeleri ile uygulamaya yönelik usul ve esasların Maliye Bakanlığının görüşü alınarak ilgili kamu idarelerince belirleneceği ve özel gelirlerin ödenek kaydına, gelecek yıla devrine, iptaline ilişkin yetki ve işlemlerin merkezi yönetim bütçe kanununda gösterileceği belirtilmiştir.

2017 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun 6 ncı maddesinin (f) bendinde; ilgili mevzuatı gereğince özel gelir kaydedilmek üzere tahsil edilen tutarları, idare bütçelerinde söz konusu mevzuatta belirtilen amaçlar için tertiplenen ödenekten kullandırmak üzere genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydetmeye ve bütçelenen ödenekten gelir gerçekleşmesine göre ilgili tertiplere aktarma yapmaya, yılı içinde harcanmayan ödenekleri (2016 yılından devredenler de dahil) ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye, bu hükümler çerçevesinde yapılacak işlemlere ilişkin usul ve esaslar belirlemeye Maliye Bakanı’nın yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Dolayısıyla özel gelir olarak bütçeye ödenek kaydedilmesi ve belirlenecek esaslar çerçevesinde bu ödeneklerden harcama yapılması gerekirken, söz konusu gelirlerin yasal bir

dayanağı olmaksızın bütçe dışında yönetilmesi, iç kontrol süreçlerine tabi tutulmaksızın harcanması, muhasebeleştirilmemesi ve Bakanlığın dönem sonu mali tablolarına dahil edilmemesi, bütçe ilkelerinden ve bütüncül bir mali yönetim sisteminin oluşturulması hedefinden önemli bir sapma anlamına gelmektedir.

Bu düzenlemelere rağmen çeşitli ikincil ve daha alt düzey mevzuat ile oluşturulan ve yasal bir dayanağı olmadığı halde bütçe dışında yönetilen özel hesapların başlıcaları şunlardır:

a) Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursu Hesabı (Karayolları Trafik Kanunu'nun 123 üncü maddesinde Milli Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu Taşıtlar Sürücüleri Kursu Yönetmeliği çerçevesinde direksiyon eğitimi dersi sınavında görev alanlara ödenmek üzere alınan ücretlerden oluşmakta olup, 29.10.2017 tarihli onayla döner sermayeye dönüştürülmüş ve bu amaçla 81 ilde yeni döner sermaye işletmeleri kurulmuştur.)

b) İşletmeler Hesabı (Okul-Aile Birliği Yönetmeliğine göre okulların kantin ve benzeri yerlerinden elde edilen kira gelirlerinin il ve ilçe müdürlükleri hesabına aktarılan ayrı ayrı %10 oranındaki paylardan oluşmaktadır.)

c) ÖSYM Hesabı (ÖSYM ile yapılan protokol çerçevesinde ÖSYM başvuru merkezi olarak belirlenen okulların sınav başvuru ücretlerinden elde ettikleri gelirlerin % 40'ını il veya ilçe milli eğitim müdürlüklerinin hesabına aktarmaları suretiyle oluşturulmaktadır.)

ç) SRC Hesabı (Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki Yeterlilik Kursları Yönetmeliğine göre, sınavda görev alanlar ile kursa kayıtlı kursiyerlerin derslere devam durumlarının kontrolünde görevlendirilenlere ücretlerinin ödenmesi için Bakanlıkça her yıl için belirlenen ve kursiyerlerden alınan sınav ücretinden oluşmaktadır.)

d) Çocuk Kulüpleri Hesabı (Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Çocuk Kulüpleri Yönergesi çerçevesinde çocuk kulübü gelirlerinin % 2'sinin okulun bağlı bulunduğu il, % 2'sinin de ilçe milli eğitim müdürlüğü hesaplarına aktarılması suretiyle oluşturulmaktadır.)

e) İş Makinaları Hesabı (Karayolları Trafik Kanunu'nun 42 nci maddesine ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununa dayanılarak çıkarılan İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları ile İlgili Yönergeye göre sınavda görev alanların ücretlerinin ödenmesi için kursiyerden alınan ve milli eğitim müdürlüğünce açılan hesaba yatırılan sınav ücretlerinden oluşmaktadır.)

Bu hesaplarda izlenen gelirler ve giderlere dayanak oluşturan ikincil ve üçüncül düzeydeki yasal düzenlemelerin dayanağını teşkil eden 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 123 üncü maddesi, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu ya da Milli Eğitim Temel Kanunu, bu şekilde özel hesaplar oluşturulmasına cevaz veren herhangi bir düzenleme içermemektedir. Dolayısıyla kamu mali yönetiminin temel ilke ve gerekleri ile uyumlu olarak söz konusu gelir ve giderlerin bütçeye dahil edilmesi gerektiği açıktır.

Mevcut uygulama ile kamu maliyesinin temel ilkeleri olan; kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulması ve yürütülmesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmesini sağlayacak şekilde uygulanması ve en önemlisi TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmesi ilkelerine aykırı hareket edilmektedir. Aynı zamanda kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi, bütçelerin TBMM tarafından uygun görülmedikçe uygulanamaması gibi bütçe ilkelerine de aykırı davranılmaktadır. Ayrıca mevcut uygulama ile hazine birliği ilkesine aykırı olarak gelirler hazine veznelerine girmemekte ve giderler bu veznelerden yapılmamaktadır. Kanunun emredici hükümlerine aykırı şekilde kurum bütçesi dışında bir nevi özel bütçeler oluşturulmaktadır. Kurumun mali tablolarında yer alması gereken gelir ve giderlerin bu tür uygulamalarla Bakanlığın mali tablolarına dahil edilmemesi, mali tabloların güvenilirliğini de zedelemektedir.

Mevcut uygulamaların sonlandırılarak, Bakanlığın tüm gelir ve giderlerinin bütçede izlenmesine olanak verecek şekilde özel gelirlerin özel ödenek olarak kaydedilmesinin ve ödemelerin ilgili yasal düzenlemelere uygun, muhasebe sistemine dahil edilerek ve iç kontrol süreçlerine tabi kılınarak gerçekleştirilmesinin sağlanması ve sistem dışına çıkışları engelleyecek önlemlerin alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen “Özel Hesap” uygulamalarına ilişkin olarak;

➤ Özel motorlu taşıt sürücü kursları direksiyon eğitimi dersi sınavlarında görev alanlara ödenmek üzere alınan ücretler için 19.10.2017 tarihli ve 30215 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliği gereğince her ilde döner sermaye işletmesi kurulmuş ve sınavda görev alanların ücretleri bu hesaptan ödenmeye başlanmış ve bulguda belirtilen “Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursu Hesabı” uygulaması sona erdirilmiştir.

➤ İş makineleri kurslarının teori ve uygulama sınavlarında görev alanlara ödenmek üzere alınan ücretler için 23.05.2018 tarihli ve 10082245 sayılı Makam Oluru ile İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları ile ilgili Yönerge’de değişiklik yapılmış olup bu değişiklikle sınavlarda

görev alanlara ödenecek ücretlerle diğer harcamalar illerde kurulmuş olan döner sermaye işletmesi hesabında toplanarak sınavda görev alanların ücretleri ile diğer harcamalar bu hesaptan ödenmeye başlanmış ve “İş Makinaları Hesabı” uygulaması sona erdirilmiştir.

➤ Özel Ulaştırma Hizmetleri Mesleki Eğitim ve Geliştirme Kurslarının teori ve uygulama sınavlarında görev alanlara ödenmek üzere alınan ücretler için Yönetmelik değişikliği yapılmış olup şu anda imza aşamasındadır. Yönetmelik değişikliği yayımlandıktan sonra değişiklikle sınavlarda görev alanlara ödenecek ücretlerle diğer harcamalar illerde kurulmuş olan döner sermaye işletmesi hesabında toplanarak sınavda görev alanların ücretleri ile diğer harcamalar bu hesaptan ödenmeye başlanacak ve “SRC Hesabı” uygulaması sona erdirilecektir.

Söz konusu düzenlemeler dışında kalan ve bulguda yer alan diğer özel hesaplara ilişkin mevzuat çalışmaları için Maliye Bakanlığı ile görüşülerek gerekli hukuki altyapı oluşturulmaya çalışılacaktır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlık taşra teşkilatları tarafından yaygın olarak kullanılan özel hesaplardan Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursu Hesabı ve İş Makinaları Hesabı uygulamalarına son verilerek, ilgili işlemler illerdeki döner sermaye işletmeleri bünyesinde yürütülmeye başlanmıştır. SRC Hesabı uygulamasının sonlandırılmasına ilişkin çalışmaların ise sürdüğü bildirilmiştir. Diğer özel hesaplara ilişkin mevzuat çalışmaları için Maliye Bakanlığı ile görüşülerek gerekli hukuki altyapının oluşturulmaya çalışılacağı ifade edilmiş olduğundan, mevcut uygulamaların sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Yasal temelden yoksun bu tür uygulamaların hukuki altyapıya kavuşturulması yerine, idari düzenlemelerle sonlandırılması yerinde olacaktır.

BULGU 8: Yatırım Projelerinde Kullanılmak Üzere Tahsis Edilen Sermaye Giderleri Ödeneklerinin Amacı Dışında Kullanılması

Bakanlık bütçesinde “06- Sermaye Giderleri” olarak tahsis edilen ve 2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelere ait ödeneklerin önemli bir bölümünün, bu projelerin Yatırım Programında belirlenmiş olan muhtevası (karakteristikleri) ile ilişkisi olmayan ve “Sermaye Giderleri” kapsamında değerlendirilemeyecek çalıştay, seminer, kongre, toplantı, zirve, yarışma, fuar vb. etkinliklerin organizasyon giderleri ile yurtiçi ve yurtdışı yollukların ve ödül amaçlı ürün bedellerinin ödenmesinde kullanıldığı tespit edilmiştir.

2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Yatırım harcamaları” başlıklı 9 uncu maddesinin ilk fıkrasında; “2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz” denilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 20 nci maddesinde de, bütçeyle verilen ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda kullanılacağı belirtilmiştir. Öte yandan 2017 Yılı Yatırım Programında, programa ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerin karakteristikleri sınırlı şekilde belirlendiğinden, belirlenen bu içerik ile uyumlu olmayan mal ve hizmetlerin proje ile ilişkilendirilmesi ve tahsisli ödeneklerin bu yolla amacı dışında kullanılması mümkün değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13 üncü maddesinin (o) bendinde, “Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir”; (k) bendinde ise “Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır” denilmektedir. Söz konusu sınıflandırmaya ilişkin Maliye Bakanlığınca yayımlanan “Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber” ve 5018 sayılı Kanun’un 16 ncı maddesi gereği yine Maliye Bakanlığınca yayımlanan “2017-2019 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi”ne göre sermaye giderleri, bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan, normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve Devlet mal varlığını artıran ödemelerdir.

Keza 2017-2019 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinde, tanımı gereği sermaye ödeneklerinden yapılan harcamaların ilgili varlık hesaplarıyla ilişkilendirilmesi gerektiği, bu nedenle de, idarelerin sermaye gideri ödeneklerini teklif ederken öncelikle teklif konusu harcamaların varlık hesaplarıyla ilişkilendirilip ilişkilendirilemediğini değerlendirmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberde “06- Sermaye Giderleri”nin alt kodu olan “06.2 Menkul Sermaye Üretim Giderleri”ne ilişkin açıklamada, “menkul sermaye üretimi sürecinde kullanılan hammaddeler ile ara mallar ve mamul malların alım giderleri ile projelerin fizibilitesi ve kontrollüğü için müşavir firma ve kişilere yapılan ödemeler ile gayri maddi hak alımları bu bölümde sınıflandırılacak...” denilmektedir. Bakanlığın Yatırım Programı kapsamındaki projeleri ile ilişkilendirilen ödemelerin önemli bir bölümü, bu kodun IV. düzeyinde yer alan “06.2.1.01 Proje Giderleri” ekonomik kodunda kayıtlı ödenekten

karşılanmakta olup, bu giderlerin menkul sermaye üretim giderleri ile ilgili tanımlamada yer verilen hammadde, ara ve mamul mal alımları ile gayri maddi hak alımları ve projelerin fizibilitesi ve kontrollüğü için müşavir firma ve kişilere yapılan ödemelere ilişkin olması gerektiği açıktır.

Uygulamada Bakanlığın bazı birimlerinin “Sermaye Giderleri” kapsamında yatırım projeleri için tahsis edilen ödeneklerin önemli bir bölümünü yurtiçinde ve yurtdışında düzenlenen kongre, çalıştay, seminer, zirve, fuar, ödül töreni vb. etkinliklerin yolluk ve organizasyon giderleri ile ödül, plaket ve benzeri cari giderlere harcadıkları görülmüştür. Örneğin Ölçme, Değerlendirme ve Sınav Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yürütülen ve 2017 Yılı Yatırım Programında 2017H020060 proje numarası ile kayıtlı “Ölçme Değerlendirme Uygulamalarını İzleme, Araştırma ve Geliştirme Projesi”nin karakteristik tanımlamasında “Etüd-Proje, Müşavirlik, Makine-Teçhizat”; 2017H020070 proje numarası ile kayıtlı “Elektronik Sınav Projesi”nin karakteristik tanımlamasında “Donanım, Etüd-Proje, Müşavirlik, Makine Teçhizat, Özel Geliştirilmiş Yazılım”; 2017H020080 proje numarası ile kayıtlı “Akademik Becerilerin İzlenmesi ve Değerlendirmesi Projesi”nin karakteristik tanımlamasında “Etüd-Proje, Müşavirlik, Makine-Teçhizat” unsurlarına yer verilmiştir.

Ancak Genel Müdürlükçe proje giderleri ödeneklerinden yılı içinde toplam 2.015.696,12 TL harcama yapılmış olup, bunun 1.670.584,35 TL’si (% 82,88’i) çalıştay, toplantı vb. etkinliklerin organizasyon giderleri ile yolluk ödemelerine harcanmış, kalan tutar yazılım alımı ve rapor basımı işlerinde kullanılmıştır. Ödeneğin asıl kullanılması gereken donanım, makine-teçhizat gibi kalemlere hiç harcama yapılmamış, e-sınav merkezlerinin donanım ve teçhizat giderlerinin ise daha çok diğer ödeneklerden karşılanması yoluna gidildiği görülmüştür. Değişik illerde yapılan çalıştaylar ise, ön hazırlık, bilgilendirme, beceri tanımlama, soru hazırlama, soru geliştirme, soru inceleme ve değerlendirme, puanlama, kılavuz hazırlama, e-sınav uygulamaları gibi konularda düzenlenmiştir. Bu kapsamdaki çalışmalar hem sermaye giderleri ödeneğinin mahiyeti, hem de ilgili projelerin muhtevası ile bağdaşmamaktadır.

Temel Eğitim Genel Müdürlüğünce proje gideri olarak yapılan ödeme tutarı ise 3.649.627,88 TL olup, bu tutarın yarısını aşan kısmı yine çalıştay vb. etkinliklerin yolluk ve organizasyon giderleri için harcanmıştır. Çeşitli illerde gerçekleştirilen etkinlikler, kitap inceleme, ders kitabı hazırlık çalışmaları, ders kitapları yazarlık eğitimi, yazarlık bilgilendirme toplantısı gibi konulara odaklanmıştır.

Özel Eğitim ve Rehberlik Genel Müdürlüğü bütçesinden de özel eğitim ve etkinlik yarışması ödül töreni için 533.601,90 TL ödemede bulunulmuş; aynı şekilde çeşitli çalıştaylar, sergi vb. faaliyetler için yatırım projelerine tahsisli ödenekler kullanılmıştır.

Ortaöğretim Genel Müdürlüğünce 2017 yılında sermaye gideri olarak harcanan yatırım projesi ödeneklerinin toplamı 6.708.759,90 TL olup, bu tutarın 6.134.826,31 TL'si (91,44'ü) çalıştay vb. etkinliklerin yolluk ve organizasyon giderlerine; geriye kalan 573.933,59 TL'nin 238.428,03 TL'si ise taslak ders kitabı basımına harcanmıştır. Bu kapsamda, örneğin 22.09.2017 tarihli olur ile "Ortaöğretim Genel Müdürlüğünün Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esaslarına Dair Yönerge"nin yürürlüğe girdiği belirtilerek, "*Yeni eğitim ve öğretim yılının hazırlıklarını görüşmek, Daire Başkanlıklarınca yapılan/yapılacak olan çalışmaları ve iç işleyişi değerlendirmek, görüş alışverişinde ve görev alanlarıyla ilgili paylaşımında bulunarak ilgi Yönergenin uygulama boyutunu değerlendirmek ve Genel Müdürlüğümüzce hazırlanarak uygulamaya konulan yeni derslerin öğretim programları ile ilgili bilgilendirmelerde bulunmak amacıyla, 30/09-01/10/2017 tarihlerinde Antalya ili Muratpaşa ilçesinde Lara/Clup Otel Sera'da Genel Müdürlüğümüzün bütün personeline yönelik bir çalışmanın yapılması*" için onay alınmış ve yönetici, memur, dağıtıcı, hizmetli gibi kadrolarda bulunan tüm personel söz konusu çalışmaya katılmıştır.

Akabinde benzer bir amaçla, "Genel Müdürlük birimlerince yapılan çalışmaları değerlendirmek, planlanan çalışmalarla ilgili görüş alışverişinde bulunmak, mesleki ve kişisel gelişimlerine katkı sağlamak" için 23-27 Ekim 2017 tarihlerinde Antalya'da iki ayrı otelde eş zamanlı ve daha geniş katılımlı iki çalıştay düzenlenmiştir. Lara'da düzenlenen çalıştay için (kredili uçak biletleri hariç) katılımcılara toplam 403.949,56 TL; Manavgat'ta düzenlenen çalıştay için 395.782,04 TL yolluk ödemesi yapılmıştır.

Keza taslak ders kitaplarını değerlendirmek amacıyla 16-20 Kasım 2017 tarihlerinde Antalya Side'de yapılan çalıştay için katılımcılara 392.036,69 TL; aynı amaçla 6-10 Kasım 2017 tarihlerinde Afyon Sandıklı'da düzenlenen çalıştay için 203.485,01 TL; 30 Ekim-3 Kasım 2017 tarihlerinde Antalya Manavgat'ta yapılan pansiyonlu okul yöneticileri çalıştay için 689.836,74 TL; 16-20.11 ve 28 Kasım-01 Aralık 2017'de Antalya Serik'te 2 grup halinde gerçekleştirilen formatör eğitici eğitimi için toplam 1599 katılımcıya (kredili uçak bilet ödemeleri hariç) 1.193.642,39 TL yolluk ödemesi yapılmıştır. Aynı şekilde güncellemesi tamamlanan ders programının tanıtılması, yenilenen öğretim programlarının tanıtılması, proje tabanlı öğrenme, e-Kurul ve Zümre Modülünün Kullanılması, değerler eğitimi vb. amaçlarla

çok sayıda etkinlik düzenlenmiştir.

Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğünce yürütülen 2011H010010 numaralı “Fırsatları Artırma, Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi”nin muhtevası 2017 Yılı Yatırım Programında “Donanım, Etüd-Proje, Makine-Teçhizat, Müşavirlik” olarak belirlenmiş olmasına rağmen, proje ödeneklerinden 391.734,46 TL’si yurtiçi ve 309.760,18 TL’si yurtdışı olmak üzere toplam 701.494,64 TL yolluk, 992.886,85 TL’si çeşitli illerde düzenlenen kitap fuarları, 2.719.566,18 TL’si zirve, kongre, film yarışması, CEBIT vb. uluslararası organizasyonlara katılım, ödül töreni vb. organizasyon giderleri, 3.793.619,99 TL’si personel çalıştırılmasına dayalı destek personel hizmeti alımı için harcanmıştır. Bu tür harcamaların “sermaye giderleri” kapsamında değerlendirilmesi ve proje giderleri ödeneklerinden karşılanması, ilgili düzenlemelere uygun düşmemektedir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümleri çerçevesinde, “06- Sermaye Giderleri” için çizilen kapsam içinde düşünülemeyecek, bir başka deyişle normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılmayan ve Devlet mal varlığını artıracak mahiyette olmayan, ayrıca ilgili yatırım projesi için belirlenen muhtevaya uygun düşmeyen ödemeler için proje ödeneklerinin kullanılmasının yasal olmadığı değerlendirilmektedir.

Bütçe Kanunu ile yatırım projeleri için tahsis edilen ve sermaye giderleri niteliğindeki harcamalar için kullanılması gereken ödeneklerin, tahsis amacına aykırı olarak yaygın şekilde cari giderler için kullanılmasının bütçe prensipleri, mali yönetimin temel ilkeleri, kalkınma ve yatırım programlarının amaçları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan bütçe hakkı ile bağdaşmadığı açıktır. Ülkemizin en öncelikli ve geliştirilmeye en çok ihtiyaç duyulan milli eğitim sisteminin dönüştürülmesi amacıyla kullanılması gereken bu ödeneklerin, değişen birim yönergesine göre işbölümünü yeniden değerlendirmek, planlanan çalışmalarla ilgili görüş alışverişinde bulunmak, kılavuz hazırlamak, tanıtım ya da bilgilendirme yapmak gibi amaçlarla çeşitli otellerde yaygın olarak düzenlenen toplantılar için kullanılması, sınırlı kaynakların verimli ve etkin kullanılması yükümlülüğü ile de bağdaşmamaktadır.

Örnekleri sıralanan etkinliklerin, bütçe olanakları ölçüsünde cari harcamalar için tahsis edilen ödeneklerden karşılanması, teknolojinin sunduğu imkanlardan yararlanılarak, herhangi bir yerde toplanmaya ve işe ara vermeye gerek kalmadan yürütülebilecek çalışmaların maliyet-etkin yöntemlerle gerçekleştirilmesi, yatırım projeleri için tahsis edilen ödeneklerin ise ülkemizin uzun vadeli stratejilerinde yer alan hedeflere ulaşılmasını sağlayacak ve dünyadaki

konumunu güçlendirecek yatırımlara yönlendirilmesi yerinde olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; “Bilindiği üzere, cari nitelikli bütçenin planlanmasında ve yürütülmesinde Maliye Bakanlığı; yatırım bütçesinin yapılmasında, yatırım programının hazırlanmasında ve yürütülmesinde ise Kalkınma Bakanlığı daha etkin rol almaktadır.

Bakanlığımızın büyüklüğü ve Bakanlıklar arasında en büyük yatırım bütçesine sahip olması nedeniyle cari bütçe ve yatırım bütçesi farklı daire başkanlıkları tarafından yürütülmekte olup Bakanlığımız bütçesinin hazırlık sürecinde Bakanlığımızdan bir ekip cari bütçe ile ilgili Maliye Bakanlığı, başka bir ekip de yatırım bütçesi ile ilgili olarak Kalkınma Bakanlığı ile yoğun bir çalışma süreci yürütmektedir.

Bakanlığımız yatırım programına alınacak tüm projeler ve projelerin içerikleri, proje kapsamında yapılacak çalışmalar, toplantılar, tanıtımlar, projenin kapsamı, neler yapılacağı, her kalemde yapılacak çalışmaların bütçesinin ne kadar olacağı Kalkınma Bakanlığı yetkilileri ile tartışılmakta ve proje bütçesi birlikte belirlenmektedir. Nihai olarak yatırım programına alınacak projeler, projelerin karakteristiği ve proje maliyetleri Kalkınma Bakanlığının teklifi ile Bakanlar Kurulu kararı olarak Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan Bakanlığımız “06-Sermaye Giderleri” ödenekleri ve bu ödeneklerle ilişkili yatırım programında yer alan projelerin hazırlık süreci Kalkınma Bakanlığı ile birlikte yürütülmektedir.

Bakanlığımız 2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında hiçbir projeye harcama yapılmadığı gibi karakteristiğinde belirtilmeyen veya proje içeriğinde yer almayan hiçbir iş için de harcama yapılmamıştır.

Taslak raporda “sermaye giderleri, bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan, normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve Devlet mal varlığını arttıran ödemelerdir.” denilmekte ise de Bakanlığımız ülkemizin beşeri sermayesinin eğitiminden sorumludur. Bu çerçevede Bakanlığımız projeleri de doğal olarak çocuklarımızın ve gençlerimizin daha iyi eğitim almasına yöneliktir.

Eğitime yönelik yapılan harcamaların niteliğine ilişkin yapılan çalışmalar incelendiğinde; kamu harcamaları “bilimsel-ekonomik yaklaşım” çerçevesinde cari ve yatırım harcamaları olarak ayrılmakta, eğitim ve sağlık alanında yapılan harcamalar ise beşeri sermayeyi artırmaya yönelik olduğundan kalkınma carisi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka

yaklaşımına göre, yatırım harcaması ile cari harcama ayrımının temelinde yer alan kriter, yapılan harcamanın faydasının süreklilik gösterip göstermediğidir. Bu çerçevede, eğitim alanında yapılan harcamaların tamamı beşeri sermaye gücünü artırarak faydası süreklilik arz ettiğinden yatırım harcaması olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, eğitime ayrılan kaynağın, bir harcama değil, ülkeler için oldukça gerekli ve hatta en kârlı yatırım olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır.

Bu çerçevede, ülkemizde eğitim bütçesine yönelik yapılan eleştirilerin temelinde yer alan, personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payının %80'ler düzeyinde olduğu, buna karşın eğitime yapılan yatırım harcamalarının ise istenilen düzeye ulaşmadığı görüşü, analitik bütçe sınıflandırmasındaki ekonomik kod bazlı raporlamanın bir sonucu olup bu görüş, literatürde yer alan yaklaşımlar göz önüne alındığında gerçeği yansıtmamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda Bakanlığımızın yaptığı projelerin bir otoyol, demiryolu, havaalanı veyahut bir makine teçhizat alımı ile karşılaştırılmasının uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Yatırım programında yer alan etüd projelerde; ar-ge yapmak, istişare etmek, çalıştay yapmak, konuyu paydaşlarla tartışmak ve bunları bir araya getirmek, toplantı, kongre yapmak, saha ve alan ziyaretleri ve çalışmaları yapmak, projeyi ilgililere tanıtmak, proje çıktılarını kullanacak formatörler yetiştirmek önem arz etmektedir. Bu işlemlerin tamamı beşeri sermaye olan akademisyenler, öğretmenler, konu uzmanları öğrenciler ve velilerle gerçekleştirilmektedir. Bu çalışmalar yapılırken tabiidir ki kolaylaştırıcı olarak zaman zaman memur ve yardımcı hizmetliler de görev almaktadır.

Taslak raporda “taslak ders kitaplarının değerlendirilmesi, güncelleme, tamamlanan ders programının tanıtılması, yenilenen öğretim programlarının tanıtılması, proje tabanlı öğrenme, e-Kurul ve Zümre Modülünün Kullanılması, değerler eğitimi vb. amaçlarla çok sayıda etkinlik düzenlenmiştir.” denilerek bu husus eleştiri konusu yapılmıştır.

Ancak, eleştiri konusu yapılan bu çalışmalar sonucunda; öğrencilerimizin en kolay şekilde konuları kavrayacağı, kalıcı ve bilgi transferini kolaylaştırıcı en iyi ders kitabı, çalışma kitabı, kılavuz kitabı ve en önemlisi de ders programları ortaya konulmaktadır.

Her ne kadar sermaye giderleri, bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan, normal ömrü bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye edinimleri olarak tanımlansa da yukarıda sayılan çalışmaların tamamı için yapılan yolluk, konaklama ve

diğer harcamalar belirtilen ders kitabı, kılavuz kitap, çalışma kitabı veya ders programını üretmek amacıyla yapılmış çalışmalardır. Bu tür harcamalar projenin doğasında olup projenin bütünlüğü açısından ve proje mantığı içerisinde bir projenin bütçesinin bütün olması proje disiplini ve proje harcamalarının kontrolü açısından önem arz etmektedir. Proje dışında yapılan çalışmalarda veya görevlendirmelerde yatırım bütçesinden herhangi bir yolluk ödemesi söz konusu değildir.

Ayrıca yukarıda da açıklandığı gibi bütçe hazırlık sürecinde eş zamanlı olarak cari bütçe görüşmeleri Maliye Bakanlığı, yatırım bütçe görüşmeleri proje bazlı olarak Kalkınma Bakanlığı ile yürütülmektedir. Bakanlığımız tarafından yürütülen inşaat projeleri hariç onlarca etüt projenin hangi harcamalarının cari, hangi harcamaların yatırım olduğu bunların birim bazında hangi projelere ait olduğu, birim ve tertip bazında ayrımı ve yönetimi çok güç olacaktır. Bu durum projenin amaçlarını gerçekleştirmekten ziyade proje ekibinin enerjisinin büyük bir kısmını bütçe sürecini yönetmeye ayırmasına yol açacaktır.

Diğer taraftan, 2016 Yılı Millî Eğitim Bakanlığı Düzenlilik Denetim Raporunun "Yurtiçi Geçici Görev Yolluklarının Proje Giderleri Harcama Kalemindeki Ödenekten Karşılanması" başlıklı 3 üncü bulgusunda;

"Bakanlık merkez teşkilatına bağlı birimlerce çeşitli illerde yapılan çalıştay ve komisyon toplantılarına katılan personele yolluk ve yevmiye giderlerinin "03.3 Yolluklar" ekonomik kodu yerine "06.2.1.01 Proje Giderleri" ekonomik kodundan ödeme yapıldığı" belirtilmiştir.

Bulguya ilişkin Bakanlığımız cevabında "Bakanlık faaliyetlerine ilişkin yurtiçi geçici görev yolluklarının "03.3-Yolluklar" harcama kalemi yerine "06.2.1.01-Proje Giderleri" harcama kaleminden ödenmesine ilişkin tereddütlerin giderilmesi için Maliye Bakanlığından 03.05.2017 tarihli ve 6221273 sayılı yazı ile bilgi talep edilmiş olup alınan cevaba göre Bakanlık harcama birimleri bilgilendirilecektir." denilmiştir.

Konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığına yazılan 03.05.2017 tarihli ve 6221273 sayılı yazımıza Maliye Bakanlığınca 09.01.2018 tarihli ve 340 sayılı yazı ile cevap verilmiş olup cevap yazısında "Bakanlığımız Yatırım Programında yer alan ve "06 Sermaye Giderleri" tertibinde bütçelendirilen "06.2 Proje Giderleri" kaleminden yapılacak olan "Yolluk" harcamalarında öncelikle; yapılacak giderin projenin ayrılmaz bir parçası olup olmadığına eğer

projeden bağımsız bir harcama değil ise bu tür "yolluk giderlerinin" "06.9.2 Yolluk Giderleri" tertibine kaydedilmesi gerektiği" belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığının cevabi yazısı 16.01.2018 tarihli ve 1071092 sayılı yazımız ile Bakanlığımız harcama birimlerine gerekli işlemlerde uygulanmak üzere gönderilmiştir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlık cevabında temel olarak eğitime yapılan yatırımların önemi vurgulanmış olmakla birlikte, bulgumuzda bu yatırımların önemine ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmemiş; eğitim yatırımları için tahsis edilen kaynakların tahsis amacına uygun kullanılması gereği üzerinde durulmuştur. Bulgumuzda verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere, bazı birimler “sermaye giderleri” olarak tahsis edilmiş ödeneklerin çok büyük bir kısmını (örneğin Ortaöğretim Genel Müdürlüğü % 91,44’ünü) çalıştay vb. etkinliklerde kullanmakta ve ödemelerin içeriğini bu etkinliklere katılanların yolluk giderleri oluşturmaktadır. Verilen örnekler arasında, Genel Müdürlüğün kendi rutin çalışma toplantılarının Antalya gibi illerde gerçekleştirilmesi gibi uygulamalar da yer almaktadır.

Eğitime yapılan tüm harcamaların yatırım mahiyetinde olduğu şeklindeki iddialar bilimsel ve teorik açıdan geçerli kabul edilebilir olsa dahi, bütçe ve mali yönetime ilişkin mevzuatın bu tür bir yaklaşımı benimsemediği, Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer eğitim kurumlarına tahsis edilen ödeneklerin cari, yatırım ve transfer şeklindeki tasnife tabi tutulduğu açıktır. Dolayısıyla eğitime yapılan tüm harcamaların, ülkemizin beşeri sermayesinin geliştirilmesindeki katkısı gerekçesiyle, bütçe sınıflandırmasında yatırım harcaması veya sermaye gideri olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

Bakanlık cevabında atıf yapılan Maliye Bakanlığının 09.01.2018 tarihli ve 340 sayılı yazısında ise, konuya ilişkin yasal düzenlemeler sıralandıktan sonra, “bu kapsamda yatırım projelerinde proje bileşeni olarak tanımlanmış ve projenin mütemim cüzü niteliğinde olan faaliyetlere ilişkin yolluk ve yevmiye giderlerinin “06- Sermaye Giderleri” ekonomik koduna kaydedilebileceği, proje bileşeni niteliğinde olmayan faaliyetlere ilişkin yolluk ve yevmiye giderlerinin ise cari nitelikli harcamalar içinde yer alması ve “03.3- Yolluklar” ekonomik koduna kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir” denilmektedir.

Uygulamada birçok proje için yolluk giderleri, projenin ayrılmaz bir parçası olmaktan ziyade, proje giderlerinin tamamını ya da asli unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla yapılan

yolluk ödemelerinin, özgün bir yatırım projesinin yürütülmesi sırasında ihtiyaç duyulan seyahatlerden kaynaklanan, istisnai ve zorunlu mahiyetteki ödemeler olduğu ileri sürülemez.

Bulguda da ifade edildiği üzere büyük çoğunluğu yurtiçi ve yurtdışı yolluk giderlerinden, bir bölümü fuar, kongre, zirve vb. etkinliklerin organizasyon bedelinden oluşan sermaye giderlerinin, Yatırım Programının amacı, Yatırım Programında ilgili projeler için belirlenen “karakteristikler” ve analitik bütçe sınıflandırmasında “sermaye giderleri” için getirilen tanımla uyumlu olmadığı açık olup; bu nedenle söz konusu ödemelerin ilgili olduğu harcama kalemlerinden ve tahsis edilen ödenekle sınırlı olacak şekilde yapılması, yatırım ödeneklerinin ise tümüyle yasal çerçevede ve öngörülen amaçları gerçekleştirecek şekilde kullanılması bütçe mevzuatı ve mali yönetim ilkelerinin bir gereği olduğu gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ait bütçe hakkının amacı doğrultusunda ve etkin kullanılabilmesinin de temel bir koşuludur.

BULGU 9: Muhasebe Birimi Dışında, Yetkisiz Kişiler Tarafından Bankalarda Hesap Açılması, Bu Hesaplarda İzlenen Gelir ve Giderlerin Bakanlığın Muhasebe Sistemine ve Yönetim Dönemi Hesabına Dahil Edilmemesi

Bakanlığın il ve ilçe müdürlükleri ile diğer çeşitli birimleri adına yetkisiz kişilerce bankalarda çok sayıda hesap açıldığı, kamu gelir ve giderlerinin bir bölümünün bütçe ile ilişkilendirilmeksizin ve kurumun muhasebe ve mali yönetim sistemine dahil edilmeksizin bu hesaplarda izlendiği ve Bakanlığın mali tablolarında bu gelir ve giderlere yer verilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3 üncü maddesine göre kamu geliri; “*Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri*” ifade etmektedir.

Aynı Kanununun 13 üncü maddesi, “*Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir*”; 12 nci maddesi ise, “*Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.*” hükmünü amirdir.

Buna göre hizmet karşılığında elde edilen gelirler, alınan bağış ve yardımlar ile diğer her tür gelirler kamu geliri olup, kurumun bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin, mali yönetim sisteminin ilke ve kurallarına uyulmaksızın ve muhasebe sistemine dahil edilmeksizin, fiilen bağımsız bir bütçe gibi yönetilmesi yasal olarak mümkün değildir.

Öte yandan, söz konusu Kanun'un 'Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları' başlıklı 61 inci maddesinde; *"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"* denilmiş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu; muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanların ise muhasebe yetkilisi mutemedi oldukları ifade edilmiştir.

Bu düzenleme karşısında, muhasebe yetkilileri ile muhasebe yetkilisi mutemetleri dışında hiçbir görevlinin kamu gelirlerini tahsil etmesi ve kamu giderleri için ödemede bulunması mümkün değildir. Nitekim söz konusu Kanun'un 'Yetkisiz tahsil ve ödeme' başlıklı 72 nci maddesinde de, *"Kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz"* hükmüne açıkça yer verilmiş ve devamında;

"Yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılması, kamu hizmeti karşılığında veya kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanması veya başka adlarla tahsilat veya ödeme yapılması hallerinde; söz konusu tutarlar, yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılanlardan alınarak, ilgisine göre bütçeye gelir kaydedilir veya ilgililerine iade edilmek üzere emanet hesaplarına kaydedilir. Ayrıca, bunlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemler yapılır."

denilmek suretiyle, yetkisiz tahsilat ve ödeme yapılması uygulamalarının cezai müeyyideye tabi tutulması gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan bu hesaplar aracılığıyla yapılan tahsilat ve ödemeler için yasal olarak düzenlenmesi gereken ödeme emri belgesi ve diğer belgeler oluşturulmamakta, yasal kesinti ve diğer yükümlülükler uygulanmamakta, muhasebe biriminin kontrol ve gözetimi olmaksızın ve

diğer iç kontrol mekanizmaları işletilmeksizin tahsilat ve ödeme süreci tamamlanmakta; herhangi bir muhasebe kaydı yapılmamaktadır.

Bu durum aynı zamanda kurumun yıl sonu mali tablolarının kurumun tüm gelir ve giderlerini içermemesi, dolayısıyla tam ve doğru bilgiyi yansıtmamasına da sebebiyet vermektedir.

Bu tür banka hesaplarının bir bölümünde kayıtlı meblağların önemli tutarlara ulaştığı, bazılarının uzun yıllar işlem görmediği ve hatta kurum yöneticilerinin bilgisinde dahi olmadığı ve mevcut tutarların herhangi bir amaç doğrultusunda kullanılma imkanının kalmadığı anlaşılmıştır.

Bakanlıkça bu tür yetkisiz ve sistem dışı uygulamaların kati şekilde önlenmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, mevcut hesapların oluşturulacak bir komisyon marifetiyle tespit ve tasfiyelerinin gerçekleştirilmesi, hesap bakiyelerinin Bakanlık hesabına 5018 sayılı Kanun uyarınca özel gelir kaydedilmek suretiyle verimli şekilde değerlendirilmesinin sağlanması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması ve sonraki denetimlerde aynı bulgu ile karşılaşılması için Bakanlığımız Strateji Geliştirme Başkanlığının 31.01.2018 tarihli ve 2316026 sayılı yazısı ile konuya ilişkin gerekli açıklama yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça verilen cevapta sözü edilen Strateji Geliştirme Başkanlığının 31.01.2018 tarihli yazısı ile dağıtımına konu edilen Maliye Bakanlığının 25.12.2017 tarihli yazısı; “17.10.2017 tarihli ve 30213 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik çerçevesinde yılları merkezi yönetim bütçe kanunu veya diğer kanunlar uyarınca, belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ya da projelerin desteklenmesi amacıyla oluşturulan özel hesaplardan yapılan işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin usul ve esasların 9. maddesine yönelik açıklamalar”a ilişkindir.

Sözü edilen yönetmelik ise, ilgili kanun hükümleri gereğince açılan ve kurumların bütçeleri ve muhasebe sistemleri dahilinde yönetilen özel hesaplara ilişkindir. Nitekim yönetmelikte özel hesap; “Yılları merkezi yönetim bütçe kanunu ya da diğer kanun hükümleri gereğince belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi veya projelerin desteklenmesi ve benzeri

amaçlar için banka nezdinde kamu idaresi adına açılan ve işlemleri muhasebe birimi tarafından yürütülen hesap” şeklinde tanımlanmıştır.

Bulgumuza konu edilen, bütçe kanunu ya da diğer kanun hükümleri gereğince belirli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi veya projelerin desteklenmesi ve benzeri amaçlar için açılan ve işlemleri muhasebe birimi tarafından yürütülen hesaplar olmayıp, tümüyle mali yönetim ve kontrol sistemi dışında işletilen, yetkisiz kişiler tarafından açılan; çeşitli bağış, hizmet geliri vb. için kullanılan ve kurumun muhasebe sisteminde izlenmeyip mali tablolarına da dahil edilmeyen banka hesaplarıdır. Hiçbir yasal ve idari düzenlemeye tabi olmaksızın yönetilen bu tür hesapların Bakanlığın denetim birimlerince tespit edilerek kapatılmasının sağlanması ve gelecekte de bu tür uygulamalara imkan vermeyecek önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Özel Okullara Yönelik Eğitim ve Öğretim Desteklerine İlişkin Kontrol ve İzlemenin Yetersiz Olması

Özel okullara yönelik eğitim ve öğretim desteklerine ilişkin kontrol ve izleme faaliyetlerinin yetersiz olduğu tespit edilmiştir.

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun Ek 1 inci maddesinde, bu Kanun kapsamında örgün eğitim yapan özel ilkokul, özel ortaokul ve özel liselerde öğrenim gören Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı öğrenciler ile özel okul öncesi eğitim kurumlarından eğitim alanlara belirlenen koşullarda eğitim ve öğretim desteği verilebileceği belirtilmiş ve bu desteğin; *“yörenin kalkınmada öncelik derecesi ve gelişmişlik durumu, öğrencinin ailesinin gelir düzeyi, eğitim bölgesinin öğrenci sayısı, desteklenen öğrenci ve öğrencinin gideceği okulun başarı seviyeleri ile öncelikli öğrenciler gibi ölçütler ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak”* verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı maddede eğitim ve öğretim desteğinin verilmesine ilişkin ölçütler, desteğin verileceği eğitim kurumu türleri, eğitim kademeleri ve kurumlar itibarıyla verilecek destek tutarları ve eğitim ve öğretim desteğinin kontrol ve denetimi ile ilgili usul ve esasların Maliye Bakanlığı ve Bakanlıkça müştereken hazırlanan yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Uygulamada eğitim ve öğretim desteğine hak kazanmada çok sayıda ölçüt kullanılmakta; bunlardan bir bölümünün sonuç üzerinde fazla bir etkisi bulunmazken, bir bölümü sınırlı sayıda aday için sonucu etkileyebilmektedir. Örneğin başarı düzeyinin,

öğrencilerin not ortalamasının doğrudan puan olarak değerlendirmeye alınması ve bu puanların birbirine yakın olması nedeniyle sonuç üzerindeki etkisi çok sınırlı kalmaktadır. Not ortalaması dışındaki başarı belgeleri ve öncelikli öğrenciler gibi ölçütlere göre alınan puanlar ise sınırlı sayıda öğrenci için etkili olmakta; sonucu etkileyen temel kriter ise, öğrencinin ailesinin gelir düzeyi olmaktadır.

Ailenin gelir düzeyi, başvuruların beyanları ve bu beyanların dayanağını teşkil eden belgelerle sınırlı olacak şekilde belirlenmekte, bu beyanların doğruluğunun tespitine yönelik bir sistem bulunmamaktadır. 2017 yılında özel okullara yönelik eğitim ve öğretim desteği öğrenci başına ortalama 3.710,70 TL, toplamda ise 1.251.334.800,00 TL olarak planlanmış olup, bütçenin önemli bir kalemini teşkil eden destek uygulamalarının objektif ve denetlenebilir kriterlere dayalı bir sistem aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır.

Gelir düzeyinin başlıca belirleyici etken olması, bu alandaki kontrollerin güçlendirilmesini ve sistemin zaaflarının giderilmesini önemli kılmaktadır. Zira gelir düzeyinin başat etkisinin düşük gelirli ailelere avantaj sağlaması beklenirken, kayıt dışı oranının yüksek olduğu sektörlerdeki işverenlere ve düzenli gelir elde etmeyen ya da gelirlerinin tümü kayıt altında olmayan kimi serbest meslek mensuplarına daha fazla yararlanma imkanı sağladığı yönündeki yaygın kanaat ve şikayetler, sistemin güvenilirliğini sorgulanır hale getirmektedir. Nitekim geçmiş dönem başvurularında beyan edilen gelir tutarları incelendiğinde, özel okul ücretinden daha düşük gelir beyan eden veli oranının yüksek olduğu görülmektedir. Ailelerin kendi gelirlerinin üzerindeki bir tutarı sadece okul ücreti olarak ödemeleri söz konusu olamayacağından, bu şekildeki gelir beyanlarının da gerçekçi olduğu düşünülemez. Bu durum, kişilerin gelirlerinin bir bölümünü ya da tamamını gizleme eğilimine girerek, hak etmediği halde destekten yararlandığını göstermektedir. Buna karşın sabit gelirli/bordrolu kesimin gelirlerini eksik beyan etme olanakları sınırlı olduğundan bu kesim, düşük gelir ya da zarar beyanında bulunan kişiler karşısında dezavantajlı duruma düşmektedir. Dolayısıyla gelir beyanlarına yönelik kontroller büyük önem taşımaktadır.

Aynı husus, Bakanlığın ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının sağladığı burs, kredi, pansiyon, yurt gibi olanaklardan yararlanmak için yapılan başvurular için de geçerlidir. Bu nedenle söz konusu sorunun çözümü için ilgili kurum ve kuruluşların ortak hareket etmesi ve ortak bir sistem geliştirmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede başvuru sahiplerinin gerçek gelirlerinin ve varyetlerinin değerlendirilebilmesi için, ilgili kamu kurumlarında mevcut olan bilgilerle desteklenen ortak bir veri bankasının oluşturulması ve

vatandaşın beyan ettiği gelir ve diğer kriterlere ilişkin bilginin doğrudan sistem tarafından zamanlı olarak kontrol edilmesi sağlanmalıdır.

Bu yönde bir sistem oluşturularak vatandaşın her tür bilgisinin doğrudan kamu kurum ve kuruluşları nezdinde mevcut bilgi kaynaklarından alınması, vatandaşı gereksiz bürokrasiden kurtaracağı gibi, kontrollerin daha etkin ve hak kazananların açıklanmasından önce yapılması ile gereksiz mağduriyetler de önlenmiş olacaktır. Karar alma ve kontrol süreçlerinin daha sağlıklı ve hızlı işlemlerini sağlayacak bir sistemin tesis edilmesi için, Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu başta olmak üzere, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile yapılacak protokollerle bilgi paylaşımına imkan veren mekanizmaların oluşturulması yararlı olacaktır.

Eğitim ve öğretim desteğinin temel amacının, alt gelir gruplarının özel okullara yönlendirilmesi suretiyle özel okul oranının artırılması yoluyla devletin yükünün azaltılması olduğu dikkate alındığında, bu amacın ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesi ve uygulamanın buna uygun şekilde sürekli geliştirilmesi de önem kazanmaktadır.

Öte yandan eğitim ve öğretim desteğinin verileceği eğitim kurumu türleri, eğitim kademeleri ve hatta her bir okul ve sınıf düzeyi için belirlenen kontenjanlar, değerlendirme sonuçlarını önemli ölçüde etkilemektedir. Ancak bu unsurların sonuç üzerindeki etkisi başvurular tarafından bilinmemekte ya da öngörülememektedir. Kurum türü, eğitim kademeleri, okul ve sınıf kontenjanlarının başvurularca bilinmemesinin, sağlıklı tercih yapmaya engel teşkil ettiği, bu verilerin başvuru sürecinde (dolu-boş kontenjanları da içerecek şekilde) kamuoyunun (ya da tercih yapacakların) erişimine açılmasının yararlı olacağı, sistemin şeffaflık ve güvenilirliğini artıracığı değerlendirilmektedir.

Destekten çoğunlukla zaten özel okullara kayıtlı öğrencilerin yararlandığı, kişilerin gerçek gelir ve servetlerine ilişkin tüm bilgilerin kişisel verilerin korunması vb. nedenlerle tespit edilememesi nedeniyle adil ve hakkaniyete uygun bir sistem kurulamaması, sistemdeki kontrol zaaflarının öğrenci velilerini gerçek dışı beyanlara yöneltmesi, gelirlerini beyan etmeme olanağı bulunmayan sabit gelirli/bordrolu aileler yerine varlıklı ailelerin yararlanması gibi yaygın olduğu bilinen sorunlar dikkate alındığında, eğitim ve öğretim desteğinin özel okul oranını artırmada en uygun seçenek olup olmadığının da yeniden değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Özel okullara yönelik eğitim ve öğretim desteğine ilişkin sorunların giderilmesi amacıyla sistemin geliştirilerek daha yalın, anlaşılır, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya

kavuşturulması; gerçek dışı beyanlarla destekten yararlanılmasını önleyecek kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi ve sistemin amacına hizmet edecek şekilde sürdürülmesini güvence altına alacak izlemelerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Eğitim ve öğretim desteğine müracaat eden öğrencilerin başarı durumları değerlendirilirken; bir önceki yıldaki başarı durumu ile il geneli, ulusal ve uluslararası yarışmalarda alınan dereceler dikkate alınmaktadır. Buna göre 2017-2018 öğretim yılında eğitim ve öğretim desteğinden yararlanan 6.096 öğrencinin bir önceki yıldaki başarı durumu dışındaki kriterlerden bir ya da birkaçından puan alarak yerleştiği tespit edilmiştir.

Ailenin gelir düzeyi temel kriter olmakla birlikte; öğrenci başarısı ve gelir durumu dışındaki kriterlerin de etkili olduğu konuya dair verilerden anlaşılmaktadır. Bu iki madde dışındaki kriterlerden 2017-2018 öğretim yılında eğitim ve öğretim desteğine başvuran öğrencilerden kapsama alınan 34.289 unun bu kriterlerden bir ya da birkaçından puan alarak yerleştiği anlaşılmıştır.

Eğitim ve öğretim desteği için müracaat eden öğrenci velilerinden bordroya dayalı belgeler istenmektedir. Bordroya dayalı geliri olmayan velilerin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve mali birimlerden gelir durumunu bildiren belgeleri sunmaları istenmektedir. Ayrıca formatı e-Klavuzda yer alan gelir beyannamesi istenerek, ibraz edilmeyen ve gelirleri ile ilgili olarak daha sonra ortaya çıkacak durumlardan sorumlu olacakları konusunda uyarı yapılmaktadır.

Eğitim ve öğretim desteğine dair, Maliye Bakanlığı ve Bakanlığımızca yayımlanan Tebliğ doğrultusunda hazırlanan e-Klavuz ve ilgili bilgi ve belgeler Bakanlığımız web sitesinde yayımlanmakta ve valiliklere resmi yazı ile bildirilmektedir. Ayrıca il, ilçe ve okul yöneticilerinin bu hususta velileri bilgilendirmeleri istenmektedir.

Velilerin mali durumlarını bildirecek bütünlük bir sistem bulunmamaktadır, Kredi Yurtlar Kurumu (KYK) ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı gibi kurumların konu ile ilgili yaptığı çalışmalar incelenmiş ve gerekli işbirlikleri değerlendirilmiştir. Ancak, bütünlük bir sistemin olmayışı nedeniyle bazı bilgi ve belgelere erişimde yaşanan problemler, beyan esaslı çalışmalar yapmayı zorunlu kılmıştır. Beyan esaslı belgeler ve diğer hususlarla ilgili bilgi ve belgelerin doğruluğunu kontrol etmek için, Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliğinin Ek 2 nci maddesinin 14 üncü fıkrasına 20.06.2017 tarihli ve 30102 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklik ile “*Bu madde kapsamında eğitim ve öğretim hizmetini sunan*

ve eğitim ve öğretim desteğinden ilk defa yararlananlara ilişkin bilgi ve belgeler ocak ayına kadar il/ilçe millî eğitim müdürlüğünce görevlendirilen maarif müfettişi/şube müdürü veya uygun görülen başka personel tarafından incelenir. Söz konusu bilgi ve belgelerde gerçeğe aykırılığın tespiti hâlinde onuncu fıkra hükmü uygulanmak üzere Bakanlığa bildirilir.” hükmü eklenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik değişikliği ile ilgili bilgi ve belgelerin il/ilçe millî eğitim müdürlükleri tarafından incelenmesi sağlanmıştır. 2017-2018 eğitim ve öğretim desteği müracaatları ile ilgili olarak bu doğrultuda yapılan incelemeler neticesinde gerçeğe aykırı beyanları tespit edilen 1.560 öğrencinin eğitim ve öğretim desteği iptal edilmiştir.

Eğitim ve öğretim desteği 2014-2015 eğitim öğretim yılından itibaren uygulanmaya başlanmış olup müracaatların belirlenen kontenjandan az olması nedeniyle müracaat eden öğrencilerin tamamı, 2015-2016 eğitim ve öğretim yılında ise çoğunluğu eğitim ve öğretim desteğinden yararlanmıştır. Bu nedenle gelir düzeyi yüksek olan öğrenciler de kapsama alınmış olup hala bu kapsamda öğrenimine devam etmektedir. Bu durum başvuru yapan veliler tarafından bilinmediği için yüksek gelirli ailelerin destek aldığı kanaati oluşmuştur.

Eğitim ve öğretim desteği velilerimiz için özel okullara teşvik ve farkındalık oluşturmaktadır. Bu nedenle eğitim ve öğretim desteği almak isteyen veliler müracaat sürecinden önce özel okullara kayıt yaptırmaktadır. Bu durum, eğitim ve öğretim desteğine müracaat eden öğrencilerin çoğunluğunun özel okula kayıtlı olduğu kanaatine sebep olmaktadır.

Eğitim ve öğretim desteği dezavantajlı bölgelerde özel okul açılmasına katkı sağlayarak bu bölgelerdeki öğrencilerin de özel okullarda okuma imkanına kavuşmasını sağlamıştır. Ayrıca 2017-2018 Öğretim Yılı için 578.752 öğrencinin müracaat etmiş olması velilerimizin eğitim ve öğretim desteğine talebinin fazla olduğunu ortaya koymaktadır.

Bakanlığımızca eğitim ve öğretim desteği sisteminin geliştirilmesi ve velilerimizin gelir durumlarının tespitine dair çalışmalar ilgili Bakanlıklarla işbirliği ve devam etmektedir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça verilen cevapta bulgumuza konu hususlar için temel sorunun, “velilerin mali durumlarını bildirecek bütünlüklü bir sistem bulunmaması” olduğu vurgulanarak Kredi Yurtlar Kurumu (KYK) ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı gibi kurumlarla

gerekli işbirliklerinin değerlendirildiği; eğitim ve öğretim desteği sisteminin geliştirilmesi ve velilerin gelir durumlarının tespitine dair çalışmaların ilgili Bakanlıklarla işbirliği halinde devam ettirildiği bildirilmiştir. Çeşitli bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarını da ilgilendiren, velilerin gelir durumlarına ilişkin çalışmaların, ortak bir sistem oluşturulmasını da kapsayacak şekilde sürdürülmesinin sorunun çözümüne önemli katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Keza eğitim ve öğretim desteğine ilişkin sistemin, bulgumuzda yer verilen tespit ve öneriler doğrultusunda geliştirilerek adil ve hakkaniyetli, şeffaf, izlenebilir ve güven duyulan bir yapıya kavuşturulması önem arz etmektedir.

BULGU 11: Bakanlığın Farklı Birimlerindeki Ücret Ödemelerinde Gelir Vergisi Matrahlarının Birleştirilmesine Yönelik Bir Sistem Oluşturulmaması

Bakanlığa bağlı bazı döner sermayeli işletmeler, öğretmenleri ve akşam sanat okulları ile özel hesaplardan personele yapılan ücret ve benzeri nitelikteki diğer ödemelere ilişkin olarak gelir vergisi matrahlarının birleştirilmesi gerekirken, bunu sağlayacak bir sistemin oluşturulmamış olması nedeniyle vergi kayıplarına yol açıldığı görülmüştür.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Ücretin Tarifi" başlıklı 61 inci maddesinde ücretin tanımı yapılmış; 103 üncü maddesinde ise ücretlere uygulanacak vergi tarifeleri belirlenmiştir.

160 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde de; Bakanlıklar, bağlı kuruluşlar ve üniversiteler ile bu kuruluşlar bünyesindeki döner sermaye işletmelerinin, 01.01.1990 tarihinden geçerli olmak üzere, tek işveren olarak kabul edilmesinin uygun görüldüğü; idareler bünyesindeki farklı yerlerden ücret ödenmesi halinde bu ücretlerin aynı işveren tarafından ödendiği kabul edilerek, verginin bu ücretler toplamı üzerinden hesaplanması gerektiği; idareler tarafından bir ay içinde yapılan ücret ödemeleri ile idareler bünyesindeki farklı yerlerden yapılan ücret ödemelerinin toplanarak, 128 Seri No.lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde yer alan esaslar çerçevesinde vergilendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre, Bakanlık ile Bakanlık bünyesinde yer alan döner sermayeli işletmelerden; öğretmenlerinden; motorlu taşıtlar sürücü kursları hesabı, meslek yeterlik kursları hesabı, iş makineleri kursları hesabı, çocuk kulüpleri hesabı, ÖSYM başvuru merkezi hesabı gibi özel hesaplardan; mesleki eğitim geliştirme ve yaygınlaştırma faaliyetlerinin desteklenmesi kapsamında okullardan personele yapılan ücret, ek ücret, fazla mesai, üretim teşvik primi, parça başı ücret, huzur hakkı vb. ödemelerin birleştirilerek, ulaştıkları dilimler için belirlenen oranlar

üzerinden vergilendirilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada yaygın olarak bu gelirlere ilişkin matrahlar birleştirilmediğinden, vergi kaybına sebebiyet verilmektedir.

Genel bütçe dışında yapılan ücret ve benzeri nitelikteki ödemelerde mutemetlerin kişilerin güncel vergi matrahını KBS sisteminden alması ve bu kişilere ödeme yaptıktan sonra da ilave vergi matrahının KBS sistemine girilmesini sağlaması gerekmektedir. Ancak KBS sistemine erişim yetkisi Milli Eğitim Bakanlığına bağlı il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinde olup döner sermayeli işletmeler ile bütçe dışında yürütülen hesapların mutemetlerinin bu sisteme erişim yetkisi yoktur. Bu nedenle mutemetlerin birçoğu il ve ilçe milli eğitim müdürlüğü vasıtasıyla bu verileri temin ve işleme noktasında görevlerini ifa edememektedir. Dolayısıyla vergi matrahının doğru hesaplanmasında mevcut yapı kişi odaklı olup sistem odaklı bir yapıya geçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu konuda Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin vergi matrahlarının birleştirilmesine yönelik oluşturdukları sistem, iyi uygulama örneği olarak değerlendirilebilir. Milli Eğitim Bakanlığı Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında 2016 yılı Aralık ayında vergi matrahlarının birleştirilmesine ilişkin bir protokol imzalanmıştır. Söz konusu protokol hükümleri gereğince ilgili genel müdürlüklere karşılıklı olarak matrah sorgulama yetkisi verilmiş ve kişilerin matrahlarının elektronik olarak birleştirilmesine imkan tanınmıştır.

Uygulamada her ayın onbeşinde kişilerin maaşlarının ödenmesinden sonra Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde çalışan ve sınav, fazla mesai vb. nitelikte ödeme yapılacak personelin matrahları Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından Milli Eğitim Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı paylaşımına açılmaktadır. Döner Sermaye İşletmesi tarafından yapılan ödemeler hem doğru matrah üzerinden hesaplanmakta hem de veri alışverişi yoluyla elektronik ortamda aktarılarak KBS sistemindeki verilerin güncelliği ve doğruluğu sağlanmaktadır.

Söz konusu uygulamanın Bakanlığa bağlı tüm döner sermaye işletmeleri, öğretmenleri ve akşam sanat okulları ile özel hesapları kapsayacak şekilde genişletilebileceği değerlendirilmektedir.

Uygulamadaki güçlükleri aşmak ve vergi kayıplarını önlemek amacıyla, Bakanlığa bağlı farklı birimlerdeki ücret ödemelerine ilişkin gelir vergisi matrahlarının birleştirilmesine yönelik bir sistem oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Konuya ilişkin Bakanlığımıza bağlı okul ve kurumların

uyarılması ve gerekli tedbirlerin alınarak denetim raporundaki hususlara gerekli özenin gösterilerek, iş ve işlemlerin yürütülmesinin sağlanması amacıyla 08.05.2018 tarihli ve 9074283 sayılı yazı ile tüm millî eğitim müdürlüklerine gerekli uyarılar yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından verilen cevapta, farklı birimler tarafından yapılan ücret ödemelerinde gelir vergisi matrahının birleştirilmesi hususunda tüm okul ve kurumların, millî eğitim müdürlüklerine yazılan yazılar yoluyla uyarıldığı belirtilmiştir. Ancak bulgunun konusu salt olarak farklı birimler tarafından yapılan ücret ödemelerinde vergi matrahının birleştirilmesi olmayıp vergi matrahının doğru hesaplanmasında, mevcut kişi odaklı yapıdan sistem odaklı bir yapıya geçilmesi gerektiğidir. Zira bulgu konusu husus 2012 yılından itibaren defalarca raporlarımıza konu edilmesine ve Bakanlıkça okul ve kurumlara vergi matrahının hesabı konusunda uyarı yazıları yazılmasına rağmen konu hakkında önemli bir ilerleme kaydedilememiştir. Bu nedenle farklı birimler tarafından yapılan ücret ödemelerinde vergi matrahının hesabında, Millî Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi ile Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında oluşturulan ve fiilen kullanılan, iyi uygulama örneği olarak gösterilebilecek sistemde olduğu gibi, kişilerin matrahlarının elektronik olarak birleştirilmesine imkan tanıyan sistem odaklı bir çözümün geliştirilmesi gerekmektedir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yıl : 2017			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2017	
1 DÖNEN VARLIKLAR		5.512.306.931,48		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		719.013.785,05	
10 HAZİR DEĞERLER		1.386.312.272,61		32 FAALİYET BORÇLARI		124.374.476,72	
102 BANKA HESABI		81.071.971,30		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		52.840.626,18	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-5.241.539,47		323 BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI		468.090,85	
104 PROJE ÖZEL HESABI		1.311.432.218,80		325 NAKIT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		71.065.759,89	
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-950.378,02		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		435.159.775,73	
12 FAALİYET ALACAKLARI		23.446.567,05		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		56.135.866,84	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		30.851,88		332 OKUL PANSİYONLARI HESABI		133.609.815,93	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		37.751,59		333 EMANETLER HESABI		245.414.092,96	
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		23.378.163,60		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		34.799.693,69	
14 DİĞER ALACAKLAR		112.644.499,06		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		34.236.000,56	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		112.644.499,06		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA		563.693,13	
15 STOKLAR		1.820.890.053,29		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		122.827.550,96	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		1.817.280.176,51		372 KIDEM TAZMINATI KARŞILIĞI HESABI		122.827.550,96	
157 DİĞER STOKLAR HESABI		3.609.876,78		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.852.287,95	
16 ÖN ÖDEMELER		2.168.545.171,99		397 SAYIM FAZLALARI HESABI		1.852.287,95	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		2.167.477.283,03		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.004.804.284,62	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		1.067.888,96		43 DİĞER BORÇLAR		73.698,05	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		468.367,48		430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		73.698,05	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		468.367,48		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		1.004.730.586,57	
				472 KIDEM TAZMINATI KARŞILIĞI HESABI		1.004.730.586,57	
				5 ÖZ KAYNAKLAR		6.828.985.448,84	
				50 NET DEĞER		4.979.400.725,99	
				500 NET DEĞER HESABI		4.979.400.725,99	
				51 DEĞER HAREKETLERİ		258.392.240.302,97	
				519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		258.392.240.302,97	
				57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		85.952.857,63	
				570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		85.952.857,63	
				58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-179.519.757.605,50	
				580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-179.519.757.605,50	
				59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-77.108.850.832,25	
				591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-77.108.850.832,25	

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yıl : 2017	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		3.040.379.137,92			
22 FAALİYET ALACAKLARI		25.547.258,94			
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		25.547.258,94			
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		49.732.355,37			
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		49.732.355,37			
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		2.964.862.441,20			
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		1.098.126.956,55			
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		35.494,40			
252 BİNALAR HESABI		1.381.882.037,44			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		813.073.235,54			
254 TAŞITLAR HESABI		98.987.538,16			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		9.154.546.321,35			
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-10.643.478.352,13			
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		1.081.709.209,89			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00			
260 HAKLAR HESABI		70.662.793,50			
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		31.818.455,17			
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-102.481.248,67			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		237.082,41			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		1.235.033.703,13			
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-1.234.796.620,72			
AKTİF TOPLAMI		8.552.686.069,40		PASİF TOPLAMI	
Bilanço Dipnotları :				8.552.803.518,51	
908 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER H	1.067.888,96				
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	1.067.888,96				
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	307.825.770,14				
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	307.825.770,14				
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	21.480,89				
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	21.480,89				
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	999.811.730,67				
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	999.811.730,67				
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	1.518.213.933,89				
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HES	1.518.213.933,89				
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	334.083,13				
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	334.083,13				

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0				Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		87.440.396.162,64	600			GELİRLER HESABI		10.331.605.261,93
630	01		Personel Giderleri		57.432.720.125,19	600	01		Vergi Gelirleri		6.259.083.303,31
630	01	01	Memurlar		52.570.266.254,69	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		5.486.219.743,86
630	01	02	Sözleşmeli Personel		1.671.028.749,77	600	01	02	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler		0,00
630	01	03	İşçiler		1.058.362.137,99	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		232.038.579,41
630	01	04	Geçici Personel		1.961.168.362,64	600	01	05	Damga Vergisi		540.757.038,05
630	01	05	Diğer Personel		171.894.620,10	600	01	06	Harçlar		67.941,99
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		8.906.200.914,63	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		38.010.622,68
630	02	01	Memurlar		7.999.316.671,62	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		2.413.628,92
630	02	02	Sözleşmeli Personel		201.460.928,91	600	03	02	Malların kullanma veya faaliyette bulunma izni ge		227,94
630	02	03	İşçiler		200.991.821,66	600	03	04	Kurumlar Hasılatı		75.766,24
630	02	04	Geçici Personel		502.979.593,63	600	03	06	Kira Gelirleri		35.518.271,37
630	02	05	Diğer Personel		1.503,14	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		2.728,21
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		1.450.395,67	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		2.413.313.463,56
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		7.758.791.409,84	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar		1.785.255.625,02
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		208.342,24	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		256.652,75
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		1.268.320.653,12	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		115.739.487,15
630	03	03	Yolluklar		274.836.294,78	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		400.395.702,99
630	03	04	Görev Giderleri		32.654.890,39	600	04	05	Proje Yardımları		18.505.382,88
630	03	05	Hizmet Alımları		6.087.400.697,78	600	04	06	Özel Gelirler		93.160.612,77
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		5.820.007,80	600	05		Diğer Gelirler		1.200.698.926,43
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		34.079.189,58	600	05	01	Faiz Gelirleri		3.719.352,49
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		54.517.732,40	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		21.421.637,22
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri		953.601,75	600	05	03	Para Cezaları		10.412.925,06
630	05		Cari Transferler		2.279.547.947,69	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		1.165.145.011,66
630	05	01	Görev Zararları		2.236,86	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		69.274.339,81
630	05	02	Hazine Yardımları		980,00	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur		67.369.017,43
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		177.841.196,74	600	11	03	Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumlu Farklar		1.052.393,25
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler		2.005.079.297,36	600	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değerlenmesinden Oluşan Olumlu Fark.		314.048,04
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler		96.624.236,73	600	11	05	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Değeri. Oluşan Olumlu Fark.		15.071,91
630	07		Sermaye Transferleri		2.263.405.346,09	600	11	08	Kur Değişikliği Dışındaki Değ. ve Mik. Değişiml. Kaynak. Gelir		0,00
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri		2.240.375.346,09	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		523.809,18
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri		23.030.000,00	600	15		Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri		332.565,41

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
Kurum Kodu : 13.0			Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yılı : 2017				
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	37.958.697,97	600	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar	332.565,41
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	35.494.658,10	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	350.892.040,73
630	11	03	Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumsuz Farklar	1.114.290,96	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	201.057.014,75
630	11	04	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi	1.068.262,16	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd Gel	67.905.233,30
630	11	05	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Değerl. Oluşan Olumsuz Fark	0,02	600	25	03	Düz ve Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	241.470,06
630	11	08	Kur Değiş. Dışında Değer ve Mik. Değiş. Kaynaklanan Giderler	5.137,56	600	25	04	Sosyal Güv Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	975.457,42
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	276.349,17	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	80.712.865,20
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	1.999.336.781,60					
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	1.990.449.232,83					
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	476.810,09					
630	12	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret	6.293.729,66					
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	1.732.348,12					
630	12	06	Sermaye Gelirlerinden Ret ve İadeler	384.660,90					
630	13		Amortisman Giderleri	1.731.792.425,48					
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	1.712.013.408,05					
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	4.047.386,12					
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	15.731.631,31					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	2.101.177.018,60					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	153.518.605,35					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	16.357.943,31					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	15.735.054,38					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	426.244.013,18					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	86.732.401,84					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	43.506.987,19					
630	14	07	Yiyecek	483.542.479,96					
630	14	08	İçecek	23.884.905,35					
630	14	09	Canlı Hayvanlar	54.337,62					
630	14	10	Zıral Maddeler	365.265,46					
630	14	11	Yem	9.078,99					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	123.879.796,21					
630	14	13	Yedek Parçalar	18.221.121,40					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	653.936,83					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	535.422.591,22					
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	5.005.302,81					
NET GELİR TOPLAMI :								10.331.605.261,93	

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
Kurum Kodu : 13.0			Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yılı : 2017		
630	14	17	Basıncılı Ekipmanlar	724.308,96			
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	167.318.888,54			
630	15		Karşılık Giderleri	25.884.688,31			
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	25.884.688,27			
630	15	05	4632 S.K. BES Devlet Katkısı Karşılıkları	0,04			
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	2.544.043,28			
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	8.986,34			
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	2.534.438,13			
630	20	03	Kurum Alacaklarından Silinenler	618,81			
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	11.224.564,70			
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	10.860.057,02			
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	240.147,03			
630	25	03	Düz ve Den Kurumlara Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	9.793,93			
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	114.566,72			
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	2.636.724.601,37			
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	2.636.724.601,37			
630	99		Diğer Giderler	253.087.597,89			
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	253.087.597,89			
GİDERLER TOPLAMI :				87.440.396.162,64			
GİDERLER TOPLAMI (A)		87.440.396.162,64					
GELİRLER TOPLAMI (B)		10.331.605.261,93					
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)		0,00		NET GELİR (D= B- C)	10.331.605.261,93	FAALİYET SONUCU D- A	-77.108.790.900,71

**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMELERİ**

2017 YILI

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	72
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	73
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	73
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	74
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	74
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	75
7. EKLER.....	83

TABLÖLAR LİSTESİ

Şekil tablosu öęesi bulunamadı.

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde;

1- Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı 746 adet (Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi 719, Mesleki Eğitim Merkezi 27 adet),

2- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı 14 adet (Özel Eğitim Meslek Lisesi 1, Özel Eğitim İş Uygulama Merkezi 6, Özel Eğitim Mesleki Eğitim Merkezi 7 adet),

3- Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğüne bağlı 4 adet (Hizmetiçi Eğitim Enstitüsü ve Akşam Sanat Okulu),

4- Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan 4 adet (MEB Döner Sermaye İşletmesi, Ders Aletleri Yapım Merkezi, Devlet Kitapları Döner Sermaye Müdürlüğü, Mili Eğitim Basımevi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi),

5- Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğüne bağlı 75 adet (Halk Eğitim Merkezi ve Akşam Sanat Okulu 57, Olgunlaşma Enstitüsü 15, Turizm Eğitim Merkezi 1 adet),

6- İl Milli Eğitim Müdürlüklerine bağlı 81 adet (İl Milli Eğitim Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi),

olmak üzere toplam 926 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır.

Döner Sermaye İşletmelerine tahsis edilen toplam sermaye tutarı 106.896.530,11 TL olup, bu işletmelerin 2017 mali yılı toplam ciroları 690.515.860,31 TL, toplam kârları ise 57.246.590,66 TL'dir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren döner sermaye işletmeleri, iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar bakımından 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve

Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Söz konusu Yönetmelik hükümleri gereğince bu işletmelerde tekdüzen hesap planı ve muhasebe sistemi uygulanmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren döner sermaye işletmelerinde, 2012 yılında Maliye Bakanlığı tarafından uygulamaya geçirilen Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMIS) Muhasebe programı kullanılmaktadır.

Sistemin geliştirme süreci devam etmekte olup, Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren tüm döner sermaye işletmelerine ait mizan, gelir tablosu ve bilanço DMIS tarafından konsolide olarak üretilerek denetime sunulmuştur.

Denetim, bunlar ile Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tablolarından (konsolide) bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

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.

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 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.

Denetimin kapsamını, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının bünyesinde yer alan 38 adet döner sermaye işletmesinin 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) oluşturmaktadır.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

MEB Döner Sermaye İşletmelerinin temel mali tablolarından (konsolide) bilanço ve gelir tablosunun tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesine ait mizanda yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için kullanılması gereken 980 Gider Taahhütleri Hesabı ve 981 Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği'nin (Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planı Sıra No:1) taahhüt hesaplarını açıklayan 5 inci maddesinin (b) bendinde; 980 Gider Taahhütleri Hesabı ile 981 Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabının, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilenler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Döner Sermaye Hesapları Uygulama Rehberinde de bu hesap grubunun nasıl kullanılacağı açıklanmıştır.

Yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için, 98 Taahhüt Hesaplarının kullanılması ve işletmenin mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2018 yılı itibariyle 980-981 Taahhüt hesaplarının kullanılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, 2018 yılı itibariyle 980-981 taahhüt hesaplarının kullanılmaya başlandığını belirttiğinden, konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Nazım Hesapların Bilanço Dipnotlarında Yer Almaması

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünün muhasebe kayıtlarında yer verilen nazım hesapların işletmenin bilançosunda dipnot olarak gösterilmediği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım Hesaplara İlişkin İlkeler" başlıklı 34 üncü maddesinde; işletmelerin varlık, kaynak, gelir ve gider

hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklendiği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesapların kullanılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca nazım hesapların yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç ve alacak çalışan hesaplardan oluştuğu ve bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

İşletmenin bilançosunda dipnotlar arasında nazım hesaplara yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; İşletme bilançosunda dipnotlar arasında nazım hesaplara da yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, işletme bilançosunda dipnotlar arasında nazım hesaplara yer verileceğini belirttiğinden konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi ile 81 İl Milli Eğitim Müdürlüğü Bünyesinde Kurulan Döner Sermaye İşletmelerini Düzenleyen Yönetmelik Bulunmaması

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevlerini Düzenleyen 652 sayılı KHK'nın Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görevlerinin sıralandığı 21 inci maddesinin (e) bendinde yer alan "*Döner Sermaye işletmesi kurmak ve Bakanlığa bağlı Döner Sermaye İşletmeleri ile ilgili işlemleri yürütmek*" maddesine istinaden Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında faaliyetlerini yönetmelik düzenlemesi olmadan gerçekleştirmektedir.

30.11.2012 tarih ve 196124 sayılı Bakan onayı ile, Mülga 3797 sayılı Kanuna göre kurulmuş olan Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesinin 31.12.2012 tarihi itibarıyla faaliyetlerinin sonlandırılmasına ve tüm iş ve işlemlerinin Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde 02.01.2013 tarihi itibarıyla kurulacak Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi aracılığı ile yürütülmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda 2013 yılından beri faaliyette olan Döner Sermaye İşletmesi iş ve işlemlerini Bakan onayı eki Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Çalışma Esaslarına göre yürütmektedir.

Bakanlığın 81 İl Milli Eğitim Müdürlüğü bünyesinde ise yine 652 sayılı Milli Eğitim

Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesinin (e) bendi ve Milli Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu Taşıt Sürücülerini Kursu Yönetmeliğinin 4 üncü maddesine eklenen (y) bendine istinaden 29.10.2017 tarih ve 90349432-20.E.17915281 sayılı Makam onayıyla 01.11.2017 tarihi itibariyle direksiyon eğitimi dersi sınavlarının iş ve işlemlerini yürütmek üzere döner sermaye işletmeleri kurulmuştur. Ancak bu işletmeler de herhangi bir yönetmelik ya da benzeri düzenleme yapılmadan 01.11.2017 tarihinde faaliyetlerine başlamışlardır.

Oysa 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun, “Döner Sermaye İşletmeleri” başlıklı 40 ıncı maddesinde, Bakanlıklar ile bağılı kuruluşların ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurabilecekleri ve döner sermaye işletmelerinin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usullerin kanunla düzenleneceğı belirtilmiştir.

Aynı Kanunun geçici 2 nci maddesinde de; “*Bu Kanunun 40 ıncı maddesinde belirtilen genel hükümlere ilişkin düzenleme yapılıncaya kadar, döner sermaye işletmeleri, ilgili bakanlığın teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının ve Sayıştay’ın olumlu görüşü alındıktan sonra teklifi yapan Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.*” denilmektedir.

Bu itibarla, kuruluşunu tamamlamış ve 2013 yılından beri faaliyette olan Merkez Döner Sermaye İşletmesi ile 81 İl Milli Eğitim Müdürlüğü bünyesinde 2017 yılında faaliyetlerine başlayan döner sermaye işletmelerinin sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usullerin yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mülga 3797 sayılı Kanuna göre kurulmuş olan Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi, 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 21 nci maddesine göre kurulan Millî Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesine 02.01.2013 tarihinde devredilmiş olup Bakanlığımızın yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında ilgili mevzuatlar ile birlikte yönetmelik çalışmaları da yapılmaya başlanmıştır.

Ancak, 01.03.2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun ile 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin bazı maddelerinde değişiklikler yapılması nedeniyle de değişiklikler oluşmuş ve yönetmelik çalışmaları devam etmiş olup Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığının da görüşü alınmış fakat 19.07.2017 tarihli ve 30215 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Millî Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu Taşıt Sürücü Kursu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına

Dair Yönetmeliğin 2 nci maddesi ile Millî Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu Taşıt Sürücü Kursu Yönetmeliğinin 4 üncü maddesinin birinci fıkrasına (y) bendi eklendiğinden taslak yönetmelikte gerekli düzenlemeler yapılmak üzere çalışmalar devam etmektedir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında söz konusu döner sermaye işletmeleri için yönetmelik çalışmalarına başlandığı, mevzuattaki değişiklikleri de kapsayacak şekilde taslak yönetmelik üzerinde çalışmaların devam ettiği bildirilmiş olmakla birlikte, 2013 yılından beri faaliyette olan MEB Döner Sermaye İşletmesi ile 2017 yılında 81 İl Millî Eğitim Müdürlüğü bünyesinde kurulan döner sermaye işletmeleri, faaliyetlerini yönetmelik olmadan gerçekleştirmektedir.

3046 sayılı Kanunda düzenlendiği üzere, döner sermaye işletmelerinin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usulleri kapsayacak yönetmeliğin hazırlanarak yürürlüğe konulması gerekmektedir.

BULGU 4: Mesleki ve Teknik Eğitim Yapan Okul Döner Sermaye İşletmelerinin Gayrisafi Hasılatının % 15'inin Genel Bütçeye Aktarılmasının Uygulamalı Mesleki ve Teknik Eğitimi Olumsuz Etkilemesi

Mesleki ve teknik eğitim yapan okul döner sermaye işletmelerinin aylık gayrisafi hasılatının % 15'inin genel bütçeye aktarılmasının, esas amacı mesleki eğitimi geliştirmek olan işletmelerin amacına ulaşmasını olumsuz etkilediği görülmüştür.

17.09.2004 tarih ve 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 1 inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı olarak kurulmuş olup, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hasılatından tahsil edilen tutarın % 15'inin en geç takip eden ayın 20'sine kadar genel bütçeye irat kaydedilmek üzere ilgili saymanlıklara yatırılacağı; aylık gayrisafi hasılatı irat kaydedilecek oranı, döner sermayeler itibariyle % 1'e kadar indirmeye ise Maliye Bakanı'nın yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce yayımlanan 17 Sıra No.lu Genel Tebliğ'de ise;

gayrisafi hasılat tutarının, tahsil edilmiş olsun veya olmasın bir ay içinde tahakkuk eden her türlü mal ve hizmet satış bedeli ile faiz ve diğer gelirlerin toplamından oluştuğu belirtilmiş olup, bu toplamdan hasılatın elde edilmesine ilişkin yapılan giderler ve maliyetler ile daha önce ayrılmış Hazineye yatırılan tutarların düşülmeyeceği ifade edilmiştir.

Mesleki ve teknik okullarda döner sermaye işletmesi kurulması ve işletilmesi 03.06.1938 tarihli ve 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanununa dayanmaktadır. Bu Kanunun genel ve madde gerekçelerinde; söz konusu okullara döner sermaye verilmesindeki amacın, atölyelerde tekrarlatılan eğitimde kullanılan malzemelerin (temrinlik malzeme) Devlet bütçesine yük olmadan temin edilmesini sağlamak olduğu, bu işletmelerin amacının dışarıdan sipariş almak suretiyle doğrudan doğruya çalışanlara fayda sağlamak veya sermayenin nemalandırılması olmadığı, asıl amacının uygulamalı mesleki eğitimin gerçekleştirilmesini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu işletmelerin kurulmasındaki temel amacın genel bütçeye veya çalışanlarına gelir sağlamak olmadığı, esas amacın bütçeye yük olmadan eğitime katkı sağlamak olduğu anlaşılmaktadır.

Bu Kanun çerçevesinde bünyesinde döner sermaye işletmesi kurulmuş olan okullarda parça başı ücret ödenmek suretiyle mal ve hizmet üretimi yapılmakta, okulların atölye, makine parkı ve tesisleri özel sektörle işbirliği yapılarak işletilmektedir. Bu şekilde, öğrenci ve kursiyerlerin alınan siparişler üzerine yapılan işlerde fiilen çalışmaları sonucu beceri eğitimi kazanmaları sağlanmakta ve bu okullarda var olan kapasite ekonomiye kazandırılmaktadır.

3423 sayılı Kanun'a göre kurulmuş olan ve ahşap teknolojisi, bilişim teknolojisi, elektrik-elektronik teknolojisi, el sanatları teknolojisi, makine teknolojisi, matbaa alanı, konaklama ve seyahat hizmetleri gibi çok farklı alanlarda fiili uygulama alanları olan okul döner sermaye sayısı 2017 yılı itibarıyla yaklaşık 750 adettir. Bu kapsamda bulunan döner sermaye işletmelerinin 2017 yılı gayri safi hasılat tutarı yaklaşık 250.000.000,00 TL olup, bu kapsamda genel bütçeye aktarılan Hazine Payı tutarı ise yaklaşık 37.500.000,00 TL'dir.

Ancak, söz konusu Hazine payının döner sermaye işletmelerinin aylık gayri safi hasılatından kesilmesi, önemli bir maliyet unsuru oluşturmakta ve bu işletmelerin iş yapma kapasitelerini doğrudan etkilemektedir. Çünkü işletmelerin sunduğu mal veya hizmetin fiyatı belirlenirken, ilk madde ve malzeme, işçilik, % 10'luk genel gider, en az % 5'lik kar payına % 15'lik Hazine payı ilave edilerek satış fiyatı belirlenmektedir.

Dolayısıyla, % 15'lik bu kesinti mal veya hizmetin birim fiyatını doğrudan etkileyen maliyet arttırıcı bir unsur olup, üretilen mal veya hizmetin satış fiyatını yükseltmektedir. Bu oranın yüksekliği nedeniyle mal veya hizmetin satış fiyatı piyasa ile rekabet edebilir seviyenin üzerinde olmakta, bu da işletmelerin kurulu kapasitelerinin atıl kalması, atölye, makine parkı ve tesislerinin günün koşullarına göre yenilenememesi gibi sonuçlar doğurmaktadır. Ancak daha da önemlisi, mesleki ve teknik eğitim veren okullardaki öğrenci veya kursiyerlerin kendi alanlarında üretimde çalışarak gerçekleştirdikleri uygulamalı/pratik eğitimi olumsuz etkilemektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde işletmelerin sahip olduğu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bakanlık ilgili birimlerince her yıl yapılan çalışmalarla mesleki ve teknik eğitim veren okul döner sermaye işletmelerinin açılması ve kapanması yönünde karar verilmekte, bu kapsamda 2017 yılında hiç faaliyette olmayan ve gayrisafi hasılat tutarları toplamı 30.000,00 TL altında olan 80 işletmenin kapanması öngörülmektedir. Dolayısıyla bu işletmelere tahsis edilen mevcut kaynakların verimli ve etkin olarak yönetilemediği ve bu okullarda işletme kurulması ile amaçlanan uygulamalı eğitimin yeterli düzeyde verilemediği ortaya çıkmaktadır.

Döner sermaye işletmelerinin kapatılacak aşamaya gelmesinde önemli etkenlerden birinin, gayrisafi hasılat üzerinden % 15'lik kesinti yapılması olduğu değerlendirilmektedir. Söz konusu oranın % 15'den % 1'e düşürülmesi durumunda, 2017 yılı için yaklaşık 35.000.000,00 TL ilave kaynak ile okulların üretim kapasitesi artmış olacaktır. Dolayısıyla bu okullarda mesleki eğitimle ulaşılmak istenen amaca katkı sağlanmış olacaktır. Ayrıca okullardaki makine parkı ve tesislerin yenilenebilmesi, bunların üretimde kullanılmak suretiyle ekonomiye kazandırılması ve ayrıca öğrenci ve kursiyerlere mali katkı sağlanması gibi faydalar da yaratılmış olacaktır.

Ayrıca 05.06.1986 tarihli ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nun 32 nci maddesi çerçevesinde, Bakanlık bünyesinde bulunan tüm döner sermaye işletmelerinin karlarının 1/3 ve/veya 2/3'üne kadar olan tutarları genel bütçeye özel gelir, Bakanlık bütçesinde açılacak tertiplere özel ödenek kaydedilmektedir. Bakanlık bütçesine özel ödenek kaydedilen bu tutarlar çıraklık, mesleki ve teknik eğitimi geliştirme ve yaygınlaştırma hizmet ve faaliyetlerinde kullanılmaktadır.

Öte yandan, ülkemizde döner sermaye işletmelerinin hasılat veya karları üzerinden

yapılan kesintiler konusunda uygulama birliği olmadığı görülmektedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı hastane döner sermaye işletmelerinde bu oranın % 1 olarak; Orman ve Su İşleri Bakanlığı Döner Sermaye İşletmeleri ile Orman Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmelerinde ise aylık gayrisafi hasılatlar üzerinden değil, yılsonu karları üzerinden ve % 10 oranında uygulandığı bilinmektedir. 2017 yılında 81 il milli eğitim müdürlüğü bünyesinde kurulan döner sermaye işletmelerinde ise söz konusu Hazine payı, “kamu hizmetinin aksatılmadan yürütülebilmesi” gerekçesiyle Maliye Bakanı’nın 20.11.2017 tarihli Oluru ile % 15’den % 1’e düşürülmüştür. Dolayısıyla döner sermaye işletmelerinin genel bütçeye aktaracakları pay için, çeşitli faktörlere bağlı olarak farklı yöntemler ve değişen oranların uygulandığı görülmektedir.

Mesleki eğitimin daha kaliteli ve uygulamaya dayalı olarak verilmesi suretiyle sanayide ve ekonomide ihtiyaç duyulan kalifiye insan gücünün yetişmesi ve diğer sosyal ve ekonomik etkileri de göz önüne alınarak, mesleki ve teknik eğitim yapan okul döner sermaye işletmelerinin gayrisafi hasılatından genel bütçeye aktarılacak payın, il milli eğitim müdürlüğü döner sermaye işletmelerinde olduğu gibi % 1’e ya da makul bir düzeye çekilmesi yararlı olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; “Mesleki ve teknik eğitim yapan okul döner sermaye işletmelerinin gayrisafi hasılatının % 15’ inin genel bütçeye aktarılmasının uygulamalı mesleki ve teknik eğitimi olumsuz etkilediği bu nedenle gayri safi hasıladan genel bütçeye aktarılan tutarın % 15’ den % 1’ e düşürülmesi yönünde Maliye Bakanlığına Sayın Ömer DİNÇER imzalı 12.12.2012 tarihli ve 216995 sayılı, Sayın Nabi AVCI imzalı 31.12.2013 tarihli ve 4083356 sayılı ve Bakanlığımız Strateji Geliştirme Başkanlığının 16.08.2016 tarihli ve 8754261 sayılı yazılarıyla müteaddit defalar talepte bulunulmuştur. Yazılara ilave olarak Maliye Bakanlığı yöneticileri ile şifahi olarak da görüşülmüş ancak bugüne kadar bir sonuç alınamamıştır. Konuya ilişkin Maliye Bakanlığı ile görüşmeler devam edecektir.”

denilmiş olup, cevap eki Maliye Bakanlığı’na yazılan yazılarda ise; 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanunun genel ve madde gerekçelerine yer verilmiş olup, mesleki eğitim bünyesindeki döner sermaye işletmelerinin kuruluş amacının öğrencilerin meslekleri ile ilgili bilgileri atölye ortamında gerçek iş üzerinde uygulamalı olarak öğrenmeleri olduğu, ülkemizde mal ve hizmet üretimi yapan özel sektör işletmelerinin dengesiz dağılımı veya bazı bölgelerde yeterince işletme olmayışı gibi sebeplerle mesleki ve teknik öğretim okullarının bünyesinde bulunan

döner sermaye işletmelerinin faaliyet göstermesine önem verildiği, mesleki eğitimin cazip hale getirilmesi, mal ve hizmet istihdam öncesi niteliklerinin artırılması ve Bakanlıkça donatımı gerçekleştirilen atölyelerin daha aktif olarak kullanılarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli hale getirilmesine ihtiyaç bulunduğu belirtilmiştir. Ancak, her ay söz konusu işletmelerin aylık gayrisafi hasılatının %15'inin bütçeye gelir kaydedilmek üzere ayrılmasının işletme maliyetlerini yükselttiği, bunun da uygulama yapılmasına imkan sağlayan sipariş miktarını da doğal olarak azalttığı belirtilmiş olup, mesleki eğitimden sağlanan faydanın artırılabilmesi için 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Geçici 1 inci maddesiyle “Aylık gayri safi hasılatın irat kaydedilecek oranı, döner sermayeler itibariyle %1'e kadar indirmeye Maliye Bakanı” yetkilidir hükmüne dayanılarak indirilmesi talebinde bulunulmuştur.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ve cevap ekinde dönemin bakanları tarafından Maliye Bakanlığına gönderilen yazılarda da teyit edildiği üzere; mesleki ve teknik öğretim okullarının bünyesinde bulunan döner sermaye işletmelerinin aylık gayri safi hasılatının % 15'inin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ayrılmasının; bir taraftan işletme maliyetlerini yükselterek uygulamalı mesleki eğitimi olumsuz etkilediği, diğer taraftan mevcut atölyelerin atıl kalmasına yol açarak kaynakların etkin ve verimli kullanımını olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

Mesleki ve teknik eğitimin geliştirilmesi açısından taşıdığı önem Bakanlıkça da vurgulandığı üzere, bulgumuza konu edilen, mesleki ve teknik eğitim okullarının bünyesinde bulunan döner sermaye işletmelerinin aylık gayri safi hasılatı üzerinden, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ayrılan % 15'lik payın, Kanunla verilen yetki dâhilinde % 1'e ya da makul bir düzeye indirilmesinde yarar görülmektedir.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİNİN 2017 BİLANÇOSU					
AKTİF		TUTARLAR	PASİF		TUTARLAR
I-DÖNEN VARLIKLAR		286.122.222,56	III-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		142.365.127,05
10-HAZIR DEĞERLER		224.699.042,98	30-MALİ BORÇLAR		0,00
100	Kasa	155.575,19	303	İşletmeler Arası Mali Borçlar	0,00
101	Alınan Çekler	8.551,00	32-TİCARİ BORÇLAR		13.962.193,10
102	Bankalar	225.240.832,66	320	Satıcılar	13.044.509,13
103	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri (-)	707.211,95	326	Alınan Depozito ve Teminatlar	911.178,53
104	Proje Özel H.	0,00	329	Diğer Ticari Borçlar	6.505,44
105	Döviz	0,00	33-DİĞER BORÇLAR		34.294.696,80
108	Diğer Hazır Değerler	1.296,08	330	Devir Farklar.Doğan Borçlar	0,00
11-MENKUL KIYMETLER		0,00	335	Personele Borçlar	2.997.184,38
112	Kamu Kes.Tahvil,Senet ve Bonoları	0,00	336	Diğer Çeşitli Borçlar	31.297.512,42
118	Diğer Menkul Kıymetler	0,00	34-ALINAN AVANSLAR		43.398.209,68
12-TİCARİ ALACAKLAR		16.568.970,24	340	Alınan Sipariş Avansları	43.398.209,68
120	Alicılar	13.373.684,48	349	Alınan Diğer Avanslar	0,00
121	Alacak Senetleri	8.379,62	35-YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞ BEDELLERİ		0,00
122	Alacak Senetleri Reeskontu (-)	0,00	350	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri	0,00

	123	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar	3.100.475,97		36-ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	32.628.597,62
	126	Verilen Depozito ve Teminatlar	10.733,31	360	Ödenecek Vergi ve Fonlar	15.033.706,37
	127	Diğer Ticari Alacaklar	40.827,71	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	396.472,92
	128	Şüpheli Ticari Alacaklar	49.200,94	362	Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	16.686.605,16
	129	Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)	14.331,79	363	Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	405.947,74
	13-DİĞER ALACAKLAR		894.628,73	366	Bakanlık Merkez Hissesi	0,00
	130	Devir Farklarından Doğan Alacaklar	0,00	367	Katma Değer Vergisi Tevkifatları	0,00
	134	İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar	9.401,13	368	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler	0,03
	135	Personelden Alacaklar	82.184,18	369	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	105.865,40
	136	Diğer Çeşitli Alacaklar	802.835,92		37-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	5.422.488,47
	138	Şüpheli Diğer Alacaklar	207,50	370	Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yük. Karşılıkları	5.229,33
	139	Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	0,00	371	Dönem Kârının Peşin Ödenen Vergi ve Diğer Yükümlülükler(-)	0,00
	15-STOKLAR		40.207.960,64	372	Kıdem Tazminatları Karşılığı	38.248,91
	150	İlk Madde ve Malzeme	27.391.288,96	373	Maliyet Giderleri Karşılığı	343.550,59
	151	Yarı Mamuller-Üretim	2.064.208,95	374	Sağlık Bakanlığı Merkez Hissesi Karşılığı	0,00

152	Mamuller	10.722.546,00	379	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları	5.035.459,64
153	Ticari Mallar	17.516,73	38-GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		12.586.433,46
157	Diğer Stoklar	0,00	380	Gelecek Aylara Ait Gelirler	12.227.977,07
159	Verilen Sipariş Avansları	12.400,00	381	Gider Tahakkukları	358.456,39
17-YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM MALİYETLERİ		0,00	385	Öğrenci Hakkı Tahakkukları	0,00
170	Yıllara Yaygın İnşaat Onarım Maliyetleri	0,00	39-DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		72.507,92
179	Taşeronlara Verilen Avanslar	0,00	391	Hesaplan KDV	39.025,43
18-GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI		1.354,19	392	Diğer KDV	0,00
180	Gelecek Aylara Ait Giderler	1.354,19	393	Merkez ve Şubeler Cari	0,00
181	Gelir Tahakkukları	0,00	397	Sayım ve Tesellüm Fazlaları	33.482,49
182	Sağlık Kurumları Arası Hizmet Alım Giderleri	0,00	398	Proje Emanetleri	0,00
19-DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		3.750.265,78	399	Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar	0,00
190	Devreden KDV	3.606.954,83	IV-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		17.554.968,48
191	İndirilecek KDV	3.942,57	40-MALİ BORÇLAR		0,00
192	Diğer KDV	0,00	403	İşletmeler Arası Mali Borçlar	0,00

193	Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	363,44	42-TİCARİ BORÇLAR		0,00
194	Proje Avansları	0,00	420	Satıcılar	0,00
195	İş Avansları	24.801,84	426	Alınan Depozito ve Teminatlar	0,00
196	Personel Avansları	19.798,11	429	Diğer Ticari Borçlar	0,00
197	Sayım ve Tesellüm Noksanları	94.404,99	43-DİĞER BORÇLAR		0,00
198	Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar	0,00	436	Diğer Çeşitli Borçlar	0,00
199	Diğer Dönen Varlıklar Karşılığı (-)	0,00	44-ALINAN AVANSLAR		4.000,00
			440	Alınan Sipariş Avansları	4.000,00
2-DURAN VARLIKLAR		4.561.732,13	47-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		17.490.033,94
22-TİCARİ ALACAKLAR		0,00	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı	17.490.033,94
220	Alıcılar	0,00	48-GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		60.934,54
221	Alacak Senetleri	0,00	480	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	58.915,25
226	Verilen Depozito ve Teminatlar	0,00	481	Gider Tahakkukları	2.019,29
227	Diğer Ticari Alacaklar	0,00	V-ÖZKAYNAKLAR		130.763.859,16
23- DİĞER ALACAKLAR		9,00	50-ÖDENMİŞ SERMAYE		73.516.008,50
234	İşletmeler Arası Mali Borçlar	0,00	500	Sermaye	106.896.530,11
235	Personelden Alacaklar	9,00	501	Ödenmemiş Sermaye (-)	33.380.521,61
236	Diğer Çeşitli Alacaklar	0,00	52-SERMAYE YEDEKLERİ		0,00
239	Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	0,00	522	Maddi Duran Varlıklar Yeniden Değerleme Artışları	0,00

24-	MALİ DURAN VARLIKLAR		0,00	527	Satın Alınan Değer Artış / Azalış Fon	0,00
	242	İştirakler	0,00	54-KAR YEDEKLERİ		0,00
	243	İştiraklere Sermaye Taahhütleri	0,00	549	Özel Fonlar	0,00
	248	Diğer Mali Duran Varlıklar	0,00	57-GEÇMİŞ YILLAR KARLARI		88.941,98
25-	MADDİ DURAN VARLIKLAR		4.469.499,97	570	Geçmiş Yıllar Karları	88.941,98
	250	Arazi ve Arsalar	0,00	58-GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI		87.681,98
	251	Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri	0,00	580	Geçmiş Yıllar Zararları (-)	87.681,98
	252	Binalar	3.094,73	59-DÖNEM NET KARI(ZARARI)		57.246.590,66
	253	Tesis Makine ve Cihazlar	13.696.027,92	590	Dönem Net Karı	57.320.614,11
	254	Taşıtlar	346.903,57	591	Dönem Net Zararı (-)	74.023,45
	255	Demirbaşlar	21.813.606,39			
	256	Diğer Maddi Duran Varlıklar	53.970,69			
	257	Birikmiş Amortismanlar (-)	31.444.103,33			
	258	Yapılmakta Olan Yatırımlar	0,00			
	259	Verilen Avanslar	0,00			
26-	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		2.040,36			
	260	Haklar	406.286,66			
	267	Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar	7.772.641,45			

	268	Birikmiş Amortismanlar (-)	8.176.887,75			
	269	Verilen Avanslar	0,00			
28-		GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	2.750,99			
	280	Gelecek Yıllara Ait Giderler	2.750,99			
29-		DİĞER DURAN VARLIKLAR	87.431,81			
	293	Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar	0,00			
	294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar	87.431,81			
	295	Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	0,00			
	299	Birikmiş Amortismanlar (-)	0,00			
		TOPLAM	290.683.954,69	TOPLAM		290.683.954,69

**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİNİN 2017 GELİR
TABLOSU**

60A-	BRÜT SATIŞLAR	690.515.860,31
600	Yurt İçi Satışlar	690.251.655,09
601	Yurt Dışı Satışlar	0,00
602	Diğer Gelirler	264.205,22
603	İlaç ve Tıbbi Sarf Malzeme Gelirleri	0,00
61B-	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	17.868.138,43
610	Satıştan İadeler (-)	17.851.054,62
611	Satış İskontoları (-)	69,98
612	Diğer İndirimler (-)	17.013,83
C-	NET SATIŞLAR	672.647.721,88
62D-	SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	458.128.956,45
620	Satılan Mamüller Maliyeti (-)	212.275.076,63
621	Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	6.473,91
622	Satılan Hizmet Maliyeti (-)	245.643.538,78
623	Diğer Satışların Maliyeti (-)	203.867,13
	BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	214.518.765,43
63E-	FAALİYET GİDERLERİ	156.542.458,86
630	Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	704.879,69
631	Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	182.491,37
632	Genel Yönetim Giderleri (-)	155.655.087,80
	FAALİYET KARI VEYA ZARARI	57.976.306,57
64F-	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	6.089.368,86
640	İştiraklerden Temettü Gelirleri	0,00
642	Faiz Gelirleri	5.804.149,81

644	Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00
645	Menkul Kıymet Satış Karı	0,00
646	Kambiyo Karları	0,00
647	Reeskont Faiz Gelirleri	0,00
649	Diğer Olağan Gelir ve Karlar	285.219,05
65G-	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	2.412.104,13
654	Karşılık Giderleri (-)	0,00
656	Kambiyo Zararları (-)	203,91
657	Reeskont Faiz Giderleri	0,00
659	Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	2.411.900,22
	OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	61.653.571,30
67H-	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	840.562,79
671	Önceki Dönem Gelir ve Karları	15.925,72
679	Diğer Olağandıışı Gelir ve Karlar	824.637,07
68I-	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	5.242.667,36
680	Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00
681	Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	22.929,58
689	Diğer Olağandıışı Gider ve Zararlar (-)	5.219.737,78
69J-	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	57.251.466,73
691	Dönem Karı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	4.876,07
	DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	57.246.590,66

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT
OKULLARI
2017 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	92
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	93
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	93
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	94
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	94
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	94
7. EKLER.....	101

TABLÖLAR LİSTESİ

Şekil tablosu ögesi bulunamadı.

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Milli Eğitim Bakanlığı Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı olarak faaliyet gösteren 544 adet öğretmenevi ve akşam sanat okulu bulunmaktadır.

Öğretmenevi ve akşam sanat okulları, 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesine dayanılarak çıkarılan “Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi” çerçevesinde muhasebe ve mali işlemlerini yürütmektedir.

Öğretmenevleri ve akşam sanat okulları tekdüzen muhasebe sistemi ve kendilerine özgü özel hesap planına tabi olmakla birlikte, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Usul ve Esaslar”ın hesapların konsolide edilmesine ilişkin hükümlerine de tabidir.

31.12.2017 tarihi itibariyle 544 adet öğretmenevi ve akşam sanat okulundan 56’sı zarar etmiştir. Bu kurumlardan kâr eden 488’inin toplam geçici kârı 39.365.075 TL, zarar edenlerin toplam zararı ise 2.897.129 TL’dir. Öğretmenevlerinin 2017 yılı konsolide kârı ise 36.453.805 TL’dir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Öğretmenevi ve akşam sanat okulları dahil olmak üzere tüm sosyal tesislerin tabi olduğu Muhasebe Uygulamalarına Dair Usul ve Esasların ilgili madde hükmüne göre, her biri ayrı bir raporlama birimi olan sosyal tesislerin mali raporları (bilanço, gelir tablosu ve işletme hesabı özeti) faaliyet döneminin bitimini takip eden bir ay içerisinde bağlı olunan kamu kurum ve kuruluşunun merkez birimine gönderilerek konsolide edilmesi ve konsolide edilen mali tabloların Mart ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir

Ancak Milli Eğitim Bakanlığına öğretmenevi ve akşam sanat okullarının konaklama, rezervasyon ve giriş çıkış işlemlerinin takip edilmesi için kullanılan MEBBİS kapsamındaki Öğretmenevleri Faaliyet Modülünden, sistem henüz tamamlanamamış olduğundan, konsolide bilanço üretilmemekte, sadece konsolide gelir tablosu alınabilmektedir.

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.

- 1- Yevmiye defteri,
- 2- Geçici ve kesin mizan,
- 3- Bilanço,
- 4- Envanter Defteri,
- 5- Gelir tablosu,
- 6- Nakit Akım Tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tablolarından sadece (konsolide) gelir tablosuna verilmiştir.

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.

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 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.

Denetimin kapsamını, örneklem için seçilen 8 ayrı öğretmenevi ve akşam sanat okulunun 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) oluşturmaktadır.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kamu idaresinin temel mali tablolarından (konsolide) Gelir-Gider Tablosunun tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Öğretmenevlerine Yasal Dayanağı Olmadığı Halde Akşam Sanat Okulu Statüsü Verilmesi

Öğretmenevlerine; görev yapan idarecilere bazı ödemelerin yapılabilmesi, kamu ihale mevzuatının getirdiği istisna hükümlerinden ve okul statüsünün getirdiği diğer bazı uygulamalardan yararlanabilmesi amacıyla yasal herhangi bir dayanak olmadığı halde akşam sanat okulu statüsü verilmiştir.

Akşam Sanat Okulu ifadesi mevzuatta, 05.04.2002 tarihli ve 24717 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Hizmetleri Merkezi (Akşam Sanat Okulu) Müdürlükleri Yönetmeliğinde yer almaktadır. Söz konusu yönetmelikte akşam sanat okulları ifadesi, belirtilen amaçlarla illerde il millî eğitim müdürlüğüne bağlı olarak kurulacak eğitim hizmetleri merkezi müdürlükleri için kullanılmış olup sosyal tesis niteliğinde olan öğretmenlerini kapsayacak bir tanımlama yapılmamıştır. Eğitim merkezlerine duyulan ihtiyacın teşkilat yapısında meydana gelen değişiklikler neticesinde ortadan kalkması nedeniyle söz konusu yönetmelik, 18.4.2006 tarih ve 26143 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Millî Eğitim Bakanlığı Eğitim Hizmetleri (Akşam Sanat Okulu) Müdürlükleri Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik” ile yürürlükten kaldırılmış ve akşam sanat okulu uygulamalarına son vermiştir.

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununda ise sadece 48 inci maddede, öğretmen yetiştiren kurumlarca, öğretmenlerin daha üst öğrenim görmelerini sağlamak üzere yaz ve akşam okulları açılacağı ifade edilmiş, akşam sanat okulu adı altında herhangi bir kurumsal yapıya yer verilmemiştir. Dolayısıyla öğrencisi, dersliği, müfredatı ve ders programı olmaksızın okul adını taşıyan bir kurumsal yapıya izin veren herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesinin (f) bendinde Bakanlığa ait sosyal tesislerle ilgili işleri yürütmek görevi Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmiş olup 27.12.2012 tarih ve 246415 sayılı Bakan Onayı ile yürürlüğe konulan Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinde belirtilen usul ve esaslar dahilinde öğretmenleri ve akşam sanat okullarının açma kapama işlemleri ilgili genel müdürlük tarafından yapılmaktadır.

Ayrıca söz konusu Yönergenin “Kurumun amacı” başlıklı 42 nci maddesinde, *“Kurumun asıl amacı eğitim çalışanlarının konaklama ihtiyacını karşılamaktır. Bununla birlikte dinlenme ve eğlenme ihtiyaçlarını da imkânları ölçüsünde yerine getirir.”* denilmektedir.

Söz konusu düzenlemelere göre, öğretmenlerinin temel amacı eğitim çalışanlarının konaklama ihtiyacının giderilmesi olup Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller kapsamına da alınarak sosyal tesis niteliğinde değerlendirilmiştir.

Bununla birlikte, Bakanlığa bağlı 544 adet öğretmeninden 495'inin adı çeşitli tarihlerde alınan onaylarla, kalan 49 öğretmenevinin adı ise 14.09.2017 tarihinde alınan toplu onayla "Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu" şeklinde değiştirilmiştir.

Öğretmenlerinin adlarının, amaç ve faaliyet alanında herhangi bir değişiklik ve okul statüsünü gerektirecek nitelikte yapısal ve işlevsel bir dönüşüm olmaksızın bu şekilde alınan idari onaylarla değiştirilmesinin, bu kurumlarda görevlendirilen öğretmenlere fiilen ders görevi bulunmadığı halde ek ders ücreti ödenmesi vb. avantajlar ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (e) bendi kapsamında alım yapılabilmesi gibi akşam sanat okulu statüsünün getirdiği bazı uygulamalardan yararlanabilmek olduğu anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla öğretmenlerine, yasal dayanağı olmayan, herhangi bir ihtiyaçtan kaynaklanmayan ve fiili durumu yansıtmayan "öğretmenevi ve akşam sanat okulu" statüsü verilmesi uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Akşam Sanat Okullarının hukuki dayanağını oluşturmak maksadıyla Bakanlığımız tarafından mevzuat eksikliklerinin giderilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

Bakanlığımıza bağlı olarak faaliyet göstermekte olan öğretmenleri ve akşam sanat okulu müdürlüklerinde, 2005 yılına kadar yönetici normu bulunmadığından görevlendirme yoluyla çalışan yönetici ve yardımcılarının isteksiz olarak çalıştıkları, sorumluluk almaktan kaçındıkları, kurumların mali yapılarının bozulduğu ve idari sorunlar yaşandığı tespit edildiğinden, 2005 yılında Maliye Bakanlığından alınan 501 müdür ve 637 müdür yardımcısı norm kadrosu ile bu kurumlara kadrolu olarak atanan yöneticilerin özlük ve diğer mali haklarında düzeltme yapılması ve kurumlardaki idari ve mali sorunların giderilmesi amaçlanmıştır.

Nitekim 2005 yılından önce bu kurumlarda istihdam edilen işçilerin yanı sıra, mal ve hizmet temini yapılan firmalar tarafından, alacakların tahsiline yönelik olarak açılan birçok

dava varken, 2005 yılından sonra özel sektör firmalarından Bakanlığımız aleyhine herhangi bir alacak davası bulunmamakla birlikte, işçi davalarında gözle görülür bir azalma olduğu gözlemlenmektedir.

Adı geçen kurumlarla ilgili olarak; halen yürürlükte olan “Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğü Uygulama Yönergesi”nin "Kurumun Amacı" başlıklı 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında, "İşletmelerde meslek eğitimi uygulaması kapsamında meslekî ve teknik eğitim okul ve kurum öğrencilerinin stajyerlik ve çıraklık beceri eğitimi yapmalarına katkı sağlar." hükmü yer almaktadır.

Bu hükme bağlı olarak, 05.06.1986 tarihli ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu kapsamında, Bakanlığımıza bağlı mesleki ve teknik eğitim lisesi öğrencilerinden, başta turizm ve otel işletmeciliği, yiyecek-içecek hizmetleri bölümü öğrencileri olmak üzere, diğer meslek branşlarında öğrenim görmekte olan öğrenciler, öğretmenevi ve akşam sanat okulu müdürlüklerinde; mutfak (yemek üretimi), pastahane, konaklama, restoran servisi ve diğer hizmet ünitelerinde, mesleki eğitim sözleşmesi esaslarına göre beceri eğitimi yapmakta, aynı zamanda kalfalık ve ustalık eğitimi görmektedirler.

Mesleki teknik eğitim öğrencileri; haftalık 24 saat (3 gün) boyunca beceri eğitimlerini bu kurumlarda almakta olup Millî Eğitim Bakanlığı, Orta Öğretim Kurumları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliği hükümlerine göre, öğrencilerin her dönem itibariyle kurumlardan aldıkları not "dönem puanı" her 2 (iki) döneme ait notlarının aritmetik ortalaması ise "yılsonu ders geçme" (notu) olarak değerlendirilmektedir.

Ülkemiz genelindeki Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlükleri, sağladıkları beceri eğitimi imkânlarının yanı sıra, kendi bünyelerinde veya Bakanlığımıza bağlı halk eğitim merkezleri ile koordineli olarak "Sertifikalı Kursiyer" eğitimi de veren kurumlardır.

Yıllar itibariyle; 2012 yılında 732 stajyer ve 279 kursiyer, 2013 yılında 704 stajyer ve 314 kursiyer, 2014 yılında 710 stajyer ve 254 kursiyer, 2015 yılında 916 stajyer ve 378 kursiyer, 2016 yılında 824 stajyer ve 340 kursiyer ve 2017 yılında ise 1021 stajyer ve 402 kursiyer öğrenci adı geçen kurumlarda beceri eğitimlerini gerçekleştirmişlerdir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça verilen cevapta özetle, öğretmenevlerinde görev yapan yöneticilerinin isteksiz olması nedeniyle 2005 yılında kadro alınması süreci anlatıldıktan sonra

öğretmenevlerine ilişkin yönergenin ilgili maddesine atıf yapılarak bunların amacının meslekî ve teknik eğitim okul ve kurum öğrencilerinin stajyerlik ve çıraklık beceri eğitimi yapmalarına katkı yapmak olduğu; özellikle yemek üretimi, konaklama, restoran servisi alanlarında uygulama eğitimine staj yoluyla katkı sağladığı ifade edilmiştir. Ayrıca halk eğitim merkezleri ile de koordineli çalışarak kursiyerlere de beceri eğitimi verildiği belirtildikten sonra, eğitim verilen öğrenci sayısı ve kursiyer sayısına yer verilmiştir.

Ancak bulgu konusunu oluşturan öğretmenevlerine akşam sanat okulu statüsü verilmesinin yasal dayanağı hususunda bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğü Uygulama Yönergesinin 42. Maddesinde, *“Kurumun asıl amacı eğitim çalışanlarının konaklama ihtiyacını karşılamaktır. Bununla birlikte dinlenme ve eğlenme ihtiyaçlarını da imkânları ölçüsünde yerine getirir.”* denilmek suretiyle bu kurumların asıl amacının uygulama eğitimi değil eğitim çalışanlarının konaklama ihtiyacının karşılanması olduğu açık şekilde ifade edilmiştir. İdare, öğretmenevlerinde meslek lisesi öğrencilerine ve halk eğitim merkezi kursiyerlerine uygulama eğitimi verildiğini belirtmiş olsa da verilen bu eğitimin öğretmenevlerinin akşam sanat okulu statüsüne sahip olması veya olmaması ile bir bağlantısı olmadığı gibi, öğretmenevleri ister akşam sanat okulu ister sosyal tesis olarak nitelendirilsin öğrenci ve kursiyerlere staj yaptırılmasının önünde herhangi bir hukuki engel bulunmamaktadır.

Dolayısıyla amacı ve faaliyet alanı dikkate alındığında sosyal tesis niteliği ön plana çıkan öğretmenevlerine yasal dayanağı olmaksızın, herhangi bir ihtiyaçtan kaynaklanmadığı ve fiili durumu yansıtmadığı halde “öğretmenevi ve akşam sanat okulu” statüsü verilmesi uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarında İhtiyacın Üzerinde Kamu Görevlisi Çalıştırılması

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının bir bölümünde yersiz olarak ve çok sayıda kamu görevlisi çalıştırıldığı görülmüştür.

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının kendi bütçeleri bulunmakta ve faaliyetlerinden dolayı elde ettikleri karlar ile giderlerini karşılamaktadır. Karlılık kriterini sağlayamayan kurumlar ise kapatılmaktadır. Öğretmenevlerinin önemli bir bölümü, kilit konumdaki idari personel dışında, özlük hakları genel bütçeden karşılanan hiçbir personel

çalıştırmadığı halde kendi gelirleri ile tüm giderlerini karşılayabilmekte ve öngörülen karlılık düzeyine ulaşabilmektedir. Ancak bir bölümünde önemli sayılarda, özlük hakları genel bütçeden karşılanan, kadrosu çeşitli okullarda ya da il ve ilçe müdürlüklerinde bulunan personel çalıştırılmaktadır.

Bakanlığın 04.08.2005 tarihli onayında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olup da öğretmenevleri, öğretmenevi ve akşam sanat okulları ve öğretmen lokallerinde görevlendirilenlerden kilit noktalarda çalışan personel dışında, diğer memur ve hizmetli kadrolarında bulunanların görevlendirmelerinin iptal edilerek, kadrolarının bulunduğu kurumlara iade edilmeleri kararlaştırılmış ve buna ilişkin yazı tüm Valiliklere gönderilmiştir.

Bakanlık tarafından Valiliklere gönderilen 21.05.2014 tarihli yazıda da, "öğretmenevi ve akşam sanat okulları ile öğretmenevi müdürlüklerinde istihdamına azami ihtiyaç bulunan 'kilit düzeydeki' 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel dışında gereksiz istihdama yer verilmemesi" talimatı verilmiştir.

Tekrarlanan bu talimatlara rağmen birçok öğretmenevinde, kurumun ihtiyacının da üzerinde kamu görevlisi çalıştırılmaya devam edilmektedir. Örneğin yerinde denetlenen Adıyaman Öğretmenevi ve ASO'da, 657 sayılı Kanuna tabi iki öğretmenin yanı sıra 1 teknisyen, 2 VHKİ, 3 hizmetli çalıştırılmakta, bunlara ilave olarak biri İş-Kur vasıtasıyla ve ikisi il müdürlüğünde kadrolu işçi olmak üzere 3 işçi çalıştırılmaktadır. Konaklama dışında tüm hizmet alanlarını kiraya vermek suretiyle işlettiği dikkate alındığında, 20 yatak kapasitesi olan 12 odalı tesiste 11 personelin istihdam edilmesinin Bakanlık talimatlarına uygun olmadığı ve gerçek bir ihtiyaçtan kaynaklanmadığı anlaşılmaktadır.

İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünden alınan verilerinden, bu uygulamanın başka illerde de söz konusu olduğu anlaşılmıştır. Örneğin Yozgat'ta iki ayrı öğretmenevinde 14 hizmetli, 3 VHKİ ve 1 memur olmak üzere 18 kişi, Amasya'da 10 hizmetli ve 6'sı diğer unvanlara sahip toplam 16 kişi; çeşitli unvanlarda olmak üzere Kütahya'da 14, Elazığ'da 11 kişi bu şekilde çalıştırılmaktadır.

Kamu personelinin yersiz olarak kendi asli görevlerinden uzaklaştırılması ve verimsiz kullanılmasına, personel ihtiyacının fazla olduğu okul ve diğer birimlerde ise eksik kapasite ile çalışılmasına yol açan bu tür uygulamalara son verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu içeriğinde; Bakanlığımızca tüm valiliklere gönderilen 04/08/2005 tarihli ve 21.05.2014 tarihli talimatlara rağmen, bazı öğretmenleri ve akşam sanat okulu müdürlüklerinde, ihtiyacın üzerinde kamu görevlisi çalıştırıldığı belirtilmiş ve örnek olarak verilen Adıyaman Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğünde istihdam edilen işçilerin yanı sıra 2 öğretmen, 1 teknisyen, 2 V.H.K.İ. ve 3 hizmetlinin de adı geçen kurumda görevlendirme yoluyla çalıştırıldığı, Yozgat Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğünde 14 hizmetli, 3 V.H.K.İ. ve 1 memur, Amasya Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğünde 10 Hizmetli, 6 sı diğer unvanlara sahip 657 sayılı Kanuna tabi personel ve Elazığ Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Müdürlüğünde 11 personel 657 sayılı Kanuna tabi çalıştırıldığı belirtilmiştir.

Konu ile ilgili olarak; Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünce bahsi geçen kurumların yanı sıra, ülkemiz genelindeki tüm öğretmenleri ve akşam sanat okulu müdürlüklerinde, ihtiyaç fazlası olarak çalıştırılan 657 sayılı Kanuna tabi personelin, asıl görevlerine iade edilmesine ilişkin çalışma yapılarak sonucundan bilgi verilecektir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak tüm öğretmenleri ve akşam sanat okullarında ihtiyaç fazlası olarak çalıştırılan personelin asıl görevlerine iadesi için gerekli çalışmanın yapılacağı ve sonucunda bilgi verileceği bildirilmiş olup, bu kapsamda yapılan çalışmaların sonuçları sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT OKULU MÜDÜRLÜKLERİNİN
31.12.2014, 31.12.2015, 31.12.2016 VE 31.12.2017 TARİHLİ (SON 4 YIL İTİBARIYLA)
KONSOLÜDE GELİR-GİDER TABLOLARI

<u>AYRINTILI GELİR TABLOSU</u>	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
A-BRÜT SATIŞLAR	272.217.569	311.275.241	388.497.263	416.617.372
1-Yurt İçi Satışlar	263.628.709	302.584.115	378.701.914	404.956.858
2-Yurt Dışı Satışlar	1.936.310	52.141	30.727	52.270
3-Diğer Gelirler	6.652.550	8.638.985	9.764.622	11.608.244
B-SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	821.221	1.097.702	535.064	912.632
1-Satıştan İadeler (-)	802.050	340.411	323.381	364.852
2-Satıştan İskontolar (-)	19.008	30.530	32.517	3.843
3-Diğer İndirimler (-)	163	726.760	179.166	543.937
C-NET SATIŞLAR	271.396.348	310.177.540	387.962.199	415.704.740
D-SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	165.368.670	191.619.822	221.944.114	257.470.603
1-Satılan Mamüller Maliyeti (-)	36.059.834	40.482.589	42.850.150	47.688.523
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	7.547.129	10.303.457	8.649.315	10.977.735
3-Satılan Hizmet Maliyeti (-)	119.856.131	138.257.997	169.316.831	194.214.467
4-Diğer Satışların Maliyeti (-)	1.905.576	2.575.779	1.127.818	4.589.878
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	106.027.678	118.557.718	166.018.085	158.234.137
E-FAALİYET GİDERLERİ	91.388.074	100.050.022	147.643.102	126.896.179
1-Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	10.038.135	11.428.685	12.876.812	18.741.300

2-Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	3.830.070	4.312.191	3.905.454	6.351.961
3-Genel Yönetim Giderleri (-)	77.519.870	84.309.145	130.860.836	101.802.918
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	14.639.604	18.507.696	18.374.982	31.337.958
F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	3.648.024	3.303.212	4.293.176	5.656.445
1-İştiraklerden Temettü Gelirleri	7.310			
2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri				
3-Faiz Gelirleri	1.925.031	2.270.013	2.533.208	3.241.884
4-Komisyon Gelirleri	131.851	75	75	23.220
5-Konusu Kalmayan Karşılıklar	25.371	74.852	256.984	189.979
6-Menkul Kıymet Satış Karları	13.542	34.034	69.047	72.571
7-Kambiyo Karları	2.660	3.967	829	16.500
8-Reeskont Faiz Gelirleri	730			
9-Enflasyon Düzeltmesi Karları	51.411	51.411	51.411	-
10-Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.490.119	868.860	1.381.623	2.112.291
G-DİĞER FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR(-)	2.119.957	1.975.283	2.592.524	1.854.078
1-Komisyon Giderleri (-)	10.241	22.270	15.960	261.860
2-Karşılık Giderleri (-)	813.967	548.036	1.358.318	266.279
3-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)				
4-Kambiyo Zararları (-)	2.229	2.206	1.758	345
5-Reeskont Faiz Giderleri (-)	88			
6-Diğer olağan Gider ve Zararlar (-)	1.293.432	1.402.771	1.216.487	1.325.594
H-FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	70.957	185.045	129.270	161.088
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	70.682	172.429	125.771	160.102
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	275	12.616	3.499	986
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	16.096.714	19.650.580	19.946.365	34.979.237
I-OLAĞAN DIŞI GELİR VE KARLAR	3.287.004	4.415.920	5.053.661	6.323.186
1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	2.766.397	3.766.961	4.328.133	4.461.905

T.C. Sayıştay Başkanlığı

2-Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	520.606	648.959	725.528	1.861.281
J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	1.715.616	1.259.708	1.551.858	2.156.147
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	190.869			45.707
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	271.998	240.182	448.851	814.738
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	1.252.749	1.019.527	1.103.006	1.295.702
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	17.668.101	22.806.792	23.448.169	39.146.276
K-DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜK. KARŞ.(-)	2.289.774	2.251.664	2.519.850	3.957.133
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	15.378.327	20.555.128	20.928.318	35.189.143

Dipnotlar:

- 1- Gelir Tablosu verileri, MEBBİS Öğretmenevi Faaliyet Modülü üzerinden alınmıştır.
- 2- 31/12/2017 tarihli Kesin Gelir-Gider Tablosu verileri, MEBBİS Öğretmenevleri Faaliyet Modülünden 03/05/2018 tarihinde alınmıştır.

**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI OKUL
AİLE BİRLİKLERİ**

2017 YILI

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	105
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	106
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	106
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	106
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	107
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	107
7. EKLER.....	113

TABLÖLAR LİSTESİ

Şekil tablosu öęesi bulunamadı.

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu 16 ncı maddesine göre okul-aile birliklerinin gelirleri, genel bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin okul-aile birliği adına bankalarda açılan özel hesaplarda tutulur.

Kantin ve benzeri yerlerin birliklerce işletilmesi ve vergi mükellefiyeti doğması halinde, birlikler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uygulanır.

Okul-aile birlikleri, görev ve yetkileri kapsamında yapacakları işlemler ve düzenlenen kâğıtlar yönünden damga vergisi ve harçlardan muaf; bunlara ve bunlar tarafından yapılan bağış ve yardımlar ise veraset ve intikal vergisinden müstesnadır.

Okul-aile birliklerinin gelir ve giderleri ile diğer mali işlemleri Bakanlıkça kurulan Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi (TEFBİS) aracılığıyla izlenmektedir.

Kamu idaresi niteliği bulunmayan okul-aile birliklerinin mali tablo üretmekle yükümlü olmamaları nedeniyle, ilgili mevzuatları gereği düzenlemek zorunda buldukları defter, kayıt ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup, denetim bu belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- a) Birlik Bütçesi
- b) Genel kurul tutanak dosyası
- c) Yönetim kurulu karar defteri
- d) Gelir-gider defteri
- e) Gelir ve gider belgeleri

Okul-aile birliklerinin mali tablolarının olmaması nedeniyle denetim görüşü verilmemiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi 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 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 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.

Denetim, okul-aile birliklerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmüştür.

Okul-aile birliklerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

Denetimin kapsamında Adıyaman, Ankara, Eskişehir, Giresun, Hatay, İstanbul, Mersin, Sivas, Şanlıurfa illerinde 35 adet okulun okul-aile birliklerinin gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin karar, kayıt ve işlemleri incelenmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Okul-Aile Birliklerinin mevzuat itibariyle tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından mali tablo üretmemektedir. Dolayısıyla Okul-Aile Birlikleri hakkında denetim görüşü verilmemiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Okul-Aile Birliklerinin Amaçlarını Gerçekleştirecek Kapasiteye Ulaşamamaları

Okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak amacıyla oluşturulmuş olan okul-aile birliklerinin bu amacı gerçekleştirebilecek kapasiteye ulaşamadıkları, gelirlerinin tamamına yakınının okulların kantin, salon ve benzeri alanlarının kiraya verilmesinden elde edilen gelirlere oluştuğu, bağış kabul etme konusunda yaşanan sorun ve tereddütlerin katılımcı ve etkin bir eğitim yönetiminin tesisinde birliklerin rolünü sınırlandırdığı ve eğitimin ana unsurları olan aile, okul yönetimi, öğretmen ve öğrenci arasındaki etkileşimi sürekli kılmak suretiyle okul ve öğrencinin başarısını artırma konusundaki işlevlerini yeterince yerine getiremedikleri gözlenmiştir.

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasında; “*Eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için okul ile aile arasında işbirliği sağlanır. Bu amaçla okullarda okul-aile birlikleri kurulur. Okul-aile birlikleri, okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak, okulların ve maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere; aynı ve nakdi bağışları kabul edebilir, maddi katkı sağlamak amacıyla sosyal ve kültürel etkinlikler ve kampanyalar düzenleyebilir, okulların bünyesinde bulunan açık alan, kantin, salon ve benzeri yerleri işletirebilir veya işletebilirler.*” denilmiş ve ardından “*Öğrenci velileri hiçbir surette bağış yapmaya zorlanamaz*” şeklindeki amir hükme yer verilmiştir.

Bu düzenlemede okul ile aile arasında işbirliğini sağlamanın bir aracı olarak oluşturulan birliklerin temel amaçları;

- Okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak,

- Okulların ve maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak, şeklinde sıralanmış, bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik gelir kalemlerinin başında ise ayni ve nakdi bağışlar sayılmıştır.

Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 51 inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise; "*Arsa temini ile okul bina ve tesislerin yapım ve donatımında, Devletin azami imkanlarının kullanılması yanında vatandaşların her türlü yardımlarından da yararlanılır ve yardımlar teşvik edilir ve değerlendirilir.*" denilmek suretiyle okulların yapımında olduğu kadar, donatımında da vatandaşların her türlü yardımlarından yararlanması ve yardımların teşvik edilmesi hüküm altına alınmıştır. Okulların donatımı, bir başka deyişle fiziki koşullarının ve eğitim ve öğretim ortamının geliştirilerek eğitim kalitesinin yükseltilmesi amacıyla vatandaşların her türlü yardımlarını kabul edecek ve bu yardımları yerinde tespit edilen ihtiyaçları en iyi şekilde karşılamak için değerlendirecek araçların başında okul-aile birlikleri gelmektedir.

Okulların temizlik, güvenlik gibi zorunlu ihtiyaçlarını karşılayabilmesi, eğitim-öğretimin geliştirilmesine katkı sunabilmesi ve aynı zamanda ihtiyaç sahibi öğrencilere yardımda bulunabilmesi, birliklerin etkili bir gelir politikası izleyebilmesi ve mevcut kaynakları ile birlikte potansiyel gelir kaynaklarını da en iyi şekilde yönetebilmesine bağlıdır.

Eğitimin ücretsiz olması ve herkese eşit sunulması esas olmakla birlikte, ücretsiz sunulan bu hizmetin vatandaşlarca ödenen vergilerden karşılandığı açıktır. Hizmetin doğrudan yararlanıcısı konumunda olanların, hizmet sunumuna imkanları ölçüsünde daha fazla katkı sağlamaları, adil ve sürdürülebilir bir kamu mali yönetiminin de temel gereklerindedir. Bu yöntem aynı zamanda hizmetin daha etkin, verimli, katılımcı ve hesap verebilir bir tarzda gerçekleşmesine katkıda bulunacak ve eğitimin nihai amacı olan öğrencinin başarısını, sosyal çevreye uyumunu, kişisel gelişimini ve gerekli değerler ve yetkinliklerle donatılmasını sağlayacak koşulları hazırlayacaktır.

Denetim kapsamında incelenen okul-aile birliklerinin bütçelerine ailenin katkısının oldukça sınırlı olduğu, bağışların (sınırlı sayıdaki okul dışında) yok denecek düzeyde kaldığı, başlıca gelirlerinin ise okulun kantin vb. alanlarının kiraya verilmesinden elde edilen gelirlere olduğu, özellikle bağış konusunda net bir politikanın olmaması ve hemen her bağışın zorunlu bağış olarak değerlendirilip soruşturmaya tabi tutulması gibi uygulamalar nedeniyle ya hiç bağış kabul edilmemesi ya da ayni vb. şekilde alınan bağışların birlik bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin kullanılması yoluna gidildiği gözlenmiştir. Dolayısıyla sınırlı bütçeleri ile

birlikler etkin bir hizmet aracına dönüşmemekte ve yasal amaçlarını gerçekleştirmekten uzak kalmaktadır.

Belirli bir düzeyin üzerinde gelir elde eden birlikler, bütçelerinin önemli bir bölümünü okulun temizlik, güvenlik gibi temel hizmetlerini gördürmek amacıyla personel temininde, kalan kısmını ise okulun temel ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmet alımlarında kullanmaktadır. Temel ihtiyaçlarını bu şekilde karşılayabilen okulların tanınırlıklarını ve başarı düzeylerini artırarak emsallerine göre daha avantajlı bir konum elde ettikleri gözlenmiştir. Bu tür okullarda bilim olimpiyatlarına katılım giderlerinin karşılanması, başarıların ödüllendirilmesi, derece ile mezun olan öğrencilere plaket ya da küçük hediyeler verilmesi, özel günlere özgü etkinlikler düzenlenmesi ve düzenlenen etkinliklerin başarısını artıracak ödüller verilmesi (örneğin “Veliler Okuyor Projesi”nde derece yapan velilere ödül verilmesi) gibi öğrencilerin, öğretmenlerin ve velilerin motivasyonunu artıracak, aile-okul kaynaşmasını sağlayacak iyi uygulama örnekleri de hayata geçirilebilmektedir. Ancak bu tür uygulamaların çok sınırlı kaldığı, kimi okullarda ise birlik yönetiminin kararı ile yürütülen bu tür faaliyetlerin birlik bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Birlik gelirlerinin sınırlı kalması ve belirli faaliyetlerin bütçe dışında yönetilmesinin, daha çok bağış konusunda oluşan belirsizlikten kaynaklandığı anlaşılmıştır. Esasen Milli Eğitim Temel Kanunu’nun yukarıya alınan “*Öğrenci velileri hiçbir surette bağış yapmaya zorlanamaz*” şeklindeki amir hükmü, zorunlu bağışı kesin bir şekilde yasaklamaktadır. Bakanlığın hemen her yıl yayımladığı genelgeler de bu hususu vurgulamakta ve aksi uygulamalara meydan vermeyecek her türlü önlemin alınmasını öngörmektedir.

Dolayısıyla zorunlu bağış uygulamalarına imkan vermeyecek, ancak aynı zamanda okul-aile birliklerinin kuruluş amaçları doğrultusunda yürüttükleri temel faaliyetlerini birlik bütçesi dışında yürütmeye yönelten sebepleri ortadan kaldıracak ve işlevlerini gereği gibi ifa edebilecek kapasiteye ulaşmalarını sağlayacak, etkili, saydam ve hesap verebilir bir sistemin oluşturulmasında yarar görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun 16 ncı maddesine dayanılarak oluşturulan okul aile birlikleri, okulların eğitim öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak, okulların ve maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliği uyarınca kendilerine verilen yetki kapsamında iş ve işlemleri yapmaktadırlar.

Bulguda da belirtildiği şekilde, okul-aile birliklerinin kuruluş amaçları doğrultusunda yürüttükleri temel faaliyetlerini ve işlevlerini gereği gibi ifa edebilecek kapasiteye ulaşmalarını sağlayacak, etkili, saydam ve hesap verebilir bir sistemin oluşturulması için gerekli çalışmalar yapılacaktır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça, okul-aile birliklerinin kuruluş amaçları doğrultusunda yürüttükleri temel faaliyetlerini ve işlevlerini gereği gibi ifa edebilecek kapasiteye ulaşmalarını sağlayacak, etkili, saydam ve hesap verebilir bir sistemin oluşturulması için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiş olup, bu birliklerin, Millî Eğitim Temel Kanunu ile verilen “okulların eğitim öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırma” görevini en iyi şekilde yerine getirmelerini sağlayacak çalışmaların ivedilikle başlatılmasının, eğitimde hedeflenen başarı düzeyine ulaşılmasında büyük önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Okul-Aile Birliklerinin Denetimine İlişkin Mekanizmaların Kurulmamış Olması

Okul-aile birliklerinin amacı doğrultusunda, etkin ve hukuka uygun işlemlerini sağlayacak denetim mekanizmalarının oluşturulmadığı görülmüştür.

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu’nun 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasında, “*Okul-aile birliklerinin kuruluş ve işleyişi, birlik organlarının oluşturulması ve seçim şekilleri, sosyal ve kültürel etkinliklerden sağlanan maddi katkılar, bağışların kabulü, harcanması ve denetlenmesi ile açık alan, kantin, salon ve benzeri yerlerin işlettilmesi veya işletilmesinden sağlanan gelirlerin dağıtım yerleri ve oranları, harcanması ve denetlenmesine dair usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığınca müştereken hazırlanan yönetmelikle düzenlenir.*” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre gerek bağışların alınması, harcanması ve denetlenmesi; gerekse açık alan, kantin, salon ve benzeri yerlerin işlettilmesi veya işletilmesinden sağlanan gelirlerin harcanması ve denetlenmesine dair usul ve esasların yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir.

Millî Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği’nin “Denetim” başlıklı 26 ncı maddesinde, “*Birlikler, en az yılda bir defa olmak üzere Bakanlık/valilik veya il/ilçe millî eğitim*

müdürlükleri denetim elemanları tarafından millî eğitim mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre denetlenir. Ayrıca il veya ilçelerdeki birlikler ile birliklerin gelirlerinden il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerine ayrılan paylar her yıl Bakanlığın belirleyeceği usul ve esaslara göre mali açıdan denetlenir.” hükmüne yer verilmiş olmakla birlikte, Kanunun amir hükmüne rağmen denetimin usul ve esasları bu yönetmelikte düzenlenmemiştir.

Keza denetimin en az yılda bir kez Bakanlık/Valilik veya il/ilçe milli eğitim müdürlükleri denetim elemanları tarafından yapılacağı belirtilmekle birlikte, ilçe milli eğitim müdürlüklerinde denetim elemanı bulunmadığı, il milli eğitim müdürlükleri bünyesindeki teftiş biriminin şahsa bağlı sınırlı sayıdaki kadroları ile bu görevi ifa edebilecek kapasiteden uzak olduğu, Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının da diğer görevlerinin yanı sıra birliklerin rutin denetimlerini her yıl gerçekleştirebilecek kapasiteye sahip olmadığı bilinmektedir.

1739 sayılı Kanun’un 16 ncı maddesinin ilk fıkrasında da, eğitim kampüsü bünyesindeki ortak açık alan, kantin, salon ve benzeri yerlerin işletilmesi veya işletilmesinin kampüs yönetimince yerine getirileceği, bu şekilde elde edilen gelirlerin, kampüsün ortak giderlerinde kullanılacağı, bu gelirlerin harcanması ve denetlenmesine ilişkin hususların Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığınca müştereken hazırlanan yönetmelikle düzenleneceği hükmü getirilmesine rağmen, Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kampüsleri Yönergesinde denetime ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Uygulamada birliklerin iş ve işleyişine yön verecek, koordinasyonu ve standardizasyonu sağlayacak, rehberlik ve danışmanlık hizmeti sunacak bir mekanizma bulunmamaktadır. Fiilen ya hiç denetim yapılmamakta ya da bu amaçla yapılan çalışmalar birliklerin ihtiyaçlarını karşılayacak, uygulamada birliği sağlayacak, hukuki konularda ve mali yönetimde rehberlik işlevi görececek yetkinlikte değildir.

Birliklerin yasa ile tanımlanmış “eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak” ve “okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak” şeklindeki işlevlerini yerine getirebilmeleri için etkin rehberlik ve denetim mekanizmalarına ihtiyaç bulunduğundan, yasa ile öngörülen denetim işlevinin etkili şekilde hayata geçirilmesini sağlayacak düzenleme ve mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Okul aile birliklerinin iş ve işlemlerinin usulü dayanağını düzenleyen Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliği 1739 sayılı Millî Eğitim

Temel Kanununun 16 ncı maddesi uyarınca Bakanlığımız ile Maliye Bakanlığı arasında müştereken hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin Denetim başlıklı 26 ncı maddesinde; “*Birlikler en az yılda bir defa olmak üzere Bakanlık/valilik veya il/ilçe millî eğitim müdürlükleri denetim elemanları tarafından millî eğitim mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre denetlenir. Ayrıca il veya ilçelerdeki birlikler ile birliklerin gelirlerinden il ve ilçe millî eğitim müdürlüklerine ayrılan paylar her yıl Bakanlığın belirleyeceği usul ve esaslara göre mali açıdan denetlenir...*” hükmü uyarınca denetimler yapılmaktadır.

Anılan maddede genel olarak denetim mekanizmasına yer verilmiş olup denetimin usul ve esaslarının millî eğitim mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre denetleneceği düzenlenmiştir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak okul-aile birliklerinin anılan yönetmelik hükmü gereği denetlendiği belirtilerek, yönetmelikte denetimin usul ve esaslarının millî eğitim mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre yapılacağının düzenlendiği ifade edilmekle birlikte, yönetmelikte geçen “*Bakanlığın belirleyeceği usul ve esaslara göre mali açıdan denetlenir*” ifadesi, bu usul ve esasların düzenlenmesi görevini Bakanlığa vermektedir. Dolayısıyla bulgumuzda da belirtildiği üzere denetime ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, denetim kapasitesinin artırılması ve denetimlerin amacına hizmet edecek etkinlikte yürütülmesi, okul-aile birliklerinin yasal amaçlarını gereği gibi yerine getirmelerine katkı sağlayacaktır.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖZEL
HESAPLARI
2017 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	114
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	116
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	116
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	117
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	117
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	117
7. EKLER.....	123

TABLÖLAR LİSTESİ

Şekil tablosu ögesi bulunamadı.

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından bütçe dışında izlenen özel hesapların başlıcaları şunlardır:

1) Motorlu Taşıtlı Sürücüler Kursu Hesabı

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 123 üncü maddesi ile 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'na dayanılarak hazırlanan ve 29.05.2013 tarih ve 28661 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu taşıtlı Sürücüler Kursu Yönetmeliği ile Özel Motorlu Taşıtlı Sürücüler Kursu Direksiyon Eğitimi Dersi Sınav Yönergesi çerçevesinde direksiyon eğitimi dersi sınavında görev alanlara ödenmek üzere alınan ücretlerden oluşmakta olup, 29.10.2017 tarihli onayla döner sermayeye dönüştürülmüş ve bu amaçla 81 ilde yeni döner sermaye işletmeleri kurulmuştur.

2) SRC Hesabı

01.02.2017 tarih ve 29966 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Özel Mesleki Yeterlilik Kursları Yönetmeliği çerçevesinde, SRC sertifikalarına ilişkin sınavda görev alanlar ile kursa kayıtlı kursiyerlerin derslere devam durumlarının kontrolünde görevlendirilenlere ücretlerinin ödenmesi için kursiyerlerden alınan ve Bakanlıkça her yıl için belirlenen sınav ücretinden oluşmaktadır.

3) İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları Hesabı

Karayolları Trafik Kanunu'nun 42 nci maddesine ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununa dayanılarak çıkarılan İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları ile İlgili Yönergeye göre sınavda görev alanların ücretlerinin ödenmesi için kursiyerlerden alınan ve milli eğitim müdürlüğünce açılan hesaba yatırılan sınav ücretlerinden oluşmaktadır.

4) İşletmeler Hesabı

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 16 ncı maddesine dayanılarak çıkarılan Okul-Aile Birliği Yönetmeliğine göre okulların kantin ve benzeri yerlerinden elde edilen kira gelirlerinin il ve ilçe müdürlükleri hesabına aktarılan paylardan oluşmaktadır. Yönetmelikle, okul aile birlikleri tarafından kiraya verilen kantinlerden elde edilen gayri safi gelirden Hazineye ödenmesi gereken arz bedeli düşüldükten sonra kalan net tutarın % 80'i birliğin, %

10'u ilçe milli eğitim müdürlüğünün, % 10'u ise il milli eğitim müdürlüğünün banka hesabına aktarılması öngörülmüştür. Büyükşehir statüsünde olmayan il merkezlerindeki birliklerde ise gelirin % 20'si il milli eğitim müdürlüğüne aktarılmaktadır.

İl/ilçe milli eğitim müdürlükleri hesaplarına yatırılan paylar, il/ilçe milli eğitim müdürünün veya görevlendireceği ilgili müdür yardımcısı/şube müdürü başkanlığında iki okul müdürü ve iki birlik başkanından, mülki amirin onayı ile oluşturulan komisyonca öncelikle imkânları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili birliğin hesabına aktarılmaktadır.

5) ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı

ÖSYM ile yapılan protokol çerçevesinde ÖSYM başvuru merkezi olarak belirlenen okul ve kurumların sınav başvuru ücretlerinden elde ettikleri gelirlerin % 40'ını il veya ilçe milli eğitim müdürlüklerinin hesabına aktarmaları suretiyle oluşturulmaktadır. ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı'nın yasal dayanağı 6114 sayılı Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6 ncı maddesi çerçevesinde Milli Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM Başkanlığı arasında 16.12.2014 tarihinde düzenlenen protokoldür.

6) Özel Eğitim, İlköğretim ve Ortaöğretim Öğrencilerine İlişkin Hesaplar

2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki (E) cetveli ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 289.000.000 TL, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 700.000.000 TL ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 295.000.000 TL olmak üzere toplam 1.284.000.000 TL'ye kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

Bu kapsamda 2017 yılında bir önceki yıldan devreden ödenek de dahil olmak üzere ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 294.480.000 TL ödenek aktarılmış, 370.347.600,77 TL harcama yapılmıştır. Taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 722.084.290,55 TL ve özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin okullara ve kurumlara erişiminin sağlanması için 339.184.491,95 TL harcanmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan gelen ödeneklerden harcanan toplam

tutar ise 1.431.616.383,27 TL olmuştur.

Söz konusu bu harcamalar Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmekte ve harcanmaktadır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Özel hesaplar, niteliğine göre il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri bünyesinde takip edilmekte olup, bu hesapların muhasebe sistemlerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Genel olarak özel hesaplar herhangi bir muhasebe usulüne tabi olmamakla birlikte, bu hesaplardan yapılan gider ve tahsil edilen gelirler banka ekstrelerinde veya kasa defteri benzeri defterlerde borç ve alacak kaydı yapılmak suretiyle takip edilmektedir. Gelirler banka hesabına yatırılması suretiyle tahsil edilmekte ve herhangi bir belge düzenlenmemektedir. Giderler ise oluşturulan komisyonların aldığı kararlar doğrultusunda kişi ve/veya komisyonlar marifetiyle gerçekleştirilmektedir.

Kamu İdaresi niteliği bulunmayan özel hesapların izlenmesinde, mali tablo üretmeye uygun bir muhasebe sistemi kullanılmadığından denetim, özel hesapların izlenmesi için tutulan defter, belge ve kayıtlar üzerinden yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Söz konusu özel hesapların mevzuat itibarıyla tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından mali tablo üretmemektedir. Dolayısıyla özel hesaplar hakkında denetim görüşü verilmemiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi 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 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 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, özel hesaplarda izlenen gelir ve giderler ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu ortaya koymak amacıyla yürütülmüştür.

Özel hesapların gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresince sunulan gelir ve giderlere ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemler ile bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve veriler (elektronik olanlar dâhil) oluşturmaktadır.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Söz konusu özel hesapların mevzuat itibariyle tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından mali tablo üretmemektedir. Dolayısıyla özel hesaplar hakkında denetim görüşü verilmemiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bütçe Dışında Yönetilen Özel Hesaplardan Yapılan Ödemelerde Yasal Düzenlemelere Uyulmaması

Bütçe içinde yönetilmesi gerekirken birlikte Bakanlıkça çıkarılan yönetmelik, yönerge ve esaslar çerçevesinde bütçe dışında yönetilen özel hesaplardan;

a) Amacı ile bağdaşmayan ve yasal olmayan ödemeler yapıldığı,

b) Mal ve hizmet alımlarında yasal düzenlemelere uyulmadığı,

c) Yapılması gereken yasal kesinti ve tahsilatların yapılmadığı,

d) Alınan taşınırıların kayıtlara geçirilmediği,

tespit edilmiştir.

a) Özel Hesaplardan Amacı ile Bağdaşmayan ve Yasal Olmayan Ödemeler Yapılması

Çeşitli yönetmelik, yönerge ve esaslar çerçevesinde tahsil edilen ve özel hesaplarda izlenen gelirlerin hangi giderlerin karşılanmasında kullanılacağı, yine aynı düzenlemelerde belirlenmiştir. Örneğin Okul-Aile Birliği Yönetmeliğine göre okulların kantin ve benzeri yerlerinin kira gelirlerinden il ve ilçe müdürlüklerinin özel hesaplarına aktarılan payların, öncelikle imkanları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili birliğin hesabına aktarılması gerekmektedir. Genel uygulama bu doğrultuda olmakla birlikte, bazı ilçelerde bu payın bir bölümünün ilçe müdürlüğünün ödenek yetersizliği nedeniyle bütçeden karşılayamadığı telefon, köprü ve otoyol geçişleri, araç muayene giderleri, motorlu taşıt vergisi, kırtasiye, bina küçük bakım ve onarımları, araç bakım onarımları gibi ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanıldığı, hatta yasal olarak bir kamu gideri mahiyeti taşımayan ve bütçeden karşılanması mümkün bulunmayan trafik cezaları, gecikme cezaları vb. için harcandığı görülmüştür.

b) Özel Hesaplardan Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Yasal Düzenlemelere Uyulmaması

Bazı il ve ilçe özel hesaplarından yapılan mal ve hizmet alımlarında yasal düzenlemelerin açıkça ihlal edildiği gözlenmiştir. Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğü Motorlu Taşıtlı Sürücüler Kursu hesabına ilişkin bazı uygulamalar aşağıdaki gibidir:

1) Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğünce Ankara İl Müdürlüğüne gönderilen 13.12.2016 tarihli yazıda, Trafik Adabı Dersi Kitabı (50.000 adet), 8 ehliyet sınıfı için broşür (80.000 adet), bloknot defteri (20.000 adet), not kartonu (10.000 adet) basılması talep edilmiş ve bunun üzerine bir firma ile 17.01.2017 tarihli sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme, talep edilen tüm baskı işlerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Sözleşme tarihinden 15 gün sonra alınan 01.02.2017 tarihli onay ile, bu işin bir kısmı; sözleşme tarihinden 28 gün sonra alınan 14.02.2017 tarihli onay ile de kalan kısmının doğrudan temin usulü ile yaptırılması kararlaştırılmıştır. Sonuçta aynı firmaya ilk kısım için 53.100 TL (45.000+KDV), ikinci kısım

için 37.170 (31.500+5.670) TL ödemede bulunulmuştur. Genel Müdürlüğün talebine konu basım işlerinin, baskıyı yapacak firma ile sözleşme imzalandıktan sonra, toplam tutarı doğrudan temin usulü için öngörülen limitin üstünde olduğu için iki kısma bölünerek ve gerekli resmi prosedürler işletilmiş gibi gösterilerek belge düzenlenmesi, hukukun genel ilkelerinin ve ihale mevzuatının açıkça ihlali anlamına gelmektedir.

2) Benzer şekilde aynı Genel Müdürlüğün 17.07.2017 tarihli oluru ile 25-26 Eylül 2017 tarihlerinde “Trafik Genel Eğitim Planı Çalıştayı” yapılması kararlaştırılarak, organizasyon giderlerinin (afiş, davetiye, yaka kartı, bayrak, flama, kitapçık vb. basımının) karşılanması için Ankara İl Müdürlüğüne 18.09.2017 tarihli yazı yazılmıştır. 25-26 Eylül 2017 tarihlerinde çalıştay gerçekleştirildikten sonra, 19.10.2017 tarihli ihale onayı ile doğrudan teminle ilgili prosedürler işletilmiş gibi gösterilerek, söz konusu işler için ihale onay tarihi ile aynı gün düzenlenmiş fatura karşılığında yine aynı firmaya KDV dahil 65.448,46 TL ödemede bulunulmuştur. Çalıştayı bitim tarihinden çok sonra alınan onayla komisyonların oluşturulması, araştırma ve tespitlerin yapılarak isteklinin belirlenmesi, onaya sunulması, onayı müteakip aynı gün içinde tüm baskı ve diğer hizmetler tamamlanmış gibi gösterilerek düzenlenen faturanın ödenmesi gerçekte bağdaşmamaktadır. Aynı çalıştay için Başkent Öğretmeneviden alınan konaklama vb. hizmetlere ilişkin Muayene Komisyonu Tutanağında “25-26 Eylül 2017 tarihlerinde Ankara Başkent Öğretmenevinde yapılan Trafik Genel Eğitim Çalıştayı tamamlanmıştır” ifadesine yer verilmesi de, sonradan oluşturulmuş belgelerle işlem tesis edilmeye çalışıldığını ispatlamaktadır. Zira tamamlanmış bir çalıştay için sonradan sözü edilen ihtiyaçların doğması ve bunların fiilen gerçekleştirilmiş olması teknik olarak mümkün değildir. Keza firmaya ödenen faturanın muhteviyatında yer alan 10.000 baskılı karton çanta, 5000 adet Trafik Genel Eğitim Planı Taslağının 5000 adet web baskısı gibi çalıştay ölçeğini aşan sayıda ve taslak niteliği taşıyan bir belgenin ihtiyacın çok üstünde basılmasının söz konusu olduğu görülmektedir.

3) 10.02.2017 tarihli Valilik oluru ile, “Özel Öğretim Kurumları Mevzuatı ile ilgili yetkili personellerin eğitimini vermek ve bilgilendirme yapmak üzere” 25-26 Şubat 2017 tarihlerinde Kızılcahamam’da bir termal otelde, İl Müdürlüğü ve İlçe Müdürlüklerinden 103 kişinin katılımıyla bir seminer gerçekleştirilmiştir. Seminer programı, ilk gün 45 dakika açılış ve 90 dakika mevzuat eğitimi, ikinci gün 90 dakika mevzuat eğitimi ve 45 dakika kapanış programı şeklindedir. Bu denli yüksek katılımlı ve yüksek maliyetli (yol giderlerine ilave olarak 33.310 TL organizasyon bedeli ödenen) iki günlük programın sadece 3 saat süreli bir eğitim içermesi ve bunun da sadece mevzuat bilgilendirmesinden oluşması anlamlı görülmemektedir.

Bu örnekler, bütçe dışında yönetilen, yasal olarak zorunlu belgeler düzenlenmeden ve iç kontrol süreçlerine tabi tutulmadan yapılan ödemelerde hukuk dışına çıkma eğiliminin yüksek olduğunu göstermektedir.

c) Yapılması Gereken Yasal Kesinti ve Tahsilatların Yapılmaması

Özel hesaplardan yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemelerden yapılması gereken KDV tevkifatlarının yapılmadığı, tüm ödemelerin ödeme belgesi düzenlenerek yapılması ve dolayısıyla damga vergisine de tabi tutulması gerekirken genellikle bu amaçla bir kesinti yapılmadığı, yapılan sözleşme ve protokollerden alınması gereken damga vergilerinin alınmadığı tespit edilmiştir.

Bazı uygulamalarda fatura üzerinde KDV tevkifatı gösterilmesine rağmen firmaya faturanın tamamının ödenmesi, firmaya haksız bir kazanç sağladığı gibi, KDV beyannamesinde, hesaplanan tutarda tevkifat yapılmış gibi gösterilmesi durumunda, vergi kaybına da yol açabilecektir. Örneğin Ankara İl Müdürlüğüne Kızılcahamam'da bir otelde düzenlenen çalışmaya ilişkin fatura toplamı KDV dahil 33.310 TL olup, faturada 5/10 oranı esas alınarak 1.247,44 TL tevkifat kesintisi beyan edildiği ve "tahsil edilecek toplam tutar" 32.062,56 olarak hesaplandığı halde ödeme 33.310 TL olarak yapılmış, bir başka deyişle fazla ödemeye ve vergi usulsüzlüğüne sebebiyet verecek şekilde KDV'nin tamamı (tevkif edilmiş gibi gösterilen kısmı dahil) firmaya ödenmiştir.

d) Özel Hesaplardan Alınan Taşınırların Kayıtlara Geçirilmemesi

İl ve ilçe müdürlüklerince özel hesaplardan alınan dizüstü ve masaüstü bilgisayarlar ile yazıcıların, büro mobilyaları ve benzeri taşınırların Taşınır Mal Yönetmeliğine göre yapılması gereken kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür. Taşınır kayıtlarının yapılmaması, bu tür değerli taşınırların amacına uygun olarak kamu hizmetinde kullanılmasının izlenmesi ve kontrolünü de imkansız kılmaktadır. Söz konusu yönetmelik hükümleri gereği, bütçe dışındaki bu tür özel hesaplardan alınan taşınırların da alınma tarihleri itibariyle taşınır kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Konuya ilişkin Bakanlığımıza bağlı okul ve kurumların uyarılması ve gerekli tedbirlerin alınarak denetim raporundaki hususlara gerekli özenin gösterilerek, iş ve işlemlerin yürütülmesinin sağlanması amacıyla 08.05.2018 tarihli ve 79523799-845.01-E.9074283 sayılı yazı ile tüm millî eğitim müdürlüklerine gerekli uyarılar yapılmıştır.

a) Özel Hesaplardan Amacı ile Bağdaşmayan ve Yasal Olmayan Ödemeler Yapılması: Okul aile birlikleri tarafından kantin ve benzeri yerlerin işlettirilmesi ve işletilmesinden elde edilen gelirlere il/ilçe Millî eğitim müdürlüğüne aktarılan paylar il/ilçe Millî eğitim müdürlüğü bünyesinde oluşturulan komisyon tarafından öncelikle imkanları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili birliğin hesabına aktarılacağı Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliğinin 17 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında düzenlenmiş olup söz konusu Yönetmelik hükümlerine uygun hareket edilmesi için il Millî eğitim müdürlükleri uyarılarak gerekli hassasiyetin oluşması sağlanacaktır.

b) Özel Hesaplardan Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Yasal Düzenlemelere Uyulmaması: Bulguda yer alan konular 29.01.2018 tarihli ve 1957590 sayılı Makam Oluru ile Bakanlığımızca inceleme ve soruşturma kapsamına alınmış olup inceleme sonucuna göre gerekli işlemler yapılacaktır.

c) Yapılması Gereken Yasal Kesinti ve Tahsilatların Yapılmaması: Bakanlığımız merkez teşkilatında uygulama birliğinin sağlanması ve sonraki denetimlerde aynı bulgu ile karşılaşılması için gerekli önlemler alınacaktır.

d) Özel Hesaplardan Alınan Taşınırların Kayıtlara Geçirilmemesi: Konuya ilişkin Bakanlığımıza bağlı okul ve kurumların uyarılması ve gerekli tedbirlerin alınarak denetim raporundaki hususlara gerekli özenin gösterilerek, iş ve işlemlerin yürütülmesinin sağlanması amacıyla 29.05.2018 tarihli ve 10472404 sayılı yazı ile tüm millî eğitim müdürlüklerine gerekli uyarılar yapılmıştır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgumuza konu özel hesaplardan "amacı ile bağdaşmayan ve yasal olmayan ödemeler yapılması", "yapılması gereken yasal kesinti ve tahsilatların yapılmaması" ve "özel hesaplardan alınan taşınırların kayıtlara geçirilmemesi" hususlarında Bakanlıkça bağlı okul ve kurumlara gönderilen yazılarla gerekli uyarılar yapılmış olduğundan; "özel hesaplardan yapılan mal ve hizmet alımlarında yasal düzenlemelere uyulmaması" hususunda ise konunun inceleme ve soruşturma kapsamına alındığı ve inceleme sonucuna göre gerekli işlemlerin yapılacağı bildirildiğinden, bu kapsamda alınan önlemlerin sonuçları sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir. Bu tür sorunlar büyük ölçüde özel hesapların bütçe dışında yönetilmesinden

kaynaklandığından, bulgumuza yer verilen gerekçeler ve yasal zorunluluk da dikkate alınarak, özel hesapların bütçe içerisinde yönetilmesi sağlanmalıdır.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.