



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2019

İÇERİK

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	85
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT OKULLARI 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	105
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI OKUL AİLE BİRLİKLERİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	121
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	131

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	12
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	14
9. EKLER.....	75

KISALTMALAR

DAYM	Ders Aletleri Yapım Merkezi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MEBBİS	Milli Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri
RAM	Rehberlik ve Araştırma Merkezi
REBUS	Resmi Burslu Öğrenci Sistemi
RG	Resmi Gazete
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEFBİS	Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler.....	5
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı.....	5
Tablo 3: Okul Pansiyonlarının Doluluk Oranları	26
Tablo 4: Maarif Müfettişlerinin İllere Göre Dağılımı.....	41

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmazların Mali Tablolarda Tam ve Güncel Değerleri İle Yer Almaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bakanlık Bütçesine Dahil Edilmesi Gereken Bazı Gelir ve Giderlerin Herhangi Bir Yasal Dayanağı Olmadığı Halde Açılan Banka Hesaplarında Yönetilmesi

2. İlk ve Ortaöğretim Kurumlarının Yapımı İçin Bakanlığın İhtiyaç Duyduğu Alanların Bedelsiz Tahsis Edilmesi Gerekirken, İmar Uygulamalarındaki Aksaklıklar Nedeniyle Yüklü Kamulaştırma Bedellerinin Ödenmesi

3. Okul Pansiyonlarının Doluluk Düzeyinin Düşük Olmasına Rağmen Önceliğin Taşımaları Eğitime Verilmesi

4. İç Kontrol Sisteminin Yeterli ve Etkili Düzeyde Kurulamamış Olması

5. Engelli Bireylerin Destek Eğitim Hizmetlerinin Yürütülmesinde Etkin İşleyen Bir Kontrol Sistemi Kurulamaması Nedeniyle Bu Amaçla Tahsis Edilen Kaynakların Etkili ve Verimli Kullanılamaması

6. Bakanlık Teftiş Sisteminin İstikrarlı Bir Yapı ve İşleyişe Kavuşturulamaması

7. Türkiye Maarif Vakfı Denetim Kurulunda, Kanun İle Öngörülmesine Rağmen Milli Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Temsilcilerine Yer Verilmemesi

8. Yasal Olarak Sadece Zorunlu ve İstisnai Hallerde Değiştirilebilecek Yurtdışı Eğitim Planlarının Geçerli Gerekçelere Dayanmaksızın Defalarca Değiştirilmesi Sonucu Eğitim Sürelerinin ve Maliyetlerin Önemli Ölçüde Artması

9. Önceden Tedbir Alınmaması Nedeniyle Yurtdışı Lisansüstü Eğitimini Tamamlayıp Yurda Dönenlerin İlgili Oldukları Kurumlarda Göreve Başlatılamaması

10. Yurtdışı Lisansüstü Eğitimlerini Tamamlayanların Yurda Dönüp İki Ay İçinde Kurumlarına Başvurmaları Üzerine Göreve Başlatılamamaları Halinde Yapılması Gereken Ödemenin,

Henüz Yurda Dönmeden ve Kurumlarından Görev Talebinde Bulunmadan Yapılmaya Başlanması

11. Yurtdışında Lisansüstü Eğitim Gören Öğrencilere Yapılan Ödemelerde Yasal İlke ve Sınırlamalara Uyulmaması

12. Fiilen Ders Görevi Bulunmayan Öğretmenlere Çeşitli Gerekçelerle Ek Ders Ücreti Ödenmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı 652 Sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri doğrultusunda yürüttüğü görevlerini; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile yürürlüğe konulan 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde sürdürmektedir.

Söz konusu Kararnameye göre Bakanlığın başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrencileri bedenî, zihnî, ahlakî, manevî, sosyal ve kültürel nitelikler yönünden geliştiren ve insan haklarına dayalı toplum yapısının ve küresel düzeyde rekabet gücüne sahip ekonomik sistemin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatarak geleceğe hazırlayan eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak, güncellemek; öğretmen ve öğrencilerin eğitim ve öğretim hizmetlerini bu çerçevede yürütmek ve denetlemek,
- Eğitim ve öğretimin her kademesi için ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek, ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek,
- Eğitim sistemini yeniliklere açık, dinamik, ekonomik ve toplumsal gelişimin gerekleriyle uyumlu biçimde güncel teknik ve modeller ışığında tasarlamak ve geliştirmek,
- Eğitime erişimi kolaylaştırmak ve fırsat eşitliğini sağlamak,
- Dezavantajlı kesimlerinin eğitime katılımını yaygınlaştırmak,
- Özel yetenek sahibi kişilere yönelik programlar tasarlamak ve uygulanmasını sağlamak,
- Yükseköğretim kurumları dışındaki eğitim ve öğretim kurumlarını açmak, açılmasına izin vermek ve denetlemek,
- Yurtdışındaki Türk vatandaşlarının eğitim ve öğretim alanındaki ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çalışmaları ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde yürütmek,
- Görevi kapsamındaki eğitim ve öğretim kurumlarının denklik derecelerini

belirlemek, program ve düzenlemelerini hazırlamak,

- Yükseköğretimin millî eğitim politikası bütünlüğü içinde yürütülmesini sağlamak için Bakanlığa verilmiş olan görev ve sorumlulukları yerine getirmek,

Bakanlığa ayrıca farklı kanunlar ile verilmiş olan çok sayıda görev, yetki ve sorumluluk bulunmaktadır. 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda örgün ve yaygın eğitim, 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanununda çırak, kalfa ve ustalık eğitimlerinden okullarda verilecek mesleki eğitimler; 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununda ilköğretim, 3423 Sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanunda okullarda açılacak döner sermayeler ve uygulamalı mesleki eğitim, 6721 Sayılı Türkiye Maarif Vakfı Kanununda yurtdışında örgün ve yaygın eğitim hizmetleri, 2133 Sayılı Devlet Kitapları Mütedavil Sermayesi Hakkında Kanunda ders kitapları basım ve dağıtım, 2684 sayılı İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun ve 3580 sayılı Öğretmen ve Eğitim Uzmanı Yetiştiren Yükseköğretim Kurumlarında Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanunda yatılı ve burslu okutulacak öğrenciler, 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanunda yurtdışında burslu okutulacak öğrenciler, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda yükseköğretimin yapı ve işleyişi, 573 sayılı Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede özel eğitim gerektiren bireylerin eğitimi hakkında düzenlemeler yapılarak Bakanlığa bu alanlara ilişkin çeşitli yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Bunlar dışında farklı düzenlemelerle Bakanlığa verilmiş olan görevler de bulunmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı olmak üzere geniş bir örgütsel yapıya sahiptir. Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatı 23 birimden oluşmaktadır. Bu birimler şunlardır:

- Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü

- Din Öğretimi Genel Müdürlüğü
- Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- İç Denetim Birimi Başkanlığı
- İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı
- Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü
- Ortaöğretim Genel Müdürlüğü
- Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü
- Ölçme, Değerlendirme ve Sınav Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Özel Kalem Müdürlüğü
- Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü
- Personel Genel Müdürlüğü
- Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı
- Teftiş Kurulu Başkanlığı
- Temel Eğitim Genel Müdürlüğü
- Yenilik ve Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü
- Yükseköğretim ve Yurtdışı Eğitim Genel Müdürlüğü

Taşra teşkilatı, illerde il millî eğitim müdürlükleri, ilçelerde ise ilçe millî eğitim müdürlükleri şeklinde olmak üzere 81 il ve 922 ilçede örgütlenmiştir. Bakanlığa bağlı okul ve kurumlar il ve ilçe millî eğitim müdürlüklerine bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Türk kültürünün yurt dışında tanıtılması, yayılması ve korunmasına dair eğitim ve

öğretim hizmetlerini düzenlemek üzere 34 farklı ülkede ise yurt dışı teşkilatı oluşturulmuştur.

Bakanlık bünyesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak istihdam edilen kadrolu, sözleşmeli ve geçici personel çalıştırılmaktadır. Ayrıca Bakanlığa bağlı döner sermayeli kuruluşlarda 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak istihdam edilen işçi statüsündeki personel bulunmaktadır. Kadrolu, sözleşmeli ve geçici personel olarak eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında 920.524, genel idare hizmetleri sınıfında 40.595, yardımcı hizmetler sınıfında 33.619, teknik hizmetler sınıfında 4.593, sağlık hizmetleri sınıfında 545, avukatlık hizmetleri sınıfında 214 olmak üzere toplamda 1.000.090 personel istihdam edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Milli Eğitim Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, temel faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2018 yılında Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığına 92.528.652.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelerin bütçelerinin %12,32'sine tekabül etmektedir.

Yılsonu bütçe gerçekleşme rakamlarına bakıldığında toplam ödenek 70.441.869.017,35 TL olup, bu ödeneğin 2.994.449.375,66 TL'si yıl sonunda iptal edilmiştir. Yıl içinde eklenen ve düşülen ödeneklerle birlikte yıl sonu ödenek tutarı 67.399.569.214,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Bakanlık 2018 yılında bütçe uygulama sonuçlarına göre 99.448.055.070,51 TL harcama yapmış olup, bunun 32.048.485.856,00 TL'si ödenek üstü harcamadır.

2018 yılında Bütçe Kanunu (E) Cetveline konan hüküm ile Milli Eğitim Bakanlığına Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin yemek gideri olarak 805.000.000,00 TL; Özel eğitim öğrencilerinin taşıma gideri olarak 368.750.000,00 TL, ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000.000,00 TL ve taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için olmak üzere toplam 1.523.750.000,00 TL kaynak aktarılmış; ancak taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin yemek gideri olarak 770.186.346,87 TL, taşıma giderleri için 450.530.191,59 TL, ücretsiz ders kitabı için 481.495.361,40 TL olmak üzere toplam 1.702.211.899,86 TL harcama yapılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklı harcama tutarı olan 1.702.211.899,86 TL, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2018 yılı bütçe giderleri ve ödenek miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Bütçe Giderleri Türü	Bütçe Ödenekleri	Yıl Sonu Gerçekleşen Ödenek	Harcama Tutarı	Ödenek Üstü Harcama
01 Personel Giderleri	63.503.243.000,00	35.216.864.131,91	66.574.708.397,91	31.357.844.266,00
02 Sos.Güv. Kur. Prim Giderleri	9.785.948.000,00	9.808.073.380,11	10.409.169.041,61	601.095.661,50
03 Mal ve Hizmet Alımları	8.693.097.000,00	9.662.212.105,75	9.751.568.025,82	89.355.920,07
05 Cari Transferler	2.784.739.000,00	2.633.714.304,06	2.633.714.304,06	0
06 Sermaye Giderleri	7.737.121.000,00	9.960.701.292,60	9.960.891.301,11	190.008,43
07 Sermaye Transferleri	24.504.000,00	118.004.000,00	118.004.000,00	0
TOPLAM	92.528.652.000,00	67.399.569.214,51	99.448.055.070,51	32.048.485.856,00

2018 yılında Bakanlık bütçesinden yapılan harcamaların bütçe gideri türleri itibariyle dağılımına bakıldığında %66,94'ü personel giderleri ve %10,47'si sosyal güvenlik kurumu prim giderleri olmak üzere toplamda %77,41'inin personele yönelik harcamalardan oluştuğu görülmektedir. Bütçe giderlerinin %9,81'i mal ve hizmet alımları, %10,02'si ise sermaye giderleri için harcanmıştır.

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı

Bütçe Giderleri Türü	2017		2018	
	Harcama	Oranı (%)	Harcama	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	57.059.770.796,08	68,80	66.574.708.397,91	66,94
02 Sos.Güv.Kur. Prim Giderleri	8.905.444.751,22	10,74	10.409.169.041,61	10,47

03 Mal ve Hizmet Alımları	8.641.419.104,56	10,42	9.751.568.025,82	9,81
05 Cari Transferler	2.232.078.927,14	2,69	2.633.714.304,06	2,65
06 Sermaye Giderleri	5.855.331.017,65	7,06	9.960.891.301,11	10,02
07 Sermaye Transferleri	247.273.466,86	0,30	118.004.000,00	0,12
TOPLAM	82.941.318.063,51	100,00	99.448.055.070,51	100,00

Bakanlık bünyesinde yer alan 947 adet döner sermaye işletmesi ve 548 adet Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okuluna ilişkin mali iş ve işlemler bütçe dışında yürütülmekte ve bunlara ilişkin mali bilgiler yukarıdaki tablolarda yer almamaktadır. 2018 mali yılı sonu itibariyle söz konusu döner sermaye işletmelerinin cirosu 1.403.385.003,99 TL, öğretmenevi ve akşam sanat okullarının cirosu ise 507.180.873 TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca Bakanlık bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin bankalarda açılan özel hesaplarda yönetilen, çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirler ile bu gelirlerden yapılan harcamalar bulunmaktadır. Bu hesapların sayısı, türleri ve büyüklüklerine ilişkin veri bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Bu Kanunun 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, aynı Kanunun 49 ve 80 inci maddeleri gereği 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 Yönetmeliğinin “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 Esasların 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, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

Denetim çalışmaları sırasında; Bakanlığın merkez teşkilatına dahil birimler ile 9 ayı 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiş; malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin belirlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması görevleri Hazine ve Maliye Bakanlığına verilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca 2007 yılında yürürlüğe konulan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve kamu idarelerinin standartlara uyumunun sağlanabilmesi için idarelerin eylem planı hazırlamaları öngörülmüştür.

Bu kapsamda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 04.02.2009 tarihinde “*Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi*” yayımlanmış ve 30.06.2009 tarihine kadar eylem planlarının, 30.06.2011 tarihine kadar da eylem planında yer alan çalışmaların tamamlanması öngörülmüştür. Bu çerçevede Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından 05.11.2009 tarihinde “*İç Kontrol Eylem Planı*” hazırlanmıştır. Eylem planında 30.11.2011 tarihine kadar iç kontrol sisteminin kurulması öngörülmüş olmakla birlikte 652 sayılı KHK ile Bakanlık teşkilatının yeniden yapılandırılması sürecinin de etkisiyle bu çalışmalar tamamlanamamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda Bakanlıkta iç kontrol sisteminin kurulması ve sisteme işlerlik kazandırılması amacıyla sürdürülen çalışmalar sonucu iki yıllık dönem için hazırlanan “*Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı*” üst yönetici onayıyla 28.12.2017 tarihinde uygulamaya geçirilmiştir. 01.01.2018 - 31.12.2019 tarihlerini kapsayan söz konusu nihai eylem planı 2019 yılı sonuna kadar uygulamaya konulması düşünülen eylem ve faaliyetleri kapsamaktadır.

MEB 2018-2019 Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı ve 2018 yılındaki gerçekleştirme sonuçlarını gösteren İç Kontrol Değerlendirme Raporu doğrultusunda, aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

- İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin sağlanması amacıyla; 12-16.03.2018 tarihleri arasında koordinasyon ekibi, birim koordinatörleri ve alt birim koordinatörlerinin de yer aldığı iç kontrol çalışma grubuyla yapılan çalıştay kapsamında iç kontrol kararlılık beyanı, birim çalışma yönergesi, bilgi ve rapor envanteri konularında uygulamalı eğitim; iç kontrol sistemi ve eylem planı konularında ise

farkındalık eğitimleri verilmiştir. Yine bu kapsamda Bakanlık birimlerinin internet sayfalarına iç kontrol ile ilgili bir bölüm eklenerek iç kontrol çalışma verileri, iç kontrol kararlılık beyanı, bilgi rapor envanteri, birim çalışma yönergesi ve birim iş takvimi kamuoyuna sunulmuştur.

- Etik kuralları ile ilgili farkındalık oluşturulması ve faaliyetlerde bu kurallara uyulmasının sağlanması için personele “Etik Sözleşmesi” imzalatılmakta ve bu amaçla merkez ve taşra teşkilatlarında etik eğitimleri verilmektedir.

- 2015-2019 Stratejik Planıyla belirlenen Bakanlık misyonu internetsayfasında yayımlanmış; performans programı ve faaliyet raporu gibi iletişim araçlarıyla duyurulmuştur. Bu misyonun benimsenmesi ve gerçekleştirilmesini sağlamak üzere, idare birimleri ve alt birimlerince yürütülecek görevleri yazılı olarak tanımlayan “Birim Çalışma Yönergeleri” hazırlanmış, internet sayfasından yayımlanmak suretiyle hem personel hem de kamuoyu bilgilendirilmiştir. Ancak idarece hassas görevlere ilişkin prosedürler ve bu çerçevede hassas görev tanımları yapılmamıştır. Bakanlık faaliyetlerine ilişkin iş akış süreçleri yazılı olarak oluşturulmamış ve bu süreçlerde görev alanların yetki sınırları ve sorumlulukları ve dolayısıyla hangi yetkinin kimlere devredileceği belirlenmemiştir.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile başlayan kamu idarelerinin yeniden yapılandırılması sürecinde 5-9.11.2018 tarihleri arasında katılımcı bir yöntemle “Stratejik Plan Çalıştay” yapılmış ve 2019-2023 dönemini kapsayacak stratejik plan hazırlama çalışmaları başlatılmıştır.

- Ön mali kontrol sistemi 2007/12 sayılı Ön Mali Kontrol konulu Bakanlık Genelgesi doğrultusunda İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak oluşturulmuştur.

- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve veriler üzerinden analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sisteminin oluşturulması amacıyla tüm birimlerde Bilgi ve Rapor Envanteri oluşturulmuş ve yayımlanmıştır.

- Bakanlık makamınının 27.07.2017 tarihli onayı ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Birim Koordinatörleri ve Koordinasyon Ekibi ve Alt Birim Koordinatörleri görevlendirilmiştir.

- 2019 yılı sonuna kadar uygulamaya konulması düşünülen eylem ve faaliyetleri kapsayan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu eylem planında 18 kamu iç kontrol standardı, bu standartları sağlayan 79 genel şart ve bunları sağlamak amacıyla 40 eylem belirlenmiş; 2018 yılında taahhüt edilen bu 40 eylemin 24 tanesi gerçekleştirilmiştir. Ancak bu planda iç kontrol standartlarını sağlamaya yönelik taşra teşkilatı

ve döner sermayeli işletmeleri kapsayan veya bunlar tarafından yürütülecek eylem bulunmamaktadır.

- Bakanlıkça İç Denetim Birimi Başkanlığı 2006 yılında kurulmuştur. Tahsis edilen kadro sayısı 40 olmasına rağmen fiilen 10 iç denetçi ile faaliyetini yürütmektedir.

Sonuç olarak kurumda iç kontrole ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin artırılmasına yönelik çalışmalar yürütüldüğü, iç kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik eylem planları oluşturulduğu ve bu alanda belirli düzeyde mesafe alındığı görülmektedir. Ancak iç kontrol sisteminin güçlendirilmesine yönelik kapsamlı çalışmaların sürdürülmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmazların Mali Tablolarda Tam ve Güncel Değerleri İle Yer Almaması

Bakanlığa tahsis edilen taşınmazların önemli bir bölümünün muhasebeleştirilmediği ve Bakanlığın mali tablolarında taşınmazların tam ve gerçek değerleri ile 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 aynı haklar ve kişisel hakları ifade ettiği belirtilmiş; 5 inci maddesinde taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerinin kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olduğu ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili

olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin 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 Formunda 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 ve bu kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 130, 131 ve 132 nci maddeleri ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 172, 174 ve 176 ncı maddelerinde kamu idarelerince taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

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.

Bakanlığa ait taşınmazların envanterinin çıkarılması amacıyla 2016 ve 2017 yıllarında 19 il için ihale yapılmış ve ihale kapsamındaki çalışmalar tamamlanmış, geriye kalan 62 il için ise taşınmaz envanterinin çıkarılması amacıyla 2018 yılında Savunma Sanayi Müsteşarlığı ile protokol imzalanmıştır. Ancak söz konusu ihaleler ve protokol taşınmazların sadece envanterini kapsamakta, taşınmazların değer tespitine ve muhasebe kayıtlarına alınmasına yönelik çalışmaları içermemektedir.

2018 yılı mali tabloları incelendiğinde, 81 ilin sadece 14'ünde 252 Binalar Hesabının kullanıldığı ve bu hesaba kayıtlı değerlerin çok düşük olduğu, kalan 67 ilde bu hesabın kullanılmadığı; ayrıca 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına sadece 24 ilde kayıt yapıldığı görülmüştür.

Bakanlığa tahsisli taşınmazların sağlıklı olarak izlenebilmesi ve 5018 sayılı Kanunda öngörülen saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin muhasebe kayıtlarında karşılık bulması için bu taşınmazlara ilişkin envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanarak Bakanlığın mali tablolarında tam ve doğru şekilde yer almalarının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "2016-2017 yıllarında 19 il, 2018-2019 yıllarında 62 ilin envanter toplama işleri tamamlanmış olup bahse konu envanterlerin yönetileceği yazılım çalışmaları devam etmektedir. Söz konusu yazılımda taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin modül ve raporlar oluşturulabilecektir. Modüllerin kullanımı Bakanlığımız taşra teşkilatına açılarak sahadan toplanan envanterlerin mâli değerlerinin merkezde toplanması sağlanarak taşınmazların icmal tablosu oluşturulabilecektir." denilmektedir.

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

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bakanlık Bütçesine Dahil Edilmesi Gereken Bazı Gelir ve Giderlerin Herhangi Bir Yasal Dayanağı Olmadığı Halde Açılan Banka Hesaplarında Yönetilmesi

Bakanlığın il ve ilçe müdürlükleri ile Bakanlığa bağlı okul ve kurumlar tarafından yasal dayanağı olmaksızın açılan ve bütçe dışında yönetilen çok sayıda banka hesabı bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu tür hesapların bütçe ile ilişkilendirilmesi veya kapatılarak bakiyelerinin bütçeye dahil edilmesi yönünde Bakanlıkça 2018 yılında kapsamlı bir çalışma başlatılmış ve önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu kapsamda yaygın ve yüksek tutarlar ihtiva eden motorlu taşıt sürücülere, SRC ve iş makinaları kurslarına ilişkin hesapların il milli eğitim müdürlükleri bünyesinde kurulan döner sermaye işletmelerinin hesaplarına aktarılması sağlanmıştır. Özellikle il ve ilçe müdürlükleri tarafından açılmış ve yasal dayanağı kalmamış olan konu ya da faaliyetlere ilişkin çok sayıda banka hesabının da kapatılması yoluna gidilmiştir.

Ancak halen il/ilçe milli eğitim müdürlükleri ile Bakanlığa bağlı okul ve kurumlar adına açılmış olan, herhangi bir hukuki dayanağı bulunmayan, ancak kamu geliri ve kamu gideri mahiyetindeki işlemlerin yürütüldüğü çok sayıda hesap bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5 inci maddesinde, kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulacağı ve TBMM'nin 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; 12 nci maddesinde bütçe türleri sayılarak kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı; 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.

Diğer taraftan 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, 17.10.2017 tarih ve 30213 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelikle de özel hesaba aktarılan tutarlar ile bu hesaptan yapılan kullanımların muhasebeleştirilmesinin kamu idaresinin mali tabloları içinde ilgili muhasebe birimi tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu yasal düzenlemelere rağmen çeşitli ikincil ve daha alt düzey mevzuata dayandırılan ya da herhangi bir dayanağı olmaksızın, kamu mali yönetiminin temel ilkelerine aykırı olarak bütçe dışında yönetilen hesapların başlıcaları şunlardır:

a) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Aktarılan Tutarlardan Oluşan Hesap: Her yıl bütçelerinde olduğu gibi 2018 Yılı Bütçe Kanunu (E) Cetveline konulan hüküm ile Milli Eğitim Bakanlığına ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000.000 Türk Lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için 805.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 368.750.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.523.750.000 TL Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılmıştır. Ancak bahsi geçen giderler için fiilen 1.702.211.899,86 TL harcama yapılmıştır. Fondan Bakanlık hesaplarına aktarılan tutarlar ile Bakanlık tarafından il ve ilçe müdürlüklerine bu harcamalar için gönderilen tutarlar, muhasebe sistemi dışında işletilen banka hesaplarına yatırılmakta, özel hesaplara ilişkin mevzuatın öngördüğü muhasebeleştirme kurallarına hem merkez hem de taşra teşkilatında uyulmamaktadır.

b) Bağış ve Reklam Gelirlerine İlişkin Hesaplar: Kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları ile özel şahısların yaptıkları bağışlar bütçe ile ilişkilendirilmeksizin açılan banka hesaplarına aktarılmakta ve harcamalar doğrudan bu hesaplardan yapılmaktadır. Aynı şekilde Bakanlık ya da Bakanlığın il müdürlükleri ile çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında imzalanan protokoller kapsamında, reklam ve tanıtım karşılığında tahsil edilen gelirler de bütçe dışında açılan hesaplarda yönetilmektedir.

c) Ana Okulları Hesabı: Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Yönetmeliği (RG: 26.07.2014/29072) kapsamında resmi okul öncesi eğitim kurumları tarafından açılan ve çocukların beslenme, temizlik hizmetleri ve eğitim programının uygulanmasına yönelik eğitim materyalleri için alınan ücretlerden oluşan bu hesaplar da bütçe dışında işletilmektedir.

ç) Halk Eğitim Merkezlerinin Açtığı Hesaplar: Bazı Halk Eğitim Merkezleri bünyesinde açılan sertifikalı kurslara ilişkin alınan ücretler için açılan hesaplar ile bölgesel halk eğitim etkinlikleri düzenlemek amacıyla bütçe dışı hesaplardan il/ilçe milli eğitim müdürlüklerine aktarılan tutarlardan oluşan Bölgesel Halk Eğitim Etkinlikleri Hesabı da bütçe dışında yönetilmektedir.

d) Yetiştirme Kursları Hesabı: Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 07.11.2001 tarihli Özel Yabancı Dil, Meslek ve Teknik Kursları Bitirme Sınavları ve Kurslarda Uyulacak Esaslar kapsamında, özel öğretim kurumları tarafından verilen bilgisayar, muhasebe vb. kurslar sonucunda yapılan sertifika sınavlarına ilişkin ücretlerden il/ilçe milli eğitim müdürlüklerine aktarılan paylardan oluşmaktadır.

g) Çocuk Kulüpleri Hesabı: Temel Eğitim Genel Müdürlüğü'nün 26.08.2014 tarihli "Milli Eğitim Bakanlığı Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim Kurumları Çocuk Kulüpleri Yönergesi" doğrultusunda çocuk kulüpleri gelirlerinin %2'sinin il ve %2'sinin de ilçe müdürlüklerine aktarılması suretiyle oluşturulan bir hesaptır.

h) Diğer hesaplar: Yukarıda sıralanan hesaplar dışında il/ilçe milli eğitim müdürlükleri ya da Bakanlığa bağlı okul ve kurumlar tarafından Karne Hesabı, Kitap Dağıtım Hesabı, Kampanya Hesabı, İmtihan Hesabı, Banka Promosyonu Hesabı, Kimlik Kartı Hesabı, Kırtasiye Hesabı, Lig Heyetleri Hesabı gibi çok sayıda bütçe dışında işletilen hesap bulunmaktadır.

Söz konusu hesaplar herhangi bir bütçe ile ilişkilendirilmediğinden ve/veya mevzuatın öngördüğü şekilde özel hesap olarak yürütülmediğinden muhasebe birimi adına açılan banka

hesapları kullanılmamakta, gelirlerin elde edilmesi ve giderlerin gerçekleştirilmesi ile diğer her türlü işlemlerde mevzuatın öngördüğü belgeler düzenlenmemekte, muhasebe yetkilisi ile diğer yetkililerin imza ve kontrolüne tabi kılınmamakta ve iç kontrol süreçleri işletilmemekte; bu hesaplarda yönetilen tutarlar Bakanlığın dönem sonu mali tablolarına dahil edilmemektedir.

Bu uygulama ile kamu maliyesinin temel ilkeleri olan; kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulması ve yürütülmesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmesini sağlayacak şekilde uygulanması, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesi, bütçelerin TBMM tarafından uygun görülmedikçe uygulanmaması ve en önemlisi TBMM'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmesi ilkelerine aykırı hareket edilmektedir. 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.

Bu nedenle mevcut uygulamalar sonlandırılarak, Bakanlığın tüm gelir ve giderlerinin bütçede izlenmesine olanak verecek şekilde bu hesapların bütçe içine alınması, özel gelirlerin özel ödenek olarak kaydedilmesi, 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; "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Aktarılan Tutarlardan Oluşan Hesap: Bulguda belirtilen bu ödenekler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) aktarılma aşamasında Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen tertipte bütçeleştirilerek diğer bir ifade ile bütçeye gider kaydı yapılarak Bakanlığımıza aktarılmaktadır. Bahsi geçen bu ödeneklerin Bakanlığımızca da muhasebeleştirilmesi halinde ise yapılan kamu harcamalarının merkezi yönetim bütçesinde mükerrer kaydın oluşmasına neden olacağı değerlendirilmektedir.

Halk Eğitim Merkezlerinin Açtığı Hesaplar: 81 İl Millî Eğitim Müdürlüğüne gönderilen 30/05/2019 tarihli ve 10731676 sayılı yazımızla halk eğitim merkezlerince bütçe dışı açılan banka hesaplarının tespit edilmesi ve kapatılması talimatı verilmiştir. Yapılan inceleme sonucunda halk eğitimi ve olgunlaşma enstitülerinden 13 ilde mevzuat dışında açılan ve bütçe dışında yönetilen banka hesapları kapatılmış olup 68 ilde ise bütçe dışı yönetilen banka hesabının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yetiştirme Kursları Hesabı: İş Makineleri Sürücü Eğitim Kursları ile İlgili Yönergenin 17 nci maddesinin birinci fıkrasında 23/05/2018 tarihli ve 10082245 sayılı Makam Oluru ile yapılan değişiklikle; *"Sınava girecek kursiyerler veya kurslar, sınav için sınav tarihinden 6 gün önce sınav ücretini Bakanlıkça döner sermaye işletmesince açılan banka hesabına yatırırılar."* denilerek sınav ücretlerinin il millî eğitim müdürlüğü bünyesinde kurulan döner sermaye işletmesi hesabına yatırılması sağlanmıştır.

Millî Eğitim Bakanlığı Özel Ulaştırma Hizmetleri Mesleki Eğitim ve Geliştirme Kursları Eğitim Muafiyeti, İnceleme ve Kontrol ile Sınav Yönergesinin 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında 23/07/2018 tarihli ve 13599440 sayılı Makam Oluru ile yapılan değişiklikle; *"... Sınava girecek kursiyerler veya kurslar, sınav için sınav tarihinden en geç 6 iş günü önce sınav ücretini Bakanlıkça döner sermaye işletmesince açılan banka hesabına yatırırılar."* denilerek özel ulaştırma hizmetleri mesleki eğitim ve geliştirme kursları sınav ücretlerinin de il millî eğitim müdürlüğü bünyesinde kurulan döner sermaye işletmesi hesabına yatırılması sağlanarak çalışmalar tamamlanmıştır.

Ayrıca 07/11/2001 tarihli Özel Yabancı Dil, Meslek ve Teknik Kursları Bitirme Sınavları ve Kurslarda Uyulacak Esaslar kapsamında yapılan sınavlarda görev alanlara ödenen ücretlerin de Bakanlıkça döner sermaye işletmesince açılan banka hesabına yatırılması ve her türlü ödemenin bu hesaptan yapılmasına ilişkin mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.

Diğer Hesaplar: Taslak raporda da belirtildiği üzere 2018 yılında Bakanlığımızca kapsamlı bir çalışma başlatılmış ve motorlu taşıt sürücüleri, SRC ve iş makinaları kurslarına ilişkin hesapların il millî eğitim müdürlükleri bünyesinde kurulan döner sermaye işletmelerinin hesaplarına aktarılması sağlanmıştır. Ayrıca il ve ilçe millî eğitim müdürlükleri tarafından açılmış ve yasal dayanağı kalmamış olan konu ya da faaliyetlere ilişkin çok sayıdaki banka hesabının da kapatılması yoluna gidilmiş olup bu kapsamdaki çalışmalarımız bu yıl da devam edecektir. Bu amaçla Strateji Geliştirme Başkanlığının 22/10/2018 tarihli ve 19943661 sayılı yazı ile Teftiş Kurulu Başkanlığından 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunun *"Muhasebe Birimi Dışında, Yetkisiz Kişiler Tarafından Bankalarda Hesap Açılması, Bu Hesaplarda İzlenen Gelir ve Giderlerin Bakanlığın Muhasebe Sistemine ve Yönetim Dönemi Hesabına Dahil Edilmemesi"* başlıklı 9 uncu bulgusuna ilişkin soruşturma açılması talep edilmiş ve benzer mahiyette özel hesapların açılmasının önlenmesi amaçlanmıştır."

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılan tutarlara ilişkin olarak aktarılma aşamasında ilgili bütçeye gider kaydedildiğinden Bakanlık tarafından bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmesi durumunda merkezi yönetim bütçesi açısından mükerrer kayıt olacağı ifade edilmiştir. Ancak 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 Yönetmeliğin 6 ıncı maddesi hükümlerine göre ödenek gelen idare harcama sürecinde bütçe gideri kaydı yapmayıp sadece gider kaydı yapacağından mükerrer bütçe gideri kaydı oluşmayacaktır. Uygulamada Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan tahsis edilen kaynaklar doğrudan Bakanlık tarafından açılan banka hesabına aktarılmakta, Bakanlık tarafından da il ve ilçe müdürlükleri adına açılan hesaplara aktarma yapılarak, harcamalar bu banka hesapları aracılığıyla gerçekleştirilmekte, bu tutarların bütçe ve muhasebe sistemi ile ilişkisi kurulmamaktadır.

Halk Eğitim Merkezleri'nin açtığı hesapların ise gönderilen talimat yazısı ile kapatıldığı, iş makineleri sürücü eğitim kursları ve özel ulaştırma hizmetleri mesleki eğitim ve geliştirme kurslarına ilişkin ücretlerin il döner sermayelerine yatırılmasına ilişkin gerekli düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Yetiştirme kurslarına ilişkin açılan banka hesapları; özel yabancı dil, meslek ve teknik kursları bitirme sınavları vb. ilişkin olarak açılan banka hesaplarının ise döner sermaye bünyesinde yürütülmesine yönelik mevzuat düzenlemesi yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca idare cevabında il ve ilçe millî eğitim müdürlükleri tarafından açılmış ve yasal dayanağı kalmamış olan konu ya da faaliyetlere ilişkin çok sayıdaki banka hesabının kapatıldığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından da Teftiş Kurulu Başkanlığından soruşturma açılması talep edildiği ve benzer mahiyette banka hesabı açılmaması yönünde çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Özel hesap şeklinde yönetilmesi gereken harcamaların ve bunlara ilişkin işlemlerin ilgili mevzuatta belirtilen ilke ve kurallara uygun olarak gerçekleştirilmesi ve Bakanlığın muhasebe sistemi içinde yer almasının sağlanması; yasal temelden yoksun diğer uygulamaların ise tümüyle sonlandırılması uygun olacaktır.

BULGU 2: İlk ve Ortaöğretim Kurumlarının Yapımı İçin Bakanlığın İhtiyaç Duyduğu Alanların Bedelsiz Tahsis Edilmesi Gerekirken, İmar Uygulamalarındaki Aksaklıklar Nedeniyle Yüklü Kamulaştırma Bedellerinin Ödenmesi

İmar planlarında düzenleme ortaklık payı kapsamında Bakanlığa bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları için ihtiyaç duyulan arsaların bedelsiz olarak tahsis edilmesi gerekirken, imar uygulamalarındaki aksaklıklardan kaynaklı mülkiyet hakkı ihlalleri nedeniyle açılan davalar sonucunda yüklü miktarlarda kamulaştırma bedeli ödendiği görülmüştür.

İmar uygulamalarının amaçlarından biri, düzenleme sahasına giren tüm taşınmazlardan eşit oranda yapılacak kesintilerle ortak ihtiyaçlara yönelik hizmet alanlarının bedelsiz olarak ilgili kamu kurumlarına tahsis edilmesini sağlamaktır. 3194 sayılı İmar Kanununun 18 inci maddesinin ikinci fıkrasında, belediyeler ve valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsalardan, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında ayrılacak "düzenleme ortaklık payı" oranı, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin "yüzde otuz beşini" geçmeyecek şekilde düzenlenmişken, 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı Kanun ile bu oran, Milli Eğitim Bakanlığının okul alanı ihtiyaçlarının da bedelsiz sağlanabilmesi amacıyla "yüzde kırkını" geçmeyecek şekilde yükseltilmiştir.

İmar Kanununun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasında da Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları umumi hizmetlerden sayılmıştır. Dolayısıyla bu kurumlar için ihtiyaç duyulan alanlar daha önce "kamu ortaklık payı" kapsamında ancak kamulaştırma suretiyle tahsis edilebilirken, yapılan değişiklikle düzenleme ortaklık payından karşılanması, bir başka deyişle Bakanlığa bedelsiz olarak tahsis edilmesi imkanı getirilmiştir. Fıkra hükmünde düzenleme ortaklık paylarının (Bakanlığa bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları da dahil olmak üzere), sayılan umumi hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağı da hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında, düzenleme ortaklık paylarının toplamının, umumi hizmetler için yeniden ayrılması gereken yerlerin alanları toplamından az olduğu takdirde, eksik kalan miktarın belediye veya valilikçe kamulaştırma yolu ile tamamlanacağı ifade edilmektedir. Bir başka deyişle 2003 yılı öncesinde imar uygulaması görmeyen belediye sınırları içindeki yerlerde eğitim alanlarının, bu fıkra hükmü gereğince belediyeler tarafından kamulaştırılması gerekmektedir.

Öte yandan İmar Kanunu 10 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlar ve bu programlar belediye meclisince kabul edildikten sonra kesinleşir. Ancak uygulamada belediyelerin imar programlarını hazırlamaması, 2003 yılındaki değişiklik sonrasında İmar Kanunu 18 inci madde uygulamalarını sağlıklı bir biçimde hayata geçirememeleri sonucu eğitim alanları, İmar Kanunu'nun 15 ve 16 ncı maddelerinin uygulanmasıyla oluşturulmaktadır. Dolayısıyla İmar Kanunu 10 uncu ve 18 inci maddeleri gereğince kamulaştırma sorumluluğu ilgili belediyede olmasına rağmen, Bakanlık hukuki ve fiili el atma davalarında taraf olarak yer almaktadır.

Esasen Bakanlığın, 2003 yılından sonra yapılan imar uygulamalarında yasal olarak kamulaştırma sorumluluğu bulunmamaktadır. Ancak belediyelerin kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemeleri sonucu, hak ihlaline maruz kalan şahıslar Bakanlık aleyhine yargı mercilerine başvurmaktadır. Mahkemelerin de yerleşik içtihatları nedeniyle Bakanlık aleyhine yüklü tazminatlara hükmetmesi, Bakanlık bütçesine ağır bir kamulaştırma yükü getirmektedir.

Belediye tarafından yapılan imar planlarının fiili olarak uygulanmaması sonucu oluşan hukuki el atma ya da kamulaştırmaz el atma durumlarında, düzenleme ortaklık payı düşüldükten sonra Belediyece şahıslara verilen parsellerin kullanımını engelleyen bir durum varsa tazminat ödenmesi, yargı kararları ile de hüküm altına alınmıştır. Yargıtay'ın; *“Kamulaştırmaz el konulan taşınmaz bedelinin tahsili istemine ilişkin olarak Belediyece düzenleme ortaklık payı düşüldükten sonra verilen parsellerin kullanımını engelleyen bir durum varsa tazminata hükmedilmesi gerekir.”* (Y. 5. HD., 21.09.2010 gün ve E: 2010/11412, K: 2010/15437) ve aynı yöndeki, *“Dava konusu taşınmazda düzenleme ortaklık payı kesintisinden sonra kalan paylara herhangi bir karşılık verilmeksizin kamulaştırmaz el konulduğu durumda düzenleme ortaklık payı düşüldükten sonra kalan kısmın bedeline hükmedilmesi gerekir.”* (Y. 5. HD., 14.06.2011 gün ve E: 2011/2503, K: 2011/10581) şeklindeki kararları buna örnektir. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payından tahsis edilmesi gereken yerler için herhangi bir bedel ya da tazminat ödenmesi söz konusu olmamalıdır.

Bakanlığın gerek kamulaştırmalar, gerekse fiili durumlar nedeniyle yüklü maliyetlerle karşı karşıya kalmasında, belediyelerin rasyonel olmayan karar ve tercihleri de büyük etkiye sahiptir. Örneğin imar uygulamalarının sağlıklı bir şekilde yapılmaması sonucu hiçbir teknik, hukuki ve fiili zorunluluk söz konusu olmadığı halde aynı yerden parsel verilmemesi, eğitim

alanı olarak düzenleme ortaklık payı sonrası geriye kalan alana karşılık boş parsel verilmesi mümkün iken üzerinde üçüncü şahıslara ait yapıların bulunduğu parsellerden yer verilmesi, bağımsız parsel yerine çok ortaklı parsel verilmesi, yapılaşmaya uygun olmayan alanların okul alanı olarak planlarda gösterilmesi, bu alandaki sorunların daha da artmasına neden olmaktadır.

Öte yandan Bakanlığın kendi talebi ya da inisiyatifi dışında, okul inşa planı vb. olmadığı halde belediyelerce tahsis edilen, yargı kararı üzerine Bakanlıkça kamulaştırılarak bedeli ödenen, ancak amacına uygun ya da hiç kullanılma imkanı olmayan yerler için açılan davalar da bütçe üzerinde ciddi yük oluşturmaktadır. İmar planında okul alanı olarak gösterilen, ancak belediyelerce imar değişikliğine gidilerek spor tesisi, konut, işyeri vb. olarak dönüştürülen alanlar için kamulaştırma amacının gerçekleşmemesi nedeniyle de önceki malikleri iptal ya da tam yargı davası açabilmektedir. Keza 40 yıl gibi uzun süre öncesinden okul alanı olarak kamu hizmetine tahsis edildiği halde, halen taşınmazın üzerinde tahsis amacına uygun bir tesis inşa edilmemiş olması da, kamulaştırma işleminin amaç unsuru bakımından hukuka aykırılığı iddiasıyla açılan davalarda yüklü tazminatlar ödenmesine sebep olmaktadır.

Uzun yıllardır sağlıklı yönetilemediği için kronik bir sorun alanına dönüşen imar ve buna bağlı kamulaştırma süreçleri Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu tarafından da ayrıntılı olarak incelenmiş ve 29.12.2005 tarihli 5/1 sayılı raporu ve bu raporun benimsenmesine ilişkin 02.12.2009 tarihli raporunda çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiştir. Raporda odaklanılan temel sorun, belediye imar planlarında okul alanı olarak ayrılan taşınmazlar hakkında yasal süresi içerisinde kamulaştırma veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlanması ve uzun yıllar kamulaştırma işlemi yapılmadığı için imar planında değişiklik yapılması taleplerinin belediyelerce sebepsiz reddedilmesidir. Bu sorunlar, Bakanlık aleyhine açılan çok sayıdaki davanın da kaynağını teşkil etmektedir.

Öneri olarak, kamulaştırma süreçlerinin hızlandırılması amacıyla bütçe ödeneklerinin artırılması, Hazine arazileri ile özel mülkiyete ait arsaların trampa edilmesi, imar planlarında okul arsası olarak ayrıldığı halde aradan 35-40 yıl gibi çok uzun bir süre geçmesine rağmen halen Milli Eğitim Bakanlığı ya da özel idarelerce kamulaştırılması yapılmayan okul alanlarına gerçekten ihtiyaç olup olmadığının oluşturulacak komisyonlar marifetiyle yeniden incelenmesi, ihtiyaç varsa kamulaştırılması, ihtiyaç yoksa serbest bırakılması ve gerekli imar değişikliği yapılması için ilgili belediyeye bilgi verilmesi gibi somut çözüm yöntemlerine yer verilmiştir.

Dilekçe Komisyonu sorunun boyutlarını tespit etmek için ülke sathında imar planlarında okul alanı olarak ayrılan yerlerin envanterinin çıkarılmasına karar vermiş; İl Valilikleri ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan bildirimlerden, toplam 7 bin 435 adet arsaya ilişkin 64.422.488 m2 alanın okul alanı olarak imar planlarında ayrıldığını, bu yerlere ilişkin tahmini kamulaştırılma bedelinin ise 11.551.391.455 (11,5 Milyar) TL olduğunu tespit etmiştir.

Raporda ayrıca Komisyon Kararı üzerine çeşitli bakanlıklarca yayımlanan genelgeler, teftiş kurullarının görevlendirilmesi vb. girişimlerle mülkiyet hakkı ihlallerinin önlenmesi ve kamu kurumlarındaki ataletin aşılması konusunda gelişme sağlandığı, ancak uzun yılların birikimi olan bu sorunun çok sayıda aktörün koordinasyonunu ve ciddi bir kaynak kullanımını gerektirdiği, sağlanan gelişmelerin mülkiyet hakkı ihlallerinin aşılmasında yetersiz kaldığı, mevcut idari uygulamaların konuya ilişkin yasal düzenlemelerin çok gerisinde kaldığı gibi tespitlere yer verilmiştir.

Üzerinden uzun süre geçmesine rağmen rapora konu sorunlar çözüme kavuşturulamamış, aksine artmıştır. Nitekim 07.09.2016 tarihinde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa Ek Madde 1 ve Geçici Madde 11'in eklenmesiyle, yürürlük tarihinden itibaren 5 yıl boyunca hukuki el atma davalarında İdare Mahkemelerince tazminata hükmedilmemesi amaçlanmış, ancak bu maddelerin Anayasa Mahkemesinin 28.03.2018 tarihli kararı ile iptal edilmesi ile daha önce Bakanlık lehine sonuçlanmış olan, 2016 tahmini birim fiyatları ile toplam 1.5 milyar TL değerindeki yaklaşık 1400 adet davanın yeniden açılması imkanı doğmuştur. Dolayısıyla, TBMM Dilekçe Komisyonu Raporunda da vurgulandığı üzere, belediyeleri uygulama yapmaya zorlayıcı önlemlerin alınmaması, gerekli idari ve cezai müeyyidelerin hayata geçirilmemesi durumunda, açılacak yeni davalarla birlikte ödenmek zorunda kalınacak tutarın astronomik rakamlara ulaşabileceği düşünülmektedir.

Kamulaştırma davaları nedeniyle bütçeden fiilen yapılan ödeme tutarı da son 4 yılda 969.740.397,27 TL olarak gerçekleşmiş; mahkeme masrafları ile birlikte 1 Milyar TL'yi aşmıştır. 2015 yılında 261.721.279,55 TL, 2016 yılında 202.454.250,29 TL, 2017 yılında 296.681.597,32 TL, 2018 yılında ise 208.883.270,11 TL kamulaştırma bedeli ödenmiş olup, bu tutarların bütçe üzerinde ağır yük oluşturduğu açıktır.

Dolayısıyla sorunun önemi, uzun yıllara dayalı bir birikimin ürünü olması, bütçe üzerindeki yükü, yaygınlığı ve çok boyutluluğu gibi unsurları dikkate alınarak, gerekli tedbirlerin alınmasını teminen ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonun artırılması; aynı zamanda İmar Kanunu'nun sağladığı, okul arsalarının belediyelerce düzenleme

ortaklık payından bedelsiz tahsis edilmesi yükümlülüğünün etkili şekilde uygulamaya geçirilmesi sağlanarak kamulaştırmanın bütçe üzerindeki yükünün asgariye indirilmesi için çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyelerce imar uygulaması yapılmamasından kaynaklanan ve söz konusu bulguda bahsedilen durumların giderilebilmesi ve olumsuzlukların önüne geçilebilmesi için İmar Kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin tekliflerimiz, Bakanlığımızca 2016 ve 2018 yıllarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilen yazılar ile iletilmiştir. Bu hususlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca yeni hazırlanan "Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Taslağı" çalışmaları kapsamında; 21/05/2019 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda düzenlenen toplantıda da yetkili makamlara sunulmuştur.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun teklifi taslağında İmar Kanununa ilişkin yapılacak değişikliklere esas Bakanlığımız görüşü, Kanun teklifini verecek olan ilgili Bakanlığa yazı ile iletilmiştir.

İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığımızca iletilen kanun değişikliği tekliflerinin kabul edilmesi durumunda, bulguda yer alan kamulaştırma ve imar sorunlarının büyük oranda azalacağı değerlendirilmektedir."

denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresinin cevabında, üzerinde çalışılmakta olan yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi durumunda bulguya konu kamulaştırma ve imar sorunlarının büyük oranda azalacağı ifade edilmiştir. Yasal düzenlemeler yoluyla bu alandaki sorunların kalıcı olarak çözüme kavuşturulması önemli olmakla birlikte, Bakanlığa bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları için ihtiyaç duyulan arsaların düzenleme ortaklık payı kapsamında bedelsiz olarak tahsis edilmesi için gerekli takibin ve ilgili kurumlarla etkin bir işbirliğinin sağlanması, hukuki sorunların ve yersiz maliyetlerin önemli ölçüde azalmasını sağlayacaktır.

BULGU 3: Okul Pansiyonlarının Doluluk Düzeyinin Düşük Olmasına Rağmen Önceliğin Taşımali Eğitime Verilmesi

Eğitimde etkinliği ve eğitime tahsis edilen kaynakların kullanımında verimliliği sağlamak amacıyla önceliğin pansiyonlara verilmesi gerekirken, doluluk düzeyi düşük olan pansiyonların mevcut kapasitesinden yararlanılması yerine ağırlığın taşımali eğitime verildiği

görülmüştür.

Millî Eğitim Bakanlığı Taşıma Yoluyla Eğitime Erişim Yönetmeliği (RG: 11.09.2014/29116), eğitim hakkından yoksun kalması muhtemel ilköğretim, ortaöğretim ve özel eğitim okul/kurumlarına devam eden öğrenciler ile yaygın eğitim hizmetinden yararlanan özel eğitim kursiyerlerinin resmi okul/kurumlarda taşıma yoluyla eğitime erişimlerinin sağlanmasına yönelik usul ve esasları düzenlemektedir.

Yönetmeliğin 5 inci maddesinde, il ve ilçelerde, her eğitim ve öğretim yılında; taşıma yoluyla eğitimden faydalanacakları, taşıma kapsamına alınacak yerleşim birimlerini ve taşıma merkezi okul/kurumları belirlemek üzere “Planlama Komisyonu” kurulacağı belirtilmiş; 6 ncı maddesinde ise planlama komisyonuna, iklimi ve ulaşım şartları taşımaya elverişsiz olan veya taşınması ekonomik olmayan yerleşim birimlerindeki ilköğretim ve ortaöğretim okul/kurumlarında öğrenim görmekte olan öğrencileri, öncelikle yatılı bölge ortaokulları ve pansiyonlu okullara yerleştirdikten sonra, taşıma kapsamına alınacak diğer öğrencilerin planlamasını yapmak görevi verilmiştir.

Söz konusu düzenleme, öğrencilerin yatılı bölge ortaokulları ve pansiyonlu okullara öncelikle yerleştirilmesini öngörmüş; yerleştirme kapsamına alınamayan öğrencilerin ise taşıma kapsamına alınarak eğitim haklarının güvence altına alınmasını amaçlamıştır.

Öte yandan, Onuncu Kalkınma Planının eğitime ilişkin 155 inci maddesinde öğrenci pansiyonlarının yaygınlaştırılacağı belirtilerek, eğitim hakkından yoksun kalması muhtemel öğrenciler için öncelikli tercihin pansiyon uygulaması olduğu ortaya konulmuştur. Bakanlığın 23.10.2018 tarihinde ilan ettiği 2023 Eğitim Vizyonu Belgesinin, “Okul Pansiyonlarında Hizmet Standartları Oluşturularak Hizmet Kalitesi Artırılacak” başlıklı hedefinin 4.2 nci maddesinde; *“Ortaöğretim düzeyinde yeni pansiyonların yapımı sağlanarak pansiyonların kapasitesi arttırılacak ve yatılılık imkânlarının ihtiyaç duyan tüm öğrencilere ülke geneline yayılımı sağlanacaktır. Bu suretle taşınmalı eğitimin azalması ve elverişsiz şartlardaki öğrencilerin okul terkinin kısmen azaltılması hedeflenecektir.”* denilmiştir. Dolayısıyla pansiyonların sayı ve niteliğinin geliştirilerek taşınmalı eğitimin azaltılması, Bakanlığın da temel hedefleri arasında yer almaktadır.

Ancak uygulamada mevcut pansiyonların doluluk oranlarının düşük olduğu, buna karşın taşıma kapsamına alınan öğrenci sayısının yüksek düzeylere ulaştığı ve bu amaçla yapılan harcamaların da sürekli artış gösterdiği görülmektedir. 2013 yılında 825.090 olan taşıma

kapsamındaki öğrenci sayısı 2016 yılında 1.411.016'ya ulaşmış; 2017 yılında bu sayı 1.324.904, 2018'de ise 1.338.672 olarak gerçekleşmiştir. Taşımali eğitim için yapılan (yemek dahil) toplam ödeme tutarı ise 2013 yılında 962.668.969 TL iken; 2016 yılında 2.100.510.746,00 TL, 2017 yılında 2.136.916.391,73 TL, 2018 yılında da 2.514.916.621,29 TL'ye yükselmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2018 yılı sonu itibariyle mevcut pansiyonların doluluk oranları, ilgili oldukları Genel Müdürlükler bazında ayrıntılı olarak yer almaktadır:

Tablo 3: Okul Pansiyonlarının Doluluk Oranları

İlgili Genel Müdürlük	Pansiyon Sayısı	Kapasite	Barınan Öğrenci	Boş Kapasite	Doluluk Oranı
Din Öğretimi Genel Müdürlüğü	909	136.105	82.312	53.793	%60
Temel Eğitim Genel Müdürlüğü	302	86.177	43.236	42.941	%50
Ortaöğretim Genel Müdürlüğü	981	187.676	136.642	51.034	%72
Mesleki ve Teknik Eğitim Gen. Müd.	832	133.701	81.330	52.371	%61
Özel Eğitim ve Rehberlik Gen. Müd.	35	3.109	980	2.129	%31

Onuncu Kalkınma Planı ve 2023 Eğitim Vizyonu Belgesinde öğrenci pansiyonlarının yaygınlaştırılması hedeflenmiş ve Millî Eğitim Bakanlığı Taşıma Yoluyla Eğitime Erişim Yönetmeliği eğitime erişim sorunu olan öğrencilerin öncelikle pansiyonlara yerleştirilmesini öngördüğü halde, pansiyonların mevcut kapasiteleri dahi kullanılmaksızın taşımali eğitime ağırlık verilerek yüksek ilave maliyetlere katlanması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Pansiyonlardaki kapasitenin atıl kalmasında, pansiyon tercihinde bulunan öğrencilerin burslarının kesilmesi, buna karşın taşımali eğitimden yararlanan öğrenciler için bu tür bir kısıtlamanın söz konusu olmamasının önemli etkisi bulunmaktadır. İlgili ulusal strateji dokümanları ve mevzuatla belirlenen ilkelerle bağdaşmayan bu uygulama, pansiyonların mevcut işletme maliyetlerinin yanında taşımali eğitim için yüklü maliyetlere katlanılmasına yol açmakta, ayrıca taşımali eğitimden yararlanan öğrencilere ödenen burslar üçüncü bir maliyet unsuru olarak devreye girmektedir. Oysa pansiyon tercihinin caydırıcı unsurların ortadan kaldırılması suretiyle mevcut kapasitenin kullanılması hem eğitimde etkinliği artıracak, hem de eğitime tahsisli kaynakların daha verimli ve ekonomik kullanılmasına imkan sağlayacaktır.

Öğrencilerin eğitime erişimlerinin sağlanmasında pansiyonlara öncelik verilmesi

gereirken, mevcut pansiyonların doluluk düzeyleri düşük olduğu halde taşınmalı eğitime ağırlık verilmesinin belirlenmiş ulusal stratejiler ve Bakanlığın kendi öncelikleri ile uyumlu olmadığı; eğitimde etkinliğin ve kaynak kullanımında ekonomi ve verimliliğin sağlanamamasına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımız 2023 Eğitim Vizyonu Belgesinin “Okul pansiyonlarında hizmet standartları oluşturularak hizmet kalitesi arttırılacak” başlıklı hedefine binaen kırsal kesimlerde yaşayan vatandaşlarımızın çocuklarının okullaşma oranlarını arttırabilmek amacıyla pansiyon teklifi olan okullarımıza pansiyon açmak, fiziki mekânı müsait olup kapasite artırımı ihtiyacı olan okullarımız için ise Valilik teklifleri doğrultusunda kapasite artırımı çalışmaları Bakanlığımız tarafından sürdürülmektedir.

Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğümüze bağlı Türkiye genelinde 35 pansiyon bulunmaktadır. Hali hazırda doluluk oranı ortalaması % 31 olarak belirlenmiştir. Okul/ Kurum pansiyonları; kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, pansiyonlarda kalan öğrencilerin sosyal, kültürel ve sportif etkinlik ortamları ve akran ilişkileri vb. açılardan Bakanlığımızca çok yönlü olarak değerlendirilmiş olup; geçmiş yıllarda özel eğitim ihtiyacı olan öğrencilerin ayrı eğitim ortamlarında eğitim almaları düşüncesi kabul görmekteydi. Fakat günümüzde ise söz konusu öğrencilerin kaynaştırma / bütünleştirme ortamlarında eğitim almaları düşüncesinin ağırlık kazandığı bilinmektedir. Bu doğrultuda ülkemizde son yıllarda birçok çalışma yürütülmekte olup her geçen yıl kaynaştırma/bütünleştirme uygulamaları yoluyla eğitimlerini sürdüren özel eğitim ihtiyacı olan öğrenci sayısında artış olduğu görülmektedir. Ancak kaynaştırma/bütünleştirme uygulamalarında sunulan eğitim hizmetlerinin niteliğinin artması sonucu ailelerin yatılı okullar yerine evlerine yakın okulları tercih etmesi nedeniyle ilgili okulların kapasiteleri azami sayıya ulaşmamaktadır.

Görme ve işitme engelli öğrencilerin eğitim aldığı pansiyonlu özel eğitim okullarımızda Türkiye'nin coğrafi bölgelerine eşit bir şekilde dağıtılmış olup bu okullarda farklı illerden gelen öğrenciler eğitim almaktadır. Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğümüze bağlı her bir pansiyon buldukları illerde bölge pansiyonu niteliği taşımaktadır. Söz konusu okullara özel eğitime erişim imkanı bulunmayan öğrencilerimiz, velilerinin talebi ile yerleştirilmektedir.

Özel eğitim ihtiyacı olan bireylerin velileri, öğrencilerinin pansiyonlu okullarda kalmalarını tercih etmemektedir. Veliler, özel eğitim ihtiyacı olan öğrencilerinin yanlarında kalmaları sureti ile eğitim sürecinden en yüksek düzeyde faydalanmalarının yanında, temel

ihtiyaçlarını en güzel şekilde karşılayacaklarını düşündüklerinden bu tercihi kullanmaktadır.

Onuncu Kalkınma Planı ve 2023 Eğitim Vizyon Belgesinde öğrenci pansiyonlarının yaygınlaşması hedefi ve Millî Eğitim Bakanlığı Taşıma Yoluyla Eğitime Erişim Yönetmeliği eğitime erişim sorunu olan öğrencilerin öncelikle pansiyonlara yerleştirilmesi ilkesine uygun olarak hareket ettirilmekte, bu kapsamda 07/09/2017 tarihli ve 13210597 sayılı yazı ile mevcut kapasiteleri % 30'un altında olan özel eğitim okulu/kurum pansiyonlarının belirlenmesi çalışmaları başlatılmış 81 ile hitap eden pansiyon sayılarında kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılabilmesi için çalışmalar yapılmıştır.

Özel eğitim ihtiyacı olan bireyler taşınabilir eğitim kapsamında veya pansiyonlu okulların pansiyonlarında kalan öğrencilerimizin tümünün yemek ihtiyaçları her koşulda karşılanmaktadır. Bu nedenle taşınabilir eğitim kapsamında öğrencilerin taşınması veya pansiyonda kalması faktörleri özel eğitim ihtiyacı olan bireylere verilen yemek hizmetinin maliyetini değiştirmemektedir.

Özel eğitim ihtiyacı olan bireyler, Rehberlik ve Araştırma Merkezlerinde ilgili kurulun eğitsel tanılarına göre en uygun okul/kurumlara yönlendirilmesi ve İl/İlçe Özel Eğitim Hizmetleri Kurulu Kararı ile yerleştirmeleri yapılmakta, taşınmaları ve pansiyonda kalmaları velisinin talebi/görüşü doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Bu değerlendirmelerde, Millî Eğitim Bakanlığı Taşıma Yoluyla Eğitime Erişim Yönetmeliği, Onuncu Kalkınma Planındaki ilgili maddeler ve 23/10/2018 tarihinde ilan edilen 2023 Eğitim Vizyonu Belgesindeki “*pansiyonlu okullar ve taşınabilir eğitimden faydalanacak öğrenciler*” ile ilgili maddeler dikkate alınarak yerleştirmeler gerçekleştirilmektedir.

Taşınabilir eğitime duyulan ihtiyacın azaltılması hususu ile ilgili olarak Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili olarak aşağıdaki yazışmalar yapılmıştır:

Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne 25/02/2019 tarihli ve 4066077 sayılı yazı ile “*YBO'lara Bağlı Pansiyonların Doluluk Oranlarının Artırılması*” konulu yazı ile “*il ve ilçe yatılılık ve bursluluk komisyonları ile taşınabilir eğitim planlama komisyonlarının yapacakları çalışmalarda öncelikle yatılı bölge ortaokullarının boş kontenjanlarının dikkate alınması*” bildirilmiş ve Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne de 24/05/2019 tarihli ve 10292050 sayı ile valiliklere “*taşınabilir eğitimin planlanmasında öncelikle yatılı bölge ortaokulları pansiyonlarının doluluk oranlarının artırılması sonrasında taşınabilir eğitim olanaklarına yönelmesine*” yönelik talimat verilmiştir.

Temel Eğitim Genel Müdürlüğü Valiliklere;

➤ 07/08/2018 tarihli ve 4890712 sayı ile “YBO'lara bağlı pansiyonların Doluluk Oranlarının Artırılması” konulu yazımızla “*taşıma kapsamına alınacak öğrencilerin planlaması yapılırken yatılı bölge ortaokulu pansiyonlarındaki boş kontenjanların doldurulmasına öncelik verilmesine*”,

➤ 07/08/2018 tarihli ve 14362108 sayı ile “YBO'ların 5 inci Sınıflarına Öğrenci Alımı” konulu yazı ile “*İl ve İlçe Yatılılık ve Bursluluk Komisyonlarının 5 inci Sınıflara öğrenci alımı konusunda gerekli tedbirleri alarak YBO'ların pansiyonlarının doluluk oranlarının arttırılmasına öncelik vermelerine*” yönelik yazı gönderilmiştir.

Kapatılma veya başka kurumlara dönüştürülme talepli yazılara Temel Eğitim Genel Müdürlüğümüzce “*2023 Eğitim Vizyonu çerçevesinde pansiyonların standartlarının yükseltilerek doluluk oranlarının artırılması ve taşımali eğitimin azaltılması*” konulu yazılar gönderilmiştir.” denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında, eğitime erişim sorunu olan öğrencilerin öncelikle pansiyonlara yerleştirilmesi ve taşımali eğitime duyulan ihtiyacın azaltılması hususunda merkez ve taşra teşkilatları ile yazışmalar yapıldığı, özel eğitim ihtiyacı olan bireylerin münhasıran özel eğitime ihtiyaç duymaları nedeniyle ayrı eğitim almaları gerektiği için taşımali eğitimi tercih edenlere bu imkânının bilhassa sunulduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Temel Eğitim Genel Müdürlüğünce kendisine bağlı taşra birimlerine taşımali eğitim ihtiyacının azaltılmasına yönelik olarak gerekli tedbirlerin alınması için yazılar yazıldığı anlaşılmaktadır. Özel Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı yurtların oranı % 1 civarında olduğundan, özel eğitim ihtiyacı olan bireyler için ileri sürülen gerekçelerin bulgumuza konu soruna etkisi yok denecek düzeydedir.

Pansiyonların doluluk oranlarının artırılması, eğitimde ve eğitime tahsisli kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ve etkinliğin artırılması adına önem arz etmekte olup, tüm pansiyonlar içerisindeki oranı %10' a tekabül eden Temel Eğitim Genel Müdürlüğünün başlattığı çalışmaların diğer Genel Müdürlükler tarafından da başlatılması ve pansiyonların doluluk oranlarının yükseltilerek taşımali eğitime duyulan ihtiyacın azalmasını sağlayacak önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 4: İç Kontrol Sisteminin Yeterli ve Etkili Düzeyde Kurulamamış Olması

Bakanlık iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, uygulanmasında ve izlenmesinde gecikmeler ve eksiklerin bulunduğu, bu sebeple de etkin bir iç kontrol sisteminin kurulamadığı görülmüştür.

İç Kontrol Sistemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında düzenlenmiş olup, bu bölümde yer alan 55 inci maddesinde tanımı yapılmıştır. Bu kapsamda iç kontrol; *“İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü”* olarak ifade edilmiştir.

Aynı maddede malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin belirlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması görevlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığınca yapılacağı belirtilmiş, bu kapsamda kamu idarelerinin mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü olduğu *Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği* 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tebliğde, kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymak ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, bu standartlara aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce özel standartlar belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu Tebliğle, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve kamu idarelerinin standartlara uyumunun sağlanabilmesi için eylem planı hazırlamaları öngörülmüştür.

Bu doğrultuda Bakanlığın merkez ve taşra birimlerinde iç kontrol sisteminin kurulmasına ilişkin olarak "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" hazırlık çalışmaları başlatılmış ve yapılan çalışmalar sonucu 05.11.2009 tarih ve 6229 sayılı Bakanlık Oluru ile "İç Kontrol Eylem Planı" hazırlanmıştır. Eylem planı ile 30.11.2011 tarihine kadar gerekli çalışmaların tamamlanarak 5018 sayılı Kanunun öngördüğü şekilde iç kontrol sisteminin kurulması amaçlanmış olmakla birlikte, 14.09.2011 tarihli ve 652 sayılı KHK ile Bakanlık teşkilatının yeniden yapılandırılması sürecinin de etkisiyle bu çalışmalar tamamlanamamıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca 02.12.2013 tarihinde yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi ile kamu idarelerinin ilk defa veya yeniden hazırlanacak eylem planlarının Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi çerçevesinde en geç 31.12.2014 tarihine kadar hazırlamaları ve belirtilen süre içerisinde Bakanlığa göndermeleri istenmiştir. Ancak Bakanlıkça bu süre bitimine kadar eylem planı gönderilmemiş olup, iç kontrol sisteminin kurulması ve sisteme işlerlik kazandırılması amacıyla yeniden yapılan çalışmalar sonucu 01.01.2018 – 31.12.2019 dönemlerini kapsayan eylem planı 28.12.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Hazırlanan bu eylem planıyla, anılan Tebliğle belirlenen Kamu İç Kontrol Standartları altında yer alan 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartın karşılığı sadece 40 eylem öngörülmüştür. Ancak eylem planında, makul güvenceyi sağlayan mevcut düzenleme ve uygulamanın bulunduğu açıklaması yapılarak, sistemli bir şekilde eylem planlarında yer verilmesi gereken standartlar karşılığı eylemlere yer verilmemiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 7 nci maddesinde iç kontrolün unsurlarından sayılan “Risk Değerlendirmesi” ve yine bu kapsamda Tebliğde yer alan “Risk Değerlendirme Standartları” bölümünde, idarelerin her yıl sistemli bir şekilde amaç ve hedeflerine yönelik riskleri belirlemeleri, bu vesileyle risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkilerinin analiz edilmesi ve eylem planlarının risklere karşı alınacak önlemler belirlenerek oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak idarece bu eylem planında risk değerlendirmesi yapılmamış olup, buna bağlı olarak idarelerin belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturdukları politika ve prosedürleri tanımlayan “Kontrol Faaliyetleri Standartları” için de gerekli eylemler belirlenmemiştir.

Yine, Tebliğle oluşturulan standartlarda ve Kamu İç Kontrol Standartları Rehberinde ifade edildiği üzere idarelerde faaliyetlere ait iş akış süreçleri yazılı olarak oluşturulmalı, bu süreçlerde görev alanlar, yetki sınırları ve sorumlulukları ile birlikte belirlenmeli ve belirlenen bu süreçler analiz edilerek hangi yetkilerin kimlere devredileceği tespit edilmelidir. Ancak Bakanlık faaliyetlerine ilişkin iş akış süreçleri oluşturulmamış, bu süreçlerde görev alanların yetki sınırları ve sorumlulukları ve dolayısıyla hangi yetkinin kimlere devredileceği belirlenmemiştir. Yine idare faaliyetlerinin yürütülmesinde risk seviyelerindeki değişimleri de dikkate alarak süreklilik esasına göre değerlendirmeleri gereken hassas görev tanımları yapılmamıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 02.12.2013 tarihli "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" Genelgesinde açıklandığı üzere, eylem planlarının kurumsal nitelik taşıması bakımından taşra teşkilatı olan kamu idarelerinin eylem planı hazırlık ve revize çalışmalarına taşra teşkilatını da dahil etmeleri gerektiği belirtilmiş olup, illerde il milli eğitim müdürlükleri, ilçelerde ise ilçe milli eğitim müdürlükleri şeklinde olmak üzere 81 il ve 922 ilçede örgütlenmesi olan Bakanlığın, eylem planına taşra teşkilatı dahil edilmemiştir.

Diğer yandan, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç kontrolün temel ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde; "*İç kontrol sisteminin yılda en az bir kere değerlendirileceği ve alınması gereken önlemlerin belirleneceği*" ifade edilmiştir. Ancak Strateji Geliştirme Biriminin (SGB) hazırladığı 2018 Yılı Gerçekleşme Sonuçlarını gösterir İç Kontrol Değerlendirme Raporu üst yöneticiye sunulmuş olmakla birlikte, iç kontrolün izleme faaliyetlerinde rol ve sorumluluğu olan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunca değerlendirilmemiştir. Oysa söz konusu Kurulun, SGB tarafından iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesi sonucu hazırlanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirmesi ve varsa rapora ilişkin eksiklikler tamamlandıktan sonra, bu Kurulun uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunulması gerekirdi.

5018 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde, üst yöneticilerin mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır. Yine Kanunun 57 inci maddesiyle de yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması ve idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç itibariyle iç kontrol, idarelerin belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerini yürütebilmeleri için mali ve mali olmayan tüm işlemlerini kapsayan yönetsel bir kontrol olup, etkin olarak işletildiğinde kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini güvence altına alır. Ancak, Bakanlığın gecikmeli olarak ortaya koyduğu eylem planının idarede iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, uygulanması ve izlenmesi anlamında temel eksiklikler içerdiği, dolayısıyla etkin bir iç kontrol sisteminin kurulamadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; iç kontrol sisteminin uygulamaya konulması amacıyla 28.12.2017 tarihinde uygulamaya geçen "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı"

kapsamında Bakanlığın İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Bakanlık Koordinasyon Ekibi, Birim Koordinatörleri ve Alt Birim Koordinatörlerinin görevlendirildiği,

2018 yılında iç kontrol sistemine ilişkin eğitimler düzenlendiği ve iç kontrol sistemine ilişkin bilgi ve dokümanların Bakanlık internet sayfalarında yayımlandığı,

İç kontrol sistemine ilişkin daha önceki çalışmaların 2009-2011 dönemini kapsayan eylem planı ile başlatıldığı ve bir kısım çalışmaların tamamlandığı, ancak 14.09.2011 tarihli 652 sayılı KHK ve 14.03.2014 tarihli 6528 sayılı Kanun ile Bakanlık teşkilat yapısındaki değişiklikler nedeniyle yapılan bu çalışmalarda revize edilmesi gereğinin ortaya çıktığı,

Bakanlığın idari süreçleri, mali süreçleri ve görev tanımlarının çıkarılmış olup, iş akış süreçleriyle ilgili çalışmalar yapıldığı, ancak yapılan çalışmaların 2011 yılı ve öncesi Bakanlık Teşkilat yapısına yönelik olduğundan çalışmaların taslak aşamada kaldığı, yapılan taslak çalışmalarında revizyona gidilme ihtiyacı ortaya çıktığı,

2019 İç Kontrol Değerlendirme Raporu hazırlık çalışmalarına başlanacağı ve anılan çalışmaların 2019 yılı sonuna kadar İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun değerlendirmelerine sunulacağı,

İç kontrol sistemlerinin oluşturulması, uygulanması ve izlenmesi bağlamında iş analizi, süreçler ve riskler gibi uzun süreli çalışmaların danışmanlık hizmeti alınmadan, mevcut personelle ve kısıtlı bütçeyle 2 yıllık eylem planında yapılmasının etkililik, etkinlik ve verimlilik açısından uygun olmayacağı bunun yerine iş planlaması yapılarak zamana yayılmasının daha doğru olacağının değerlendirildiği,

Bakanlıkta kapsamlı bir iş analizi çalışmaları yapılarak iş tanımları, iş gerekleri ve görev tanımlarının çıkarılması; iş süreçlerine ilişkin faaliyetler sonucunda ise iş akış şemalarının çıkarılması, hassas görevler ve risklerin belirlenmesi sağlanacak olup buna ilişkin eylemlere daha sonraki eylem planlarında yer verileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İç kontrol sistemine ilişkin olarak bulgumuzda belirtilen eksikliklerin giderilmesi kapsamında Bakanlıkça bazı çalışmaların yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Kamu idaresi cevabında her ne kadar Bakanlığın teşkilat yapısında köklü değişimlerin olması ve söz konusu çalışmaların uzmanlık gerektirmesi gibi sebeplerle gecikmeler yaşandığı ve eksiklikler olduğu belirtilmekte ise de; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerini yürütebilmesi için yasal bir zorunluluk olan iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde kurulması ve işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Engelli Bireylerin Destek Eğitim Hizmetlerinin Yürütülmesinde Etkin İşleyen Bir Kontrol Sistemi Kurulamaması Nedeniyle Bu Amaçla Tahsis Edilen Kaynakların Etkili ve Verimli Kullanılmaması

Engelli bireylerin eğitime erişimlerinin desteklenmesi kapsamında yürütülen hizmetlerde etkin işleyen bir kontrol sisteminin ve birimler arası yeterli koordinasyonun kurulamaması sonucu bu hizmetler için ayrılan kaynakların kullanımında etkililiğin ve verimliliğin sağlanamadığı görülmüştür.

25.08.2011 tarih ve 652 sayılı KHK'nın 43 üncü maddesinde düzenlendiği üzere; sağlık kurulu raporuyla asgari %20 oranında engelli olduğu tespit edilen ve özel eğitim değerlendirme kurulları tarafından da eğitsel değerlendirme ve tanılamaları yapılarak, bu kurullarca özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerinde destek eğitimi almaları uygun görülen görme, işitme, dil-konuşma, spastik, zihinsel, ortopedik veya ruhsal engelli bireylerin eğitim giderleri Bakanlık bütçesine bu amaçla konulan ödenekten karşılanmaktadır.

Söz konusu özel öğretim kurumlarınca verilecek destek eğitimleri için 2018 yılında Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğüne 2.595.000.000 TL ödenek verilmiş olup, yıl sonunda bu amaçla harcanan tutar ise 2.767.145.875 TL olarak gerçekleşmiştir. 2006 – 2018 yılları arasında bu kurumlara yapılan ödemenin toplam tutarı ise yaklaşık 21 milyar TL'dir.

Uygulamada engelli bireylere engel grupları ve dereceleri ile engelinin niteliğine göre verilecek destek eğitimi, Milli Eğitim Bakanlığı Özel Eğitim Kurumları Yönetmeliğinde belirtildiği üzere, özel eğitim değerlendirme kurulu raporları esas alınarak bireysel ve/veya grup eğitimi şeklinde yapılmaktadır. Bu amaçla yapılan tüm başvurular, Rehberlik ve Araştırma Merkezleri (RAM) bünyesinde yer alan özel eğitim değerlendirme kurulları tarafından incelenmekte, inceleme sonucunda kişilerin öncelikle kendilerine uygun eğitim ortamı olan devlet okullarına, destek eğitimine ihtiyaç olduğuna karar verilmesi halinde de ayrıca özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerine yönlendirilmesine karar verilmektedir.

Bu kapsamda 2018 yılı içerisinde RAM'larca yapılan toplam inceleme sayısı 478.206, destek eğitimi önerilen birey sayısı 408.196, bireysel eğitim önerilen birey sayısı 281.232, bireysel ve grup eğitimi önerilen birey sayısı 126.703, grup eğitimi önerilen birey sayısı ise 261'dir. 2018 yılı Aralık ayı itibarıyla destek eğitiminden yararlananların sayısı ise 377.294 olup; bu dönemde 266.124 kişi için bireysel, 94.781 kişi için bireysel ve grup, 108 kişi için ise sadece grup destek eğitimi için ödeme yapılmıştır. Bu çerçevede ödeme yapılan özel eğitim kurumu sayısı ise 2.532'dir.

2018 yılında mevcut 238 RAM bünyesinde 1.758 rehberlik öğretmeni ve 1.115 özel eğitim öğretmeni mevcut olup, özel eğitim öğretmenleriyle birlikte rehberlik hizmetleri bölümündeki söz konusu rehberlik öğretmenlerinin yaklaşık 800'ü özel eğitim hizmetleri bölümünde eğitsel değerlendirme ve tanılama çalışmalarında görev yapmaktadır. Diğer yandan Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik Hizmetleri Yönetmeliği'nin 25 inci maddesinde de belirtildiği üzere, RAM'larda gerektiğinde çocuk gelişimi ve eğitimcisi, sosyal çalışmacı, eğitim programcısı, psikometrist, psikolog, fizyoterapist ve ergoterapist görevlendirilebileceği belirtilmekte ise de, fiilen belirtilen personel görev yapmamakta, özel eğitim ihtiyacı olan bireylerin eğitsel değerlendirme ve tanılamaları mevcut diğer öğretmenler tarafından yürütülmektedir. Bu durum, RAM'larda destek eğitim kararlarına esas eğitsel değerlendirme ve tanılama çalışmalarında görev yapan öğretmenlerin yeterli sayıda ve donanımda olup olmadığının değerlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

Destek eğitimi kararlarının alınması kadar, destek eğitimi kararı verilen bireylere bir yıllık destek eğitim programları hazırlanması ve bu sürenin bitiminde ihtiyaç halinde yenilenmesi de RAM'ların görevidir. Ancak tüm bu değerlendirme ve karar süreçlerinde bu merkezlerce uygulanacak objektif esaslara dayalı, belirli prosedürlere bağlanmış standart bir düzenleme bulunmamaktadır. Her ne kadar, mevzuatında eğitsel değerlendirme ve tanılamanın bireye uygun ortamda, nesnel, standart testler ve bireyin özelliklerine uygun ölçme araçlarıyla yapılacağı düzenlenmiş ise de, RAM'ların fiziksel koşulları, ölçme araçlarının yeterliliği ve çeşitliliği, personel durumu ve yapısı gibi sebeplerle tüm RAM'larda standart uygulamaların yapılmadığı, bunun da sübjektif ve farklı kararlara sebep olabildiği görülmektedir.

Destek eğitim hizmetlerini yürüten özel kurumlara yapılan ödemeler ise, engelli bireylere bir ayda verilen bireysel ve /veya grup ders saatleri karşılığı düzenlenen faturalar esas alınarak ve kurumlarca eğitim verdikleri bireylerin düzenlendiği listeler üzerinden yapılmaktadır. Mevcut uygulamada etkin işleyen bir kontrol sistemi bulunmadığından, liste çıktılarında yer alan bireylerin eğitime fiilen katılıp katılmadıkları veya ne kadar süre ile ne tür eğitim aldıkları konusunun belirsizliklere yol açtığı ve bu durumun da önemli riskler taşıdığı değerlendirilmiştir.

Her ne kadar, Bakanlıkça destek eğitiminin engelli bireylere ulaşmasının sağlanması ve suiistimallerin önüne geçilmesi amacıyla ders devam takiplerinin "avuç içi damar izi okuma sistemi" ile yapılması planlanmışsa da, bu sistemin kişisel verileri depoladığı ve bu işlemin yalnızca yasal dayanak ile yapılabileceği gerekçesi ile Danıştay tarafından 11.03.2015 tarihinde iptali kararlaştırılmıştır. İhtiyaç duyulan yasal dayanak 652 sayılı KHK'ya 02.12.2016 tarihinde

eklenmiş olup, 01.09.2018 tarihinden itibaren Bakanlıkça engelli birey ve eğitim personelinin ders devam takibi, tüm özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerinde kurulmuş olan kameralı görüntüleme sistemi yoluyla uygulamaya konulmuştur.

Ancak söz konusu sistem, kurumlarda eğitim alan engelli bireyler ve eğitim personelinin sadece kurum binasına giriş ve çıkışlarını görüntüleyen bir sistem olup, destek eğitim kararı verilmiş olan bireylerin Engelli Birey Modülü ve kurumlarca bu modüle girilmiş iş takviminde belirlenmiş olan eğitim programlarının aktif olarak uygulanıp uygulanmadığı veya uygulanıyorsa nasıl uygulandığı gibi somut veriler üretememektedir. Bu durumun ayrıca, kurumlarca verilen destek eğitimlerinin izlenmesine ilişkin dönem sonu düzenlenen Bireysel Performans Değerlendirme Formlarındaki kazanımların ölçülebilirliğini ve dolayısıyla RAM'lar tarafından yapılan yılsonu değerlendirmelerinin etkinliğini zayıflattığı düşünülmektedir.

Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde;

- Destek eğitim kararlarına dayanak teşkil eden ve uygulama birliği sağlayan, yeterli ve objektif standartların oluşturulmadığı,
- Özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerince verilen destek eğitimlerinin, destek eğitim programlarında belirtilen içerikte fiilen verilip verilmediğinin kontrolünün sağlanamadığı,
- Destek eğitimleri sonucu edinilen kazanımların değerlendirilmesinde güçlü bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulamadığı,
- Bakanlık il ve ilçe müdürlüklerince bu alanda denetim işlevinin yeterince kullanılmadığı görülmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, kamu yöneticilerinin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili ve verimli kullanımı ve etkin işleyen bir malî yönetim sisteminin kurulması ve uygulanması hususları, kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında değerlendirilmektedir. Onuncu Kalkınma Planında ve 2023 Eğitim Vizyonu Belgesinde de, engelli bireylere yönelik söz konusu eğitim hizmetlerinin etkinliğinin ve denetiminin artırılması ve bu kapsamda ayrılan kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasının sağlanmasına yönelik hedeflere yer verilmektedir.

Sonuç olarak, destek eğitim hizmetlerinin yürütülmesinde planlanan hedeflere ulaşılması ve kullanılan kaynakların verimliliğinin ve etkililiğinin artırılabilmesi amacıyla,

etkin işleyen bir kontrol sisteminin kurulmasına ve birimler arası koordinasyonun güçlendirilmesine ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle; Rehberlik ve Araştırma Merkezlerinde yürütülen eğitsel değerlendirme ve tanılama sürecinde uygulama birliği sağlamak ve objektif standartlar oluşturmak için eğitsel değerlendirme tanılama araçları ve formlarının güncellenerek standart hale getirildiği ve rehberlik ve araştırma merkezlerine dağıtımının yapıldığı, destek eğitim programlarının güncelleme çalışmaları tamamlandığında bu araçların kullanımına başlanacağı,

Rehberlik ve araştırma merkezlerinde görev yapan personelin hali hazırda (norm kadro yönetmeliği doğrultusunda) özel eğitim öğretmenleri ve rehberlik öğretmenlerinden oluştuğu, eğitsel değerlendirme ve tanılama hizmetlerini farklı disiplinlerden uzmanların katılımıyla güçlendirmek amacıyla çalışmalar yapıldığı,

Bakanlığın bir e-rehabilitasyon modülü oluşturulması planladığı, bu modül sayesinde tüm eğitim içeriklerinin, öğrencilerin kazanımlarının elektronik ortama aktarılmasının sağlanmış olacağı, böylece eğitim çıktılarının grafikler halinde, il/ilçe ve birey düzeyinde görsel hale dönüştürülebileceği, eğitim alan engelli bireyin gelişim düzeyinin kontrolünün sağlanabileceği,

01.09.2018 tarihinden itibaren *kameralı sisteme* geçildiği, kurum girişlerine yerleştirilen kameralardan elde edilen görüntü kayıtlarının il/ ilçe millî eğitim müdürlüklerince geriye dönük olarak incelenmesi suretiyle eğitim hizmetinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin denetlendiği, ancak tüm kayıtların inceleme usulünün manuel olması, insan hatası ve ihmaline açık olması, tüm illerde inceleme standardının farklılık arz etmesi gibi nedenlerle *biyometrik yüz tanıma sisteminin* gerekliliğinin ortaya çıktığı, biyometrik yüz tanıma sisteminin özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerinde kullanılması için gerekli çalışmaların yürütüldüğü,

Rehberlik ve araştırma merkezlerinde görev yapan personelin yeterliklerini artırmak amacıyla 2018 yılında RAM'larda görev yapan 1.004 özel eğitim ve rehberlik öğretmenine Otizm spektrum Bozukluğu, Dil ve Konuşma Güçlüğü, Özel Yetenekli Bireyler ve Özel Öğrenme Güçlüğü alanlarında eğitimler verildiği,

Ülke genelinde 240 rehberlik ve araştırma merkezinde hizmet sunulduğu, eğitsel değerlendirme ve tanılamada kullanılan araçların standart hale getirilmesi amacıyla yapılan çalışmalar sonucu uzman ve personel yeterliliklerinden kaynaklanan eksikliklerin en az seviyeye indirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında RAM'larda destek eğitim kararlarının verilmesinde uygulama birliğini sağlamak ve objektif standartlar oluşturmak için çalışmalar yapıldığı, bu merkezlerde eğitsel değerlendirme ve tanılama çalışmalarında görev yapan öğretmenlerin farklı uzmanlık alanları ile desteklenmesinin sağlanacağı, özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerince verilen destek eğitimlerinin, destek eğitim programlarında belirtilen içerikte ve fiilen verilip verilmediğinin kontrolünün sağlanması için elektronik bir modül planlandığı, Bakanlığın denetim işlevini yerine getirmesinin sağlanabilmesi için kameralı sistem uygulamasına geçildiği, bununla birlikte daha etkili bir kontrol sistemi için biyometrik yüz doğrulama ile ilgili çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Bakanlıkça yürütülmekte olan söz konusu çalışmaların sonuçlandırılarak birimler arası koordinasyonun güçlendirilmesi ve etkin işleyen bir kontrol sisteminin kurulması, destek eğitim hizmetlerinin yürütülmesinde planlanan hedeflerin gerçekleştirilmesi ve bu alanda kullanılan kaynakların verimliliği ve etkililiğinin artırılması açısından önem taşımaktadır.

BULGU 6: Bakanlık Teftiş Sisteminin İstikrarlı Bir Yapı ve İşleyişe Kavuşturulamaması

Bakanlık bünyesinde yer alan teftiş mekanizmalarının yeniden yapılandırılması amacına yönelik çalışmalar sonucunda istikrarlı ve etkin bir teftiş sisteminin oluşturulamadığı, teftiş ve rehberlik hizmetlerindeki aksamaların eğitim ve öğretimde nitelik sorunlarına yol açtığı, şahsa bağlı kadro haline dönüştürülen illerdeki müfettiş kadrolarının dengeli dağılmadığı ve mevcut kadroların verimli değerlendirilemediği görülmüştür.

Eğitim ve yönetim anlayışında bilgi çağının gereği olarak yaşanan değişimler, bilgi toplumunun en önemli aktörlerinden olan eğitim kurumlarının değişen talep ve beklentiler doğrultusunda sürekli geliştirilmesini zorunlu kılmış, denetim ve rehberlik işlevini yürüten mekanizmaların da bu doğrultuda dönüştürülmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu amaçla Bakanlık bünyesindeki teftiş mekanizmaları da son yıllarda artan sıklıkta kapsamlı değişimlere uğramıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Bakanlığın teftiş sistemi, merkezde bakanlık teftiş kurulu, taşrada ise il müdürlükleri bünyesinde yer alan ilköğretim müfettişleri başkanlıkları şeklinde ikili bir yapıdan oluşmuş ve bu yapı istikrarlı bir şekilde korunmuştur. Teftiş sisteminde ilk önemli değişiklik, 1997 yılında sekiz yıllık kesintisiz eğitime geçilmesi ve ortaokulların da ilköğretim kademesine dahil edilmesiyle gerçekleşmiş; 1998 ve 1999 yıllarında

İlgili Kanun ve Yönetmelikte yapılan değişiklikle illerde görev yapan ilköğretim müfettişlerinin görev alanı önemli ölçüde genişletilmiştir. 04.06.2010 tarihli ve 5984 sayılı Kanun ile görev alanları ilköğretim kurumlarının ötesine geçen ilköğretim müfettişlerinin unvanı da “eğitim müfettişi” olarak değiştirilmiştir.

14.09.2011 tarihli ve 652 Sayılı KHK ile Bakanlık merkez teşkilatındaki Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın adı “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı”, bakanlık müfettişlerinin unvanı da “milli eğitim denetçisi” olarak değiştirilmiş; bu değişiklikle birlikte geleneksel teftiş anlayışı yerine rehberlik işlevi ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. İllerdeki eğitim müfettişlerinin unvanı ise yeniden değiştirilerek “il eğitim denetmeni” yapılmış ve görev alanları il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Teftiş sistemindeki en kapsamlı değişim, 01.03.2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun ile merkez ve taşrada görev yapan bakanlık müfettişleri ve il eğitim denetmenlerinin “maarif müfettişi” unvanı altında birleştirilerek, il müdürlükleri bünyesinde görevlendirilmesi şeklinde olmuştur. Bakanlığın Rehberlik ve Denetim Başkanlığına verilen görevler ise, il müdürlüklerine bağlı maarif müfettişlerinin geçici sürelerle Bakanlıkta görevlendirilmesi suretiyle yürütülmeye çalışılmıştır.

02.12.2016 tarih ve 6764 sayılı Kanun ile “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı”, 2011 öncesinde olduğu gibi yeniden “Teftiş Kurulu Başkanlığı”na dönüştürülmüştür. Teftiş Kurulunda görevlendirileceklerin unvanı Bakanlık Maarif Müfettişi şeklinde değiştirilerek, diğerlerinden farklılaştırılmıştır. Çıkarılan Yönetmelik çerçevesinde yapılan mülakat sınavı ile “bakanlık maarif müfettişi” alımı yapılmış, sınavı kazanmayanlar ise “maarif müfettişi” olarak il müdürlükleri bünyesinde görevlerini sürdürmüştür. Ancak il müdürlüklerinde görevli maarif müfettişlerinin denetim ve soruşturma yetkileri kaldırılarak görevleri inceleme, araştırma, rehberlik hizmetleri ve il milli eğitim müdürünün vereceği diğer görevler olarak belirlenmiş; kadroları da şahsa bağlı hale getirilerek, boşalacak kadroların hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmesi öngörülmüştür.

Son olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 320 nci maddesinde Bakanlığın Teftiş Kurulu'nun görevleri, daha çok yol gösterme, eğitime ve rehberlik işlevleri ön plana çıkarılarak yeniden düzenlenmiştir.

Bakanlığın 23.10.2018'de ilan ettiği 2023 Eğitim Vizyonu belgesinde teftiş sisteminin yapısal ve işlevsel dönüşümüne ilişkin temel ilkeler belirlenmiştir. Buna göre teftiş sisteminde

inceleme, araştırma ve soruşturma ile kurumsal rehberlik bileşenleri ayrılarak iki ayrı uzmanlık alanı oluşturulacak; Bakanlık müfettişlerine eğitim politika ve uygulamalarındaki uyumun sağlanması, izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin yeni bir rol verilecek; teftiş sisteminde rehberlik işlevi okul gelişim modeline yönelik olarak yapılandırılacaktır.

Yapılan düzenlemeler, politika belgeleri ve fiili durum birlikte değerlendirildiğinde, teftiş sisteminin mevcut yapısı, işlevleri ve işleyişi ile hedeflenen sistem arasında önemli farklılıklar bulunduğu ve bu uyumsuzluğun giderek arttığı görülmektedir. Örneğin 2010 yılı ve sonrasındaki yeniden yapılanma çalışmalarına zemin teşkil eden, birbirine çok yakın tarihlerdeki düzenlemeler dahi önemli farklılıklar, hatta zıtlıklar gösterebilmektedir. 2010 yılından itibaren yasal düzenlemelerle yetkileri sürekli genişletilen il müdürlüklerindeki müfettişlerin, 2016 yılındaki 6764 sayılı Kanun ile teftiş ve soruşturma yetkileri alınmış, şahsa bağlı hale getirilen bu kadroların boşalması halinde iptal edilmesi öngörülmüştür.

Özellikle 2011 yılındaki 652 sayılı KHK ile eğitim denetiminin yerelleşmesi amaçlanırken, 2016 yılındaki değişim tümüyle merkezi bir yapının tesis edilmesi yönünde olmuştur. Üstelik merkezileşen yapıda Bakanlık Maarif Müfettişliği ve Yardımcılıkları için ihdas edilen kadro sayısı 750 olup, bu kadroların halen 498'i dolu bulunmaktadır. İllerde ise görev ve yetkileri büyük ölçüde azaltılmış 1539 Maarif Müfettişi görev yapmaktadır.

Bu şekilde bir taraftan illerdeki mevcut kapasite etkin kullanılamazken, diğer taraftan merkezde oldukça sınırlı bir kadro oluşturulmuş; bu kadronun göreve alınması ile ilgili süreç ve düzenlemeler aleyhine açılan çok sayıda dava ve aleyhte verilen yargı kararlarının da etkisiyle teftiş sistemi etkili bir yapı ve işleyişe kavuşturulamamıştır. Geline aşamada, Bakanlığın sadece kendi bünyesinde 60.000 civarında kurum ve 1 milyonu aşkın personelinin bulunduğu, ayrıca Bakanlık tarafından izlenen, koordine edilen diğer kurum ve kuruluşların da Teftiş Kurulunun görev alanında yer aldığı dikkate alındığında, 498 adet müfettiş ile yeterli düzeyde bir teftiş, soruşturma, rehberlik, analiz ve raporlama yapılması mümkün görünmemektedir.

Öte yandan il müdürlükleri bünyesinde görev yapan 1539 adet Maarif Müfettişinin illere dağılımında büyük dengesizlikler söz konusudur. 2018 yılı sonu itibariyle bu müfettişlerin illere göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Maarif Müfettişlerinin İllere Göre Dağılımı

İller	Müfettiş Sayısı	İller	Müfettiş Sayısı	İller	Müfettiş Sayısı
Adana	35	Giresun	7	Samsun	46
Adıyaman	16	Gümüşhane	1	Siirt	2
Afyon	14	Hakkari	0	Sinop	8
Ağrı	1	Hatay	27	Sivas	10
Amasya	8	Isparta	6	Tekirdağ	13
Ankara	211	Mersin	53	Tokat	13
Antalya	46	İstanbul	162	Trabzon	15
Artvin	2	İzmir	108	Tunceli	0
Aydın	25	Kars	1	Şanlıurfa	11
Balıkesir	29	Kastamonu	10	Uşak	6
Bilecik	2	Kayseri	50	Van	11
Bingöl	3	Kırklareli	2	Yozgat	3
Bitlis	2	Kırşehir	10	Zonguldak	1
Bolu	10	Kocaeli	24	Aksaray	6
Burdur	9	Konya	48	Bayburt	1
Bursa	61	Kütahya	7	Karaman	2
Çanakkale	20	Malatya	42	Kırıkkale	4
Çankırı	4	Manisa	27	Batman	5
Çorum	14	Kahramanmaraş	44	Şırnak	0
Denizli	25	Mardin	3	Bartın	7
Diyarbakır	11	Muğla	16	Ardahan	0
Edirne	15	Muş	2	Iğdır	1
Elazığ	19	Nevşehir	3	Yalova	9
Erzincan	3	Niğde	5	Karabük	2
Erzurum	7	Ordu	15	Kilis	2
Eskişehir	21	Rize	4	Osmaniye	18
Gaziantep	24	Sakarya	18	Düzce	11

Tablodan da görüldüğü üzere 4 ilde (Tunceli, Şırnak, Hakkari ve Ardahan) hiç müfettiş bulunmamakta; aralarında Zonguldak gibi büyük illerin de yer aldığı 6 ilde mevcut müfettiş sayısının sadece 1 olduğu görülmektedir. 9 il için 2 olan müfettiş sayısı, 5 il için 3 olarak tabloda

yer almaktadır. Buna göre söz konusu 24 ildeki toplam müfettiş sayısı 39 iken, sadece Bursa'da görevli müfettiş sayısı 61, Ankara'da görevli müfettiş sayısı ise 211'dir.

Büyükşehir statüsündeki iller kıyaslandığında Kayseri'de 50, Konya'da 48, Kahramanmaraş'ta 44 müfettiş görevli iken, öğrenci ve kurum sayısı açısından bu illerden çok daha yüksek kapasiteye sahip olan Hatay'da müfettiş sayısı 27, Kocaeli'de 24, Diyarbakır, Şanlıurfa ve Van'da ise 11'dir. Diğer büyükşehirlerden Erzurum'da 6, Mardin'de ise sadece 3 müfettiş görev yapmaktadır.

İller arasındaki dengesizlik sadece sayısal farklılıkla sınırlı kalmamakta, iller arasında uygulama birliğinin kalmamış olması da sistemin işlevselliğini tartışılır kılmaktadır.

Yapısal görünümü ve işleyişi ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte eğitim denetimi, özellikle gelişmiş ülkelerde ve bilimsel yaklaşımlarda akademik başarı ve kalitenin temel etkenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Zira eğitim sisteminin başarısını artırmada uygulama sürecindeki gözlemler, kanıtlar ve uygulama sonuçlarına ilişkin veriler önem taşımakta, eğitim politikalarının geliştirilmesinde sahadaki uygulamalar hakkındaki geri bildirimler önemli bir girdi olarak kullanılmaktadır.

Ülkemizde ise 2010 yılından itibaren sıklıkla yapılan kapsamlı değişikliklerle teftiş sisteminin nitelik ve etkililik sorunları çözüme kavuşturulamamış, sistemin eğitim ve öğretimin geliştirilmesine katkısı giderek zayıflamıştır. Zira sistemdeki değişiklikler daha çok yetki ve görev alanları ile statü ve unvanların farklılaştırılmasına odaklanmış, değişikliklerin amaç boyutu uygulamayı yönlendirmede büyük ölçüde etkisiz kalmıştır.

Dünyadaki iyi uygulama örneklerine bakıldığında daha çok yerel düzeyde etkin bir yapılanmanın ya da merkezi bir otoritenin koordinasyonunda daha esnek bir yapılanmanın tercih edildiği görülmektedir. Ülkemizde de 2011 yılında benimsenen bu yaklaşımın hayata geçirilmesi mümkün olamamış, 2016 yılında tercihin merkezi sistemden yana yapılması ile taşradaki kapasite büyük ölçüde etkisiz kılındığı gibi, merkezde de yeterli bir kapasite oluşturulamamıştır. Bu nedenledir ki gerek Bakanlık birimlerince, gerekse mesleki ve akademik kuruluşlarca öğretmenlerle yapılan anketlerde ve diğer saha çalışmalarında teftiş ve rehberlik eksikliği, eğitim sistemindeki temel sorunlar sıralamasında ilk sıralara yerleşmektedir.

Eğitimde kalite ve standardizasyonun sağlanması, akademik başarıyı etkileyen unsurların ve politikaların uygulama sonuçlarının sahada tespit edilmesi; yapılacak geri bildirimlerle eğitim politika ve stratejilerinin geliştirilmesi; ülkemizin ulusal ve uluslararası

değerlendirme sistemleriyle ölçümlenen başarı düzeyinin yükseltilmesi için ihtiyaç duyulan denetim, değerlendirme, rehberlik, raporlama ve benzeri alanlardaki kapasite sorununun aşılması amacıyla teftiş sisteminin istikrarlı bir yapıya ve yeterli kapasiteye kavuşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Değişim ve dönüşüm; sürekli gelişen ve değişen bugünün Dünyasında sadece eğitim kurumları için değil, bütün organizasyonların varlıklarını sürdürülebilmek için yapmaları gereken zorunlu eylemlerdendir. Eğitim kurumu özelinde bakılacak olursa, toplumsal hayattaki ve eğitimin insan hayatındaki etkisindeki değişimler ile işgücü alanlarının eğitim kurumundan beklentilerinin farklılaşması eğitim kurumlarını yeni arayışlara itmektedir. Eğitim kurumunun yenileşmeye dönük ihtiyaçları bağlamında yapılan değişiklikler de denetim sistemini etkilediği için, denetim sistemleri kendini yenilemek ve güncellemek ihtiyacı duymaktadır.

Eğitimde denetimin nasıl olması gerektiğine ilişkin literatürde farklı yaklaşımlar ve ülkeler bazında farklı uygulamalar mevcuttur. Denetim yapılarının örgütlenmesi bakımından örneğin A.B.D. ve Almanya’da tekli; Rusya’da ikili; İngiltere, Fransa ve Japonya gibi ülkelerde ise üçlü bir yapı bulunmaktadır. Bu ülkelerde eğitim sistemlerinin değerlendirilmesi ve denetlenmesi işi genellikle ulusal, yerel ve kurum düzeylerinden birinde görev yapan denetim kurulları tarafından yürütülmektedir.

Türkiye ve Fransa gibi merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde yönetim ve denetim yetkilerinin ulusal düzeyde toplandığı ve bu yetkilerin merkezden veya merkezin yerel birimleri eliyle kullanıldığı; Almanya gibi yerel yönetimlerin etkin olduğu ülkelerde ise yerel yönetimlerin yetkilerinin daha geniş ve denetim örgütlenmelerinde yerel eğitim kuruluşlarının yetki ve sorumluluklarının daha fazla olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği ülkelerindeki denetim yaklaşımında ister merkezi olsun ister yerel yapılanma gösterebilir, tüm denetimin genelde merkezi otorite olarak eğitimden sorumlu bakanlığa hesap verme durumunda olduğu ve bu ülkelerin çoğunda okulların denetlenme ve değerlendirilmesinden sorumlu olan denetim organları merkeze ya da üst eğitim otoritelerine bağlıdır.

Millî Eğitim Bakanlığı tarafından sunulan hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamada Teftiş Kurulu Başkanlığı önemli bir yere sahiptir. 181 yıllık köklü bir geçmişe ve geleneğe sahip olan Teftiş Kurulu, geçmişten günümüze kurumsal hizmetlerin kalitesinin artırılmasına yönelik sürekli bir gelişim ve dönüşüm içinde olmuştur. Bu çerçevede, Bakanlığın denetim yapısının iyileştirilmesi amacıyla zaman içerisinde denetim

sisteminde yasal bir takım düzenlemeler yapılagelmiştir. Anayasa'nın 7 nci maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğu, 123 üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği kural olarak belirlenmiştir. Bir kamu kurumunun görmesi gereken kamu hizmetinin niteliğinin hangi kamu görevlilerince yerine getirileceğine karar verme yetkisi yasama organına aittir. Bakanlık denetim sisteminde yapılan tüm değişim ve dönüşüm çalışmaları, Türkiye Büyük Millet Meclisinde çıkarılan yasal düzenlemeler neticesinde hayata geçirilmiştir. Dolayısıyla, denetim bulgusunda eleştiriye konu husus idari işleyişe ilişkin olmayıp, Türk Milleti adına yüce Meclisin iradesi ile ortaya koyduğu yasal düzenlemelere ilişkindir. Yüce Meclis tarafından yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde Bakanlık idari yapısı en iyi şekilde kurgulanmaya ve işletilmeye çalışılmaktadır. İdarenin bunun aksi bir düzenleme ve işlem yapması düşünülemez.

Mevcut durumda, 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin; *“Maarif Müfettişleri illerde il müdürüne bağlı olarak inceleme, araştırma ve rehberlik hizmetleri ile il müdürünün vereceği diğer görevleri yapar. Maarif müfettişlerinin çalışma usul ve esasları yönetmelikle belirlenir.”* hükmünü içeren düzenlemesinde, bu kadrodaki kişilerin unvanları her ne kadar müfettiş olarak korundu ise görev tanımları müfettişlerle birebir örtüşmemektedir. Bu sebeple bunların denetim biriminin bir parçası olarak değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Mevcut yasal düzenleme yapılırken komisyonlarda olayın bütün tarafları dinlenmiş, görüşü olduğunu beyan eden bütün sivil toplum örgütlerinin kendilerini anlatmalarına izin verilmiş olup en son düzenleme iktidar ve muhalefetin ortak görüşleri doğrultusunda yasalaşmıştır.

Millî Eğitim Bakanlığı 2023 Eğitim Vizyon Belgesi çerçevesinde; teftiş sistemimizin kurumsal rehberlik ile inceleme, araştırma ve soruşturma bileşenleri ayrılarak okul gelişimine yönelik kurumsal rehberliğin özel bir uzmanlık alanı olarak yapılandırılması planlanmaktadır. Bu kapsamda, teftiş hizmetlerinin okul geliştirme amaçlı rehberlik boyutu öne çıkarılacaktır. Öğretimin iyileştirilmesi amacıyla yönelik denetim süreçleri, öğretmen ve okul temelli rehberlik hizmetleri şeklinde yapılandırılacaktır.

Bu itibarla; Bulgu-10'da yer verilen tespit ve değerlendirmelerin, Millî Eğitim Bakanlığı 2023 Eğitim Vizyonu Belgesindeki *“Teftiş ve Kurumsal Rehberlik Hizmetleri”* başlığı altında yer alan hedeflerden bağımsız olarak ele alınmasının sağlıklı bir yaklaşım olmayacağı açıktır, zira yukarıda açıklandığı üzere yapılan değişikliklerin zaman ve eylem boyutlarının getirdiği bir farklılaşma sürecinin bulunduğu ve bu süreçlerin devam ettiği ortadadır. 2023 Eğitim Vizyonu Belgesinde denetim sistemine ilişkin olarak; kurumsal rehberlik ile inceleme,

araştırma ve soruşturma bileşenlerinin ayrılacağı, denetim süreci ve müfettişlik rollerinin, öğretmen ve okulların ihtiyaç duyduğu rehberlik hizmetlerini sunmak üzere yeniden yapılandırılacağı vurgulanmaktadır. Bu kapsamdaki kurumsal rehberlik ve denetim hizmetlerinin yeniden organize edilmesine dönük orta ölçekli pilotlama çalışmalarının 2019 yılında, ülke genelindeki uygulamanın ise 2020 yılında gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.

Sonuç olarak; eğitim sisteminde yaşanan yenilik ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırma çalışmaları devam eden teftiş sistemindeki değişimin özünde, Bakanlık tarafından veya Bakanlığın denetiminde sunulan hizmetlerin kontrol ve denetiminin ağırlıklı olarak merkezden yerine getirilmesi, okul gelişimine yönelik rehberlik faaliyetlerinin ise yerel düzeyde yürütülmesi yatmaktadır. 2023 Eğitim Vizyonu çalışmaları kapsamında yapılması planlanan ve yukarıda açıklanan hususların kademeli olarak hayata geçirilmesiyle teftiş sisteminin kurumsal rehberlik ile inceleme, araştırma ve soruşturma bileşenlerinin ayrılması ve bu kapsamda okul gelişimine yönelik kurumsal rehberliğin özel bir uzmanlık alanı olarak yapılandırılması hedeflenmektedir. İl ve ilçe düzeyinde yapılandırılacağı açıklanan bu yeni sistem içerisinde, halen illerde görevli maarif müfettişlerinin oluşturduğu kapasitenin de etkin şekilde kullanılması planlanmaktadır."

denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında öncelikle eğitim sisteminin denetimine ilişkin farklı ülke uygulamalarına ilişkin değerlendirmelere yer verildikten sonra 2023 Eğitim Vizyonu çalışmaları kapsamında eğitim sisteminde yaşanan yenilik ve gelişmelere paralel olarak denetim sisteminin yeniden yapılandırılacağı, Bakanlık tarafından veya Bakanlığın denetiminde sunulan hizmetlerin kontrol ve denetiminin ağırlıklı olarak merkezden yerine getirileceği, okul gelişimine yönelik rehberlik faaliyetlerinin ise yerel düzeyde yürütüleceği ve il ve ilçe düzeyinde yapılandırılacağı, yeni sistem içerisinde halen illerde görevli maarif müfettişlerinin oluşturduğu kapasitenin de etkin şekilde kullanılmasının planladığı ifade edilmiştir. Ayrıca teftiş sisteminin kurumsal rehberlik ile inceleme, araştırma ve soruşturma bileşenlerinin ayrılacağı; bilgi temelli ve insan kaynaklarını geliştirilmeyi amaçlayan, öğrenme-öğretme sürecini geliştiren, eğitim sisteminin nitelikli ürünler vermesini sağlayan bir rehberlik sisteminin oluşturulması yönelik kurumsal vizyonun uygulamaya geçirileceği vurgulanmıştır.

Eğitim politikası, strateji ve uygulamalarının geliştirilmesine yönelik olarak denetim, değerlendirme, rehberlik, raporlama vb. hususlarda kapasite ve etkinlik sorunlarını çözüme kavuşturacak nitelikte istikrarlı bir teftiş sisteminin oluşturulmasının eğitimde belirlenen

hedeflere ulaşmada önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Türkiye Maarif Vakfı Denetim Kurulunda, Kanun İle Öngörülmesine Rağmen Milli Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Temsilcilerine Yer Verilmemesi

Yurt dışında eğitim hizmeti vermek ve bu hizmetlere ilişkin araştırma, geliştirme ve benzeri çalışmaları yapmak amacıyla kurulan Türkiye Maarif Vakfının Denetim Kurulunun oluşumunda, kuruluş yasasında öngörülmüş olmasına rağmen Milli Eğitim Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının temsilcilerine yer verilmediği görülmüştür.

17.06.2016 tarih ve 6721 sayılı Türkiye Maarif Vakfı Kanununun 3 üncü maddesi, Vakfın organlarını, organların oluşumunu ve görevlerini düzenlemekte olup, Mütevelli Heyeti adına Vakfın faaliyet ve hesaplarını denetlemekle görevli Denetim Kurulunun, Mütevelli Heyeti tarafından beş yıllığına atanan beş asil ve beş yedek üyeden oluşacağı belirtilerek; *“Denetim Kurulunun oluşumunda Millî Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığının temsilcilerine yer verilir”* denilmiştir. Buna göre Vakfın Denetim Kurulunda, Kanunda açıkça ismi zikredilen Milli Eğitim ve Hazine ve Maliye Bakanlıklarının en az birer üye ile temsil edilmeleri, yasal bir zorunluluktur.

Vakfın kuruluş aşamasında ve faaliyete geçtikten sonra Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden önemli tutarlarda ödenek transferi gerçekleştirilmiştir. Anılan Kanun’un geçici 1 inci maddesi ile, Vakfın kuruluşu sürecinde kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinden bir milyon Türk lirası aktarılmıştır. Kanunda Vakfın gelirleri arasında sayılan *“Cumhurbaşkanı kararı ile genel bütçeden ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak tutarlar”* kapsamında Milli Eğitim Bakanlığının 2016 yılı bütçesinden (1 milyon TL’ye ilave olarak) 63.500.000 TL; 2017 yılı bütçesinden (138.700.000 TL’si ek ödenek olmak üzere) 163.700,000 TL; 2018 yılı bütçesinden ise 270.000.000 TL olmak üzere 3 yıl içerisinde Vakfa 498.200.000 TL aktarılmıştır.

Kanunun 5 inci maddesinde, *“Türkiye Maarif Vakfı, yıl içinde elde ettiği brüt gelirin en fazla üçte birini mali, idari, hukuki ve bunlara yardımcı işlerde çalışan personel, yönetim ve idame masrafları ile ihtiyatlara; kalan üçte ikisini ise Türkiye Maarif Vakfının amaçlarına, bu amaçları gerçekleştirmek için çalışan personele ve mal varlığını artıracak yatırımlara sarf ve tahsis eder. Ayrıca Türkiye Maarif Vakfı, amaçlarını gerçekleştirmek için yurt içi ve yurt*

dışında iktisadi işletme veya sermaye şirketi kurabilir, devralabilir ve bunlara ortak olabilir.” denilmek suretiyle Vakfın bütçesinin nasıl kullanılacağı gösterilmiştir.

Vakfın oldukça geniş bir coğrafyada eğitim alanında üstlendiği görevler, yönettiği bütçenin büyüklüğü ve genel bütçeden aktarılan tutarlar dikkate alındığında, Vakfın eğitim ve diğer faaliyetleri ile mali iş ve işlemlerinin etkin bir şekilde, profesyonel kişilerce denetlenmesinin bir zorunluluk olduğu ve Denetim Kurulunun Kanun ile öngörülen bileşim ve evsafa sahip olması gerektiği açıkça anlaşılmaktadır.

Türkiye Maarif Vakfının kaynaklarını verimli ve etkin kullanarak amaçlarını en üst düzeyde gerçekleştirebilmesini güvence altına almak amacıyla Denetim Kurulunun, gerek eğitim faaliyetlerinin, gerekse mali yapı ve işleyişinin profesyonel denetimini olanaklı kılacak ve Kanun ile belirlenen asgari koşulları karşılayacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "6721 sayılı Türkiye Maarif Vakfı Kanun ile yurt dışında insanlığın ortak birikim ve değerleri çerçevesinde örgün ve yaygın eğitim hizmetleri vermekle görevlendirilmiş olan Türkiye Maarif Vakfı, anılan Kanunun geçici 1 inci maddesi uyarınca Bakanlıklarınca başlatılan işlemler neticesinde, T.C. Beykoz 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2016/400 Esas 2016/400 Karar Numaralı ve 02/08/2016 tarihli Kararı ile kurulmuş ve Türk Medeni Kanununun 101 ve devamı maddeleri uyarınca vakıf siciline tescil edilmiştir.

Dördü Cumhurbaşkanı ve üçü Bakanlar Kurulu tarafından atanan yedi daimî üye ile ikisi Millî Eğitim Bakanlığı, biri Dışişleri Bakanlığı, biri Maliye Bakanlığı ve biride Yükseköğretim Kurulu temsilcisi olmak üzere beş temsilci üyeden oluşan Türkiye Maarif Vakfı Mütevelli Heyeti, ilgili kurum ve makamlarla yürütülen istişareler sonucunda 6721 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin 6 inci fıkrası hükümlerine uygun olarak Denetim Kurulu üyeleri görevlendirmiştir."

denildikten sonra, 8 Eylül 2016 tarihinden itibaren Vakfın Denetim Kurulunda görevlendirilenlerin isimleri, unvan ve kurumları belirtilmiştir. Buna göre Denetim Kurulu üyeleri, Sermaye Piyasası Kurulu Üyesi, Marmara Belediyeler Birliği Genel Sekreteri, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Dr. Öğretim Üyesi, Serbest Avukat ve İletişim ve Marka Uzmanından oluşmaktadır.

Ayrıca Mütevelli Heyeti tarafından atanan Denetim Kurulu üyelerinin Vakfın iş ve işlemlerini etkin bir şekilde denetleyebilecek evsafa ve profesyonel kişilerden oluştuğu;

Denetim Kurulunun çalışmalarının ilgili mevzuatın yanı sıra Vakıf İç Tüzüğü ile denetim kurulu çalışma usul ve esaslarına uygun olarak gerçekleştirildiği belirtilmiş ve son olarak;

"6721 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin 6 ncı fıkrasının son cümlesi uyarınca hangi Denetim Kurulu üyesinin, Bakanlıkları ve Hazine ve Maliye Bakanlığının Denetim Kurulundaki temsilciliğini üstlenecekleri hususu ise henüz sonuçlandırılmamıştır" denilmiştir.

Sonuç olarak 6721 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yer alan “Denetim Kurulunun oluşumunda Millî Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığının temsilcilerine yer verilir” hükmü gereği Denetim Kurulu’nun en az iki üyesinin adı geçen Bakanlıkların temsilcilerinden oluşması gerekmektedir. Bu temsilcilerin hangi yöntemlerle belirleneceğine dair açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, Bakanlıkların kendilerini temsil edecek kişileri kendi inisiyatifleri ile belirlemeleri ve bu kişilerin söz konusu Bakanlıklar adına yetki ve sorumluluk üstlenecek deneyim, birikim ve uzmanlığa sahip olması gerektiği açıktır. Zira kanun koyucunun bu düzenlemedeki amacının, herhangi bir kurum ya da kuruluş mensupları veya serbest çalışanlar arasından seçilecek denetim kurulu üyelerinin bir bölümünün bu Bakanlıklarla ilişkilendirilmesi olduğu düşünülemez. Bu nedenle Vakfın Denetim Kurulunun anılan Kanun’un amir hükmü doğrultusunda teşekkül ettirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Yasal Olarak Sadece Zorunlu ve İstisnai Hallerde Değiştirilebilecek Yurtdışı Eğitim Planlarının Geçerli Gerekçelere Dayanmaksızın Defalarca Değiştirilmesi Sonucu Eğitim Sürelerinin ve Maliyetlerin Önemli Ölçüde Artması

Lisansüstü eğitim amacıyla yurtdışına gönderilen öğrencilerin eğitim planları yasal olarak ancak zorunlu ve istisnai hallerde değiştirilebilecekken, buna aykırı olarak öğrencilerin büyük çoğunluğu için yabancı dil, master ve doktora aşamalarının her biri için bir veya daha fazla sayıda uzatma kararı verildiği, dolayısıyla istisnai olması gereken uzatma kararlarının genellik arzettiği görülmüştür.

08.04.1929 tarih ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun’un 9 uncu maddesinde, tahsilde bulunan ve tahsile gönderilecek her öğrenciye Milli Eğitim Bakanlığınca tahsil şartlarını gösteren etraflı birer plan verileceği ifade edilmiş; 11 inci maddesinde ise; “Bir talebenin tahsilini ikmal etmesi o talebenin tahsil planında gösterilen merhaleleri geçmesi demektir. Hastalık veya herhangi meşru ve fevkalade bir hal vaki olmadıkça talebenin tahsil planında gösterilen müddette tahsilini bitirmemesi o talebenin geriye çağırılmasını icap ettirir.” hükmüne yer verilmiştir.

Bu düzenlemelere göre yurtdışına gönderilen öğrencilerin eğitimlerini eğitim planı dahilinde, her bir merhale için verilen süre içerisinde tamamlaması zorunlu olup, verilen sürede eğitimini tamamlamayan öğrencinin geri çağırılması gerekmektedir. Eğitim sürelerinin uzatılması ise, ancak hastalık ya da olağanüstü hallerde söz konusu olabilecektir. Buna rağmen uygulamada talepte bulunan hemen her öğrencinin süresinin, her bir aşama için azami 2 kez burslu, 2 kez de burssuz olmak üzere uzatılması yoluna gidildiği; uzatma işleminin ortalama 4-5 kez tekrarlandığı görülmektedir.

Verilen ilave süreler nedeniyle öğrencilere ödenen burs, okul ücreti ve diğer masraflar bütçeye önemli bir ilave yük getirdiği gibi, uzayan eğitim süreleri, bu kişilerin hizmetinden daha az yararlanması sonucunu da doğurmaktadır. Zira verilen ilave sürelerin bir kısmında kişilere (her öğrenim aşaması için bir ya da iki kez verilen altışar aylık süreler için) burs verilmeye, okul ücreti ödenmeye ve tedavi, sigorta, vize vb. giderleri karşılanmaya devam edilmektedir. Bu sürelere ilave olarak da burssuz süre uzatımları verilmektedir. Ayrıca farklı öğrenim düzeyleri arasında makul süreleri aşan boşluklar da oluşabilmekte; bu uygulamaların bir sonucu olarak toplam öğrenim (master ve doktora) süresi 10 yılı aşabilmektedir. Göreve başladıklarında öğrenim görülen süreler memuriyette geçirilmiş süreler olarak bu kişilerin terfilerinde ve emeklilik mükteseplerinde dikkate alındığından, yersiz süre uzatımlarının maliyeti daha da yükselmektedir.

İlgili Kanun yurtdışı lisansüstü eğitimlerinin belirlenmiş eğitim planları çerçevesinde tamamlanmasını, tamamlayamayanların geri çağırılmasını, süre uzatımlarının ise ancak hastalık veya meşru ve olağanüstü durumlarda verilmesini öngördüğünden, büyük ölçüde genellik arz eden süre uzatımlarının yasal çerçevesi ile uyumlu şekilde sınırlandırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; öğrencilerin süre uzatım talepleri ile ilgili süreç ve muhtemel gerekçeleri detaylı olarak açıklanmış olup, rapordaki birden fazla süre uzatımı verildiği ve bunun bütçeye ilave yük getirdiği şeklindeki tespitin doğru olmadığı ifade edilmiş; gerekçe olarak da 2017 yılına kadar süre uzatım taleplerinin bir bütün olarak (bir yıl burslu ve bir yıl burssuz) yapıldığı ve uzatımların bu şekilde verildiği, burs programının daha verimli hale getirilmesi için alınan tedbirler ve geliştirilen politikalarla bu uygulamadan vazgeçilerek 3 ya da 6 ay gibi daha kısa sürelerle uzatım verildiği, bu şekilde öğrencilerin öğrenimlerini daha erken tamamlamaları sağlanarak zamandan ve kamu kaynaklarından tasarruf edilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.

Devamında aynen; "netice olarak müşavirlik/ataşeliklerimiz tarafından öğrencilerimize verilen süre uzatımlarının bazen üç aylık bazen altı aylık kısa aralıklarla kullanılması uygulaması başlatıldı. Bu uygulama ile pek çok öğrencimiz almış oldukları kısa uzatım süreleriyle öğrenimlerini tamamlamak durumunda kaldı. Son iki üç yıl içinde verilen süre uzatımları incelendiğinde bu husus açık bir şekilde görülecektir. Dolayısıyla bulguda ifade edilen 4 defada verilen süre uzatımlarının tek seferde de verilmesi mümkün iken tek seferde verilmesi halinde öğrencilerde rehavete neden olabileceği düşünüldüğünden (ki geçmiş yıllarda tek seferde verilen uzatımların bu sonuca yol açtığı görülmüştür) öğrenciler titiz bir şekilde takip edilerek her süre uzatım talebinde öğrencilerden süre uzatım gerekçeleri ve o tarihe kadar yaptıkları çalışmaları belgelendirmeleri ve yurt dışı akademik danışmanlarının görüşü yeniden istenerek değerlendirme yapılmaktadır. Bakanlığımızın iş yükünü ziyadesiyle artırıcı nitelikte olan bu uygulama, kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanımı amacıyla tercih edilmiştir." denilmiştir.

Bulguda yer alan, süre uzatımları nedeniyle yüksek lisans ve doktora sürelerinin 10 yılı aşabildiği tespitine ilişkin olarak, son yıllarda süre uzatımları hususunda geliştirilen politikalar ve alınan tedbirlerle yüksek lisans ve doktora programlarının ortalama altı – yedi yılda tamamlanmasının öngörüldüğü, 2017 yılından itibaren burs programına öğrencilerin bir kısmının sadece doktora yapmak üzere dâhil edildiği ve önümüzdeki yıllarda sadece doktora öğrenimi için ayrılan kontenjanların artırılmasının planlandığı ifade edilmektedir.

Ayrıca doktora yapan öğrencilerin öğrenim gördükleri yükseköğretim kurumundan farklı isimler altında burs sağlamlarının teşvik edildiği, bu çerçevede doktora öğrenim gören öğrencilerin bir bölümüne okul ücreti ve burs ödenmeyerek kaynak kullanımında tasarrufa gidildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak bulguda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere süre uzatımları istisnai ve öngörülemeyen durumlar için tanınmış bir haktır. Bakanlığın Resmi Burslu Öğrenci Sistemi (REBUS) kayıtları incelendiğinde, öğrencilerin büyük çoğunluğunun bu imkandan yararlandığı görülmektedir. 2017 yılında yapılan değişiklik ile süre uzatımlarının 3 ve 6 ay şeklinde sınırlandırılmış olmasının, eğitim sürelerinin düşmesinde etkili olacağı kuşkusuzdur.

Uygulamada ilave süre kullanımının öğrenciler için bir hak değil, yasa koyucunun iradesine uygun olarak zorunlu ve istisnai durumlarda başvurulması gereken bir imkan olduğu

bilinciyle hareket edilmesi ve programın zaman ve maliyet etkin bir yaklaşımla sürdürülmesi için gerekli önlemlerin alınması önem taşımaktadır.

BULGU 9: Önceden Tedbir Alınmaması Nedeniyle Yurtdışı Lisansüstü Eğitimini Tamamlayıp Yurda Dönenlerin İlgili Oldukları Kurumlarda Göreve Başlatılmaması

Üniversiteler ve diğer kurumlar adına yurtdışına lisansüstü eğitim için gönderilenlerden eğitimini tamamlayıp yurda dönenlerin ilgili oldukları kurumlarda uzmanlık alanları ile ilgili işlerde göreve başlatılmaları gerekirken, yasal olarak önceden alınması gereken tedbirlerin alınmaması nedeniyle uzmanlık alanları ve zorunlu hizmet yükümlülüğünün ifası ile bağdaşmayacak şekilde Bakanlığın ilgisiz birimlerinde görevlendirildikleri görülmüştür.

1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'un 17 nci maddesi; *“Maarif Vekaleti her talebenin tahsilini ikmal etmesinden altı ay evvel keyfiyeti ait olduğu makama bildirir”* hükmünü amirdir. Buna göre Bakanlığın, öğrenimini tamamlamak üzere olan her öğrenci için bu durumu 6 ay öncesinden ilgili kuruma bildirmesi gerekmektedir.

Kanun'un 18 inci maddesi, öğrenci taahhünamesinin hükümlerini tatbik ile görevli olanlara tahsilden dönecek öğrenciyi açıkta bırakmamak üzere zamanında bütçeleri ile ödenek teklif etmek veya münhal bir vazifeyi hazır bulundurma; seçme ve tayin ile mükellef olanlara ise tahsilden dönerek müracaat etmiş olan öğrenciyi ihtisası dahilinde münhal bir hizmete tayin için gerekli işlemleri gerçekleştirme yükümlülüğü vermekte; ihmal ve gevşeklik göstermeleri halinde bu kişileri, öğrencinin yurtdışı eğitimi için yapılmış tüm masrafları ödemeye mecbur tutmaktadır. Dolayısıyla Kanun, eğitimini tamamlayan bir öğrencinin ilgili kurumda işe başlayamaması ihtimalini ortadan kaldırmayı amaçlamış olup, olağanüstü durumlar dışında bu konuda bir sorun yaşanmaması gerekmektedir.

Kanun'un 18 inci maddesi ayrıca, *“Avdet ve müracaat etmiş olan bir talebe ihtisası dahilinde kendisine teklif olunacak hizmeti kabule mecburdur. Ancak bu mecburiyet müracaatından itibaren üç ay nihayetine kadar bir hizmete tayin edilmeyenler için sakıt olur.”* hükmü ile, öngörülen tüm tedbirlere ve ağır müeyyidelere rağmen, 3 ay içerisinde göreve başlatılamayanlar için zorunlu hizmet yükümlülüğünü ortadan kaldırmaktadır.

Uygulamada Bakanlık, öğrencilerin tahsilini tamamlamasından altı ay önce keyfiyeti ait olduğu makama bildirme yükümlülüğünü yerine getirmemektedir. Dolayısıyla yurda dönen öğrencilerden önemli bir bölümünün 3 ay içerisinde göreve başlatılması mümkün olamamaktadır. Bu süre içerisinde kurumunda göreve başlatılamayanları, mecburi hizmet

yükümlülüğünün düşmemesi için Bakanlık kendi merkez teşkilatında ya da il ve ilçe müdürlüklerinde göreve başlatma yoluna gitmektedir.

Ancak uzun sürelerde ve yüksek maliyetlerle yetiştirilen kişilerin uzmanlık alanları ile ilgili olmayan birim ve işlerde çalıştırılarak mecburi hizmetlerini ifa imkanı sağlanması, hem mecburi hizmetin ifa amacı ile bağdaşmamakta, hem de uzun yıllar emek vererek uzmanlaşmış kişilerin motivasyonunu olumsuz etkilemektedir. Bu tür uygulamaların henüz yurda dönmemiş öğrencilerin de motivasyonunu olumsuz etkilediği, hatta yurda dönmek yerine bulunduğu ülkede iş bulma arayışlarını tetiklediği, saha çalışmalarına dayalı çeşitli araştırma raporlarında açıkça ifade edilmektedir. Sonuçta kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmamasına yol açan bu uygulama, uzmanlık alanları ile ilgisi bulunmayan görevlerde çalıştırılanların yargı yoluna başvurmaları nedeniyle ilave maliyetlere de yol açmaktadır.

Öte yandan Kanun'un 17 nci maddesindeki "*Tahsilini ikmal ile avdet eden talebe iki ay zarfında taahhütname ile merbut olduğu makama müracaata mecburdur*" hükmü gereğince, eğitimini tamamlayanlar, yurda dönüşlerini müteakip iki ay içinde irtibatlı oldukları kuruma başvurmak zorundadır. "Eğitimini tamamlayarak yurda dönme" ve "irtibatlı olduğu kuruma başvurma" koşullarını gerçekleştirilmeyen öğrencilerin göreve başlatılması zaten mümkün değildir. Ancak uygulamada henüz yurda dönmemiş olanların yurtdışı temsilciliklerine verdikleri göreve başlama dilekçelerinin dikkate alınmasıyla, mecburi hizmetin düşeceği tarih öne çekilmekte; dolayısıyla kalan sürede ilgili oldukları kurumda göreve başlatılmaları daha da zorlaşmaktadır.

Kanun'un 18 inci maddesinin son fıkrasında, "*Taahhütname ile merbut olduğu makam tarafından kendisine müracaatından itibaren iki ay zarfında iş gösterilmeyen talebeyi üçüncü ay hitamına kadar Devletin herhangi bir dairesi hizmete tayin edebilir ve bu takdirde talebenin taahhütnamesindeki mecburiyeti kendisini hizmete tayin eden daireye intikal eder.*" hükmüne yer verilmiş ise de, bu düzenleme geçici süreyle bir başka kurumda çalışmayı değil, fiili imkansızlık ya da "kanuni sebepler" nedeniyle irtibatlı olduğu kurumda göreve başlatılamayanların, zorunlu hizmet yükümlülüklerini tümüyle başka bir kurumda ifa etmelerini öngörmektedir.

Kanun'un 21 inci maddesinde yer verilen; "*Bu Kanun uyarınca mecburi hizmet karşılığı yurt dışına gönderilenler öğrenimlerini başarıyla tamamladıktan sonra mecburi hizmet yükümlülüklerini ifa etmek üzere, adlarına gönderildikleri kurumların ilgili kadrolarına atanır*" hükmü bu konuda herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak şekilde açık olup, aksi

durumların oluşmasında ihmali olanlar için öngörülen ağır müeyyideler de, yasal ya da fiili imkansızlıklar dışında öğrencilerin mutlaka adına eğitim gördükleri kurum ve uzmanlık alanı ile ilgili görevlerde çalıştırılması gerektiğini göstermektedir.

Dolayısıyla yurtdışında lisansüstü eğitimini tamamlayanların önemli bir bölümünün, uzmanlık alanları ve yurtdışında eğitim görme amacı ile bağdaşmayacak şekilde Bakanlığın merkez ve taşra birimlerinde belirli sürelerle görevlendirilmesinin hukuki olmadığı, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması ilkesi ile bağdaşmadığı, kişisel mağduriyetlere ve motivasyonsuzluklara yol açtığı hususları dikkate alınarak, yasa ile belirlenmiş tedbir ve müeyyidelerin uygulamaya geçirilmesi suretiyle bu tür fiili durumlara fırsat verilmemesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'un 17 nci maddesinin "*Maarif Vekaleti her talebenin tahsilini ikmal etmesinden altı ay evvel keyfiyeti ait olduğu makama bildirir.*" hükmü gereği Bakanlıkça 2016 yılından itibaren REBUS'ta (Resmi Burslu Öğrenci Sistemi) Koordinatör Modülü oluşturulduğu ve bu modülün kamu kurumları ile üniversitelerce görevlendirilen YLSY koordinatörlerine açıldığı ve yurt dışında öğrenim gören öğrencilerin durumlarının bu modülden takip edileceğine dair ilgili kurumlara resmî yazıyla bilgi verildiği; ayrıca her bursiyer için adına öğrenim gördüğü kurumda bir yurt içi danışmanı atanarak yurt dışında öğrenim gören bursiyerlerin tüm aşamalarının adım adım takip edebilmelerinin sağlandığı ifade edilmiş; dolayısıyla ilgili kurumların öğrencilerinin eğitim bitiş tarihlerini REBUS üzerinden görebildikleri belirtilmiştir.

Öğrenimlerini tamamlayarak dönen ve iki aylık yasal sürede görev talep edenlerin, adına öğrenim gördükleri kurum tarafından üç ay nihayetine kadar bir vazifeye tayin edilmeleri zorunluluğunun ise 03/10/2016 tarihli ve 676 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesine eklenen hüküm ile memuriyete atamada güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırılması yapılması zorunluluğu getirilmesi ve bu sürecin üç aylık süreyi aşabilmesi nedeniyle uygulanmadığı ifade edilerek, öğrencilerin görev talebi ulaştıktan sonra atanma işlemlerinin başlatılması için ivedilikle Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve üniversitelere bilgi verildiği belirtilmiştir.

Cevapta bursiyerlerin mecburi hizmetlerinin sakıt olmaması için ve adına öğrenim gördüğü kurumda atama işlemleri tamamlanıncaya kadar Bakanlık il ve taşra teşkilatında geçici

olarak çalıştırıldığı; 10 Ocak 2019 tarihindeki Üniversiteler Arası Kurul toplantısında üniversite rektörlerinin atama süreçlerinin hızlandırılması hususunda bilgilendirildiği belirtildikten sonra; “ilgili Kanunun 17 ve 18 inci maddeleri kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanılmasına ilişkin sorumlulukları tüm paydaşlara (Bakanlık, kurumlar ve öğrenciler) yüklemiştir. Bu bağlamda mecburi hizmeti olan öğrenci ihtisası dâhilinde verilen bir görevi almakla yükümlü iken Bakanlığımızı ve ilgili kurumları da öğrencilere ihtisası dahilinde bir görev vermekle yükümlü kılınmıştır. Takdir edilecektir ki “*ihisası dâhilinde*” hükmünün Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve adına öğrenim görülen kurumlar tarafından icra edilmesi gerekmektedir. Çünkü Bakanlığımızın bu kurumlara doğrudan atama yetkisi bulunmamaktadır.”

“...Kanunun ilk çıktığı yıllarda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının olmaması ancak şimdiki Kanuni zeminde atamalarda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve ilgili yükseköğretim kurumunun yetki ve sorumluluğunda olduğundan öğrencilerin hem ihtisasları dâhilinde çalışması hem de adına öğrenim gördüğü kurumlarda mecburi hizmetlerini ifa etmesi Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının yetki ve sorumluluğundandır.

Bursiyerlerin öğrenimleri boyunca takibinden ders seçimlerine, öğrenim aşamalarından mecburi hizmetlerini ifa etmelerine kadar tüm sorumlulukları sadece Bakanlığın değil tüm paydaşların sorumluluğundadır kaldı ki 1416 sayılı Kanun sadece Bakanlığı değil tüm ilgilileri kapsamakta ve yükümlü kılmaktadır. Raporun ana metnindeki sorun ile ilgili olarak bursiyerlerin mecburi hizmetlerini ifa etmek için Bakanlığımıza başvurdukları an, atama işlemlerinin yasal sürede tamamlanması için adına öğrenim gördükleri kurumlar bilgilendirilmektedir. Bursiyerlerin yasal sürede ve ihtisasları dâhilinde bir göreve atanmaları adına öğrenim gördükleri kurumların görev ve sorumluluğunda bulunmaktadır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak 1416 sayılı Kanun’da açıkça belirtildiği üzere öğrenimlerini tamamlayarak yurda dönen öğrencilerin göreve başlamak için başvurmaları gereken kurum Milli Eğitim Bakanlığı değil, adına öğrenim gördükleri (bir başka deyişle irtibatlı oldukları) kurumlardır. Adına öğrenim gördükleri kurumların bu kişileri ilgi kadrolara süresinde atayamaması durumunda da sorumluluk Bakanlığın değil, Kanun’un 18 inci maddesinde belirtildiği üzere bu kurumlarındır.

Öte yandan soruşturma vb. süreçlerin 3 aylık yasal süreyi aşabilmesi durumu, öğrencilerin Milli Eğitim Bakanlığının il ve ilçe müdürlüklerinde ihtisasları ile ilgili olmayan

görevlere atanmalarının gerekçesi olamaz, çünkü 657 sayılı Kanun'a eklenen hüküm, tüm kurumları bağlamakta ve Milli Eğitim Bakanlığına herhangi bir istisna veya muafiyet tanımamaktadır.

Öğrencilerin tüm bilgilerinin REBUS üzerinden ilgili kurumla paylaşıldığı ifade edilmiş ise de, REBUS'ta fiili duruma uygun güncel bilgiler yer almamakta, bu durum Milli Eğitim Bakanlığı'nın burs ödemelerinde dahi hatalara sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla kurumların bu sistemdeki bilgilerden hareketle atama sürecini başlatmaları mümkün görülmemektedir.

Yasal bir zorunluluk olan altı ay önceden bildirim görevinin Bakanlık tarafından yapılması; ilgili kurum ve öğrenci tarafından yürütülmesi gereken sonraki süreçlerin ise Bakanlıkça izlenerek, gerekli tedbirlerin alınması suretiyle yurtdışı eğitimini tamamlayıp yurda dönenlerin kendi kurumlarında ve uzmanlık alanları ile ilgili görevlere atanmalarının ve bu yolla kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasının, kişisel mağduriyetlerin ve bu nedenle Bakanlık aleyhine verilen yargı kararlarının önüne geçilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 10: Yurtdışı Lisansüstü Eğitimlerini Tamamlayanların Yurda Dönüp İki Ay İçinde Kurumlarına Başvurmaları Üzerine Göreve Başlatılamamaları Halinde Yapılması Gereken Ödemelerin, Henüz Yurda Dönmeden ve Kurumlarından Görev Talebinde Bulunmadan Yapılmaya Başlanması

Lisansüstü eğitim amacıyla yurtdışına gönderilen bursiyerlerin yurda döndükten sonra, 2 ay içinde adına eğitim gördükleri kuruma göreve başlamak üzere başvurularından itibaren işe başlatılamamaları halinde 3 ay süre ile ödenmesi gereken yurtdışı aylıklarının yarısı oranındaki tutarların, bu kişiler henüz yurda dönmeden ve kurumlarından görev talebinde bulunmadan ödenmeye başlandığı görülmüştür.

1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun'un 17 nci maddesine göre Milli Eğitim Bakanlığı her öğrencinin tahsilini tamamlamasından altı ay önce keyfiyeti ait olduğu makama bildirmekle yükümlüdür. Tahsilini tamamlayıp yurda dönen öğrenci ise iki ay içinde taahhütname ile irtibatlı olduğu makama müracaat etmeye mecburdur. Müracaatından itibaren mensup olduğu makamca bir vazifeye tayin edilmedikçe, bu kişilere üç ay müddetle "*ecnebi memleketlerde tahsilde bulunan talebe için itası mukarrer asgari aylığının yarısı aylık tahsisat olarak*" verilir.

Kanundaki bu düzenlemeler karşısında Milli Eğitim Bakanlığı, eğitimini tamamlamak üzere olan öğrencinin bu durumunu 6 ay öncesinden adına gönderildiği kuruma bildirmekle, ilgili kurum da öğrencinin dönüşünü müteakip 2 ay içerisinde başvurması halinde göreve başlatmakla yükümlüdür. Bu koşullarda yurda dönüşünü müteakip 2 ay içerisinde başvuruda bulunulmasına rağmen göreve başlatılamayanlara, en çok 3 ay süreyle yurtdışı aylıklarının yarısı oranında ödemede bulunulması gerekmektedir.

Uygulamada Milli Eğitim Bakanlığı, etkili bir izleme ile eğitimin tamamlanmasından 6 ay önce ilgili kurumları bilgilendirmediği gibi, Kanun'da yer alan; *“Tahsilini ikmal ile avdet eden talebe iki ay zarfında taahhütname ile merbut olduğu makama müracaata mecburdur”* hükmü ile getirilen, “eğitimini tamamlayarak yurda dönme” ve “irtibatlı olduğu kuruma başvurma” koşullarını sağlamayan kişilere, Bakanlığın yurtdışı temsilciliklerine verdikleri dilekçe üzerine, halen yurtdışında buldukları süreleri de kapsayacak şekilde ödemede bulunmaya başlamaktadır. Hatta son yurtdışı aylığı, eğitimi tamamlama tarihine bakılmaksızın tam ödendiği için, ilgili ayın ilk günlerinde mezun olup dilekçe verenlere, aynı dönem için hem yurtdışı aylığı, hem de bu aylığın yarısı oranındaki tutar mükerrer olarak ödenebilmektedir.

Henüz yurda dönmemiş olanların zorunlu hizmetlerini yurtdışındayken ifa etmeleri fiilen imkansızdır. Bu nedenle Kanun, başvuru için yurda dönme koşulunu öngörmüştür. Keza anılan yasal düzenlemeler karşısında bu kişilerin zorunlu hizmetlerini Milli Eğitim Bakanlığında değil, adına gönderildikleri kurumlarda yapmaları gerektiğinden, yurtdışı temsilciliklerine verilen dilekçelere dayanılarak bu alanda işlem tesis edilmesi söz konusu olamaz.

1416 sayılı Kanun'un 21 inci maddesinde yer alan, *“Bu Kanun uyarınca mecburi hizmet karşılığı yurt dışına gönderilenler öğrenimlerini başarıyla tamamladıktan sonra mecburi hizmet yükümlülüklerini ifa etmek üzere, adlarına gönderildikleri kurumların ilgili kadrolarına atanır”* hükmü de, mecburi hizmet yükümlülüğünün ifa edileceği kurumun Bakanlık değil, adlarına gönderildikleri kurum olduğunu, dolayısıyla başvuruların da bu kurumlara yapılması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır.

Öte yandan, kamu kurumlarında görevli iken aylıksız izinli sayılarak yurtdışına gönderilenler, başka kurum adına gönderilmiş olsa dahi döndüklerinde önceki kurumlarında göreve başlamak zorundadır. Ancak yurda dönmekle sona eren aylıksız izin sonrasında kurumlarında işe başlamakla yükümlü olanlar da Milli Eğitim Bakanlığına görev talebinde bulunarak, çalışmaksızın 3 aya kadar yurtdışı aylığından 1/2 oranında yararlanma yoluna

gitmektedir. Oysa 1416 sayılı Kanun'un 21 inci maddesinde, “*Kamu kurum ve kuruluşlarında memur olarak çalışırken bu Kanun kapsamında yurt dışına gönderilmeye hak kazananlara, öğrenim süreleri boyunca kurumları tarafından aylıksız izin verilir. Bu kişiler öğrenimlerini başarıyla tamamlayıp mecburi hizmet yükümlülüklerini ifa etmek üzere aylıksız izinli olarak ayrıldıkları kadrolarına döndükten sonra, adına öğrenim gördükleri kurumların ilgili kadrolarına en geç altı ay içerisinde naklen atanırlar. Aylıksız izin sebebinin ortadan kalkmasından itibaren iki ay içinde görevine dönmeyenler, memuriyetten çekilmiş sayılır.*” hükmüne yer verilmekle, bu kapsamdaki memurların 3 aya kadar bir süreyle çalışmamalarının ödüllendirilmesini değil, aksine aylıksız izin bitiminde göreve başlamayanların memuriyetten çekilmiş sayılmasını öngörmektedir. Memuriyetten çekilmiş sayılması durumunda ise bu kişilerle ilgili tazminat sürecinin başlatılması gerektiği açıktır.

Dolayısıyla yurtdışındaki eğitimlerini tamamladıktan sonra yurda dönüp zorunlu hizmetini ifa etmek üzere 2 ay içerisinde adına gönderildiği kuruma başvurduktan sonra, işe başlatılamayanlara ödenmesi gereken 1/2 oranındaki yurtdışı aylığının, bu koşullar oluşmadan ödenmesinin makul bir gerekçeye dayanmadığı, ilgili düzenlemenin amacı ile bağdaşmadığı ve yasal dayanaktan yoksun olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlıkça 2016 yılından itibaren REBUS'ta (Resmi Burslu Öğrenci Sistemi) Koordinatör Modülü oluşturulduğu ve kurumların öğrencilerine ilişkin bilgileri bu sistem üzerinden görebildikleri ifade edilerek, bu durum 1416 sayılı Kanun'un 17 nci maddesi ile Milli Eğitim Bakanlığına verilen her öğrencinin tahsilini tamamlamasından altı ay önce keyfiyeti ait olduğu makama bildirme yükümlüğünün yerine getirilmemesinin gerekçesi olarak belirtilmiştir.

Yurda dönerek iki ay içerisinde görev talebinde bulunan öğrencilerin üç ay içinde bir göreve atanmamaları durumunda mecburi hizmet yükümlülüğünün ortadan kalkacağına ilişkin 1416 sayılı Kanununun 17 nci maddesi hükmü nedeniyle, adına öğrenim gördüğü kurumda atama işlemleri tamamlanıncaya kadar öğrencilerin Bakanlık teşkilatında geçici olarak çalıştırıldığı, bu arada adına öğrenim gördüğü kuruma atanma işlemlerinin de yürütüldüğü ifade edilmiştir. Aynı Kanununun 17 nci maddesindeki “*ecnebi memleketlerde tahsilde bulunan talebe için itası mukarrer asgari aylığının yarısı aylık tahsisat olarak verilir.*” hükmü gereği ödenen “*ödül bursu*”nun mahiyetine ilişkin bilgiler verilmiştir.

Devamında aynen; “Öğrencilerin görev talepleri ile ilgili olarak ise 1416 sayılı Kanunda gönderilen her öğrenci Bakanlığımız hesabına öğrenim görmektedir. Bundan dolayı öğrencilerin mecburi hizmetlerine başlamaları, görevlerine devam edip etmedikleri bakanlıkça takip edildiğinden görev taleplerini bakanlığımıza yapmaktadırlar. Bu kapsamda öğrencilerin takibi daha kolay yapılmakta ve tek elden yürütülmektedir. Hali hazırda 1416 sayılı Kanunun çıkış amaçlarından biri de yurt dışına gönderilen öğrencilerin takibinin ve koordinatörlüğünün tek bir kurum tarafından takip edilmesinin sağlanmasıdır. Yurt dışı temsilcilikleri de bakanlığımızın birimleri ve yurt dışında bakanlığımızı temsil ettiklerinden öğrenciler görev talep dilekçelerini yurt dışı temsilcilikleri de verebilmektedirler. Yurt dışı temsilcilikleri de ilgili öğrencilerin dilekçelerini bakanlığımıza ulaştırmaktadırlar.

1416 sayılı Kanun kapsamında görevli iken aylıksız izin alarak yurt dışına gönderilenlere tebliğde de ifade edildiği üzere ilk defa bir göreve başlamadıkları hali hazırda zaten kamu kurumunda çalıştıklarından dolayı herhangi bir ödeme yapılmamaktadır. Ancak bursa başvuran öğrenciler aylıksız izinlerini bağlı buldukları kurumlardan aldıkları için sehven böyle bir ödeme yapılması halinde dahi yapılan ödeme geri istenebilir zaten böyle bir olay da hiç vuku bulmamıştır. Nitekim bu öğrenciler için yapılan uygulama ilgili mevzuat doğrultusunda yapılmaktadır.”

denilerek, yurt dışında öğrenimlerini tamamlayarak yurda dönen öğrencilerin 3 ay içerisinde bir göreve tayin edildiği, ilgili tebliğin hükmü gereği öğrencilere görev talep ettikleri tarih ile ilk defa göreve başlama tarihleri arasındaki süre için (90 günü aşmamak üzere) yurt dışı aylığın yarısı kadar ödeme yapıldığı, bu ödemenin burs kapsamında değil sadece ödül niteliğinde olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak bulgumuzda ifade edildiği üzere, 1416 sayılı Kanun’un 17 nci maddesine göre Milli Eğitim Bakanlığı her öğrencinin tahsilini tamamlamasından altı ay önce keyfiyeti ait olduğu makama bildirmekle; öğrenimini tamamlayıp yurda dönen öğrenci iki ay içinde taahhütname ile irtibatlı olduğu, bir başka deyişle mecburi hizmetle mükellef bulunduğu kuruma müracaat etmeye; ilgili kurum da yurda dönüşünü müteakip 2 ay içerisinde başvurması halinde öğrenciyi göreve başlatmakla yükümlüdür. Bu koşullarda işe başlatılmayan öğrencilere üç ay süreyle yurtdışı aylığının yarısı oranında ödemede bulunulması gerekmektedir.

Bu ödemenin Kanun'da yer alan; "Tahsilini ikmal ile avdet eden talebe iki ay zarfında taahhütname ile merbut olduğu makama müracaata mecburdur" hükmü gereği, "eğitimini tamamlayarak yurda dönme" ve "irtibatlı olduğu kuruma başvurma" koşullarının sağlanması üzerine atamanın gerçekleştirilememesi durumlarında yapılması gerektiği açıktır. Buna rağmen henüz yurda dönmemiş ve irtibatlı olduğu kuruma göreve başlama müracaatında bulunmamış; fiilen de yurtdışında bulunduğu için göreve başlama imkanı bulunmayan öğrencilerin Bakanlığın yurtdışı müşavirlik ya da ateşeliklerine verdikleri dilekçe üzerine bu ödemenin yapılması yasal düzenlemelerle bağdaşmadığından, bu uygulamanın sonlandırılması yerinde olacaktır.

BULGU 11: Yurtdışında Lisansüstü Eğitim Gören Öğrencilere Yapılan Ödemelerde Yasal İlke ve Sınırlamalara Uyulmaması

Yurtdışında eğitim gören öğrencilerin bazı giderlerinin yasal düzenlemelerle getirilen sınırlamalara uyulmaksızın ödendiği ve yasal dayanağı olmayan birtakım giderlerin de bütçeden karşılandığı görülmüştür.

1416 sayılı Kanununun 13 üncü maddesine göre öğrenci ödeneği, her yıl Milli Eğitim ve Hazine ve Maliye Bakanlıklarınca tespit edilecek aylık miktar ile zorunlu giderler toplamından oluşur. Bu Kanun gereği yayımlanan Türk Öğrencilerin Yabancı Ülkelerde Öğrenimleri Hakkında Yönetmelik (RG: 02.10.2014/29137) ve 1416 Sayılı Kanun ve Buna Bağlı Yönetmelik Uyarınca Yurt Dışında Lisans ve Lisansüstü Öğrenim Gören Öğrencilere Yapılacak Ödemeler Hakkında Tebliğ (RG: 05.06.2017/30087), öğrencilerin aylık ödenekleri ve zorunlu giderlerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Uygulamada bu düzenlemelerde yer alan sınırlamalara ya da ilke ve kurallara riayet edilmeksizin yapılan ödemelere ilişkin örnekler şu şekildedir:

a) Yasal düzenlemelerde belirli gider kalemleri için sınırlamalar getirildiği ya da koşullar öngörüldüğü halde, bazı ödemeler bu sınırlama ya da koşullara uyulmaksızın gerçekleştirilmektedir. Örneğin Tebliğde öğrencilere tez masrafı olarak tezin yazımı, ciltlenmesi, fotokopi ücreti, resim ve grafik harcamaları ile diğer zorunlu giderler için harcama belgesine dayandırılması şartıyla en fazla 1 aylık yurt dışı burs miktarı kadar ödeme yapılması öngörülmesine rağmen, daha yüksek tutarlarda ödeme yapılabilmektedir.

Keza yasal uzatma süreleri dahil resmi bursluluk süresini aşan dönemler için bazı öğrencilere yurtdışı bursu ve okul ücretinin ödendiği; benzer şekilde eğitimini tamamlayıp

yurda dönen öğrencilerin bir bölümüne yurtdışı bursunun bir süre daha ödenmeye devam edildiği görülmüştür. İlgili sisteme (Resmi Burslu Öğrenci Sistemi-REBUS) eğitimin süresinin fiili eğitim programına göre değil, maksimum süre şeklinde işlenmesi, daha erken bir tarihte eğitimini bitirerek yurda dönenlere (düzeltici müdahalede bulunulmadığı takdirde) sistemde tanımlanmış sürenin sonuna kadar burs ödenmesine yol açmaktadır. Örneğin 25 Eylül’de eğitime başlayan öğrencinin bitiş tarihi ilgili yılın 24 Eylül tarihi olarak sisteme tanımlanmakta, öğrenci Haziran ayında eğitimini tamamlayıp yurda dönse dahi Eylül ayı sonuna dek kendisine ödeme yapılmaya devam edilebilmektedir. Tebliğin “*Müşavirlik/ataşelikten veya Bakanlıktan izin almadan yurda dönen resmî burslu öğrencilerin bursları kesilir*” şeklindeki 7/16 ncı maddesi, ara dönemlerde dahi izinsiz yurda dönenlerin bursunun kesilmesini öngörmekte iken, eğitimini tamamlayarak yurda dönmüş ve uçak bedelini ibraz ederek bedelini almış kişiler için burs ödemesine devam edilmesi anlaşılır olmayıp, bunu önleyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

b) Yasal düzenlemelerde zorunlu gider kapsamında değerlendirilmeyen bazı giderlerin de karşılandığı görülmektedir. Örneğin yasal düzenlemelerde öngörülmediği halde, bazı öğrencilerin aile fertleri için sağlık sigorta poliçesi bedelleri ödenmiştir. Keza yasal dayanaktan yoksun ve zorunlu gider olarak değerlendirilemeyecek nitelikte olan, örneğin Rusya’da eğitim gören öğrenciler için makale yayımlama ya da makale basım ücreti, Almanya’da daha çok tez kontrol, tez düzeltme gibi işlemler için yaygın olarak ödemedede bulunulduğu gözlenmiştir.

Öte yandan Yönetmeliğin 16 ncı maddesine göre tez çalışması veya tezi ile ilgili alan çalışması yapmak üzere seminer, konferans veya bilimsel bir toplantıya katılmaları ya da sanat dallarında öğrenim görenlerin eğitim, konser, sergi, müze, opera ve benzeri bir sanatsal faaliyete gitmeleri öğrenim gördükleri eğitim kurumunca zorunlu görülen öğrencilere, en az iki ay önceden başvurmaları halinde yurt dışı temsilciliklerince izin verilebilir. Uygulamada öğrencinin öğrenim gördüğü eğitim kurumunun söz konusu etkinliklere katılımın zorunlu olduğuna dair beyanı ibraz edilmeksizin ya da sadece katılımın yararlı olacağına dair öğrencinin talebi üzerine verilen belgeye dayanılarak, öğrencilere çeşitli ülkelerdeki kongre, sempozyum gibi etkinliklerde sözlü sunum yapmak üzere izin verilmekte ve katılım, konaklama ve yol masrafları ödenmektedir. Örneğin İngiltere’de öğrenim gören öğrenci sözlü sunum yapmak üzere Singapur, Çin, Almanya gibi ülkelerdeki etkinliklere katılmakta; öğrenim gördüğü ülkedeki benzer etkinlikler için ise bu olanaktan yararlanmamaktadır. Bu tür etkinliklerde sözlü sunum yapmanın, tez hazırlığı ya da alan çalışması ile ilişkilendirilmesi güç olup, öğrenim

görülen eğitim kurumu tarafından da zorunluluğu belgelendirilmeyen bu tür giderlerin karşılanmaması gerektiği açıktır.

Tebliğe göre resmi burslu öğrencilerin girecekleri yabancı dil seviye tespit sınavları ile yetenek ve mesleki yeterlik sınavlarından en fazla dört adedinin bedeli ödenecek olup, Kanun'da yer alan ilke gereği bu hakların da zorunluluk ölçütüne uygun olarak kullanılması gerektiği açıktır. Ancak uygulamada bu hakların rasyonel kullanılmadığı, anlamsız sıklıklarla (örneğin aynı tür sınava bir gün ara ile girmek şeklinde) kullanıldığı; bazı öğrencilerin ise lisansüstü eğitimlerini tamamlama aşamasında bu haktan yararlanma yoluna gittiği, dolayısıyla üniversiteye kabul şartı olan bu sınavlara başka amaçlarla girenlerin giderlerinin de bütçeden karşılandığı görülmüştür. Sınav ödemelerinin zorunlu hallerde münhasır kılınması için ilk sınavın ve bu sınavda başarılı olunamadığı takdirde üniversiteye kabulü sağlayan nihai sınavın ücretinin ödenmesi ile yetinilmesi; seviye tespit sınavı ile birlikte mesleki yeterlik ya da yetenek sınavının da zorunlu olduğu hallerde bu hakkın her bir sınav türü için ayrı ayrı (en çok dört kez) düzenlenmesi yoluna gidilebilir.

c) Eğitimlerini tamamlayamadığı için geri çağırılması ve hakkında tazminat süreci başlatılması gereken öğrencilerin giderlerinin ödenmeye devam edilmesinin de yasal düzenlemelerle bağdaşmadığı değerlendirilmektedir. 1416 sayılı Kanuna göre hastalık veya herhangi meşru ve olağanüstü bir durum söz konusu olmadıkça, öğrencinin eğitim planında gösterilen sürede eğitimini bitirmemesi, o öğrencinin geriye çağırılmasını gerektirir ve geriye çağırılanlar eğitim masraflarını faiziyle birlikte ödemeye mecburdur. Anılan Tebliğ de, haklarında tazminat kovuşturması kararı alınanlara herhangi bir ödeme yapılmayacağına hükmetmektedir. Ancak uygulamada, örneğin doktora öğrenimini, 2 kez burslu 2 kez de burssuz olmak üzere verilen iki yıla yakın ilave süre içerisinde dahi tamamlayamadığı halde geri çağırılmayan öğrenciye, geri çağırılması gereken tarihten çok daha sonraki dönüşüne ilişkin uçak bileti ödenebilmektedir. Sonrasında sağlık raporu beyan ederek tazminat ödemekten de muaf tutulan bu durumdaki öğrenciler hakkında yasal olarak yapılması gereken izlemenin yapılmaması, bütçe üzerinde ilave yük oluşturduğu gibi, uygulanan programın ve ülkemizin itibarını da olumsuz etkileme potansiyeli taşımaktadır.

Bu ve benzeri uygulamalar nedeniyle yurtdışı lisansüstü eğitime ayrılan ödeneklerin kullanımında yasal düzenlemelerle birlikte eşitlik ve adalet ilkelerine gereği gibi riayet edilmediği ve yurtdışı eğitimine tahsis edilen kaynakların yeterince verimli ve etkin kullanılmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Öğrencilere tez masrafı olarak tezin yazımı, ciltlenmesi, fotokopi ücreti, resim ve grafik harcamaları ile diğer zorunlu giderleri için harcama belgesine dayandırılması şartıyla en fazla 1 aylık yurt dışı burs miktarı kadar ödeme yapılması öngörülmesine rağmen daha yüksek tutarda ödeme yapıldığı, bazı öğrencilerin aile fertleri için sağlık sigorta poliçeleri ödendiği, bazı ülkelerde makale yayımlama, makale basım ücreti, tez kontrol ve tez düzeltme gibi işlemler için ödeme yapıldığı, resmî burslu öğrencilerin girecekleri yabancı dil seviye tespit sınavları ile yetenek ve mesleki yeterlilik sınavlarında en fazla 4 adedinin bedeli ödenecek olmasının rasyonel kullanılmadığı, birer gün arayla yabancı dil sınavlarına girildiği ve ödeme yapıldığı konuları ile ilgili olarak,

Ödemeler Tebliğinin 9 uncu maddesinde belirtilen öğrencilerin teziyle ilgili tez çalışmalarının gerektirdiği malzeme giderlerinin en çok 1 aylık burs miktarı kadar olan kısmı ödenmektedir. Müşavirlik/ateşelik olmayan ülkelerdeki öğrencilerin ödemeleri Bakanlığımız tarafından Resmi Burslu Öğrenci (REBUS) sistemine işlenerek ödendiğinden takibi yapılmakta ve bu miktara azami derecede dikkat edilmektedir.

Yurt dışı müşavirlik/ateşelik olan ülkelerdeki tez masraf ödemeleri, sağlık sigortası ödemesi, makale basım ücreti ödemelerinde tebliğde belirtilen hükümlere zaman zaman uyulmadığı Bakanlığımızca tespit edildiğinde müşavirlikler uyarılmaktadırlar. İlgili mahsup evrakları incelenme aşamasında kontrolü yapıp hata var ise Müşavirliklere ilgili fatura iade edilmektedir. REBUS sisteminden kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi ve iyileştirilmesi için planlama yapılmaktadır. REBUS sisteminde yapılacak değişikliklerle, ödenecek fatura girişleri müşavirlikler tarafından REBUS sistemine işlenecek, ilgili birim amirlerinin onayından sonra ödenekler müşavirliklerin hesabına aktarılacak ve bu sayede faturaların takibi bakanlığımız tarafından daha kolay yapılacaktır. Ayrıca yurtdışında sistemin tanıtılması ve ödemeler tebliğinin uygulaması ile ilgili eğitim müşavirliklerine bilgilendirme toplantılarının yapılması planlanmakta olup bu sayede hataların en aza indirilmesi düşünülmektedir.

1416 sayılı Kanun kapsamında yurt dışına gönderilen öğrenciler bir an önce yurt dışı eğitimlerine başlamak ve üniversitelerin kabul şartlarını yerine getirmek için yabancı dil sınavını geçmek istemektedirler. Yurtdışı üniversiteleri öğrencilere kabul belgesi gönderirken dil yeterliliği ve okul ücretleri için belli bir süre şartı koymaktadırlar. Ekte sunulan öğrencide görüldüğü üzere öğrenci 5 gün arayla IELTS sınavına girmiş ve 2. girişinde başarılı olmuştur. Öğrencilerin hak kaybına uğramaması ve biran önce eğitimine başlaması, aynı zamanda eğitimini uzatmaması adına bu ödemeler tebliğ gereği ödenmektedir. Aynı zamanda Ödemeler

Tebliğ gereği öğrencilerin girebileceği yabancı dil sınavı 4 ile sınırlandırıldığından başarısızlık halinde öğrenci tekrar sınava girdiğinde ödemesini kendisi yapmaktadır.

2015 yılında aktif bir şekilde kullanılmaya başlanan Resmi Burslu Öğrenci Sistemi (REBUS) kurgulanırken aylık burs hesaplamalarında öğrencilerimizin öğrenim göreceği süreler dikkate alınmıştır. Diğer bir deyişle bursun hesaplandığı ay öğrencimizin burs alabilmesi için REBUS'ta fiilen öğrenim gören bir öğrenci olarak görünmesi gerekmektedir.

Öğrencilerimiz, yurt dışında öğrenim görmeyi planladıkları yükseköğretim kurumlarından almış oldukları kabul belgeleri ile birlikte ilgili diğer belgeleri REBUS'a yükledikten ve bunlar Genel Müdürlüğümüzce onaylandıktan sonra öğrencilerimiz, öğrenim göreceği ülke için öngörülen süre kadar burslandırılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri (A.B.D.)'nde doktora öğrenimi görmesi planlanan bir öğrencimizin doktora kabul belgesi onaylanmışsa bu öğrenciye REBUS dört yıl boyunca burs ödemektedir. Örneğin A.B.D.'de Eylül 2018 tarihinde doktora öğrenimine başlayan bir öğrenciye Eylül 2022 tarihine kadar burs ödemesi gerçekleştirilir. Aylık burslar, öğrencilerimize ödenmek üzere ilgili müşavirlik/ataşeliğin hesaplarına aktarılırken bir sonraki ayın bursu yaklaşık on beş gün önce hesaplanır. Örneğin Haziran ayı bursu Mayıs ayının ortalarında hesaplanıp ilgili müşavirlik/ataşeliğin hesabına gönderilir. Şayet müşavir/ataşeliklerimizin rutin olarak mutad aralıklarla öğrencimizden istenilen bilgi ve belgeler neticesinde öğrencimizin öğrenimine fiilen devam etmediği tespit edilmişse REBUS'ta gerekli güncellemeler yapılarak o öğrencimize ait bursların yersiz ödenmesinin önüne geçilir. Ancak mezuniyeti hak etmiş olmalarına rağmen lisansüstü öğrenim görülen yükseköğretim kurumunun bürokratik prosedürleri nedeniyle mezuniyet belgesi eline geç ulaşan öğrencilerimize, o süreler için REBUS tarafından burs hesaplanır. Bu tür gecikmeler maalesef zaman zaman görülmektedir ve bu durum ilgili yükseköğretim kurumlarının iç işleyişinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte eline geç ulaşan mezuniyet belgesi ile birlikte görev talebinde bulunan öğrencimiz, kendisine yersiz ödenen bursları Bakanlığımız Saymanlık hesabına iade etmeden mecburi hizmet kapsamında atama işlemi yapılmamaktadır. Sonuç itibari ile yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarının iç işleyişinden kaynaklanan nedenlerden dolayı yersiz ödenen burslar olsa da bunlar ilgili öğrenciden tahsil edilmekte ve kamu zararının önüne geçilmektedir.

Öğrencilerimizin kullanabilecekleri izinlerle ilgili ilgi yönetmeliğin 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasında “*Resmî burslu öğrenciler, iki aya kadar olan dönem tatillerinde, öğrenim yerinden ayrılmak istedikleri takdirde Bakanlığa ya da adına öğrenim görülen kurum veya*

kuruluşa bildirilmek üzere yurt dışı temsilciliklerine yazılı olarak bilgi vermek zorundadır. Ancak bunun dışında iki ayı geçen her türlü izin, süresi ve amacı ne olursa olsun, yurt dışı temsilciliğinin teklifi üzerine Bakanlıkça ya da adına öğrenim görülen kurum veya kuruluşça verilebilir.” denmektedir. Aynı yönetmeliğin 25 inci maddesinde “*İzin almadan, bulunduğu ülkedeki resmî ve hafta sonu tatilleri ile akademik tatiller haricinde, öğrenim yerinden ayrılan resmî burslu öğrencilerin izinsiz oldukları süre zarfında bursları kesilir”*. denmektedir. İlgili tebliğin 7 nci maddesinin onaltıncı fıkrasında “*Müşavirlik/ataşelikten veya Bakanlıktan izin almadan yurda dönen resmî burslu öğrencilerin bursları kesilir.”* denmektedir. Bu kapsamda yurt dışı temsilciliklerimiz tarafından yurt dışında öğrenim gören öğrencilerimizden dönemler halinde yurda giriş çıkış yapıp yapmadıklarını gösteren belgeler istenmektedir. Böylece izinsiz bir şekilde öğrenim yerinden ayrıldığı tespit edilen öğrencilerimizin bursları ilgili mevzuat uyarınca kesilmektedir.

İlgi Yönetmeliğin 16 ncı maddesi ile ilgili Tebliğin 9 uncu maddesinin birinci fıkrası gereği yalnızca seminer, konferans gibi faaliyetlere gitmeleri öğrenim gördükleri eğitim kurumunca zorunlu görülen öğrencilere ve en az iki ay önceden başvurmaları halinde yurt dışı temsilciliklerince izin verilmekte ve izin verilen öğrencilerin durumları Bakanlığa bildirilmektedir. Yine ilgili Tebliğin 12 nci maddesinin 13 üncü fıkrasında ise bu etkinliklere katılan öğrencilere yapılacak ödemeler ile ilgili hükümler şu şekilde ifade edilmiştir:

“Tezi ile ilgili alan çalışması görmek üzere seminer, konferans, toplantıya katılmak isteyenler ile sanat dallarında öğrenim gören resmî burslu öğrencilerden konser, sergi, müze, operaya gitmek isteyenlerin en az iki ay önceden müşavirlik/ataşeliğe başvurmaları ve öğrenim durumunun uygun görülmesi, temsilcilik tarafından Bakanlığa bilgi verilmesi kaydıyla varsa gidiş-dönüş uçak, otobüs, tren gibi ulaşım araçlarına ilişkin yol ücreti, katılım veya giriş ücretleri ile öğrenim gördüğü ülkenin yurt dışı aylık burs miktarının %5’i kadar konaklama ücreti fatura ibraz etmeleri kaydıyla adına öğrenim gördükleri müşavirlik/ataşelik/Bakanlık/kurum tarafından ödenir. Ancak, öğrencinin öğrenim süresi boyunca katıldığı toplam dört seminer, konferans veya toplantı için ödeme yapılır. Sanat dalında öğrenim gören öğrenciler için alanıyla ilgili yılda toplam altı konser veya opera bileti ücreti ödenir. Bu fıkra hükümlerine uygun olarak başka bir ülkeye gitmesine izin verilen öğrencilerin, acil haller kapsamına giren hastalık veya kazalar neticesinde görecekları ve sağlık sigortası veya mahalli ödeme yerlerince karşılanmayan tedavilerine ilişkin giderler Bakanlık/kurumca karşılanır. Öğrencilerin yapılan çalışmaları katılım belgeleri ile birlikte belgelendirmesi zorunludur. Belgelendirilmeyen ya da yurt dışı temsilciliğince onaylanmayan

çalışmalar için herhangi bir ödeme yapılmaz. Bu durumdaki öğrenciler kendilerine ödeme yapılmış olsa bile yapılan harcamaları geri ödemekle yükümlüdürler. Müşavirlik/ataşelik bulunmayan veya müşavirlik/ataşelik tarafından ödeme imkânı bulunmayan ülkelerdeki öğrencilerin bu kapsamdaki harcamaları Bakanlık ya da adına öğrenim görülen kurumlarca karşılanır.”

Mevzuatın bu hükümlerine göre resmî burslu öğrencilerden tez çalışması veya tezi ile ilgili alan çalışması yapmak üzere etkinliğe katılan öğrencilerin onayı yurt dışı temsilciliklerince verilmektedir.

Ayrıca son yıllarda yaşanan kur artışı nedeniyle resmî burslu öğrencilerin bu tür talepleri, masrafları öğrencilerin kendileri ya da öğrenim gördükleri üniversite tarafından karşılanması halinde kabul edilmekte olup bunun dışındaki talepler yurt dışı temsilciliklerince reddedilmektedir. Bu kararlar neticesinde bu faaliyetlere ayrılan harcamaların bütçeye oranı %1.00'in (bir) altına düşürülmüştür.

Eğitimlerini tamamlayamayıp geri çağrılan ve hakkında tazminat işlemleri başlatılan öğrencilere uçak bileti dışında herhangi bir ödeme yapılması mümkün değildir. Uçak bileti ödenmesi hususu ise İlgi Tebliğin 5 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında açıkça belirtilen “*Hangi nedenlerle olursa olsun öğrencilikle ilişkisi kesilen veya öğrenimlerini tamamlamadan yurda kesin dönüş yapacak resmî burslu öğrencilere Türkiye’ye dönebilmeleri için istemeleri hâlinde müşavirlik/ataşelik onayı ile uçak bileti temin edilir ve ücreti müşavirlik/ataşelik adına açılan avans/krediden; kurum öğrencilerinin ücreti ise bağlı olduğu kurumca ödenir.*” hükmü gereği yapılmaktadır. Sosyal bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti devleti hangi nedenle olursa olsun yurt dışında bulunan öğrencisini, bir defaya mahsus olmak üzere uçak biletini karşılayarak, ülkemize getirme sorumluluğunu üstlenmiştir. Ayrıca bu masraf ilk etapta devletimizin bütçesinden karşılanmakla birlikte daha sonra tazminat sürecinin başlatılması ile birlikte öğrencinin kendisinden yasal faizleri ile birlikte talep edilmektedir.

Tazminat süreci başlatılan öğrencilerin sağlık raporu beyan etmesi halinde tazminat ödemekten muaf tutulması hususu ise 2016 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek olarak yapılan çalışmalar neticesinde 1416 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklik ile uygulanmaktadır. Bu madde; “...*Yurt dışına gönderilenlerden ruh veya beden sağlığının öğrenimini sürdürmesine imkân tanınmaması durumu, eğitim ve araştırma hastaneleri veya üniversite hastanelerinden alınacak sağlık kurulu raporu ve bu hususla ilgili*

olarak Millî Eğitim Bakanlığınca istenen diğer destekleyici belgeler ile tespit edilenlerin öğrencilikle ilişkisi kesilir. Bu kişilerden tahsil masrafı istenmez ve bu kişiler mecburi hizmetle yükümlü tutulmaz.” hükmü gereği sadece eğitim ve araştırma hastaneleri veya üniversite hastanelerinden alınacak sağlık kurulu raporu ve bu hususla ilgili olarak Millî Eğitim Bakanlığınca istenen diğer destekleyici belgeler ile tespit edilme şartını sağlayan öğrencilerden masraf istenmemekte olup bunun dışındaki öğrencilerin durumları sağlık kurul raporu ve diğer destekleyici belgeler ile desteklenmedikçe öğrencilerin masraflarının affedilmesi mümkün olmamaktadır. Kanun kapsamında bugüne kadar yaklaşık 20.000 öğrencinin bu burstan yararlandığı göz önüne alındığında bu madde kapsamında borçları affedilen öğrenci sayısı yalnızca 11’dir. Bu da, oransal olarak bakıldığında, yalnızca %0,05’e (on binde beşe) tekabül etmektedir. Ayrıca bu durumda Bakanlığımız sadece açık bir şekilde belirtilen Kanun hükümlerini uygulamaktadır.

Kanunun ilgili maddesinde belirtilen sağlık kurulu raporuna ek olarak “*Millî Eğitim Bakanlığınca istenen diğer destekleyici belgeler*” ise ilgi Yönetmelikte yaptığımız çalışma ile oldukça ağır şartlara bağlanmış olup Hazine ve Maliye Bakanlığı başta olmak üzere ilgili kamu kurumlarından görüş toplama süreci tamamlanan taslağın kısa süre içerisinde Sayıştay Başkanlığı’na gönderilmesi planlanmaktadır.”

denilmektedir.

Sonuç olarak yurtdışında lisansüstü öğrenim gören öğrencilerin giderlerinin yurtdışı müşavirlik ve atışelikler tarafından ödenmesi sırasında yasal ilke ve sınırlamalara riayet edilmemesi yönündeki uygulamaların, müşavirlik ya da atışeliklerin farklı yaklaşımlarından ya da kontrol sürecini etkin işletmemelerinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Resmi Burslu Öğrenci Sistemi (REBUS) modülü aracılığıyla tüm ödemelerin merkezdeki birimlerce kontrolünün sağlanmasına yönelik çalışmaların tamamlanarak hayata geçirilmesinin, ödemelerde hukuka uygunluğu ve standardizasyonu artıracak değerlendirilmektedir.

Öğrencilerin mezuniyet tarihlerinden sonraki dönemler için yapılan burs ödemelerinin, mezuniyet tarihlerinin çeşitli nedenlerle zamanlı olarak REBUS’a işlenememesi nedeniyle gerçekleştiği ifade edilmektedir. Bu konuda öğrencilerin mezuniyet bildirimlerini REBUS üzerinden zamanlı olarak yapmalarını ve aksi uygulamaların caydırılmasını sağlayacak önlemlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Mezuniyet belgesi ibrazı kadar, mezuniyet dolayısıyla yurda dönüş yapan ve ilgili belgeleri ibraz ederek dönüş yol ücretini talep eden öğrencilerin bu

bildirimlerinin ve benzeri kontrol araçlarının da sisteme entegre edilerek, mezuniyet ve/veya yurda dönüş tarihinden sonraki dönemler için burs ödenmesinin engellenmesi ve sistemin otokontrol mekanizmaları ile güçlendirilmesi yararlı olacaktır.

Sağlık nedenleri ile öğrenimini tamamlayamayanların tazminat ödemekten muaf tutulmasına ilişkin düzenlemenin keyfi kullanımına ilişkin mevcut risklerin ilave tedbirlerle ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmaların yerinde olduğu değerlendirilmektedir. muafiyet koşullarının ağırlaştırılması, bu olanağın keyfi kullanımına ilişkin mevcut riskleri azaltacaktır.

Bulgumuza konu diğer hususlarda da yasal düzenlemelerle getirilen koşullara ve sınırlamalara azami düzeyde riayet edilmesi için gerekli önlemlerin alınması önem taşımaktadır.

BULGU 12: Fiilen Ders Görevi Bulunmayan Öğretmenlere Çeşitli Gerekçelerle Ek Ders Ücreti Ödenmesi

İdari ya da benzeri nitelikteki görevlere atanan ya da bu görevleri ek görev olarak üstlenen ve fiilen ders görevi bulunmayan öğretmenlere maaşın bir unsuru gibi değerlendirilerek ek ders ücreti ödendiği görülmüştür.

439 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Yüksek ve Orta Dereceli Okullar Öğretmenleri ile İlkokul Öğretmenlerinin Haftalık Ders Saatleri ile Ek Ders Ücretleri Hakkında Kanun'un ek 1 inci maddesinde, Bakanlığa bağlı eğitim kurumlarında görev alan yönetici ve öğretmenlerin ders görevi ile ilgili hususların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 89 uncu maddesi hükümleri uyarınca düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı Kanunun 176 ncı maddesine göre de, bu Kanunun 89 uncu maddesi kapsamında kendilerine ders görevi verilen ve bu görevi fiilen yerine getiren Devlet memurlarına anılan görevleri karşılığında ek ders ücreti ödenebilmektedir.

657 sayılı Kanunun 89 uncu maddesinde, her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile üniversite ve akademi, okul, kurs veya yaygın eğitim yapan kurumlarda ve benzeri kuruluşlarda öğretmen ve öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer memurlara veyahut açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebileceği; ücretle okutulacak ders saatlerinin sayısı, ders görevi alacakların nitelikleri ve diğer hususların ilgili Bakanlığın teklifi ve Cumhurbaşkanı kararı ile tespit olunacağı ifade edilmiştir. Bu düzenlemelerle Bakanlığa bağlı okul ve kurumlarla benzeri diğer kuruluşlarda ücret ile ek ders

görevi verilebilmesi, öğretmen bulunmaması; ders ücreti verilebilmesi ise ek ders görevi verilmiş olması koşuluna bağlanmıştır.

Bu hükümler uyarınca Milli Eğitim Bakanlığının teklifi ve 01.12.2006 tarihli ve 2006/11350 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar'ın 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.”

hükmü yer almaktadır.

Kanun maddelerinde fiilen yapılması durumunda ödenecek ek ders ücreti bu Kararla, Bakan ve Valilik onayı ile “ilgili mevzuat uyarınca verilen” tüm görevleri içerecek, görevlendirildiği tarihte ders görevi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın göreve başladıkları tarihten itibaren başlatılacak ve yarıyıl ve yaz tatillerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ancak uygulamada, eğitim ve öğretim faaliyetleri kapsamında bulunmayan görevlendirmeler nedeniyle de tatil dönemleri dahil haftada 18 saat ders ücreti ödendiği görülmektedir.

Bu kapsamda;

- İş sağlığı ve güvenliği uzmanı olarak görevlendirilen ve bu görev dolayısıyla ek ödeme alan öğretmenlere;

- Doğrudan eğitim ve öğretimle ilgisi bulunmayan idari ve benzeri nitelikteki işlerle görevlendirilen ve herhangi bir ders görevi bulunmayan öğretmenlere;

- Çeşitli nedenlerle fiilen ders ya da başka bir görevi bulunmayıp, Bakanlık bünyesinde yer verilen kurumlarda görevlendirilen öğretmenlere yersiz olarak ek ders ücreti ödenmektedir.

İş güvenliği uzmanlığı görevini yürüten ve fiilen ders görevi bulunmayan öğretmenlere, 20.06.2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 8/7 nci maddesinde görev yaptığı her saat için 200 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarında ilave ödeme yapılması öngörülmüş olup, yaptıkları görev dolayısıyla bu kapsamda 80 saate kadar alınan ilave ödeme ile birlikte, ayrıca idari görev mahiyetinde haftada 18 saat ek ders ücreti ödenmesi mümkün değildir.

Öte yandan Devlet Personel Başkanlığının 10.06.2016 tarih ve 3535 sayılı görüş yazısında da belirtildiği üzere, İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, eğitim ve bilgilendirme ile çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinin ilgili mevzuata uygun olarak planlanması ve uygulanmasını iş güvenliği uzmanlarının görevleri arasında saymış olup, bu amaçla yürütülen ders görevinin 6331 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre yapılacak ilave ödeme kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla iş güvenliği uzmanlarının iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konularda verdikleri eğitimler için ayrıca 657 sayılı Kanunun 176 ncı maddesine göre ek ders ücreti ödenmesi de yasal olarak mümkün görünmemektedir.

Aynı şekilde doğrudan eğitim ve öğretim faaliyeti ile ilgisi olmayan, Bakanlık merkez teşkilatında yer alan birimlerde idari ya da teknik mahiyetteki işlerin yürütülmesinde görevlendirilen ve kadrosu akşam sanat okulunda bulunan öğretmenler ile öğretmenevi müdürleri ve yardımcılara, Bakanlık merkez teşkilatında Şube Müdürü vb. idari kadrolara vekalet ettirilen öğretmenlere, Bakanlık ya da Valilik onayı ile başka kurum ve kuruluşlara ait birimlerde görevlendirilen ve ders mahiyetinde ya da Bakanlığın hizmet alanı ile ilgili bir görev ifa etmeyen öğretmenlere anılan Karar hükmü dayanak gösterilerek, yarıyıl ve yaz tatilleri de dahil olmak üzere haftada 18 saat ders ücreti ödenmesinin yasal olmadığı değerlendirilmektedir.

Keza Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde yer verilen ya da “merkeze bağlı taşra teşkilatı” olarak vasıflandırılan, herhangi bir eğitim-öğretim faaliyeti, öğrencisi, dersliği, müfredatı vb. olmayan akşam sanat okullarına atanan, ancak herhangi bir görevi ya da maaş karşılığı vermekle yükümlü olduğu herhangi bir dersi dahi bulunmayan öğretmenlere de anılan Karar hükmü çerçevesinde ders ücreti ödenmesinin mümkün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Bu şekildeki uygulamalarla ek ders ücretinin adeta maaşın tamamlayıcı bir unsuru haline dönüştürülmesi; öğretmenlik kariyerinin gerektirdiği bir ödemenin bu kariyer ile ilgisi bulunmayan görevler için yapılması ve fiilen ders görevi yapma koşulu ortadan kaldırılarak

herhangi bir görev ifa etmeyenlerin de bu haktan yararlandırılması, yasal düzenlemeler ve meslek kariyerinin gerekleri ile uyuşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bulgumuzdaki “Çeşitli nedenlerle fiilen ders ya da başka bir görevi bulunmayıp, Bakanlık bünyesinde yer verilen kurumlarda görevlendirilen öğretmenlere yersiz olarak ek ders ücreti ödenmesi” hususu ile ilgili olarak Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Kararın 14 ve 16 ncı maddesi hükümlerine yer verilerek, gerek aralarında öğretmenevlerinin de bulunduğu akşam sanat okulu müdürlüklerinde görev yapan yönetici ve öğretmenlere, gerekse Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında geçici olarak görevlendirilen yönetici ve öğretmenlere yapılan ek ders ücreti ödemelerinin anılan Kararın belirtilen hükümleri gereğince yapıldığı ifade edilmiştir.

“İş sağlığı ve güvenliği uzmanı olarak görevlendirilen ve bu görev dolayısıyla ek ödeme alan öğretmenlere yersiz ek ders ücreti ödenmesi” hususu ile ilgili olarak; “Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğümüzün İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimi Daire Başkanlığınca 20/06/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 09/08/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 24/04/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 10/06/2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile bağlı yönetmelikler, tebliğ ve emirler ile ulusal/uluslararası standart ve direktifler doğrultusunda kamu yönetimi anlayışı içinde, 81 il ve 957 ilçede yaklaşık 1.180.000 çalışan ve 18 milyon öğrenciye hizmet sunacak; Bakanlığımıza özgü bir model ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlayan, kendi insan kaynaklarımızla herhangi bir ek mâli kaynak kullanımına ihtiyaç duyulmadan, sürekli izleme ve değerlendirme yapılarak, süreçlere acil müdahale edilebilmesine imkan tanıyan bir sistematik içinde hizmetler yürütülmektedir.” denilmiş ve devamında bu hizmetlerin kapsamı hakkında detaylı bilgiler sunulmuştur. Özetle öğretmenlere bu alanda verilen görevlerin söz konusu “*Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar*” çerçevesinde verildiği ileri sürülmektedir.

Söz konusu görevin anılan, Karar’ın 16/2’nci maddesine göre Ek Ders görevi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, asli görevinin yapılmış sayılan haller içinde değerlendirilerek, 18 saat ek ders görevinin yapılmış sayıldığı, öğretmen ve idarecilerin ilgili Karar’ın 16/2’nci maddesi haricinde görevlendirilmesinin de mümkün bulunmadığı ifade edilerek;

“Bakanlığımız merkez ve taşra teşkilatı birimlerinde eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfında yer alan personelin görevlendirilmesi; Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve

Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar'ın 16/2 nci maddesi çerçevesinde “görevli öğretmen” kapsamında yapılmaktadır. Bu itibarla eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı kapsamında Bakanlıkta görevli öğretmen olarak çalışan personele ödenen ek ders ücretinin ek ders görevi yapıldığı varsayılarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir. Ayrıca 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 8/7 nci maddesinde ise aynı personele asli görevlerinin yanında iş sağlığı ve güvenliği görevinin de verilebileceği açıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla bu iki durum; 6331 sayılı Kanun'un 8 inci maddesine göre ayrı, Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar'a göre ayrı değerlendirilmekte olup, 80 saate kadar ilave ödeme ile birlikte 18 saat ek ders ücreti ödemesi Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararı'na uygun olarak yukarıda ve ekte yer alan düzenlemelere göre yapılmaktadır.” denilmiştir.

Bulgumuzda yer alan; “...çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin ilgili mevzuata uygun olarak planlanması ve uygulanmasını iş güvenliği uzmanlarının görevleri arasında saymış olup, bu amaçla yürütülen ders görevinin, 6331 sayılı Kanun'un 8'nci maddesine göre yapılacak ilave ödeme kapsamında değerlendirilmesi...” hususunda ise Bakanlıkça 08/01/2016 tarihli ve 24301423-918-E.251760 sayılı yazıda; “...çalışanların her türlü İSG eğitimlerinin verildiği hizmet içi eğitim faaliyeti çalışma saatleri içinde ilgi (b) Kanun kapsamında verilmelidir. Bu durumda görevlendirilenlere hizmet içi eğitim-öğretim görevlisi ek ders ücreti ödemesi yapılmamalıdır.” şeklinde bir düzenleme getirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karara göre görevlendirildiği ve buna göre ek ders görevi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın haftada 18 saat ek ders ücreti ödenmesinin zorunluluk olduğu; söz konusu Karar hükümleri dışında öğretmenlere herhangi bir görev verilemeyeceği ifade edilmiş ise de, adından da anlaşılacağı üzere bu Karar öğretmen ve yöneticilerin ders ve ek ders saatlerine ilişkin bir düzenlemedir ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda düzenlenen bir görev için bu Karara göre uzman görevlendirilmesi söz konusu olamaz. Anılan Karar hükümleri çerçevesinde bir görevlendirme söz konusu ise, bu durumda sadece ek ders ücreti ödenerek, 6331 sayılı Kanun ile öngörülen ek ödemenin yapılmaması gerekirdi.

Uygulamada tüm kurumlarda olduğu gibi Milli Eğitim Bakanlığında da iş sağlığı ve güvenliği uzmanları 6331 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde görevlendirilmekte ve bu Kanun ile öngörülen ek ödemedен yararlanmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığında

görevlendirilenlere fiilen herhangi bir ders görevi olmadığı halde anılan Karar doğrultusunda ayrıca ek ders ücreti ödenmesi, bulgumuzda vurgulanan temel husus olan, söz konusu Karar hükmünün amacına ve yasal düzenlemelere aykırı işletildiği şeklindeki tespiti destekler niteliktedir. Zira Karar'a dayanak teşkil eden 657 sayılı Kanunun ilgili hükümleri, ders görevinin fiilen yapılması şartı ile ek ders ücreti ödenmesini mümkün kılmakta; fiilen yapılmayan ders görevi için herhangi bir ödeme öngörmemektedir. Karar'da yer alan genişletici ifadeler uygulamada daha da esnek kullanılarak, öğretmenlik dışındaki görevlendirmelerin büyük çoğunluğu için, fiilen ders görevi bulunmadığı halde ek ders ücreti ödenmesi yoluna gidilmektedir.

Öte yandan 6331 sayılı Kanun kendi içinde bir düzenleme getirdiğinden, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili fiilen verilen dersler dahi, Kanunda öngörülen ek ödemenin kapsamında değerlendirilmekte ve ders ücreti ödenmemektedir. Bakanlığın bu kapsamda verilen dersler için ücret ödenmemesi için bağlı birimlerine yazı yazmış olması yerinde olup, uygulamada buna aykırı uygulamaların sonlandırılması için gerekli takibin yapılması yararlı olacaktır.

6331 sayılı Kanun ile düzenlenen bir görev kapsamında fiilen yapılan dersler için dahi ücret ödenmezken, bu görevi yürütüyor olmaktan dolayı fiilen herhangi bir ders görevi ifa edilmediği halde haftada 18 saat ders ücreti ödenmesinin makul bir açıklamasının olamayacağı değerlendirilmektedir. Bakanlıkça Hazine ve Maliye Bakanlığından alınan görüş de bu doğrultuda olduğu halde, uygulamanın buna aykırı şekilde sürdürülmesi makul değildir.

Bulgumuzda yer verilen gerekçeler ve yasal düzenlemeler karşısında doğrudan eğitim ve öğretimle ilgisi bulunmayan idari ve benzeri nitelikteki işlerle görevlendirilen ve herhangi bir ders görevi bulunmayan öğretmenlere yersiz olarak ek ders ücreti ödenmesi yönündeki uygulamanın sonlandırılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

TABLO 1.1 BİLANÇO

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yıl : 2018			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2018		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2018	
1 DÖNEN VARLIKLAR		7.098.540.367,35		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		718.295.769,94	
10 HAZİR DEĞERLER		1.675.243.373,88		32 FAALİYET BORÇLARI		79.183.319,22	
100 KASA HESABI		193.122,71		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		62.869.518,45	
102 BANKA HESABI		71.109.598,34		323 BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI		267.984,55	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-11.740.544,46		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		16.045.816,22	
104 PROJE ÖZEL HESABI		1.616.558.768,55		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		375.689.016,62	
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-3.295.621,32		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		68.320.031,44	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		2.418.050,06		332 OKUL PANSİYONLARI HESABI		134.880.404,47	
12 FAALİYET ALACAKLARI		26.608.622,15		333 EMANETLER HESABI		172.488.580,71	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		107.808,96		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		110.791.447,22	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		55.705,44		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		78.571.563,91	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		26.445.107,75		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		32.219.825,66	
14 DİĞER ALACAKLAR		192.983.863,00		363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI		57,65	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		192.983.863,00		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		150.779.706,96	
15 STOKLAR		2.582.931.743,46		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		150.779.706,96	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		2.578.715.636,13		38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		682,43	
157 DİĞER STOKLAR HESABI		4.216.107,33		380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI		682,43	
16 ÖN ÖDEMELER		2.620.352.886,63		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.851.597,49	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		2.620.238.416,11		397 SAYIM FAZLALARI HESABI		1.851.597,49	
166 PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLE		114.470,52		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.044.491.794,18	
18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI		3.996,00		43 DİĞER BORÇLAR		609.947,89	
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI		3.996,00		430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		609.947,89	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		415.882,23		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		1.043.880.931,54	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI		415.882,23		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		1.043.880.931,54	
				48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		914,75	
				480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI		914,75	

TABLO 1.1 BİLANÇO

Kurum Kodu : 13.0		Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI		Yıl : 2018			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2018		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2018	
2 DURAN VARLIKLAR		3.294.170.285,86		5 ÖZ KAYNAKLAR		8.629.923.089,09	
22 FAALİYET ALACAKLARI		50.119.635,49		50 NET DEĞER		5.210.861.259,11	
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		50.119.635,49		500 NET DEĞER HESABI		5.210.861.259,11	
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		49.732.355,37		51 DEĞER HAREKETLERİ		351.937.781.495,92	
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		49.732.355,37		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		351.937.781.495,92	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		3.195.101.023,48		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		288.975.752,72	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		1.257.052.851,72		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		288.975.752,72	
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		35.494,40		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-256.831.571.401,30	
252 BİNALAR HESABI		1.659.845.694,80		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-256.831.571.401,30	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		892.337.323,16		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-91.976.124.017,36	
254 TAŞITLAR HESABI		101.684.920,52		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-91.976.124.017,36	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		9.812.504.946,68					
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-12.430.949.618,93					
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		1.896.644.911,13					
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI		5.944.500,00					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAKLAR HESABI		75.277.050,89					
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		31.809.787,39					
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-107.086.838,28					
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		-782.728,48					
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		1.294.618.438,46					
297 DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI		25.232,18					
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-1.295.426.399,12					
AKTİF TOPLAMI		10.392.710.653,21		PASİF TOPLAMI		10.392.710.653,21	
Bilanço Dipnotları :							
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		456.635.957,57					
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		456.635.957,57					
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI		22.207,07					
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI		22.207,07					
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		1.441.531.814,73					
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		1.441.531.814,73					
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		1.837.291.451,91					
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		1.837.291.451,91					
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI		344.445,72					
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI		344.445,72					

TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0 Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI				Yılı : 2018							
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		102.733.078.242,91	600			GELİRLER HESABI		12.485.824.451,73
630	01		Personel Giderleri		67.157.162.023,39	600	01		Vergi Gelirleri		7.371.331.184,03
630	01	01	Memurlar		59.451.375.648,61	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		6.534.978.389,53
630	01	02	Sözleşmeli Personel		3.320.712.548,42	600	01	02	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler		13.353,54
630	01	03	İşçiler		1.899.135.571,89	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		212.628.263,06
630	01	04	Geçici Personel		2.468.904.283,62	600	01	05	Damga Vergisi		623.442.579,71
630	01	05	Diğer Personel		17.033.970,85	600	01	06	Harçlar		229.491,82
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		10.409.707.003,36	600	01	09	Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler		39.106,37
630	02	01	Memurlar		8.997.373.265,82	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		137.210.055,95
630	02	02	Sözleşmeli Personel		491.762.976,80	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		2.791.625,25
630	02	03	İşçiler		371.384.214,60	600	03	02	Malları kullanma veya faaliyette bulunma izni ge		37.679,55
630	02	04	Geçici Personel		541.134.797,77	600	03	03	KIT ve Kamu Bankaları Gelirleri		872,69
630	02	05	Diğer Personel		171.403,32	600	03	04	Kurumlar Hasılatı		1.298.970,20
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		7.880.345,05	600	03	05	Kurumlar Karları		95.611.594,40
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		9.456.524.642,31	600	03	06	Kira Gelirleri		37.357.334,69
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		16.806.514,51	600	03	09	Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		111.979,17
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		1.564.274.926,24	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		2.626.192.963,69
630	03	03	Yolluklar		264.096.526,62	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar		1.866.620.946,56
630	03	04	Görev Giderleri		56.978.423,90	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		191.432,09
630	03	05	Hizmet Alımları		7.473.977.213,96	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		183.900.716,60
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		3.684.489,76	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		485.484.994,94
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		24.859.263,23	600	04	05	Proje Yardımları		25.897.557,28
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		50.301.543,97	600	04	06	Özel Gelirler		64.097.316,22
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri		1.545.740,12	600	05		Diğer Gelirler		1.977.590.227,51
630	05		Cari Transferler		2.777.930.381,93	600	05	01	Faiz Gelirleri		4.692.915,66
630	05	01	Görev Zararları		17,22	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		48.418.208,90
630	05	02	Hazine Yardımları		26.614,02	600	05	03	Para Cezaları		25.541.848,87
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		286.147.761,89	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		1.898.937.254,08
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler		2.361.549.628,86	600	06		Sermaye Gelirleri		0,01
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler		130.200.103,55	600	06	03	Menkul Kıymet ve Varlık Gelirleri		0,01
630	05	08	Gelirden Ayrılan Paylar		6.256,39	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		150.503.934,16
630	07		Sermaye Transferleri		5.458.288.116,27	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur		144.863.370,00
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri		5.433.630.310,39	600	11	03	Stokların Değerlenmesinden Oluşan Olumlu Farklar		2.336,42

TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0				Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI				Yılı : 2018															
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)				Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri				24.657.805,88	600	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Fark.				4.654.886,19								
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri				405.490.511,87	600	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri				983.341,55								
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku				397.113.152,30	600	15		Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri				3.299.392,13								
630	11	03	Stokların Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Farklar				132.985,58	600	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıklarından Kaynaklananlar				3.299.392,13								
630	11	04	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi				7.750,00	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel				219.696.694,25								
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri				8.236.623,99	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel				34.629.209,27								
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler				637.751.540,26	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel				2.321.295,96								
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan				624.206.310,29	600	25	03	Düz ve Den Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel				177.739,11								
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde				156.837,50	600	25	04	Sosyal Güv Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel				503.175,48								
630	12	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret				11.742.902,21	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel				182.065.274,43								
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid				1.645.490,26	610			İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI				1.728.870.226,18								
630	13		Amortisman Giderleri				1.981.420.490,74	610	00		İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI				87.031,62								
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri				1.932.623.882,36	610	00	00	İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI				87.031,62								
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle				4.668.044,23	610	01		Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay				1.721.355.951,35								
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri				44.128.564,15	610	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler				1.720.002.790,01								
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri				1.396.165.690,95	610	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri				380.113,33								
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri				116.939.342,02	610	01	05	Damga Vergisi				893.618,31								
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme				18.724.095,44	610	01	06	Harçlar				79.429,70								
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri				17.551.023,31	610	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay				534.890,60								
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar				442.478.658,47	610	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri				178.464,75								
630	14	05	Temizleme Ekipmanları				69.937.673,81	610	03	06	Kira Gelirleri				356.425,85								
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri				29.691.556,60	610	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin Ret				464.182,00								
630	14	07	Yiyecek				420.234.872,07	610	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar				317.979,29								
630	14	08	İçecek				21.360.630,41	610	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağ				105.000,00								
630	14	09	Canlı Hayvanlar				61.806,30	610	04	05	Proje Yardımları				1.449,54								
630	14	10	Zirai Maddeler				479.113,03	610	04	06	Özel Gelirler				39.753,17								
630	14	11	Yem				48.322,34	610	05		Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid				6.428.170,61								
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri				115.222.744,39	610	05	01	Faiz Gelirleri				26.821,39								
630	14	13	Yedek Parçalar				15.429.163,42	610	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar				1.443.190,59								
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri				300.404,58	610	05	03	Para Cezaları				620.240,76								
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar				4.396.589,27	610	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler				4.337.917,87								
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu				3.018.606,80																
630	14	17	Basıncı Ekipmanlar				758.936,37																
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler				119.532.152,32																

TABLO 1.2 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 13.0			Adı : MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI			Yılı : 2018											
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)			Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ			Cari Yıl (N)		
									NET GELİR TOPLAMI :			10.756.954.225,55					
630	15		Karşılık Giderleri			43.385.849,88											
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları			43.383.828,17											
630	15	05	4632 S.K. BES Devlet Katkısı Karşılıkları			2.021,71											
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler			2.610.927,80											
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler			216.200,62											
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler			2.394.727,18											
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid			24.823.119,60											
630	25	01	Genel BütKap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			24.315.160,29											
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			106.309,61											
630	25	03	Düz ve Den Kurumlara Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			225.850,99											
630	25	04	Sosyal Güvenik Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			17.464,00											
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid			158.334,75											
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler			2.588.371.314,22											
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler			2.588.371.314,22											
630	99		Diğer Giderler			393.446.630,33											
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler			393.446.630,33											
			GİDERLER TOPLAMI :			102.733.078.242,91											
GİDERLER TOPLAMI(A)			102.733.078.242,91														
GELİRLER TOPLAMI(B)			12.485.824.451,73														
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)			1.728.870.226,18			NET GELİR (D= B- C)			10.756.954.225,55			FAALİYET SONUCU D- A			-91.976.124.017,36		

EK 2: İZLEME

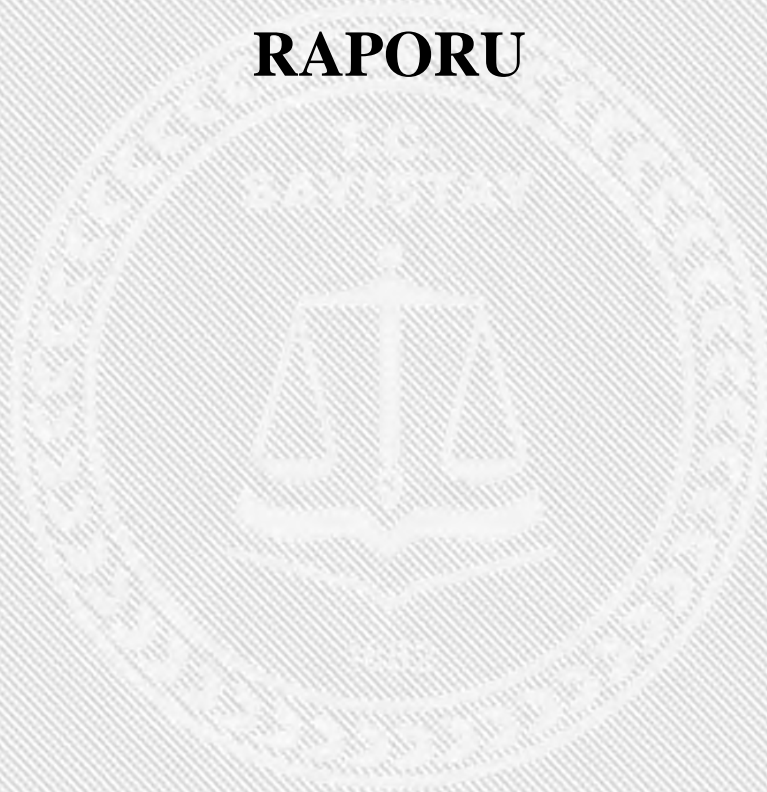
Önceki Yıl Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Avrupa Birliği ve Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklarla Yürütülmekte Olan Projelerin Kayıt, Takip ve Muhasebe İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Avrupa Birliği ve uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklarla yürütülen projelere ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi ve takip işlemleri konusunda alınan önlemler uygulamada çok büyük ölçüde etkili olduğu görülmüştür.
Öğretmen Görevlendirmelerinde Bölgesel Dengenin Sağlanmaması Nedeniyle Mevcut Kadroların Etkin Kullanılmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Öğretmen görevlendirmelerinde bölgesel dengesizliklerin giderilerek mevcut kadroların etkin kullanılması amacıyla yapılan çalışmalardan henüz yeterli sonuç alınmadığı tespit edilmiştir.
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	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Yasal dayanağı ve işlevi kalmayan bakanlık bünyesindeki akşam sanat okullarında görevli öğretmen sayısı önemli ölçüde azaltılmış olmakla birlikte, kalıcı bir çözümün

			henüz üretilmediği tespit edilmiştir.
Geçici Sürelerle Başka Kurumlarda Görevlendirilen ve Fiilen Ders Görevi Bulunmayan Öğretmenlere Ek Ders Ücreti Ödenmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguya konu uygulamalara 2018 yılı içerisinde büyük ölçüde son verildiği tespit edilmiştir.
Ön Mali Kontrole İlişkin Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ön mali kontrole tabi işlemlerin tümüyle, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ön mali kontrole tabi tutulduğu tespit edilmiştir.
Bakanlık Bütçesine Dahil Edilmesi Gereken Bazı Gelir ve Giderlerin Bakanlıkça Çıkarılan Yönetmelik, Yönerge ve Esaslara Dayanılarak Özel Hesaplar Şeklinde Yönetilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya konu özel hesapların önemli bir bölümü yeni oluşturulan il döner sermaye işletmelerinin hesaplarına aktarılmış; bütçe dışı diğer hesapların da kapatılarak bütçeye dahil edilmesi yönünde önemli gelişmeler sağlanmıştır. Ancak özel hesap uygulamasının tümünden ortadan kaldırılmadığı tespit edilmiştir.
Yatırım Projelerinde Kullanılmak Üzere Tahsis Edilen Sermaye Giderleri Ödeneklerinin Amacı Dışında Kullanılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yatırım projelerinde kullanılmak üzere tahsis edilen sermaye giderleri ödeneklerinin amacı dışında kullanılması uygulamalarına 2018 yılı içinde büyük

			ölçüde son verildiği tespit edilmiştir.
Muhasebe Birimi Dışında, Yetkisiz Kişiler Tarafından Bankalarda Hesap Açılması, Bu Hesaplarda İzlenen Gelir ve Giderlerin Bakanlığın Muhasebe Sistemine ve Yönetim Dönemi Hesabına Dahil Edilmemesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya konu uygulamaların sonlandırılması konusunda Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığınca kapsamlı bir çalışma başlatılmış ve bu hususta önemli mesafeler alınmış olmakla birlikte, söz konusu uygulamaların henüz tümüyle sonlandırılmadığı tespit edilmiştir.
Özel Okullara Yönelik Eğitim ve Öğretim Desteklerine İlişkin Kontrol ve İzlemenin Yetersiz Olması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Özel okullara yönelik eğitim ve öğretim desteklerine ilişkin uygulama Bakanlıkça sonlandırılması ile bulguda ifade edilen olumsuzluklar ortadan kalkmıştır.
Bakanlığın Farklı Birimlerindeki Ücret Ödemelerinde Gelir Vergisi Matrahlarının Birleştirilmesine Yönelik Bir Sistem Oluşturulmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya konu hususta kontrollerin artırıldığı ve aykırı uygulamaların büyük ölçüde sonlandırıldığı tespit edilmiştir. Ancak bulguda önerildiği şekilde kalıcı bir sistemin henüz oluşturulmadığı görülmüştür.
Taşınmazların Envanter ve Muhasebeleştirme İşlemlerinin Tamamlanmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınmazların envanterinin çıkarılması ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili çalışmalarda belirli düzeyde ilerleme

			kaydedilmiş olmakla birlikte, bu çalışmaların henüz tamamlanmadığı ve mali tablolarda tüm taşınmazlara ilişkin bilgilerin yer almadığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus yeniden bulgu konusu yapılmıştır (Denetim Görüşünün Dayanakları, Bulgu no: 1).
Mesleki ve Teknik Eğitim Yapan Okul Döner Sermaye İşletmelerinin Gayrisafi Hasılatının % 15'inin Genel Bütçeye Aktarılmasının Uygulamalı Mesleki ve Teknik Eğitimi olumsuz Etkilemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda yer verilen gerekçeler doğrultusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca söz konusu oran %15'ten %1'e düşürülmüştür.

**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMELERİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	85
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	88
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	89
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	89
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	90
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	90
7. EKLER	99

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Ders Aletleri Yapım Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarının İşletmenin Durumunu Tam Olarak Yansıtmaması

2. Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesinin Kuruluş Amacından Uzaklaşması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 30.11.2012 tarih ve 196124 sayılı bakan onayı ile 02.01.2013 tarihinden geçerli olmak üzere Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde “Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Çalışma Esasları”na göre faaliyetlerini yürütmektedir. Tabi olduğu başlıca mevzuat şunlardır:

- Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Çalışma Esasları
- Sınav Ücretlerine İlişkin Usul ve Esaslar (2012/2723 B.K.K.)
- Milli Eğitim Bakanlığı Ders Kitapları ve Eğitim Araçları Yönetmeliği
- Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim ve Kültür Yayınları Yönetmeliği

Döner sermaye işletmesinin görevi ise esas itibariyle Bakanlığın ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının talepleri doğrultusunda merkezi sistemle yürütülen resmi ve özel sınavlara ait iş ve işlemlerini doğrudan veya Bakanlığın diğer birimleri ile işbirliği halinde yapmak veya yaptırmaktır. Bunun haricinde örgün ve yaygın eğitim kurumlarının eğitim programları ihtiyaçlarının karşılanması, bu kurumların ve E-dönüşüm kapsamında Bakanlığın diğer birimlerinin bilgisayar donanım ve yazılım ihtiyaçlarının karşılanması, Bakanlığın etkinlik alanına ilişkin seminer ve danışmanlık ihtiyaçlarının karşılanması, açık öğretim kurumlarının ihtiyaç duyduğu öğrenci materyallerinin karşılanması, Bakanlığın kendi görev alanı çerçevesindeki alımların ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmetlerin satışı görevlerini yerine getirmektedir.

Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi

Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi 01.04.1933 tarih ve 2133 sayılı Devlet Kitapları Mütedavil Sermayesi Hakkında Kanun ile kurulmuştur. 26 Mayıs 2004 tarih ve 4114 sayılı Makam onayı ile, 1927 tarihinde kurulmuş olan Millî Eğitim Basımevi Müdürlüğü ile birleştirilmiştir. Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde hizmetine devam etmektedir.

Bakanlıkça bastırılmasına, dağıtılmasına karar verilen ilkökul, ortaokul, ortaöğretim ve mesleki öğretime ilişkin ders kitabı, öğretmen kılavuz kitabı, alıştırma kitapları ile diploma,

başarı belgesi, öğretmen not defteri vb. basılı evrakın, baskı iş ve işlemleri ile dağıtım ve satış hizmetlerini yürütmektedir.

Ders Aletleri Yapım Merkezi

Kuruluşun dayanağı 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanundur. 17.05.1961 tarih ve 6851 sayılı onayla kurulmuş, faaliyetlerinin döner sermaye ile yürütülmesini sağlayabilmek için 3423 Sayılı Kanun uyarınca "2. Akşam Sanat Okulu" adı altında okul statüsüne kavuşturulmuştur. Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmaktadır.

Görevi, Bakanlığa bağlı (okul öncesi, ilk, orta, lise ve dengi okul) müfredat programlarına uygun ders araçlarını üretmek ve dağıtmaktır. Döner sermaye kapsamında piyasadan gelen benzer nitelikteki üretim talepleri de karşılanmaktadır.

Mesleki ve Teknik Öğretim Okullarının Döner Sermaye İşletmeleri ve Diğer Döner Sermayeli İşletmeler

Bakanlığa bağlı mesleki ve teknik öğretim okulları, yaygın eğitim kapsamında halk eğitim merkezleri ve olgunlaşma enstitüleri, hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yürütüldüğü hizmetiçi eğitim enstitüleri, engellilerin mesleki eğitimleri kapsamında özel eğitim meslek liseleri, özel eğitim iş uygulama merkezleri ve özel eğitim mesleki eğitim merkezleri bünyesinde 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun kapsamında döner sermayeli işletmeler kurulmuştur.

Söz konusu döner sermayeli işletmeler öğrenci ve kursiyerlere mesleki alanlarda bilgi ve beceri kazandırmak, uygulama eğitimi ile tecrübelerini geliştirmek amacıyla her türlü hizmet ve mal üretiminde bulunmak ve onları çalışma hayatına hazırlamak görevini yerine getirmektedir. Piyasadan da faaliyet alanları ile ilgili iş almak suretiyle uygulama eğitimini desteklemektedirler.

İl Döner Sermaye İşletmeleri

652 Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kurulmuşlardır. 29.05.2013 tarih ve 28661 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Özel Motorlu Taşıt Sürücülerini Kursu Yönetmeliği ve Bakanlık tarafından çıkarılan Yönergeler doğrultusunda motorlu taşıt sürücülerini, iş makinası sürücülerini ve SRC belgesi sınavlarını yürütmektedirler.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde;

1- Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı 765 adet (Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi 738, Mesleki Eğitim Merkezi 27 adet),

2- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı 16 adet (Özel Eğitim Meslek Lisesi 1, Özel Eğitim İş Uygulama Merkezi 6, Özel Eğitim Mesleki Eğitim Merkezi 9 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 3 adet (MEB Döner Sermaye İşletmesi, Ders Aletleri Yapım Merkezi, Devlet Kitapları Döner Sermaye Müdürlüğü),

5- Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğüne bağlı 78 adet (Halk Eğitim Merkezi ve Akşam Sanat Okulu 62, Olgunlaşma Enstitüsü 16 adet),

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

olmak üzere toplam 947 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Bakanlığa bağlı tüm döner sermayeli işletmelerin tahsis edilen toplam sermaye tutarı 111.134.348,20 TL olup, bu işletmelerin konsolide edilmiş 2018 mali yılı toplam ciroları 1.403.385.003,99 TL, toplam kârları ise 128.388.837,48 TL'dir. Mevcut olan 947 döner sermaye işletmesinden 836 tanesi kâr etmiş olup karları toplamı 155.778.785,70 TL'dir. Zarar eden işletme sayısı ise 42 olup toplam zararları 278.770,43 TL'dir. 70 adet döner sermaye işletmesinin ise 2018 yılında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

1.4. 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. Bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren döner sermaye işletmelerinde, Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) Muhasebe programı kullanılmaktadır.

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 bunlarla birlikte Usul ve Esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir Tablosu,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,

Bakanlık bünyesinde yer alan tüm döner sermaye işletmelerine ait, DMİS tarafından üretilen konsolide mizan, gelir tablosu ve bilanço da denetime sunulmuştur.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinin 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki (konsolide) mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ders Aletleri Yapım Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarının İşletmenin Durumunu Tam Olarak Yansıtması

Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde istihdam edilen 243 personelden 134'üne yapılan üretim teşvik primi dışındaki ödemelerin (ücret, aylık, ikramiye, ek ders vs.) genel bütçeden karşılanması nedeniyle dönem sonu mali tablolarının işletmenin faaliyet sonuçlarını ve mali durumunu gerçekçi bir şekilde yansıtmadığı görülmüştür.

DAYM Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde 46'sı memur ve 197'si işçi olmak üzere toplam 243 personel istihdam edilmektedir. Bu personelin tamamı döner sermaye kapsamında yürütülen faaliyetlerde görevlendirilmiş olup, bunun dışında herhangi bir görevleri bulunmamaktadır. Ancak işletme maliyetleri arasında bu personelden sadece 109 işçiye yapılan ödemeler yer almakta; geriye kalan ve toplam personelin %53'üne tekabül eden 134 adet (46 memur ve 88 işçi) personelin giderleri ise Bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde yer verilen ve merkeze bağlı taşra teşkilatı olarak vasıflandırılan 2. Akşam Sanat Okulu bütçesinden karşılanmaktadır.

2018 yılı mali tablolarına göre DAYM Döner Sermaye İşletmesinin yıllık hasılatı 47.744.722 TL olup, bu hasılat karşılığında 13.626.017 TL (2.256.877 TL'si faiz geliri) dönem net karı elde etmiştir. Buna karşılık döner sermaye faaliyetlerinde görevli 134 personel için 2. Akşam Sanat Okulunun katlandığı maliyet ise 10.103.439 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu maliyetin gerçekte ait olduğu DAYM Döner Sermaye İşletmesi mali tablolarında yer alması durumunda, gelir tablosu önemli ölçüde değişecek ve dönem net karı 3.522.578 TL olarak gerçekleşecektir (%74 azalacaktır).

Bakanlığın merkez teşkilatında yer verilen akşam sanat okullarının yasal dayanağının ve fiili bir işlevinin kalmadığı; bu okulların herhangi bir dersliği, öğrencisi, sanat dallarına ya da başka alanlara ilişkin bir müfredatı, akşam ya da başka vakitlerde yürütülen bir ders programının bulunmadığı bilinmektedir. Bu okullardan biri olan 2. Akşam Sanat Okulunun da DAYM Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde yürütülenler dışında herhangi bir faaliyeti söz konusu değildir. Esasen bütçesel anlamda iki ayrı birim olarak değerlendirilmekle birlikte 2. Akşam Sanat Okulu (genel bütçeli) ve DAYM (döner sermaye işletmesi) uygulamada ve gerçekte tek bir birimdir. Her iki birimin de idarecisi ve harcama yetkilisi aynı kişidir.

Mali tablo ilkelerine göre gelir tablosunun satışlar ve gelirlerle birlikte satışların maliyetini, giderleri ve kar/zarar durumunu gerçeğe uygun olarak göstermesi gerekmektedir. Bu ilkelere göre bütün satışlar, gelir ve kârlar ile maliyet, gider ve zararlar brüt tutarları üzerinden gösterilir ve hiç bir satış, gelir ve kâr kalemi bir maliyet, gider ve zarar kalemi ile tamamen veya kısmen karşılaştırılmak suretiyle gelir tablosu kapsamından çıkarılamaz.

İşletme açısından, dönem net karı ile işletme faaliyetlerinde görevlendirilen personele ödenecek üretim teşvik primi tutarları arasında doğrudan bir ilişki bulunmakta, dolayısıyla sadece işletme faaliyetlerinde görev üstlenen personel için katlanılan maliyetlerin genel bütçeye yüklenmesi, net kar tutarının ve bununla bağlantılı olarak ödenecek primlerin gerçeğe aykırı olarak yüksek hesaplanmasına sebebiyet vermektedir. Zira DAYM Döner Sermaye İşletmesi, 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanununun 1 inci maddesi olan; *“işletme faaliyetlerinden elde edilecek kârın en çok üçte biri, bu kârın gerçekleşmesini sağlayan personele katkıları oranında üretimi teşvik primi olarak dağıtılır”* hükmü gereği personeline ödeme yapmaktadır.

DAYM Döner Sermaye İşletmesi 2019 yılı Ocak ayı içerisinde mezkûr kanun hükmü uyarınca 3.789.713 TL’yi (faiz dışı dönem karının üçte biri) 2018 yılı üretim teşvik primi olarak personeline (2. Akşam Sanat okulu ve Döner Sermaye İşletmesi personeline) dağıtmıştır. Oysa 2. Akşam Sanat Okulu personelinin giderleri, bir başka ifade ile döner sermaye faaliyetlerinin genel bütçe kaynakları ile finanse edilen kısmı hesaba katıldığında, işletmenin faiz dışı dönem net karının 1.265.701 TL olarak gerçekleşmesi gerektiği anlaşılacaktır. Bu dönem net karı üzerinden dağıtılabilecek en yüksek üretim teşvik primi tutarının da 421.900 TL (faiz dışı dönem karının en çok üçte biri) olması gerekecektir. Dolayısıyla işletme gelir tablosunda üretim teşvik primi kaynaklı giderlerin olması gerekenden 3.367.812 TL fazla olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması, DAYM Döner Sermaye İşletmesinin tüm gelir ve giderlerinin tam ve gerçek değerleri ile mali tablolarında yer almasının sağlanması ve personele yapılan üretim teşvik priminin gerçek net kar tutarı üzerinden gerçekleştirilerek kamu zararına sebebiyet verilmemesi için hiçbir işlevi ve yasal dayanağı kalmayan 2. Akşam Sanat Okulu'na son verilerek tüm personelinin Döner Sermaye İşletmesine aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, döner sermaye işletmesinin mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini temin etmek amacıyla işletme faaliyetlerine ilişkin tüm gider unsurlarının işletmenin mali tablolarında yer almasını ve üretim teşvik priminin gerçek değerler üzerinden dağıtılmasını sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü, okul öncesi eğitimden üniversite seviyesine kadar her kademedeki okulun ders araç, gereçleri ile laboratuvar ve deney malzemelerinin araştırma, geliştirme, üretim ve dağıtım hizmetlerini yürütmektedir.

Görme engelli öğrencilerin eğitiminde kullanılmakta olan ders kitaplarının Braille alfabesine çevirisi ve baskı, dağıtım işi yapılmaktadır. Ayrıca 2018 yılından itibaren Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile yapılan çalışmalar neticesinde “*Özel Öğretim Materyalleri*” üretimine de başlanmıştır.

Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü döner sermaye işletme faaliyetlerinden elde edilen kârın üçte biri 3423 sayılı Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun ve Millî Eğitim Bakanlığı Döner Sermaye İşletmelerinde Üretimi Teşvik Primi Dağıtım, Parça Başı Üretim, Atölye ve Tesislerin Özel Sektörle İşbirliği Yapılarak İşletilmesi Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, döner sermaye faaliyetlerine katkıda bulunan tüm personele üretimi teşvik primi olarak dağıtılmaktadır.

3423 sayılı Kanun'un 2 nci maddesinin 4 üncü fıkrasının; “(28.12.1982-2768/1 md.) *Ankara II'nci Akşam Sanat Okulunun (Ders Aletleri Yapım Merkezi) döner sermaye işletmesinin sermayesi (500.000.000) beşyüz milyon liradır. Bu sermayenin (200.000.000) ikiyüz milyon lirası Genel Bütçeden, kalan (300.000.000) üçyüzmilyon lirası ise her yıl sonunda elde edilecek döner sermaye kârından karşılanır.*” hükmü doğrultusunda Müdürlüğümüzün sermayesinin bir kısmı Genel Bütçeden, kalan kısmı ise her yıl sonunda elde edilecek döner

sermaye kârından karşılanmaktadır.

Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğüne tahsis edilen işçi ve memur kadroları, Bakanlığımız teklifi üzerine Hazine ve Maliye Bakanlığınca gerçekleştirilmektedir. Sayıştay Raporunda yer alan; “*tüm personelin Döner Sermaye İşletmesine aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.*” ifadesi neticesinde yapılması önerilen işçi kadrolarının geçiş işlemlerinin; tayin, atama, özlük hakları vb. sebeplerden dolayı yaşanacak hak kayıplarından dolayı işçiler ve bağlı oldukları sendikanın açacağı davalar ile sonuçsuz kalacağı düşünülmektedir.

Ayrıca Müdürlüğün yönetim ve idari işlerinde çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi personeline yapılacak ödemeler ve ödeme yöntemi Kanun ile belirlendiğinden, memur maaş ve diğer ödemelerinin DÖSE’ den yapılmasının mevcut mevzuat hükümlerine göre mümkün olamayacağı değerlendirilmektedir.

2018 yılında Genel Bütçeden

➤ 3.348.435,39 TL memur maaşı,
➤ 6.788.688,30 TL işçi maaşı olmak üzere toplam 10.137.123,69 TL maaş ödemesi yapılmakla birlikte, 3423 sayılı Kanun’a göre kurulan döner sermaye işletmelerinin yıllık karlarından üretim teşvik primi olarak dağıtılan miktar çıkarıldıktan sonra, 2018 yılı kârının kalan kısmı olan toplam 9.837.349,83 TL hazineye yatırılmıştır.

Ayrıca, Bakanlığımıza bağlı eğitim-öğretim okul/kurumlarının ihtiyacı olan ders araç, gereçlerinin ARGE faaliyetleri de yürütülmekte olup elde edilen yıllık kâr ile ARGE faaliyetleri finanse edilmektedir. ARGE faaliyetleri için harcanan meblağ her yıl bir önceki yıla oranla artış göstermektedir.

Bu kapsamda yapılan değerlendirmede;

Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü üretilmekte olan ürünlerin maliyet hesabını yaparken, Genel Bütçe’den yapılan 10.103.439 TL maaş giderini dikkate almamaktadır. Bu nedenle tüm maaş giderlerinin döner sermayeden karşılanması durumunda bu gider ürün maliyet hesabına yansıtılacak, dolayısı ile ürünlerimizin satış fiyatı artacağından yıl sonu kârında önemli bir değişiklik olmayacaktır.

Ancak rapordaki değerlendirmeler ve açıklamalar doğrultusunda bundan sonraki süreçte işçi kadrosuna yapılacak personel alımlarının, döner sermaye işletmesi kapsamında yapılması

“için gerekli çalışmalar yapılacaktır” denilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Ders Aletleri Yapım Merkezi Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde istihdam edilen personelin büyük bölümünün ücret, aylık, ikramiye gibi ödemelerinin genel bütçeden karşılanması ve bu sebeple işletmenin mali tablolarının tam olarak yansıtılmamasının gerekçeleri olarak; işletmeye işçi ve memur kadrolarının Bakanlık teklifi üzerine Hazine ve Maliye Bakanlığı’na tahsis edilmesi, memur personele yapılan ödemelerin Kanun ile belirlenmiş olması gösterilmiştir. 2. Akşam Sanat Okulunun tüm personelinin Döner Sermaye İşletmesine aktarılması hususu ile ilgili olarak ise işçi karolarındaki bu geçiş işleminin işçiler nezdinde hak kaybına yol açması nedeniyle açılacak davalarla sonuçsuz kalacağı belirtilmiştir.

Ancak bulgumuzda da belirtildiği üzere, Bakanlığın merkez teşkilatında yer alan ve yasal dayanağı ve fiili bir işlevi kalmayan 2. Akşam Sanat Okulu üzerinden genel bütçe Ders Aletleri Yapım Merkezi’nin maliyetini üstlenmekte, bu durum da işletme mali tablolarından gelir tablosunu etkilemektedir.

Dolayısıyla mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğinin temin edilmesi amacıyla, işletme faaliyetlerine ilişkin tüm gider unsurlarının işletme mali tablolarında yer almasının ve bunun sonucu olarak üretim teşvik priminin gerçek değerler üzerinden dağıtılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesinin Kuruluş Amacından Uzaklaşması

Bakanlıkça bastırılmasına karar verilen ders kitabı, kaynak kitap, öğretmen kılavuz kitabı, alıştırma kitapları ile basılı evrakın (diploma, karne vb.) baskı işlemlerini gerçekleştirmek ve dağıtım hizmetlerini yürütmek için kurulan Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi’nin zamanla görev alanındaki mal ve hizmetleri üretmek yerine, ihale yöntemiyle piyasadandan temin etmenin bir aracı haline dönüştüğü ve asli işlevlerinden uzaklaştığı görülmüştür.

Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi, 01.04.1933 tarih ve 2133 sayılı Devlet Kitapları Mütedavil Sermayesi Hakkında Kanun ile kurulmuştur. 26.05.2004 tarihinde, 1927 yılında kurulmuş olan Millî Eğitim Basımevi Müdürlüğü ile birleştirilmiştir. Bakanlığın Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan İşletmenin tüm faaliyetlerini ise, Bakanlığın

talep ettiği mal ve hizmetlerin karşılanması oluşturmaktadır.

Ders kitaplarını, kaynak ve yardımcı eğitim dokümanlarını, basılı eğitim malzemelerini temin etmek 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmış olup, öğrencilere ücretsiz dağıtılan ders kitaplarının baskı, temin ve dağıtım hizmetleri, söz konusu Genel Müdürlük tarafından yürütülmektedir.

Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2018-2019 eğitim öğretim yılında öğrencilere ücretsiz dağıtılacak ders kitaplarının temini için 889.036.524 TL harcamada bulunmuştur. Bu kapsamda 290.861.406 TL tutarındaki kitap temin işini ihale yöntemi ile doğrudan piyasadan sağlamış; geriye kalan 598.175.118 TL tutarındaki alımı ise Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi ile yaptığı protokollere istinaden döner sermaye işletmesi üzerinden gerçekleştirmiştir. Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi ise söz konusu protokoller kapsamında aldığı siparişlerin tamamını kendi tesislerinde üretmeyip, ihale usulü ile piyasadan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirmiştir.

Bakanlık ile döner sermaye işletmesi arasında yapılan protokoller, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3 üncü maddesinin (e) fıkrasına dayandırılmış olmakla birlikte, esas itibariyle söz konusu hüküm bu işleme izin vermemektedir. Zira 4734 sayılı Kanun, anılan istisna hükmünden faydalanmayı "*Millî Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler tarafından bizzat üretilme*" şartına bağlamıştır. Oysa işletme Bakanlık siparişlerinin tamamını "*bizzat üretmek yerine*" hizmet alım suretiyle piyasadan temin etmektedir. Bu itibarla bakanlık ile işletme arasında düzenlenen protokoller yasal dayanaktan yoksundur.

Bununla beraber, İşletmenin tek müşterisinin Bakanlık olması, bu müşteri ile ilişkisini rekabetçi olmayan protokoller üzerine bina etmesi ve bütün satışlarını hizmet alım suretiyle dış kaynaktan temin etmesi, mali tablolarının anlamlı bilgi sunma niteliğini zayıflatmaktadır. Zira işletme uygulamada, mal ve hizmet üreten bir döner sermaye işletmesi hüviyetinden uzaklaşarak, Bakanlığın konuya ilişkin ihalelerinin yapıldığı bir hizmet birimine dönüşmüştür.

Aşağıdaki tabloda İşletmenin son 11 yılına ait üretim ve satış bilgisi sunulmuştur:

Tablo 1: İşletmenin Üretim ve Satışlarının Yıllara Göre Değişimi

Eğitim Öğretim Yılı	Basılan Forma Sayısı	Bir Önceki Yıla Göre Forma Sayısı Değişimi	Protokol Toplamları (Satış)	Bir Önceki Yıla Göre Satışların Değişimi
2008-2009	349.893.202	-	59.193.991,21	-

2009-2010	1.672.880.269	%378	259.486.596,76	%338
2010-2011	1.096.416.861	-%34	164.785.558,34	-%36
2011-2012	373.197.051	-%66	181.179.061,90	%10
2012-2013	589.344.206	%58	96.063.146	-%47
2013-2014	592.325.823	%1	97.680.645	%2
2014-2015	743.116.942	%25	131.782.403	%35
2015-2016	753.266.010	%1	139.957.316,95	%6
2016-2017	892.112.192	%18	176.699.276,10	%26
2017-2018	579.749.399	-%35	152.084.085,47	-%14
2018-2019	1.254.692.349	%116	600.213.939,91	%295

Son 11 yılda kapasitesinde (makine parkı, insan kaynağı, ar-ge çalışması vb.) kayda değer bir değişiklik olmamasına ve bu süre zarfında sermayesinin sabit olarak 1.500 TL gibi sembolik bir tutar olmasına rağmen yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere üretim ve satışlarında çok ciddi farklılıklar meydana gelmiştir. Örnek olarak; 2017 yılı ile 2018 yılı verileri karşılaştırıldığında, İşletmenin satışa konu ürün miktarı yaklaşık %116 oranında, satışlardan elde edilen (brüt) gelir de %295 oranında artmış olmasına rağmen, bu süre zarfında İşletmenin teknik ve idari yapısında bu değişimleri açıklayabilecek hiçbir farklılık olmamıştır. Dolayısıyla İşletmenin mali tabloları üzerinden İşletme hakkında tam ve doğru bir değerlendirme yapmak mümkün görünmemektedir.

Ayrıca İşletme, Bakanlık tarafından bastırılmasına ve dağıtılmasına karar verilen ders kitaplarının temini konusunda kamuya ait bir matbaa veya basımevi olarak özel sektöre bir alternatif ve/veya ilgili piyasanın düzenlenmesinde rol üstlenen bir piyasa aktörü olarak nitelendirilmekte ise de, mevcut kapasitesi ve hâlihazırdaki çalışma düzeni ile bu tür bir işlevi yerine getirmekten uzaktır. Zira İşletme teknik kapasite olarak bakanlık ihtiyaçlarının %1 ila %3'ünü bizzat üretebilecek durumdadır. Ayrıca İşletme yaklaşık son 5 yıldır bakanlık siparişlerinin tümünü ihale yoluyla, alternatifi olması beklenen ve/veya düzenlemesi düşünülen piyasadan temin etmektedir. Dolayısıyla İşletmenin söz konusu işlevleri ifa ettiği de söylenemez.

Bu itibarla Bakanlığın ders kitaplarının bastırılması ve dağıtılması konusunda izleyeceği strateji ile kamu ihale mevzuatı ve diğer yasal düzenlemeler dikkate alınarak, İşletmenin idari ve mali statüsü, teknik altyapısı ve işlevselliğinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlıkça bastırılmasına karar verilen ders kitabı, kaynak kitap, öğretmen kılavuz kitabı ile basılı evraklarını (diploma, karne v.b.) kendisinin basmayıp ihale yolu ile dışarıya bastırması, Cumhurbaşkanlığı'nın 1 sayılı Kararnamesi'nde ders

kitapları, kaynak ve yardımcı eğitim dokümanlarının temininin Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görevleri arasında olması ve bu teminin 4734 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinin (e) fıkrasına dayandırılarak tamamı devlet kitapları döner sermaye müdürlüğünce üretilmeden, hizmet ihalesi yöntemi ile dışarıdan alınması / temin edilmesi, işletmenin tek müşterisinin bakanlık olması ve rekabetten uzak olduğu, bakanlığın ihalelerinin yürütüldüğü birim haline geldiği, son 11 yılda 1.500 TL gibi sembolik bir sermaye ile üretim ve satışlarında ciddi farklılıklar meydana geldiği, son 5 yılda işletmenin personel kapasitesi, teknik kapasite olarak ihtiyacın % 1 ile % 3 ünü karşılayabilecek durumda olup siparişleri piyasadan temin etmekte olduğundan özel sektöre bir alternatif olmadığı, piyasanın düzenlenmesinde rol almadığı ve işletmenin asli görevini ifa etmediği belirtilmektedir.

Bulguda bahsedildiği üzere her ne kadar Cumhurbaşkanlığı'nın 1 sayılı Kararnamesi'nde ders kitaplarının temininin Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verildiğinden bahsedilse de Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü 01.04.1933 tarihli ve 2133 sayılı Kanun ile hazine adına mektep kitaplarının temini ve tedariki ile yükümlü kılınarak, Bakanlığımıza bağlı bir birim olarak Kanun ile kurulmuştur.

Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 3 (e) kapsamında, Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünden talep ettiği her türlü değerli belge niteliğinde olan diploma, kurs bitirme belgesi, vb. basılı belgelerin tamamı yıl içerisinde zamana yayılarak basılmaktadır.

Ders kitabı, eğitim materyalleri gibi Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından belirli bir süre içerisinde temini talep edilen kitaplar, yeterli teknik kapasite ve personelleri olduğu halde ülkemizdeki 15-20 matbaa tarafından zor şartlarda karşılanmasına rağmen, bu baskı işinin tek başına Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü tarafından karşılanması elbette mümkün olmamaktadır” denilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, İşletmenin Bakanlığa bağlı bir birim olarak mektep kitaplarının temini ve tedariki ile yükümlü kılınarak 2133 sayılı Kanun ile kurulduğu, Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 3 (e) kapsamında Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğünden talep ettiği her türlü değerli belge niteliğinde olan diploma, kurs bitirme belgesi, vb. basılı belgelerin tamamının yıl içerisinde zamana yayılarak bastırıldığı; ders kitabı, eğitim materyalleri gibi Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından belirli bir süre içerisinde temini talep edilen kitapların ise işletme tarafından tek başına karşılanmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Bakanlıkça bastırılmasına karar verilen ders kitabı, kaynak kitap, öğretmen kılavuz kitabı, alıştırma kitapları ile basılı evrakın baskı işlemlerini gerçekleştirmek ve dağıtım hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesi'nin kuruluş amacı doğrultusunda görev alanındaki mal ve hizmetleri üretecek kapasiteye kavuşturulması ya da Bakanlığın ders kitaplarının bastırılması ve dağıtılmasında izlenecek strateji, kamu ihale mevzuatı ve diğer yasal düzenlemeler de dikkate alınmak suretiyle İşletmenin işlevselliğinin ve sürdürülebilirliğinin yeniden değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

7. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR****MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİNİN 2018 YILI BİLANÇOSU**

AKTİF		PASİF	
I-DÖNEN VARLIKLAR	394.824.839,53	III-KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	167.532.578,91
10-HAZIR DEĞERLER	261.643.318,93	30-MALİ BORÇLAR	435,60
100 Kasa	51.747,10	303 İşletmeler Arası Mali Borçlar	435,60
101 Alınan Çekler	0,00	32-TİCARİ BORÇLAR	37.241.722,09
102 Bankalar	262.357.617,80	320 Satıcılar	36.465.693,49
103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri (-)	776.836,25	326 Alınan Depozito ve Teminatlar	776.013,42
104 Proje Özel H.	0,00	329 Diğer Ticari Borçlar	15,18
105 Döviz	0,00	33-DİĞER BORÇLAR	20.744.465,71
106 Döviz Gönderme Emirleri (-)	0,00	330 Devir Farklarından Doğan Borçlar	0,00
108 Diğer Hazır Değerler	10.790,28	335 Personele Borçlar	4.043.277,66
11-MENKUL KIYMETLER	0,00	336 Diğer Çeşitli Borçlar	16.701.188,05
112 Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları	0,00	337 SGKdan İşletmeler Adına Gelen Paralar Hesabı	0,00
118 Diğer Menkul Kıymetler	0,00	34-ALINAN AVANSLAR	70.544.579,36
12-TİCARİ ALACAKLAR	78.405.226,87	340 Alınan Sipariş Avansları	70.544.579,36
120 Alıcılar	74.790.105,51	341 SSK'dan Alınan Tedavi Avansları	0,00
121 Alacak Senetleri	12.179,62	342 Genel Bütçeden Alınan Tedavi Avansları	0,00
122 Alacak Senetleri Reeskontu (-)	0,00	345 SSK'dan Alınan Avanslar	0,00
123 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar	3.251.821,14	349 Alınan Diğer Avanslar	0,00
126 Verilen Depozito ve Teminatlar	281.723,74	35-YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM HAKEDİŞ BEDELLERİ	0,00

127 Diğer Ticari Alacaklar	34.667,71	350 Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri	0,00
128 Şüpheli Ticari Alacaklar	49.060,94	36-ÖDENECEK VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	38.465.823,05
129 Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)	14.331,79	360 Ödenecek Vergi ve Fonlar	17.678.221,24
13-DİĞER ALACAKLAR	720.249,20	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	440.135,07
130 Devir Farklarından Doğan Alacaklar	0,00	362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	19.750.969,18
134 İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar	34.424,29	363 Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	580.077,38
135 Personelden Alacaklar	79.215,89	364 İstihkaklardan Vergi Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler	0,00
136 Diğer Çeşitli Alacaklar	606.391,59	365 İstihkaklardan SGK Prim Borçlarına Karşılık Yapılan Kesintiler	0,00
138 Şüpheli Diğer Alacaklar	217,43	366 Bakanlık Merkez Hissesi	0,00
139 Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	0,00	367 Katma Değer Vergisi Tevkifatları	0,00
15-STOKLAR	49.683.691,15	368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler	1.649,04
150 İlk Madde ve Malzeme	34.004.862,90	369 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	14.771,14
151 Yarı Mamuller-Üretim	2.273.432,78	37-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	61.469,26
152 Mamuller	13.360.565,77	370 Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları	30.114,81
153 Ticari Mallar	32.424,85	371 Dönem Kârının Peşin Ödenen Vergi ve Diğer Yükümlülükleri (-)	444,83
157 Diğer Stoklar	0,00	372 Kıdem Tazminatları Karşılığı	31.510,00
159 Verilen Sipariş Avansları	12.404,85	373 Maliyet Giderleri Karşılığı	279,78
17-YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM MALİYETLERİ	0,00	374 Sağlık Bakanlığı Merkez Hissesi Karşılığı	0,00
170 Yıllara Yaygın İnşaat Onarım Maliyetleri	0,00	379 Diğer Borç ve Gider Karşılıkları	9,50
179 Taşeronlara Verilen Avanslar	0,00	38-GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	437.893,26
18-GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	7.059,23	380 Gelecek Aylara Ait Gelirler	253.484,62
180 Gelecek Aylara Ait Giderler	7.059,23	381 Gider Tahakkukları	184.408,64
181 Gelir Tahakkukları	0,00	385 Öğrenci Hakkı Tahakkukları	0,00
182 Sağlık Kurumları Arası Hizmet Alım Giderleri	0,00	39-DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	36.190,58
19-DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	4.365.294,15	391 Hesaplanan KDV	139,40
190 Devreden KDV	4.274.494,94	392 Diğer KDV	0,00

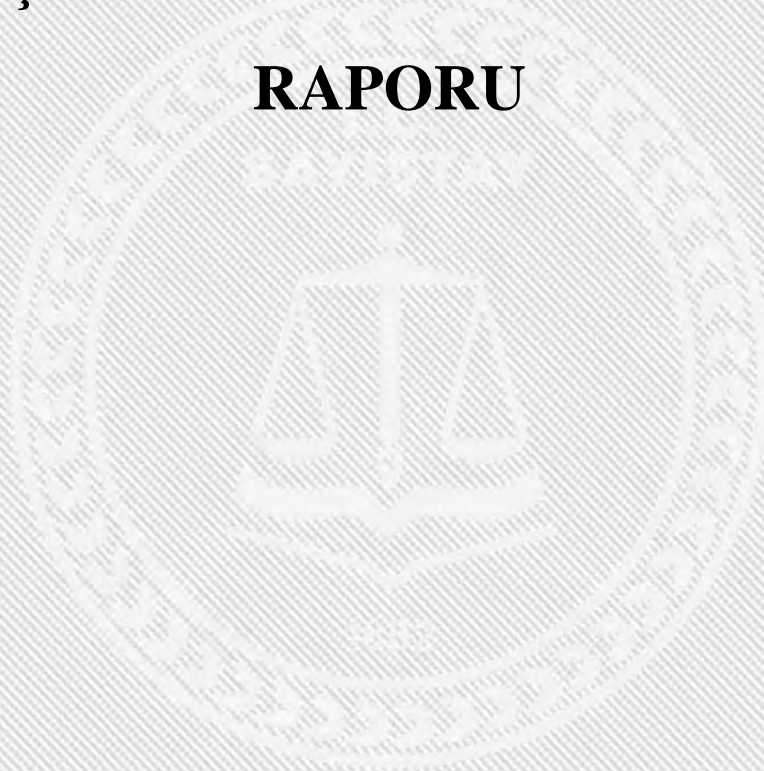
191 İndirilecek KDV	177,51	393 Merkez ve Şubeler Cari	0,00
192 Diğer KDV	0,00	397 Sayım ve Tesellüm Fazlaları	36.051,18
193 Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	2.071,82	394 Proje Emanetleri	0,00
194 Proje Avansları	0,00	399 Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar	0,00
195 İş Avansları	54,52	IV-UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	22.502.813,08
196 Personel Avansları	7.377,81	40-MALİ BORÇLAR	0,00
197 Sayım ve Tesellüm Noksanları	81.117,55	403 İşletmeler Arası Mali Borçlar	0,00
198 Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar	0,00	404 Hazineye Olan Borçlar	0,00
199 Diğer Dönen Varlıklar Karşılığı (-)	0,00	42-TİCARİ BORÇLAR	0,00
II-DURAN VARLIKLAR	6.210.675,41	420 Satıcılar	0,00
22-TİCARİ ALACAKLAR	0,00	426 Alınan Depozito ve Teminatlar	0,00
220 Alıcılar	0,00	429 Diğer Ticari Borçlar	0,00
221 Alacak Senetleri	0,00	43-DİĞER BORÇLAR	0,00
226 Verilen Depozito ve Teminatlar	0,00	436 Diğer Çeşitli Borçlar	0,00
227 Diğer Ticari Alacaklar	0,00	438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	0,00
229 Şüpheli Ticari Alacaklar karşılığı Hesabı(-)	0,00	44-ALINAN AVANSLAR	229.134,86
23-DİĞER ALACAKLAR	750,04	440 Alınan Sipariş Avansları	229.134,86
234 İşletmeler Arası Mali Borçlar	0,00	47-BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	22.137.764,54
235 Personelden Alacaklar	750,04	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı	22.137.764,54
236 Diğer Çeşitli Alacaklar	0,00	48-GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	135.913,68
239 Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)	0,00	480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler	133.416,08
24-MALİ DURAN VARLIKLAR	0,00	481 Gider Tahakkukları	2.497,60
242 İştirakler	0,00	V-ÖZKAYNAKLAR	211.000.122,95
243 İştiraklere Sermaye Taahhütleri	0,00	50-ÖDENMİŞ SERMAYE	82.553.441,78
248 Diğer Mali Duran Varlıklar	0,00	500 Sermaye	111.134.348,20
25-MADDİ DURAN VARLIKLAR	6.118.851,27	501 Ödenmemiş Sermaye (-)	28.580.906,42
250 Arazi ve Arsalar	0,00	52-SERMAYE YEDEKLERİ	0,00
251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri	0,00	522 Maddi Duran Varlıklar Yeniden Değerleme Artışları	0,00

252 Binalar	45.939,66	527 Satın Alınan Değer Artış / Azalış Fon	0,00
253 Tesis Makine ve Cihazlar	16.894.031,45	54-KAR YEDEKLERİ	0,00
254 Taşıtlar	363.092,44	549 Özel Fonlar	0,00
255 Demirbaşlar	27.128.596,09	57-GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	182.602,33
256 Diğer Maddi Duran Varlıklar	52.700,61	570 Geçmiş Yıllar Karları	182.602,33
257 Birikmiş Amortismanlar (-)	38.365.508,98	58-GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	124.758,64
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar	0,00	580 Geçmiş Yıllar Zararları (-)	124.758,64
259 Verilen Avanslar	0,00	59-DÖNEM NET KARI(ZARARI)	128.388.837,48
26-MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	891,30	590 Dönem Net Karı	128.548.069,00
260 Haklar	406.286,66	591 Dönem Net Zararı (-)	159.231,52
264 Özel Maliyetler	0,00		
267 Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar	7.841.299,45		
268 Birikmiş Amortismanlar (-)	8.247.003,75		
269 Verilen Avanslar	308,94		
28-GELECEK AYLARA 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		
297 Diğer Çeşitli Duran Varlıklar	0,00		
299 Birikmiş Amortismanlar (-)	0,00		
TOPLAM	401.035.514,94	TOPLAM	401.035.514,94

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİNİN 2018 YILI GELİR TABLOSU			
60	A-	BRÜT SATIŞLAR	1.403.385.003,99
	600	Yurt İçi Satışlar	1.403.253.584,86
	601	Yurt Dışı Satışlar	0,00
	602	Diğer Gelirler	131.419,13
61	B-	SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	3.759.478,10
	610	Satıştan İadeler (-)	3.610.632,33
	611	Satış İskontoları (-)	41.994,38
	612	Diğer İndirimler (-)	106.851,39
	C-	NET SATIŞLAR	1.399.625.525,89
62	D-	SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	873.890.227,50
	620	Satılan Mamüller Maliyeti (-)	565.932.906,82
	621	Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	11.409,18
	622	Satılan Hizmet Maliyeti (-)	305.223.413,21
	623	Diğer Satışların Maliyeti (-)	2.722.498,29
		BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	525.735.298,39
63	E-	FAALİYET GİDERLERİ	415.505.808,62
	630	Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	681.898,12
	631	Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	289.725,76
	632	Genel Yönetim Giderleri (-)	414.534.184,74
		FAALİYET KARI VEYA ZARARI	110.229.489,77
64	F-	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	14.552.559,95
	640	İştiraklerden Temettü Gelirleri	0,00

	642	Faiz Gelirleri	13.167.339,80
	644	Konusu Kalmayan Karşılıklar	481,87
	645	Menkul Kıymet Satış Karı	0,00
	646	Kambiyo Karları	0,00
	647	Reeskont Faiz Gelirleri	0,00
	649	Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.384.738,28
65	G-	DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)	145.354,01
	654	Karşılık Giderleri (-)	0,00
	656	Kambiyo Zararları (-)	216,16
	657	Reeskont Faiz Giderleri	0,00
	659	Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	145.137,85
		OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	124.636.695,71
67	H-	OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	4.144.133,49
	671	Önceki Dönem Gelir ve Karları	2.998,49
	679	Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	4.141.135,00
68	I-	OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	362.509,44
	680	Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00
	681	Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	5.241,74
	689	Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	357.267,70
69	J-	DÖNEM KARI VEYA ZARARI	128.418.319,76
	691	Dönem Karı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	29.482,28
		DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	128.388.837,48

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT
OKULLARI
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	105
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	107
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	108
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	108
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	108
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER....	109
7. EKLER	117

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Öğretmenevlerinin Bir Bölümünün Gelir Gider Dengesini Sağlayamaması
2. Mali Tabloların İlgili Yıldaki Tüm Giderleri İçermemesi Nedeniyle Kurumların Karlılık Düzeyleri Hakkında Yanıltıcı Bilgi Sunması
3. Kar Eden Öğretmenevlerinin Bütçesinden Mali Açıdan Yetersiz Öğretmenevlerine Katkıda Bulunulmasının Bu Kurumların Genel Performansını Olumsuz Etkilemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı 548 adet Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu, Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde Sosyal Tesisler ve İşletmeler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Öğretmenevi ve akşam sanat okullarının yönetim ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar "Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi"nde düzenlenmiş olup, bu kurumlar aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından her yıl yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ hükümlerine de tabidir. Bu kurumlar il milli eğitim müdürlüğünün teklifi, valiliğin uygun görüşü ve Bakanlık onayı ile açılmakta ve verimli olmayanlar aynı yöntemle kapatılmaktadır.

Bu kurumlar mal ve hizmet alımları ile yapım ve onarımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelere; konaklama ünitesi dışında kalan tüm hizmet ünitelerinin maliyet unsurları, hizmet kalitesi ve ekonomik olmak ölçütleri göz önünde bulundurularak kiraya verilmesinde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve ilgili diğer düzenlemelere tabidir.

Öğretmenevleri ve Akşam Sanat Okullarının faaliyet alanı ve görevleri ilgili Yönergede düzenlenmiştir. Buna göre kurumun asıl amacı eğitim çalışanlarının konaklama ihtiyacını karşılamaktır. Bununla birlikte dinlenme ve eğlenme ihtiyaçlarını da imkânları ölçüsünde yerine getirmek, eğitim çalışanlarının sosyal ve kültürel ihtiyaçları ile meslekî eğitim alanında gelişimlerine ilişkin faaliyetlere imkânları ölçüsünde destek sağlamak, işletmelerde meslek eğitimi uygulaması kapsamında meslekî ve teknik eğitim okul ve kurum öğrencilerinin stajyerlik ve çıraklık beceri eğitimi yapmalarına katkı sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurumların yapısı ve işleyişi, Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinde düzenlenmiştir. Kurum idarî ve malî iş ve işlemleri yürütmekle görevli ve harcama yetkilisi olan müdürler tarafından yönetilmektedir. Bu görevlerin ifasına yardımcı olmak üzere kurum büyüklüğüne göre değişmekle birlikte en az bir müdür yardımcısı görev yapmaktadır. Hizmetler bu yöneticilere bağlı olarak çalışan memur, işçi ve stajyer öğrenciler tarafından yürütülmektedir. Ayrıca kurum müdürlüğünce hazırlanan bütçeye ilişkin görüş ve önerilerde bulunmak, hizmet ünitelerinde uygulanacak ücretlere ilişkin kurum yönetimine önerilerde bulunmak ve yılda iki kez gelir-gider durumu, hizmet ünitelerinin

verimliliği ve personelin performansı hususlarında malî ve idarî değerlendirme yapmak ve önerilerde bulunmak üzere Danışma Kurulu bulunmaktadır. Bu kurul eski öğretmen, mali konularda uzman iki öğretmen, il/ilçede görev yapan bir müdür ve kurum müdür veya yardımcısından oluşmaktadır.

2018 yıl sonu itibariyle bu kurumlarda 548 müdür, 726 müdür yardımcısı, 498 memur (657 sayılı Kanuna tabi personel), kadrolu ve hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan 5 binden fazla işçi görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Bakanlığa bağlı öğretmenleri ve akşam sanat okullarının konsolide edilmiş 2018 mali yılı toplam ciroları 507.180.873,55 TL, toplam kârları ise 39.910.312 TL'dir. Mevcut 548 öğretmenleri ve akşam sanat okulundan 474 tanesi kâr etmiş olup kârları toplamı 44.879.860 TL'dir. Zarar eden öğretmenleri ve akşam sanat okulu sayısı ise 69 tane olup toplam zararları 4.958.533'dir. 5 öğretmenleri ve akşam sanat okulunun ise 2018 yılında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

Öğretmenlerinin 2018 yılı sonu itibariyle toplam oda kapasitesi 11.808, toplam yatak kapasitesi 24.489, yıllık toplam konaklama kapasitesi ise 8.996.040 kişidir. 2018 yılında 2.288.422 kişi Milli Eğitim Bakanlığı personeli, 1.112.049 kişi diğer kamu kurumu personeli, 1.068.947 kişi sivil olmak üzere toplam 4.469.418 kişiye konaklama hizmeti verilmiştir. Gerçekleşen doluluk oranı ise ortalama %50 düzeyindedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Öğretmeni ve akşam sanat okulları, Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmeni, Öğretmeni ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi çerçevesinde muhasebe ve mali işlemlerini yürütmektedir.

Öğretmeni 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. Söz konusu Usul ve Esaslara göre, her biri ayrı bir raporlama birimi olan sosyal tesislerin mali raporlarının (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 Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Ancak Milli Eğitim Bakanlığında öğretmenleri ve akşam sanat okullarının konaklama, rezervasyon ve giriş çıkış işlemlerinin takip edilmesi için kullanılan MEBBİS kapsamındaki Öğretmenleri 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,

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulları 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali

rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Öğretmenevlerinin Bir Bölümünün Gelir Gider Dengesini Sağlayamaması

Öğretmenevlerinin mali tabloları incelendiğinde bir bölümünün zarar beyanında bulunduğu, bir bölümünün de mali yapılarının sürdürülebilir olmadığı görülmüştür.

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi'nin "Fiyat tespiti" başlıklı 21 inci maddesinde, kurumlarda sunulan her türlü mal ve hizmetin fiyatının; mal ve hizmetin üretim maliyeti, kurumun sabit giderleri, depolama ve sunum giderleri, dışarıdan sağlanan fayda ve hizmet giderleri, piyasa şartları ve kalite giderleri, kâr marjı ve benzeri ölçütler dikkate alınarak, ticarî usullere göre belirleneceği ifade edilmiştir.

"Kâr ve zararın tabi olacağı esaslar" başlıklı 22 nci maddesinde ise "*Kurum zararlı çalıştırılmaz*" denilerek, "*kurumun mali yılı bilançosunda görülen olumsuz gelir-gider farkının nedeni her yıl Şubat ayı sonuna kadar Valiliklerce araştırılır. Gerekli inceleme sonucu ihmal veya kusur tespit edilmiş ise sorumlular hakkında gerekli işlem yapılır.*" hükmüne yer verilmiştir.

"Bedel alma zorunluluğu" başlıklı 26 ncı maddesinde ise, "*Kurumlarda, hiçbir resmî veya özel kuruluşa ya da şahsa maliyetinin altında veya bedelsiz iş yapılamaz, hizmet verilemez ve mal satılamaz.*" denilmektedir.

Bu düzenlemelere göre kurumların satış fiyatlarını tüm maliyet unsurlarını ve kar marjını içerecek şekilde belirlemeleri zorunlu olup, bu koşula uyulduğu takdirde olağanüstü durumlar dışında zarar etmeleri mümkün olmayacaktır. Kurumların yöneticilerinin özlük haklarının Bakanlık bütçesinden karşılandığı, hitap ettikleri meslek grubu nedeniyle oldukça yüksek bir müşteri potansiyeline sahip olmaları gibi gerçekler dikkate alındığında, bu kurumların normal şartlarda zarar etmelerinin söz konusu olmaması gerekir.

Ancak profesyonel olmayan yönetim yapıları, Yönergede ve çeşitli yasal düzenlemelerde bedelsiz ya da maliyetin altında satış yapılması kesinlikle yasaklandığı halde,

bu tür uygulamaların söz konusu olması, denetim ve kontrol mekanizmalarının zayıf kalması gibi nedenlerle, öğretmenlerinin karlılık düzeylerinin kapasitelerine göre genellikle düşük kaldığı, bazılarının ise zarar ettiği görülmektedir.

Öğretmenlerinin birden fazla yıl üst üste zarar etmeleri durumunda kapatılmalarının tek seçenek olmaması; kapasitelerini verimli ve etkin kullanmalarını sağlamak üzere profesyonel yönetim kadrolarının oluşturulması ve etkili kontrol mekanizmaları ile mali ve yapısal zaafların zamanında tespit edilerek önlem alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Öğretmenlerinin kar/zarar ve gelir/gider durumları, öğretmenleri faaliyet modülü üzerinden Genel Müdürlüğümüzce takip edilmektedir. Konu ile ilgili olarak her yıl Genel Müdürlüğümüz koordinesinde yapılan Performans Değerlendirme Çalışmaları kapsamında zarar eden kurumlarımız takibe alınmaktadır. Ayrıca bazı öğretmenlerinin bulunduğu bölgelerde, diğer otellerle rekabet etme durumu göz önüne alınarak fiyatlar belirlenmektedir. Kış aylarında konaklayanların sayısının az olması, zaman zaman işten ayrılan kurum çalışanlarına kıdem tazminatı ödenmesi gibi nedenler ile zarar durumları söz konusu olabilmektedir. Yapılmakta olan yönetmelik çalışmasında ise, öğretmenlerinde görev yapacak olan kurum müdürü ya da müdür yardımcılarının en az birinin turizm ve otelcilik mezunu olması hedeflenmektedir. Bununla birlikte denetimlerin daha sık yapılarak meydana gelebilecek zararların önlenmesi için gerekli tedbirler alınacaktır."

denilmektedir.

Sonuç olarak öğretmenlerinin gelir gider dengesinin sağlanması ve karlılıklarının güvence altına alınması amacıyla gerekli önlemlerin alınması, kurumların varlığını sürdürebilmesi açısından önem taşımaktadır. Bakanlık tarafından uzun süredir üzerinde çalışılmakta olan yönetmelik düzenlemesinin tamamlanarak yürürlüğe konulması ve bu kapsamda kurum yöneticilerinin turizm ve otelcilik mezunları arasından seçilmesi gibi tedbirlerin hayata geçirilmesi, öğretmenlerinin amaçlarını daha etkin şekilde gerçekleştirmesine ve mali ve yönetsel performanslarının artmasına önemli katkı sağlayacaktır.

BULGU 2: Mali Tabloların İlgili Yıldaki Tüm Giderleri İçermemesi Nedeniyle Kurumların Karlılık Düzeyleri Hakkında Yanıltıcı Bilgi Sunması

Kurumların bir mali yıldaki tüm giderlerinin ilgili yıl mali tablolarında yer alacak şekilde muhasebeleştirilmemesi, karlılık düzeylerinin olduğundan daha yüksek gösterilmesine

ya da zarar durumlarının gizlenmesine sebebiyet vermekte; ayrıca gecikmeli olarak ödenen giderlerden dolayı ilave maliyetlere katlanılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Muhasebenin temel ilkelerinden olan dönemsellik ilkesi, her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmasını gerektirmektedir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda da defterlerin hesap dönemi itibariyle tutulacağı ve hesap döneminin normal olarak takvim yılı olduğu belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller de hesapların mali yıl esasına göre tutulacağını, gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceğini belirtmekte ve dönemsellik ilkesini, *“sosyal tesislerin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır”* ifadesi ile açıklamaktadır.

Buna göre kurum faaliyetlerine ait gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre dönem içerisinde kayıtlara alınması gerekmektedir. Dolayısıyla ilgili takvim yılı içindeki tüm gelir ve giderlere ait işlemlerden tutarları bilinen veya hesaplanabilenlerin, ödemesi yapılmamış veya belgesi gelmemiş olsa dahi dönemsellik ilkesi gereğince kayıtlara alınması, ilgili yasal düzenlemeler ve muhasebe ilkelerine göre olduğu kadar, vergi kanunlarına göre de zorunludur.

Buna rağmen incelenen kurumlardan bir bölümünde karşılaşılan;

a) Doğalgaz, elektrik, su, sosyal güvenlik primleri gibi kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçların zamanında ödenmemesi ve ilgili oldukları yılın gideri olarak muhasebeleştirilmemesi suretiyle karlılık oranının yüksek gösterilmesi ya da zarar durumunun gizlenmesi,

b) Fiilen gerçekleşmiş olan, ancak henüz bedeli ödenmemiş giderlerin dönemsellik ilkesine göre zamanlı olarak muhasebeleştirilmemesi, dolayısıyla ait oldukları yıl mali tablolarında gösterilmemesi nedeniyle yıllık kar ve zarar beyanlarının gerçeği yansıtmaması,

c) Rezervasyonlar karşılığında alınan ve sipariş avansı mahiyetinde olan kaparoların doğrudan gelir kaydedilmesi nedeniyle, özellikle sonraki yıl içinde verilecek hizmet bedellerinin, rezervasyonun yapıldığı yıl gelirlerine dahil edilmesi suretiyle gelirlerin yüksek gösterilmesi,

d) Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi'nin 18 inci maddesi gereğince ayrı banka hesaplarında tutulması gereken personelin kıdem ve ihbar tazminatları ile bakım onarım ihtiyaçları için ayrılması gereken % 5 bakım onarım payının ayrılmaması,

gibi uygulamalar, mali tabloların kurumların gerçek mali durumunu yansıtmamasına, kamu kurumlarına olan borçların ertelenmesi ise gecikme cezaları nedeniyle sonraki yıllarda önemli tutarlarda ilave maliyetlerin kaçınılmaz olmasına sebebiyet vermektedir.

Kurumların mali tablolarının gerçekçi, zamanlı, tam ve doğru bilgiyi sunmasını sağlayacak önlemlerin alınması ve kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi suretiyle aykırı uygulamalara imkan tanınmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bakanlığımıza bağlı 2653 adet sosyal tesis (öğretmenevi, anaokulu, yemekhane, spor tesisi kreş vb.) bulunmaktadır. Sosyal tesislerimiz Hazine ve Maliye Bakanlığının hazırlayıp uygulamaya koyduğu tek düzen hesap planını kullanabildiği gibi iş piyasasının kullanmakta olduğu tek düzen hesap planını da kullanabilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mâli Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 52, 53 ve 54 ncü maddeleri gereğince tüm sosyal tesislerimizden Millî Eğitim Bakanlığı Bilgi İşlem Sistemleri içerisinde oluşturulan bir modül ile her ay düzenli olarak mizan bilgileri alınmaktadır.

Bakanlığımıza bağlı sosyal tesislerde çift taraflı kayıt usulüne göre defter tutulmakta olup, dolayısıyla tahakkuk esasına dayalı muhasebe yapılmaktadır. Gider ve gelir kayıtları ya anında tahakkuk kaydıyla birlikte muhasebeleşmekte ya da ödendiği anda muhasebeleşmektedir. Kurumların bir mâli yıldaki tüm giderleri ilgili yıl mâli tablolarında yer alacak şekilde muhasebeleştirilmektedir. Kayıtlar işlem anında muhasebeleştiğinden karlılık durumlarının olduğundan daha yüksek gösterilmesi ve zarar durumlarının gizlenmesi mümkün değildir. Gecikmeli olarak yapılan giderler tahakkuk esnasında hesaplara yansdığından ilave maliyetler de söz konusu değildir.

Sosyal tesislerimiz, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Esas ve Usuller ile 213 Sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen dönemsellik ilkesine uygun olarak defter ve belgelerini tutmaktadır. Buna göre kurum faaliyetlerine ait gelir ve giderler tahakkuk esasına göre kayıtlara alınmaktadır. Dolayısıyla ilgili takvim yılı içindeki gelir ve giderler kayıtlarında görülmektedir.

Bakanlığımıza bağlı sosyal tesislerde; doğalgaz, elektrik, su, sosyal güvenlik primleri gibi kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan giderler fatura düzenlendiğinde veya fatura ödendiğinde kayıt altına alınmaktadır. Sosyal tesislerimiz bu tür giderlerini kurum kazançlarından ödemektedir.

Fiilen gerçekleşmiş olan, ancak bedeli henüz ödenmemiş giderler dönemsellik ilkesi gereğince ait oldukları yıl mâli tablolarında gösterilmektedir.

Ayrıca, konu ile ilgili olarak performans değerlendirme çalışmaları kapsamında kurumlarımızın bu konudaki eksikliklerini gidermeleri için çalışma başlatılmıştır."

denilmektedir.

Sonuç olarak Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının bir bölümünün mâli tablolarının ilgili yıldaki tüm giderleri içermemesi nedeniyle bu kurumların karlılık düzeyleri hakkında yanıtıcı bilgi sunduğu yönündeki tespitlerimiz bulgumuzda sıralanmıştır. Bu tespitlerin önemli bir bölümü öğretmenlerinin mali tablolarının kıyaslamalı incelemesinden kolaylıkla anlaşılabilir niteliktedir. Yerinde yapılan incelemeler esnasında da bu tür uygulamalara ve yol açtığı (gecikme cezası vb.) ilave maliyetlere ilişkin yaygın örnekler tespit edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu primlerinin zamanında ödenmemesi ve ilgili yıl mali tablolarında gösterilmemesi; sonraki yıllarda yapılan ödemelerde de yüklü cezalarla karşılaşılması, bu yöndeki uygulamaların somut bir örneğidir. Bu nedenle söz konusu uygulamalara fırsat vermeyecek mekanizmaların geliştirilmesi ve etkili bir kontrolün sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Kar Eden Öğretmenlerinin Bütçesinden Mali Açıdan Yetersiz Öğretmenlerine Katkıda Bulunulmasının Bu Kurumların Genel Performansını Olumsuz Etkilemesi

Mali yetersizlikleri gerekçe gösterilerek bazı öğretmenlerine diğer öğretmenlerinin bütçesinden kaynak aktarılmasının bu kurumlarda performansı ve kar etme motivasyonunu olumsuz yönde etkilediği ve başarısızlıkları ödüllendirici bir işlev gördüğü gözlenmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi'nin "*Kurumun gelir ve giderleri*" başlıklı 23 üncü maddesinde "*Öğretmenleri, kurum bütçe dengesini gözetmek kaydıyla, ihtiyaç duyan diğer öğretmenlerine, aynı il*

içerisindekiler Valilik onayı ile; ülke genelindeki öğretmenleri ise Genel Müdürlük onayı ile birbirlerine katkıda bulunabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Bu hüküm çerçevesinde Bakanlık ya da Valilik talimatları ile birçok öğretmenevi, diğer öğretmenlerine katkı sunmuş, genellikle geri ödenmek üzere yapılan bu aktarmaların çok küçük bir bölümünün geri ödendiği görülmüştür.

Örneğin Silivri Öğretmenevinin 2017 yılındaki tadilat giderleri için 460.000 TL ödeneğe ihtiyaç duyulmuş olup, bu meblağ Valilikçe İstanbul ilindeki 12 Öğretmenevine paylaştırılmıştır. En yüksek pay 116.273,01 TL ile Sabancı Öğretmeneviden, ikinci en yüksek katkı payı ise 113.465,76 TL ile o yıl zararda olan Adile Sultan Kasrı Öğretmeneviden talep edilmiştir.

Konya Öğretmenevinin mali tablolarında iştiraklerden alacaklar hesabında kayıtlı olan 170.000 TL de geri ödenmeyen katkı paylarından oluşmaktadır. Zira Bakanlık talimatı ile Van Tuşba Öğretmenevine 100.000 TL, Bursa Osmangazi Öğretmenevine 100.000 TL borç verilmiş; Bursa Öğretmenevi bu borcun 30.000 TL'sini ödemiş olup, kalan 170.000 TL alacak ise henüz tahsil edilememiştir.

Keza zarar ettiği için kapatılmasına karar verilen öğretmenlerinin zararlarının ve tasfiye sürecinden kaynaklanan maliyetlerinin de aynı şekilde seçilen diğer öğretmenlerinin işletme gelirlerinden karşılanması yoluna gidilmektedir. Örneğin son üç yılı zararla kapattığı gerekçesiyle tasfiye kararı alınan Büyükçekmece Öğretmenevinin 392.000 TL borcu, ildeki çeşitli öğretmenlerinden talep edilmiştir. Bu tür kararlara rağmen bazı öğretmenlerinin kendilerinden talep edilen tutarı karşılayamaması sonucu, alacaklıların yargı yoluna başvurması üzerine ilama bağlanan kıdem tazminatı, vergi ve kamu kurumları ile özel şahıslara olan borçlar, zorunlu olarak Bakanlık bütçesinden ödenebilmektedir.

Bu tür uygulamaların kar eden kurumların olumlu çabalarını ödüllendirmek yerine, başarıyı cezalandırdığı, buna karşın performansını ve karlılığını artırmak için gerekli tedbirleri almayan kurumlar için ödüllendirici bir işlev gördüğü, dolayısıyla bu kurumlarda yönetsel başarıyı ve kar etme motivasyonunu olumsuz etkilediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bakanlığımıza bağlı olarak faaliyet gösteren toplam 549 öğretmenevi ve akşam sanat okulu bulunmakta olup, “*MEB Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesi*” kapsamında; borcu bulunan, bakım onarım veya

yenileme işleri ile ilgili olarak nakit ihtiyacı olan öğretmenlerine bütçe durumu uygun olan diğer kurumlardan borç mahiyetinde ödenek aktarımı gerçekleştirilmektedir.

2017 yılından bu yana 30 öğretmenine, bütçe durumu uygun olan diğer öğretmenlerinden ödenek aktarımı gerçekleştirilmiştir.

Bunlardan sadece 1 (bir) öğretmenevi, ekonomik durumunun yetersiz olması nedeniyle geri ödemelerini yapamamıştır. Ancak ekonomik durumu düzelme eğiliminde olan öğretmenevi, ilerleyen süreçte geri ödemelerine başlayacaktır."

denilmektedir.

Sonuç olarak bulgumuza konu edilen kurumlar arası kaynak aktarımının bir yönerge ile düzenlenmiş olması, bu aktarmaların yasal dayanak ihtiyacını ortadan kaldırmadığı gibi, bu tür uygulamaların söz konusu kurumların performansı ve çalışan motivasyonu üzerinde oluşturduğu olumsuz etkiyi de ortadan kaldırmamaktadır. Aktarmalar, daha çok üç yıl ard arda zarar etmeleri nedeniyle kapatılan ve yüklü borçları olan öğretmenlerinin bu borçlarının karşılanması amacıyla yapılmakta; dolayısıyla bu tür durumlarda herhangi bir geri ödemede bulunulması söz konusu olmamaktadır.

Öğretmenlerinin statüsü, mali işleyişi, bütçe ve muhasebe işlemlerinin çerçevesinin yasal dayanağa kavuşturulması; bu kurumların kar veya zarar etmeleri durumunda işletilecek süreçlerin ve mali sonuçlarının nasıl yönetileceğine ilişkin ilke ve yöntemlerin belirlenmesi, aynı zamanda olumlu ya da olumsuz performansa ilişkin uygulanacak mekanizmaların düzenlenmesi yararlı olacaktır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

7. EKLER

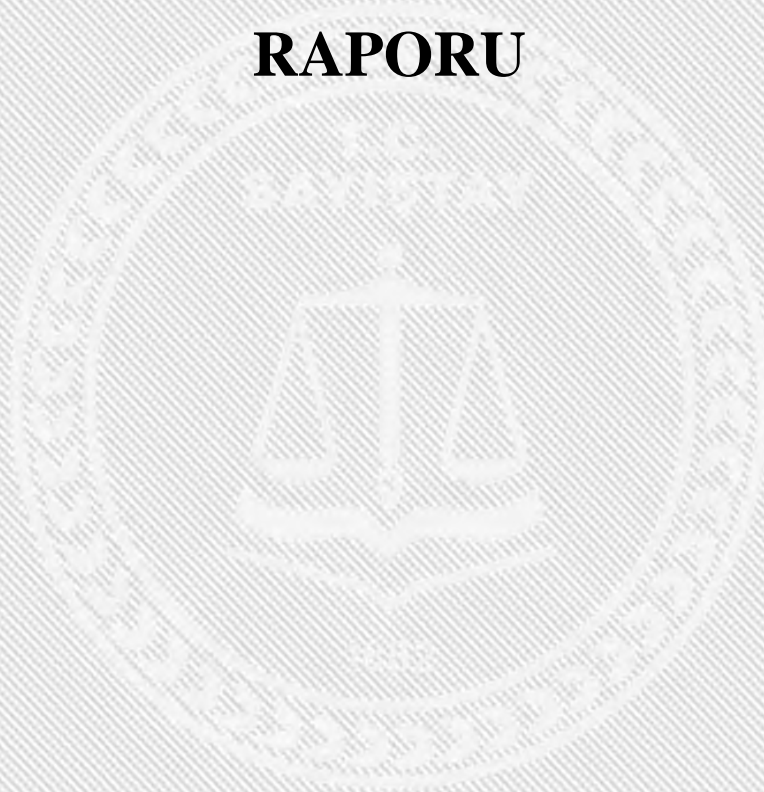
EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT OKULU MÜDÜRLÜKLERİNİN 2016, 2017 VE 2018 YILLARI KONSOLİDE GELİR-GİDER TABLOSU			
<u>AYRINTILI GELİR TABLOSU</u>	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
A-BRÜT SATIŞLAR	388.497.263	416.617.372	507.180.873
1-Yurt İçi Satışlar	378.701.914	404.956.858	491.201.166
2-Yurt Dışı Satışlar	30.727	52.270	25.460
3-Diğer Gelirler	9.764.622	11.608.244	15.954.248
B-SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	535.064	912.632	444.543
1-Satıştan İadeler (-)	323.381	364.852	345.932
2-Satıştan İskontalar (-)	32.517	3.843	510
3-Diğer İndirimler (-)	179.166	543.937	98.101
C-NET SATIŞLAR	387.962.199	415.704.740	506.736.331
D-SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	221.944.114	257.470.603	309.894.990
1-Satılan Mamüller Maliyeti (-)	42.850.150	47.688.523	69.981.932
2-Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	8.649.315	10.977.735	17.741.680
3-Satılan Hizmet Maliyeti (-)	169.316.831	194.214.467	218.530.709
4-Diğer Satışların Maliyeti (-)	1.127.818	4.589.878	3.640.669
BRÜT SATIŞ KARI VEYA ZARARI	166.018.085	158.234.137	196.841.340
E-FAALİYET GİDERLERİ	147.643.102	126.896.179	163.470.871
1-Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	12.876.812	18.741.300	35.820.742
2-Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	3.905.454	6.351.961	6.308.489

3-Genel Yönetim Giderleri (-)	130.860.836	101.802.918	121.341.640
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	18.374.982	31.337.958	33.370.470
F-DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	4.293.176	5.656.445	7.822.289
1-İştiraklerden Temettü Gelirleri			
2-Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri			
3-Faiz Gelirleri	2.533.208	3.241.884	5.283.929
4-Komisyon Gelirleri	75	23.220	150
5-Konusu Kalmayan Karşılıklar	256.984	189.979	217.005
6-Menkul Kıymet Satış Karları	69.047	72.571	61.015
7-Kambiyo Karları	829	16.500	16.440
8-Reeskont Faiz Gelirleri			
9-Enflasyon Düzeltmesi Karları	51.411	-	-
10-Faaliyetlerle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	1.381.623	2.112.291	2.243.749
G-DİĞER FAAL. OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR(-)	2.592.524	1.854.078	2.323.060
1-Komisyon Giderleri (-)	15.960	261.860	61.820
2-Karşılık Giderleri (-)	1.358.318	266.279	395.297
3-Menkul Kıymet Satış Zararları (-)			
4-Kambiyo Zararları (-)	1.758	345	774
5-Reeskont Faiz Giderleri (-)			10.672
6-Diğer olağan Gider ve Zararlar (-)	1.216.487	1.325.594	1.854.497
H-FİNANSMAN GİDERLERİ (-)	129.270	161.088	431.631
1-Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	125.771	160.102	423.164
2-Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)	3.499	986	8.468
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	19.946.365	34.979.237	38.438.067
I-OLAĞAN DIŞI GELİR VE KARLAR	5.053.661	6.323.186	7.050.939
1-Önceki Dönem Gelir ve Karları	4.328.133	4.461.905	4.477.263
2-Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	725.528	1.861.281	2.573.676

J-OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	1.551.858	2.156.147	1.614.057
1-Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		45.707	27.322
2-Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	448.851	814.738	539.373
3-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	1.103.006	1.295.702	1.047.362
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	23.448.169	39.146.276	43.874.949
K-DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜK. KARŞ.(-)	2.519.850	3.957.133	3.964.637
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	20.928.318	35.189.143	39.910.312

**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI OKUL
AİLE BİRLİKLERİ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	121
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	123
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	123
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	123
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	124
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.	124

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bakanlığa Bağlı Okul ve Kurumlardaki Kantin ve Benzeri Yerlerin Belirsiz Sürelerle Kiraya Verilmesi
2. Okul Aile Birlikleri Bünyesinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Sözleşmeler ve Uygulamalarından Kaynaklanan Hukuki Sorunların İlave Maliyetlere Sebebiyet Vermesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu 16 ncı maddesine göre eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için okul ile aile arasında işbirliği sağlanır ve bu amaçla okullarda okul aile birlikleri kurulur. Okul aile birlikleri, okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak, okulların ve maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere; aynî ve nakdî 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.

Bu çerçevede temel görevi okul ile aile arasındaki işbirliğini sağlamak suretiyle eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak olan Birlikler, okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak için okulların ve maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü kılınmıştır. Bu amaçları gerçekleştirmek üzere okul yönetimi, öğretmenler ve aileler arasında ve eğitim ve öğretimle ilgili kurumlar ile sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğini geliştirmeye yönelik faaliyetler düzenlenmekte ve öğrencinin gelişimine yönelik her türlü eğitsel, sosyal ve kültürel faaliyetler yürütülmektedir. Söz konusu görevlerin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan kaynak ise gerek velilerden alınan bağışlar gerekse kantinlerin ve benzeri alanların işletilmesinden elde edilen gelirlerle karşılanmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Tüzel kişiliği olmayan birlikler kurulduğu okulun adını almaktadır. Okul yöneticileri, öğretmenler ve veliler ile on sekiz yaşını geçmiş kursiyer, çıraklık, kalfalık ve ustalık eğitimine devam eden kişiler birliğin tabii üyesidir. Okul yaptırarak Bakanlığa bağışta bulunan hayırseverler de, yaptırdığı okulun okul aile birliğinin tabii üyesidir.

Birliklerin organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetleme Kuruludur. Genel kurul, birliğin üyelerinden oluşur. Yönetim kurulu, sadece anne veya baba olan veliler ile istemeleri halinde okul yaptırarak Bakanlığa bağışta bulunan hayırseverler arasından seçilen beş üyeden oluşur ve görev süresi bir yıldır. Denetleme kurulu ise, genel kurulca seçilen bir veli ve öğretmenler kurulunca seçilen iki öğretmen olmak üzere üç asıl ve üç yedek üyeden oluşur

ve görev süresi bir yıldır.

1.3. Mali Yapı

Birliklerin başlıca gelirleri, okula ait kantin ve benzeri alanların işletilmesi ve işlettilmesinden elde edilen gelirler ile bağışlardan oluşmaktadır. Giderleri ise okulların her türlü mal ve hizmet alımları, özellikle temizlik ve güvenlik için personel çalıştırılması, düzenlenen ya da katılan sosyal ve bilimsel etkinlikler ile ihtiyaç sahibi öğrencilere maddi destek sağlanmasına yönelik harcamalardan oluşmaktadır.

Okul aile birliklerinin 2018 yılı içinde Bakanlığın Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi (TEFBİS) üzerinden beyan ettikleri toplam gelirleri 1.076.367.160 TL; giderleri ise 1.037.367.930 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Okul aile birliklerinin gelirleri, genel bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin birlik adına bankalarda açılan özel hesaplarda tutulmakta ve giderleri kendi yetkili kurullarının kararı ile bu hesaplardan karşılanmaktadır.

Birlikler, görev ve yetkileri kapsamında yapacakları işlemler ve düzenlenen kâğıtlar yönünden damga vergisi ve harçlardan muaf olup, kendisine yapılan bağış ve yardımlar ise veraset ve intikal vergisinden müstesnadır.

Birliklerin gelir ve giderleri ile diğer mali işlemleri Bakanlıkça oluşturulan Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi (TEFBİS) aracılığıyla izlenmektedir.

Kamu idaresi niteliği bulunmayan birliklerin 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 yürütölüp 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. KAMU İDARESİNİN 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.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Okul-Aile Birliklerinin mevzuatta tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından konsolide mali tabloları üretilmemektedir. Dolayısıyla Okul-Aile Birlikleri hakkında denetim görüşü verilmemiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bakanlığa Bağlı Okul ve Kurumlardaki Kantin ve Benzeri Yerlerin Belirsiz Sürelerle Kiraya Verilmesi

Bakanlığa bağlı okul ve kurumlarda bulunan ve okul aile birliklerince işlettirilen kantin ve benzeri yerlerin kiraya verilmesinde, kira süresinin sözleşmede belirlenmemesi ya da belirlenen sürelerin sürekli uzatılması sonucu kira bedelinin güncelliğini yitirmesi nedeniyle okul aile birliklerinin gelirlerinde önemli kayıplara neden olduğu görülmüştür.

14.06.1973 tarih ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 16 ncı maddesinde, eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için okul ile aile arasında işbirliği sağlanacağı, bu amaçla okul-aile birliklerinin kurulacağı, söz konusu birliklerin okulların bünyesinde bulunan açık alan, kantin, salon ve benzeri yerleri işlettirebileceği veya işletebileceği ve bu işlere ait usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığınca müştereken hazırlanan yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliği'nin (RG: 09.02.2012/28189) "Kiralama usulü ve işlemleri" başlıklı 20 nci maddesinde, kantin ve benzeri yerlerin birlik tarafından kiraya verilmesinin, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde düzenlenen pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Yönetmelikte, söz konusu kiralama sürelerine ve diğer koşullarına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun "Kapsam" başlıklı 1 inci maddesinde genel bütçeye dâhil dairelerin kira işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş ve yine aynı Kanunun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64 üncü maddesinde birkaç istisna dışında

kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 74 üncü maddesi dayanak gösterilerek 19.06.2007 tarihinde 26557 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 64 üncü maddesinde de, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı düzenlenmiştir.

Konuya ilişkin söz konusu yasal düzenlemelere rağmen uygulamada yaygın olarak kantin vb. yerlerin kiralama sürelerinin sözleşmeye bağlanmadığı ya da sözleşmede yer alan sürelerle uyulmadığı, bu nedenle de kiraya verilen yerlerin uzun sürelerle aynı kişiler tarafından ihalesiz olarak işletildiği görülmüştür. Bu ise kiralama işlemlerinde rekabetin oluşmamasına, kira bedelinin piyasadaki gelişmelere, değişen öğrenci sayısına ve diğer koşullara uygun olarak güncellenmemesine yol açmaktadır. Güncelliğini yitirmiş kiralamalar, en temel geliri kiralardan oluşan okul aile birliklerinin mali yönden zayıf düşmesine neden olmaktadır.

Uygulamada aynı bölgede yer alan ve derslik, öğrenci sayısı vb. açılardan benzer nitelikte olan okulların kantin gelirleri arasında açık farklılıkların olduğu tespit edilmiştir. Yapılan incelemelerde kira getirisi yüksek olan okullarda, okulun yeni olması nedeniyle kantin ihalesinin yeni yapıldığı, getirisi düşük olan okullarda ise kantin ihalesinin yıllar önce yapıldığı (20 yılı dahi aşan kiralamalar olduğu), dolayısıyla her yıl enflasyon oranında güncellense dahi kira bedelinin oldukça düşük düzeylerde kaldığı görülmüştür.

Kamuya ait taşınmazların kiralanmasında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve ilgili yönetmelik 10 yıllık süreyi üst limit olarak belirlemiştir. Dolayısıyla kantin gelirini en üst düzeye çıkaracak ve bununla birlikte yüklenicilerin en iyi hizmeti sunabilmesine olanak sağlayan yatırım vb. işlemlere izin verebilecek, 10 yılın altında kalan farklı süreler belirlemek mümkündür. 300 No'lu Milli Emlak Genel Tebliğinde (RG: 20.10.2005 tarih ve 25972) ise kiralama süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir.

Eğitim ve öğretimde verimlilik ve etkinliği artırmak amacıyla kurulan ve en temel geliri kantin vb. yerlerin kiralardan oluşan okul aile birliklerinin mali yönden güçlendirilmesine de hizmet edecek şekilde, bugüne kadar yapılmış olan ve yasal düzenlemelere aykırı olarak süresiz ya da uzun süreli bağitlanan sözleşmeler tespit edilerek iptalinin sağlanması, yeni kiralamaların yasal sınırlar dahilinde rasyonel sürelerle yapılması ve süre bitiminde sözleşme yenilenmeksizin kiralamanın rekabet koşullarında yeniden yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bakanlığımıza bağlı okullarda bulunan kantin vb. yerlerin okul aile birlikleri tarafından kiralama işlemine konu edilebilmesi için öncelikle bu yerlerin il/ilçe millî emlak müdürlükleri tarafından 300 sıra No’lu Millî Emlak Genel Tebliği uyarınca okul aile birliğine kiralanması gerekmekte olup bu kiralama işlemi beş yıllığına yapılmaktadır.

Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliğinde kantin vb. yerlerin kira süresine ilişkin herhangi bir hüküm yer almamakta olup uygulamada kiralama süreleri 300 sıra No’lu Millî Emlak Genel Tebliği hükümleri dolayısıyla en fazla beş yıllığına yapılmaktadır.

Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliğine benzer şekilde Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte de azami kira süresine ilişkin bir üst limit bulunmamaktaydı. Ancak Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 67 nci maddesinin 4 fıkrasının (n) bendine eklenen “Sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiren eski kiracısı tarafından kiralanması talep edilen ve İdarece uygun görülen taşınmazların (tahsisli taşınmaz içerisinde yer almayan otoparklar hariç) ilk sözleşme tarihinden itibaren toplam kira süresi yirmi yılı geçmemek üzere kiraya verilmesi.” hükmü ile ilk sözleşme tarihinden itibaren toplam kira süresinin yirmi yılı aşamayacağı düzenlenmiştir.

Bu kapsamda Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliğine ilişkin olarak yapılacak olan mevzuat çalışmalarında Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ve bulguda yer verilen hususlar dikkate alınacaktır” denilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında kiralama sürelerinin uygulamada 300 sıra No’lu Millî Emlak Genel Tebliği hükümleri dolayısıyla en fazla beş yıllığına yapıldığı ifade edilmiş ise de bulguda belirtildiği üzere bu düzenleme ile uyumlu olmayan birçok sözleşmenin yürürlükte olduğu denetimler sırasında tespit edilmiştir.

Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliğine ilişkin olarak yapılacak düzenlemelerde Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklik ve bulguda yer verilen hususların dikkate alınacağı ifade edilmiş olup, bu çerçevede okul aile birliklerinin kira gelirlerinin günün rayıçları ile uyumlu olarak ve rekabet koşullarında belirlenmesini güvence altına alacak tedbirlere yer verilmesi yerinde olacaktır.

BULGU 2: Okul Aile Birlikleri Bünyesinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Sözleşmeler ve Uygulamalarından Kaynaklanan Hukuki Sorunların İlave Maliyetlere Sebebiyet Vermesi

Okulların temizlik ve güvenlik gibi hizmetlerinin gördürülmesi amacıyla Okul Aile Birliklerince doğrudan ya da firma aracılığıyla istihdam edilen personele ait hizmet sözleşmelerinin bağitlanmasında ve personelin mali ve sosyal hak ve yükümlülükleri ile ilgili işlemlerin tesisinde mevzuat ve sözleşme hükümlerine riayet edilmemesi; personele kullandırılan hakların gereği gibi belgelendirilmemesi sonucu yaşanan zaafların gerek birliklerin, gerekse okul, il ve ilçe müdürlüklerinin yargı süreçlerinde sorunlarla karşılaşmasına ve ilave mali külfetlere katlanmasına yol açtığı görülmüştür.

İş akitlerinin emekliye ayırma ya da başka nedenlerle sona erdirilmesini takiben yargı mercilerine başvuran personelin önemli bir bölümünün, kendilerine hafta içi ve hafta sonları ile milli ve dini bayramlarda fazla mesai yaptırıldığı halde ücretlerinin ödenmediği, yaz tatillerinde izin kullandıkları dönemde maaş ve sigorta primlerinin yatırılmadığı ya da izin kullanmadıkları halde izin ücretlerinin ödenmediği gibi gerekçeler ileri sürerek, ilgili okul aile birliklerinin bütçe olanaklarını aşan tutarlarda hak talebinde buldukları görülmektedir.

Yaz döneminde okulların tatil olması nedeniyle çalışmasına ihtiyaç duyulmayan ve bir yıldan az (9-10 ay gibi) sürelerle sözleşme yapılan personel için, bu sözleşmelerin birden fazla üst üste (zincirleme) tekrarlanması nedeniyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 11/2. maddesindeki düzenleme karşısında "belirli süreli iş sözleşmesi" sayılamayacağı, dolayısıyla en başından itibaren belirsiz süreli iş sözleşmesi olarak kabul edilmesi gerektiği gerekçesiyle açılan davaların davacılar lehine sonuçlandırıldığı bilinmektedir. Buna rağmen bu tür uygulamaların yaygın şekilde sürdürüldüğü, personelin kıdem tazminatı ve diğer hakları için herhangi bir karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Birliklerin işçilerle imzaladıkları sözleşmelerde sürenin belirtilmemesi, hatta imza tarihine, dolayısıyla iş akdinin başlangıç tarihine yer verilmemesi gibi durumlarda ise daha ağır yükümlülüklerle karşılaşılması kaçınılmaz olabilmektedir. Bu tür durumlarda mahkemelerce tanık ifadeleri esas alınarak, fiilen çalışılan süreler işveren tarafından beyan edilenin çok üzerinde belirlenebilmektedir. İncelenen dava dosyalarının bir bölümünde, mahkemede idare lehine tanıklık yapanların dahi, idarenin ileri sürdüğünün çok üzerinde fiili çalışma süresi beyan ettikleri görülmüştür.

Davalarda, davalı sıfatıyla okul aile birliklerinin vekilleri tarafından yapılan, davacının iş akdinin kendi isteği ile sonlandırıldığı, fazla mesai yaptırılmadığı, yaptırıldığında ise ücretinin ödendiği, izin ücreti vb. ödemelerin zamanında yapıldığı şeklindeki savunmaların ise belgelendirilemediği, dolayısıyla mahkemelerce geçerli kabul edilmediği anlaşılmaktadır. Fazla çalışma yapıldığı şeklindeki iddiaların ispat külfeti davacıya ait olmakla birlikte, davacı tanıklarının beyanları ve hatta davalı tanıklarının destekleyici ifadeleri, mahkemelerce davacı lehine karar verilmesine neden olmaktadır.

Taşeron firma bünyesinde çalıştırıldığı halde, iş akitlerinin sonlandırılmasını müteakip, doğrudan okul müdürlüğü tarafından istihdam edildikleri ve firmadan haberdar olmadıklarını ileri süren personelin okul aile birliği yönetimi ve okul müdürlüğü (Bakanlık) aleyhine dava açarak fazla mesai, izin ücreti, yaz döneminde çalıştırılmadıkları dönemler için ücret vb. taleplerde bulunmaları, yaygın karşılaşılan diğer bir örnektir.

Özellikle bir ya da birkaç elemandan ibaret olan ve karşılıklı güven esasına dayalı olarak yürütülen çalışma ilişkisinin sağlıklı bir hukuki zemine oturtulmaması nedeniyle bu tür uyuşmazlıkların ortaya çıktığı, birliklerin taşeron ile imzaladıkları ve taşeron firmaların işçilerle imzaladıkları sözleşmelerin ve bu sözleşmeler çerçevesinde hukuki sonuç doğurabilecek eylem ve işlemlerin gereği gibi belgelendirilerek arşivlenmemesinin, hukuki ihtilaflarda ispat yükümlülüğünün yerine getirilememesine, dolayısıyla yüklü maliyetlere katlanılmasının kaçınılmaz olmasına yol açtığı görülmektedir.

Okul aile birlikleri tarafından doğrudan ya da taşeron firma aracılığıyla çalıştırılan işçilerle ilgili yasal yükümlülüklerin gereği gibi yerine getirilerek hukuki ihtilaflara sebebiyet verilmemesi için;

a) Birliklerin doğrudan çalıştırdığı personel ya da personel çalıştırmasına ilişkin taşeron firma ile yaptıkları sözleşmelerin İş Kanunu'nda öngörülen tüm hak ve yükümlülüklerle ilişkin açık hükümler ihtiva etmelerinin sağlanması, özellikle iş akdinin kapsamı, sonlandırılmasının koşulları, sonlandırma üzerine doğacak yükümlülüklerin (kıdem ve ihbar tazminatı gibi) karşılanma yönteminin (firma ya da birlik tarafından mı karşılanacağı) açıkça ortaya konulması ve hukuki ihtilafa fırsat verilmeden sözleşme hükümlerinin gerektiği şekilde ve zamanlı olarak yerine getirilmesinin sağlanması;

b) İster doğrudan ister firma aracılığıyla çalıştırılsın, personelin sigorta primlerinin zamanında ödenerek cezalı duruma düşülmemesi;

c) Taşeron firmaların işçilerle yaptıkları sözleşmelerin ve bu sözleşmeler kapsamında gerçekleştirilen işlemlere ilişkin belgelerin Birlik tarafından da arşivlenmesi ve sözleşme hükümlerinin gereği gibi uygulanmasının izlenmesi;

ç) Süresi 1 yıldan az olmakla birlikte, sonraki yıllarda yenilenen sözleşmelerin belirsiz süreli sözleşme mahiyetinde olduğu dikkate alınarak işlem tesis edilmesi, özellikle kıdem tazminatlarının toplam çalışma süresi üzerinden hesaplanarak ödenmesi,

d) Fazla mesai yaptırılması durumunda mutlaka belgelendirilmesi ve bedelinin ödenmesi;

e) Yıllık izin haklarının kullandırılmaya çalışılması; zorunlu hallerde, kişinin rızasının alınması şartıyla yıllık izin kullandırılmaması durumunda ise izin ücretinin ödenmesi,

f) Yapılan her türlü ödeme (fazla mesai, yolluk, sosyal yardım vb.) için belge düzenlenmesi, belgesiz herhangi bir ödeme yapılmaması, ödemelerin gerekli yasal kesintilere tabi tutulması, sigorta prim matrahlarına ya da kıdem tazminatı gibi ödemelerin hesabına dahil edilmesi gerekenlerin yapılacak ödemelerde dikkate alınması;

g) Yıllık ve diğer izin kullanımları ile kullanılan diğer hakların mutlak surette belgelendirilmesi ve belgelerinin arşivlenmesi;

h) Kendine özgü gelir ve giderleri, harcama ve sorumluluk süreci ve velilerden oluşan yönetimi bulunan okul aile birliklerinin çalıştırdığı personelin tüm giderlerini karşılamakla yükümlü olduğu açık olduğundan, yargı kararlarına konu personel ödemelerinin de birlik bütçelerinden karşılanması;

konularında hassasiyet gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; "Okulların temizlik ve güvenlik hizmetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesi için okul aile birlikleri tarafından Millî Eğitim Bakanlığı Okul Aile Birliği Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesinin (d) bendi uyarınca personel istihdam edilmektedir.

Birliklerin okulların ihtiyaçlarına katkı sunmak amacı ile hizmet satın alma yoluna gideceği durumlarda birlik bütçesini göz önünde bulundurarak bütçesinin karşılayabileceği sınırdaki personel istihdam ettirmesi ve bu hizmet istihdamlarına ilişkin sözleşmeler ve uygulamaların hukuki sorunlara sebebiyet vermemesi için gereken hassasiyetin gösterilmesi ve

bulguda belirtilen açıklamalar doğrultusunda daha dikkatli olunması hususunda gerekli uyarılar yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Bakanlıkça bulgumuza konu hususlarda gereken hassasiyetin gösterilmesi için gerekli uyarıların yapılacağı ifade edilmiş olup, buna ilişkin uygulamalar sonraki yıl denetimlerinde izlenecektir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET	131
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	132
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	133
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	133
5. GENEL DEĞERLENDİRME	133
6. DENETİM BULGULARI	134

BULGU LİSTESİ

1. Bütçenin %79,36'lık Kısmının Performans Hedefleri ve Performans Programıyla İlişkilendirilmemesi
2. Faaliyet Raporunda Yer Verilen Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosuna Ait Bilgilerin Son Üç Yıl Yerine Son İki Yıla Ait Olması
3. Mali Bilgiler Kısmında Bütçe Sapmalarının Nedenlerine Yer Verilmemesi

1. ÖZET

Bu rapor, Milli Eğitim Bakanlığı'nın performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Milli Eğitim Bakanlığı'nın hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan performans denetimi sonucunda Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2018 mali yılı Performans Programı ve Faaliyet Raporunun 2015 – 2019 dönemini kapsayan Stratejik Plana göre hazırlandığı, mevzuatta öngörülen zamanda yayımlandığı, her ikisinin bulgularda belirtilen hususlar dışında genel olarak sunum kriterlerine uyduğu, bu nedenle raporlama gerekliliklerini karşıladığı değerlendirilmiştir.

Performans programında 17 performans hedefi, 113 Gösterge ve 136 faaliyet yer almaktadır. Tüm hedef ve göstergelere ilişkin veri kayıt sistemleri incelenememiş olup, faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğruluğunu test etmek üzere aşağıdaki performans hedef ve göstergeleriyle sınırlı bir değerlendirme yapılmıştır:

Performans hedefi: 2018 yılında eğitimin tüm kademelerinde okullaşma oranını artırmak

Göstergeler	Ölçü birimi	2016	2017	2018 Hedeflenen	2018 Gerçekleşen
İlkokulda net okullaşma oranı	Oran	94,87	91,16	100,00	98,35
Ortaokulda net okullaşma oranı	Oran	94,39	95,68	100,00	98,62
Ortaöğretimde net okullaşma oranı	Oran	79,79	82,54	85,00	87,64

Genel ortaöğretim okullarında burs alan öğrenci sayısı	Sayı	142.186	142.813	143.000	139.819
Özel eğitim ihtiyacı olan bireylerden tanınması yapılan öğrenci sayısı	Sayı	410.577	425.000	450.000	490.000
Genel ortaöğretim okullarında parasız yatılı öğrenci sayısı	Sayı	124.551	97.235	145.000	139.989

Performans hedefi: 2018 yılında özel öğretimin payını artırmak

Göstergeler	Ölçü birimi	2016	2017	2018 Hedeflenen	2018 Gerçekleşen
Okulöncesi eğitimde özel öğretimin payı	Oran	15,90	15,20	16,50	15,70
İlkokulda eğitimde özel öğretimin payı	Oran	4,30	4,30	4,70	4,60
Ortaokulda eğitimde özel öğretimin payı	Oran	5,70	5,40	5,80	6,00
Ortaöğretimde eğitimde özel öğretimin payı	Oran	11,10	12,00	12,20	13,00

Bakanlığın, Faaliyet Raporunda sunduğu performans bilgisinin güvenilirliği hakkında mutlak güvence sağlamamakla birlikte, faaliyet sonuçlarının ölçümü aşamasında performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinden seçilen bu iki adet veri kayıt sisteminin değerlendirilmesi sonucunda, tamlık ve doğruluk kriterleri açısından amaca uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının

ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Milli Eğitim Bakanlığı'nın yayımladığı 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Milli Eğitim Bakanlığı'nın yayımladığı 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Bakanlığın 2018 yılına ait Performans Programı ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu, mevzuatta belirtilen zamanda hazırlanarak yayımlandığı, ilgili dokümanların performans bilgisinin içeriği açısından da uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın performansını ölçmek için kullandığı sistemin değerlendirilmesi amacıyla seçilen hedef ve göstergeler çerçevesinde veri kayıt sistemlerinin incelenmesi sonucunda; ilgili performans hedeflerinin gerçekleşmesine ilişkin verilerin güvenilir şekilde toplandığı ve raporlandığı görülmüştür.

Performans Programında bütçenin %79,36'lık kısmı Genel Yönetim Gideri olarak öngörülmüş, herhangi bir performans hedefi ve stratejik hedefle ilişkilendirilmemiştir. Bu durum performans esaslı bütçe anlayışının tam olarak uygulanamamasına sebep olmaktadır.

Faaliyet raporu üzerinde yapılan incelemede, performans hedef ve göstergeleri ile bunlara ilişkin gerçekleşme değerlerinin faaliyet raporu ve performans programına genel olarak tutarlı bir şekilde yansıtıldığı görülmüştür.

Bununla birlikte, faaliyet raporlarında yer alan bazı bilgilerin, bu raporlarda yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporların hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koyan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte yer alan düzenlemelere uygun olarak verilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresi performans programı ve faaliyet raporlarını genel itibariyle mevzuat hükümlerine uygun olarak hazırlanmış olmakla birlikte, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereğince söz konusu belgelerdeki eksikliklerin giderilmesi kurumun performans yönetim sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Bütçenin %79,36'lık Kısımının Performans Hedefleri ve Performans Programıyla İlişkilendirilmemesi

Performans Programında 17 adet performans hedefi belirlenmiş ve bu hedefleri gerçekleştirmek üzere 17.609.736.580,00 TL, 1.842.716.069,00 TL bütçe dışı olmak üzere toplam 19.452.649.010,00 TL kaynak kullanılması öngörülmüştür. Bu tutar Bakanlığın 2018 yılı toplam bütçesi olan 94.371.368.069,00 TL'nin oransal olarak %20,61'ine tekabül etmektedir. Bütçenin %79,36'sına tekabül eden 74.894.411.420,00 TL ise genel yönetim giderleri olarak ayrılmış olup, herhangi bir performans hedefi ve dolayısıyla performans programıyla ilişkilendirilmemiştir.

Genel yönetim giderleri toplamı olan söz konusu 74.894.411.420,00 TL'nin;

- 62.367.753.955,00 TL'sinin personel giderlerine,
- 9.559.717.799,00 TL'sinin sosyal güvenlik kurumu prim giderlerine,
- 2.051.663.095,00 TL'sinin mal ve hizmet alım giderlerine,
- 368.996.571,00 TL'sinin cari transferlere,
- 546.280.000,00 TL'sinin de sermaye giderlerine ayrıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanunun "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9 uncu maddesinde "*Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.*" denilmiştir.

Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme çerçevesinde, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedefleri doğrultusunda ve buna bağlı olarak performans programında belirlenen performans göstergelerine uygunluğu performans esaslı bütçelemenin bir gereğidir.

Yine, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte performans programlarının, çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde hazırlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Kurumun toplam bütçesinin ağırlıklı kısmının herhangi bir stratejik hedef ve performans hedefiyle ilişkilendirilmemiş olması performans esaslı bütçeleme sistemine tam olarak uyum sağlanamadığını göstermektedir. Ayrıca, Performans Programında toplam kaynağın %79,36'lık kısmının genel yönetim gideri başlığı altında toplanarak faaliyet maliyetleri içerisine dahil edilmemesi, kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle çelişmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Başkanlığınız denetiminde 2018 Yılı Performans Programının Bakanlığımız bütçesinde yer alan toplam kaynağın % 79,36'lık kısmı ile ilişkilendirilmediğine yer verilmekte ve bu durumda mâli saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleriyle çeliştiği belirtilmektedir.

Bilindiği üzere Bakanlığımızın eğitim sektöründe faaliyet göstermesinden dolayı insan kaynakları yoğunluklu bir bütçeye sahiptir. 2018 yılı bütçe rakamları incelendiğinde Bakanlığımız bütçesinin % 79'unun personel gideri ile sosyal güvenlik kurumu prim giderleri için ayrıldığı görülecektir. Performans programlarının hazırlanması aşamasında Bakanlığımız birimlerinin bu iki önemli kalemi hesaplama dışı tutmaları ve faaliyetlere dağıtımını yapmamaları nedeniyle bu farkın oluştuğu bilinmelidir. Bu durumun neticesi olarak da Bakanlığımız bütçesinin % 79'unun performans programı ile ilişkilendirilmediği sonucunu ulaşılabilir.

Başkanlığınız uyarıları ve tespitleri dikkate alınarak bundan sonra yapılacak performans programlarında sadece öngörülmeleyen faaliyetler ile programla doğrudan ilişkilendirilemeyecek yönetim giderlerinin kapsam dışında tutulmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanacak olan performans programlarının Bakanlığımız bütçesinin yaklaşık olarak %70'ine tekabül edeceği düşünülmektedir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabıyla, bütçenin %79,36'lık kısmının herhangi bir performans hedefi ve programı ile ilişkilendirilememesinin nedeni olarak, Bakanlığın eğitim sektöründe faaliyet göstermesinden dolayı insan kaynakları yoğunluklu bir bütçeye sahip olduğu ifade edilerek, bundan sonra yapılacak performans programlarında sadece öngörülmeleyen faaliyetler ile programla doğrudan ilişkilendirilemeyecek yönetim giderlerinin kapsam dışında tutulmasına karar verildiği belirtilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sistemine tam olarak uyum sağlanabilmesi için, kurum bütçesinin performans hedefi ve performans programıyla ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 2: Faaliyet Raporunda Yer Verilen Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosuna Ait Bilgilerin Son Üç Yıl Yerine Son İki Yıla Ait Olması

Faaliyet raporunda yer verilen bütçe uygulama sonuçları tablosuna ait bilgilerin son iki yıla ait olduğu görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe uygulama sonuçları tablosu" başlıklı 120 nci maddesinin son fıkrasında; "*Dönemler arası karşılaştırma yapılabilmesini sağlamak üzere son üç mali yıla ilişkin verileri kapsayacak şekilde hazırlanır.*" denilmektedir. Ancak İdare Faaliyet Raporunda yer verilen Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu sadece 2017 ve 2018 yıllarına ait bilgileri içermektedir.

Söz konusu tablonun dönemler arası karşılaştırma yapılabilmesini sağlamak üzere son üç mali yıla ilişkin verileri kapsayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "MEB 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu yayımlandığından gelecek dönemler için hazırlanacak faaliyet raporlarında söz konusu tablonun dönemler arası karşılaştırma yapılabilmesini sağlamak üzere son üç mâli yıla ilişkin verileri kapsayacak şekilde hazırlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Faaliyet Raporunda yer alan bütçe uygulama sonuçları tablosuna ait bilgilerin gelecek dönemlerde hazırlanacak faaliyet raporlarında son üç mali yılı içerecek şekilde yer verileceği belirtilmiş olup, idare faaliyet raporlarında yer alan bütçe uygulama sonuçları tablosuna ait bilgilerin dönemler arası karşılaştırma yapabilmek için son üç mali yıla ilişkin verileri kapsayacak şekilde hazırlanması önem taşımaktadır.

BULGU 3: Mali Bilgiler Kısmında Bütçe Sapmalarının Nedenlerine Yer Verilmemesi

İdare Faaliyet Raporunda Mali bilgiler kısmında bütçe uygulama sonuçlarına yer verilmiş olmakla birlikte, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında oluşan farkın nedenlerine yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkındaki Yönetmeliğin; “Tam açıklama ilkesi” başlıklı 7 nci maddesinde; faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerektiği; “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde ise, mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca Performans Denetim Rehberi'nin “Geçerlilik ve İkna Edicilik” bölümünde; bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçelerin geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirileceği, sapmalar olması durumunda faaliyet raporlarında hedef ve gerçekleştirme arasındaki sapmanın nedenlerinin açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Ancak Bakanlığın 2018 yılı Faaliyet Raporu'nda, meydana gelen sapmaların nedenleri izah edilmeyerek, gerçekleştirme oranı ve geçmiş yıla göre artış/azalış bilgisi verilmekle yetinilmiştir.

Faaliyet Raporunda, ilgili düzenlemelerde yer verildiği üzere, bütçe hedefleri ile gerçekleştirme oranları arasında oluşan sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Gelecek dönemler için hazırlanacak faaliyet raporlarında bütçe hedefleri ile gerçekleştirme oranları arasında oluşabilecek sapmaların nedenleri geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre açıklanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabıyla, Faaliyet Raporunda bütçe hedefleri ile gerçekleştirme oranları arasında oluşan sapmaların nedenlerine bu faaliyet raporunda yer verilmediği, gelecek dönemlerde hazırlanacak idare faaliyet raporlarında yer verileceği belirtilmiş olmakla birlikte, ilgili düzenlemeler çerçevesinde faaliyet raporlarında bütçe ve performans hedeflerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmalara ilişkin gerekçelerin geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine göre değerlendirilmesi, sapmalar olması durumunda hedef ve gerçekleştirme arasındaki sapmanın nedenlerinin açıklanması gerekmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

