



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI

## 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020





## İÇERİK

<b>MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>59</b>
<b>MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT OKULLARI 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>70</b>
<b>MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI OKUL AİLE BİRLİKLERİ 2019 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>81</b>



**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	48





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler .....	4
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı.....	5
Tablo 3: Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu İller ve Türkiye Geneli İçin Durum .....	12
Tablo 4: Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu Alanlar.....	13
Tablo 5: Bazı İllerde ve Türkiye Genelinde Norm Fazlası Öğretmen Sayıları.....	14
Tablo 6: Norm Fazlası Öğretmenlerin Yoğun Olarak Bulunduğu İlçeler.....	14
Tablo 7: Seçili İlçeler ve Alanlar İtibarıyla Öğretmen Dağılımında Görülen Sapmalar .....	15
Tablo 8: Öğretmen Fazlasının En Yüksek Olduğu Alanlar .....	16
Tablo 9: Öğretmen Fazlasının Yaklaşık Yıllık Maliyeti .....	17
Tablo 10: Eğitim Kurumlarının Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı ve Yapılan Değişiklikler.	19
Tablo 11: 2017-2018-2019 Yıllarında Yer Değiştiren Sözleşmeli Öğretmenlerin Göreve Başlama ve Yer Değiştirme Yıllarına Göre Dağılımı .....	22
Tablo 12: MEB Logolu Kartlar Hesabına İlişkin Durum .....	31
Tablo 13: SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabına İlişkin Durum .....	31
Tablo 14: Destekleme ve Yetiştirme Kurslarında Öğrenci Tercihleri .....	33
Tablo 15: Öğretmenlere Ödenen Ders Ücretleri İtibarıyla Kursların Yıllık Maliyeti.....	34
Tablo 16: Öğrenci ve Okul Sayısı İtibarıyla Kurs Açılan Okul ve Kurslara Katılan Öğrenci Sayıları .....	35
Tablo 17: Ödenek Üstü Harcama .....	46



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>EBA</b>	Eğitim Bilişim Ağı
<b>FATİH</b>	Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi
<b>FRIT</b>	Türkiye'deki Sığınmacılar için Mali Yardım Programı
<b>KHK</b>	Kanun Hükümünde Kararname
<b>MEB</b>	Milli Eğitim Bakanlığı
<b>MEBBİS</b>	Milli Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi



## BULGU LİSTESİ

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Öğretmen Kadrolarının İhtiyaç Planlaması Çerçevesinde Eğitim Kurumlarına Dengeli Dağıtılmaması
2. Zorunlu Çalışma Yükümlülüğünün Etkin Bir Biçimde Uygulanmaması
3. Sözleşme İle Taahhüt Ettikleri Yerde Asgari Çalışma Sürelerini Tamamlamayan Sözleşmeli Öğretmenlerin Başka Yerlere Atanması ve Kadroya Geçirilmesi
4. Taşınmalı Eğitimde Planlamanın Sağlıklı Yapılmaması
5. Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarına Bakım-Onarım, Donatım ve Demirbaş Harcamaları için Bakanlık Bütçesinden Ödenek Gönderilmesi
6. Şirketler ile Yapılan Protokollerden Elde Edilen Gelirler ile Bu Gelirlerden Yapılan Harcamaların Bakanlık Bütçesine Dâhil Edilmemesi
7. Destekleme ve Yetiştirme Kurslarının Temel Amacından Uzaklaşması ve Bu Kurslar İçin Ayrılan Kaynağın Sürekli Artması
8. FATİH Projesi Altyapı Yatırım Harcamaları Arasında Uyumsuzluk Bulunması
9. Eğitim Yapılarını Projelendirme Sürecinde Sorunlar Yaşanması
10. Yapılan Yasal Düzenlemelere Rağmen Eğitim Tesis Alanlarının Bedelsiz Tahsisine İlişkin İmar Uygulamalarından Kaynaklı Sorunların Sona Erdirilememesi
11. İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü Kadrolarına Gerekli Koşulları Sağlamayan Kişilerin Atanması
12. Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Kesilen İdari Para Cezalarının Bakanlık Bütçesinden Ödenmesine Rağmen İlgililere Rücu Edilmemesi
13. Ödenek Üstü Harcama Yapılması



## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı görevlerini 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 301'inci ve müteakip maddelerinde yer alan hükümler çerçevesinde sürdürmektedir.

Söz konusu Kararnameye göre Bakanlığın başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrencileri bedenî, zihnî, ahlaki, 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 stratejileri belirlemek, 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 kolaylaştıran, her vatandaşın eğitim fırsat ve imkânlarından eşit derecede yararlanabilmesini teminat altına alan politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve koordine etmek,
- Kız öğrencilerin, engellilerin ve toplumun özel ilgi bekleyen diğer kesimlerinin eğitime katılımını yaygınlaştıracak politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak ve uygulanmasını koordine etmek,
- Özel yetenek sahibi kişilerin bu niteliklerini koruyucu ve geliştirici özel eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak ve uygulanmasını koordine etmek,
- Yükseköğretim kurumları dışındaki eğitim ve öğretim kurumlarını açmak, açılmasına izin vermek ve denetlemek,
- Yurt dışında çalışan veya ikamet eden Türk vatandaşlarının eğitim ve öğretim alanındaki ihtiyaç ve sorunlarına yönelik çalışmaları ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği içinde yürütmek,
- Yükseköğretim dışında kalan ve diğer kurum ve kuruluşlarca açılan örgün ve yaygın

eğitim ve öğretim kurumlarının denklik derecelerini belirlemek, program ve düzenlemelerini hazırlamak,

- Yükseköğretimin millî eğitim politikası bütünlüğü içinde yürütülmesini sağlamak için, 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 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 dağıtımı, 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 Ecebi 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 61 ülkede yurt dışı teşkilatı oluşturulmuştur.

Bakanlık bünyesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak istihdam edilen kadrolu ve sözleşmeli personel çalıştırılmaktadır. Ayrıca Bakanlığa bağlı döner sermayeli kuruluşlarda 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak istihdam edilen işçi statüsündeki personel bulunmaktadır. Kadrolu ve sözleşmeli personel olarak eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında 946.114, genel idare hizmetleri sınıfında 43.375, yardımcı hizmetler sınıfında 29.106, teknik hizmetler sınıfında 4.789, sağlık hizmetleri sınıfında 540, avukatlık hizmetleri sınıfında 230 olmak üzere toplamda 1.027.885 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. 2019 yılında Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığına 113.813.013.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelerin bütçelerinin %11,84'üne tekabül etmektedir.

Yılsonu bütçe gerçekleşme rakamlarına bakıldığında gerçekleşen ödenek 85.294.837.949,83 TL'dir. Bütçe uygulama sonuçlarına göre Bakanlık 2019 yılında 118.155.812.370,37 TL harcama yapmış olup bunun 33.717.663.952,05 TL'si ödenek üstü harcamadır.

2019 yılında Bütçe Kanunu (E) Cetveline konan hüküm ile Milli Eğitim Bakanlığına Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan taşımalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin yemek gideri olarak 962.000.000 TL; özel eğitim öğrencilerinin taşıma gideri olarak 692.000.000 TL ve ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 881.000.000 TL olmak üzere toplam 2.535.000.000 TL kaynak aktarılmış; taşımalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin yemek gideri olarak 895.000.000 TL, özel eğitim öğrencilerinin taşıma giderleri için 681.000.000 TL, ücretsiz ders kitabı için 650.000.000 TL olmak üzere toplam 1.702.211.899,86 TL harcama yapılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklı harcama tutarı olan 2.226.000.000 TL, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmektedir.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2019 yılı bütçe giderleri ve ödenek miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

**Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler**

Bütçe Giderleri Türü	Bütçe Ödenekleri (TL)	Yıl Sonu Gerçekleşen Ödenek (TL)	Harcama Tutarı (TL)	Ödenek Üstü Harcama (TL)
01 Personel Giderleri	81.622.485.000	50.211.488.000	81.751.605.115,32	31.543.173.278,32
02 Sos. Güv. Kur. Prim Giderleri	13.299.983.000	10.729.060.040	12.881.849.198,45	2.174.276.545,61
03 Mal ve Hizmet Alımları	10.038.497.000	12.668.585.500	12.617.180.828,17	214.128,12
05 Cari Transferler	3.265.157.000	3.616.600.000	3.604.387.363,45	0
06 Sermaye Giderleri	5.558.886.000	8.047.152.409,83	7.278.837.864,98	0
07 Sermaye Transferleri	28.005.000	21.952.000	21.952.000	0
<b>Toplam</b>	<b>113.813.013.000</b>	<b>85.294.837.949,83</b>	<b>118.155.812.370,37</b>	<b>33.717.663.952,05</b>

2019 yılında Bakanlık bütçesinden yapılan harcamaların bütçe gideri türleri itibarıyla dağılımına bakıldığında %69,19'u personel giderleri ve %10,90'ı sosyal güvenlik kurumu prim giderleri olmak üzere toplamda %80,09'inin personele yönelik harcamalardan oluştuğu görülmektedir. Bütçe giderlerinin %10,68'i mal ve hizmet alımları, %6,16'sı ise sermaye giderleri için harcanmıştır.

**Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Türlerine Göre Dağılımı**

Bütçe Giderleri Türü	2018		2019	
	Harcama (TL)	Oranı (%)	Harcama (TL)	Oranı (%)
01 Personel Giderleri	66.574.708.397,91	66,94	81.751.605.115,32	69,19
02 Sos. Güv. Kur. Prim Giderleri	10.409.169.041,61	10,47	12.881.849.198,45	10,90
03 Mal ve Hizmet Alımları	9.751.568.025,82	9,81	12.617.180.828,17	10,68
05 Cari Transferler	2.633.714.304,06	2,65	3.604.387.363,45	3,05
06 Sermaye Giderleri	9.960.891.301,11	10,02	7.278.837.864,98	6,16
07 Sermaye Transferleri	118.004.000	0,12	21.952.000	0,02
<b>Toplam</b>	<b>99.448.055.070,51</b>	<b>100,00</b>	<b>118.155.812.370,37</b>	<b>100,00</b>

Bakanlık bünyesinde yer alan 985 adet döner sermaye işletmesi ve 552 öğretmenevi ve akşam sanat okuluna ilişkin mali iş ve işlemler bütçe dışında yürütülmekte ve bunlara ilişkin mali bilgiler yukarıdaki tablolarda yer almamaktadır. 2019 mali yılı sonu itibarıyla söz konusu döner sermaye işletmelerinin cirosu 1.243.149.196,85 TL, öğretmenevi ve akşam sanat okullarının cirosu ise 669.243.959,45 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bakanlıkta bütçeyle verilen ödenekler dışında, hem taşra hem de Bakanlık merkez birimlerinde AB - IPA, AB - FRIT gibi dış kaynaklardan alınan hibelerle projeler yürütüldüğü gibi, ulusal finansmanlı projeler de yürütülmektedir. Bakanlık Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünden alınan verilere göre; Bakanlık merkez birimlerindeki 2019 yılı içerisinde de yürütülmeye devam olunan Bakanlık veya uluslararası kuruluşlar koordinatörlüğünde yürütülen uluslararası fonlardan sağlanan kaynağın bütçe büyüklüğü avro para birimi olarak yaklaşık 1.150.000.000 olup bunlardan Bakanlık eliyle yürütülenlerden 2019 yılsonu itibarıyla avro para birimi olarak yaklaşık 510.000.000 harcama gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca Bakanlık bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin bankalarda açılan özel hesaplarda yönetilen, çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirler ile bu gelirlerden yapılan harcamalar bulunmaktadır. Bu hesapların sayısına, türlerine 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.

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde, iç kontrolün idarenin 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 olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2019 yılı İç Kontrol Sistemine ilişkin aşağıda yer alan tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır.

- 2015-2019 Stratejik Planıyla belirlenen Bakanlık misyonu internet sayfasında 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 halen 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.

- İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin sağlanması amacıyla; 2018 yılında 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

eğitimi verilmiştir. Bu doğrultuda; 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.

- İç Kontrol Sistemi, kamu iç kontrol standartlarında COSO modeli merkezli olarak kurgulanmış ve Bakanlığın Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı da söz konusu modele uygun olarak tasarlanmıştır. 2019 yılı sonuna kadar uygulamaya konulması düşünülen eylem ve faaliyetleri kapsayan MEB 2018-2019 Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planında; 18 kamu iç kontrol standardı, bu standartları sağlayan 79 genel şart ve bunları sağlamak amacıyla 40 eylem belirlenmiştir. Ancak bu planda iç kontrol standartlarını sağlamaya yönelik taşra teşkilatı ve döner sermayeli işletmeleri kapsayan veya bunlar tarafından yürütülecek eylem bulunmamaktadır.

- Etik kuralları ile ilgili farkındalık oluşturulması ve faaliyetlerde bu kurallara uyulmasının sağlanması için personele “Etik Sözleşmesi” imzalatılmakta ve bu amaçla kamu görevlilerine “Etik Davranış Eğitimi” verilmekte, sonuçlar izlenmekte ve her yılsonunda raporlaştırılmaktadır.

- Bakanlığın hizmet içi eğitim faaliyetleri merkez teşkilatının teklifleri doğrultusunda yıllık olarak belirlenmekte ve bütçe imkânları da dikkate alınarak belirlenen konularda eğitim faaliyetleri düzenli bir biçimde yürütülmektedir.

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi, kamu idarelerinin yeniden yapılandırılması ve Cumhurbaşkanlığının 17.08.2018 tarihli yazısı gereğince katılımcı bir yöntemle “Stratejik Plan Çalıştayı” yapılmış ve 2019-2023 dönemini kapsayacak şekilde stratejik plan güncellenmiştir. Stratejik Plana göre bütçeleme yapılmakta olup, 2019 yılı Performans programı ise 2015-2019 Stratejik Planında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu şekilde kaynak tahsisini öngörmüştür.

- Faaliyetlerin ilgili mevzuat, stratejik plan ve performans programıyla belirlenen amaç ve hedeflere uygunluğunun sağlanması için her yıl idare faaliyet raporları ve birim faaliyet raporları hazırlanmakta ve yayımlanmaktadır.

- İdarece amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla bu eylem planında düzenli ve kapsamlı risk analiz çalışmaları yapılmamıştır. Ancak 2019-2023 Taslak Stratejik Planı hazırlanırken kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış ve her bir stratejik hedef için riskler tespit edilmiştir. Bu risklere ilişkin stratejiler, maliyet tahmini, tespitler ve ihtiyaçlar belirlenmiştir.

- 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 makamının 27.07.2017 tarihli onayı ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Birim Koordinatörleri ve Koordinasyon Ekibi ve Alt Birim Koordinatörleri görevlendirilmiştir. 2019 Yılı İç Kontrol Değerlendirme Raporu, 2020-2021 İç Kontrol Eylem Planı'nın görüşülmesi sırasında İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunca değerlendirilmiştir.

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

İç kontrol sistemine ilişkin yürütülen faaliyetler ve ulaşılan sonuçlar değerlendirildiğinde; kurumda iç kontrole ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin artırılmasına yönelik çalışmalar yürütüldüğü ve kurumsal olarak belirli düzeyde mesafe alındığı görülmektedir. Ancak etkili bir iç kontrol sisteminin kurulabilmesi için çalışmaların sürdürülerek eksikliklerin giderilmesine ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Milli Eğitim Bakanlığının 2019 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.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

## BULGU 1: Öğretmen Kadrolarının İhtiyaç Planlaması Çerçevesinde Eğitim Kurumlarına Dengeli Dağıtılmaması

Mevcut öğretmen kadrolarının dağılımında ülke geneli ve iller açısından birçok dengesizlikler bulunduğu ve bu dengesizliklerin süreklilik kazandığı, planlamadaki zafiyetler nedeniyle bir yandan öğretmen açığı sorunu çözüme kavuşturulamaz iken bir yandan da kısıtlı olan mevcut yetişmiş insan kaynağının ve buna bağlı olarak mali kaynakların verimli kullanılmadığı görülmüştür.

Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumları Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik ile Bakanlığa bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarının yönetici ve öğretmen norm kadroları belirlenmiş olmakla birlikte uygulamada norma aykırı atamalar nedeniyle birçok kurumda öğretmen fazlalığı, buna karşın birçok kurumda da öğretmen açığı bulunmaktadır. Söz konusu açık ve fazla, yer değiştirme suretiyle yapılan atama, ilk atama, sözleşmeli öğretmenlik ve ders ücreti karşılığı öğretmenlik gibi yöntemlerle dengelenmeye çalışılsa da mevcut dengesizliklerin önemli boyutlara ulaştığı görülmektedir. Söz konusu dengesizlik, bir taraftan ihtiyaç fazlası öğretmenler nedeniyle kısıtlı olan insan kaynağının etkin ve verimli kullanılmamasına, diğer taraftan öğretmen ihtiyacı karşılanamayan birçok yerleşim biriminde bireylere eğitime erişme hakkı ve eğitimde fırsat eşitliği gibi temel anayasal hakların yeterince sunulamamasına yol açmaktadır.

### a) Öğretmen İhtiyacı Açısından Mevcut Durum

Aşağıdaki tabloda ülke geneli ve ihtiyacın en yüksek olduğu on il için kurum bazlı öğretmen ihtiyacına ilişkin mevcut durum gösterilmektedir.

**Tablo 3: Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu İller ve Türkiye Geneli İçin Durum**

İl Adı	Norm Sayısı	Kadro lu Öğretmen Mevcudu	Sözleşmeli Öğretmen Mevcudu	Net Öğretmen İhtiyacı	Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacı
İSTANBUL	132.072	99.622	4.278	28.172	31.033
ŞANLIURFA	32.071	14.703	12.423	4.945	6.312
BURSA	31.608	26.630	589	4.389	5.609
GAZİANTEP	28.670	19.677	4.840	4.153	4.395
HATAY	23.723	17.775	3.072	2.876	3.016
KOCAELİ	21.671	18.643	362	2.666	3.134
KAHRAMANMARAŞ	16.431	12.876	1.152	2.403	2.665
VAN	18.619	9.503	6.775	2.341	2.745
ANTALYA	26.317	23.949	149	2.219	3.089
DİYARBAKIR	23.380	17.058	4.268	2.054	2.265
<b>Ülke Geneli Toplam</b>	<b>953.206</b>	<b>773.092</b>	<b>86.879</b>	<b>93.235</b>	<b>138.393</b>

**Not:** Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden anlaşılacağı üzere Aralık 2019 tarihi itibarıyla ülke genelinde boş kadro sayısı 93.235, ihtiyaç duyulan öğretmen sayısı ise 138.393'dir. Kurum bazlı öğretmen ihtiyacının hem ülke geneli hem de iller özelinde net öğretmen ihtiyacından yüksek olması, eğitim kurumları ve alanlar itibarıyla ihtiyacın doğru belirlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin kurum bazlı ihtiyacın en yüksek olduğu İstanbul'da boş kadro sayısı 28.172 olup bu kadroların tamamına atama yapılırsa dahi ihtiyacın karşılanamadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan kurum bazlı öğretmen ihtiyacı 31.033 iken 28.172 kadronun atıl vaziyette beklemesi ise bu konuda doğru bir planlamanın yapılmadığı anlamına gelmektedir. Boş kadroların ihtiyaç duyulan alanlarla uyumlu olmaması veya hizmet puanı açısından istihdam edilecek öğretmen bulunamaması makul bir açıklama gibi görünse de bu açıklama Bakanlığın insan kaynaklarını doğru ve sağlıklı bir biçimde planlamadığı anlamına gelmektedir. Zira ülke geneli ve iller itibarıyla hangi alanlarda ne kadar öğretmene ihtiyaç bulunduğu eğitim kurumları düzeyine kadar belli iken norm kadroların belirlenmesinde ve öğretmen atamalarında öncelikle bu durumun göz önüne alınmaması planlama sürecinde saha verilerinin analiz edilmediği ve atamaların bir plan dâhilinde yapılmadığını göstermekte olup bu durum problemin çözümünü zorlaştırmaktadır.

**Tablo 4: Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacının En Yüksek Olduğu Alanlar**

Alan Adı	Norm Sayısı	Öğretmen Mevcudu	Net Öğretmen İhtiyacı	Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacı
Özel Eğitim	40.768	18.063	22.706	22.985
Din Kült. ve Ahl.Bil.	51.743	36.691	15.055	15.965
İngilizce	80.499	73.449	7.051	10.166
Sınıf Öğretmenliği	192.060	190.456	1.605	9.236
İlköğretim Matematik	53.108	45.602	7.506	8.222
Rehberlik	40.589	33.641	6.949	8.111
Türkçe	52.753	47.825	4.928	6.205
Okul Öncesi Öğrt.	59.574	55.730	3.848	5.687
Fen Bilimleri	41.848	37.340	4.509	5.246
Beden Eğitimi	35.861	33.358	2.503	4.161

**Not:** Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden Özel Eğitim alanındaki kurum bazlı öğretmen ihtiyacının bu alandaki mevcut öğretmen sayısından fazla olduğu; Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi, İlköğretim Matematik ile Fen Bilimlerinde ise boş norm kadrolara yapılacak atamalar ile ihtiyacın büyük ölçüde karşılanabileceği anlaşılmaktadır.

#### **b) Öğretmen Fazlasına İlişkin Mevcut Durum**

Yukarıda açıklandığı üzere ülke genelinde büyük bir öğretmen ihtiyacı varken aynı

zamanda hemen her alanda makul kabul edilemeyecek sayıda öğretmen fazlası bulunmaktadır.

**Tablo 5: Bazı İllerde ve Türkiye Geneline Norm Fazlası Öğretmen Sayıları**

İl Adı	Norm	Kadrolu Öğretmen Mevcudu	Norm Fazlası	Fazlanın Mevcut Sayıya Oranı (%) Oran
ANKARA	54.812	53.826	5.063	9,41
İSTANBUL	132.072	99.622	2.861	2,87
İZMİR	40.850	38.923	2.279	5,86
KONYA	27.452	24.570	1.655	6,74
SAMSUN	15.504	15.789	1.405	8,90
ESKİŞEHİR	8.820	9.373	1.366	14,57
ŞANLIURFA	32.071	14.703	1.362	9,26
MALATYA	10.117	10.595	1.356	12,80
BALIKESİR	12.843	12.734	1.301	10,22
KIRŞEHİR	2.979	3.247	672	20,70
ŞIRNAK	8.969	2.515	489	19,44
HAKKÂRİ	4.442	1.285	321	24,98
TUNCELİ	972	821	136	16,57
<b>Ülke Geneli Toplam</b>	<b>953.206</b>	<b>773.092</b>	<b>45.141</b>	<b>5,84</b>

**Not:** Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden 2019 yılı sonu itibarıyla ülke genelinde 45.141 öğretmenin norm fazlası olduğu, bu sayının mevcut toplam öğretmen sayısının %5,84'üne tekabül ettiği ve fazlalığın büyük bir kısmının kadrolarının Ankara, İstanbul, İzmir ve Konya illerinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Hakkâri, Kırşehir, Şırnak ve Tunceli illerinde mevcut kadrolu öğretmen sayısının yaklaşık olarak %20'sinin norm fazlası durumunda olduğu görülmektedir. Örneğin Kırşehir ilindeki öğretmen fazlası toplam öğretmen mevcudunun %20,69'una denk gelmektedir ki bu oran Kırşehir ilindeki her 5 öğretmenden 1'inin norm fazlası olduğu anlamına gelmektedir.

**Tablo 6: Norm Fazlası Öğretmenlerin Yoğun Olarak Bulunduğu İlçeler**

İl Adı	İlçe Adı	Öğretmen Fazlası	İl Adı	İlçe Adı	Öğretmen Fazlası
ANKARA	Çankaya	1.461	TUNCELİ	Merkez	104
	Yenimahalle	814		İl Geneli	136
	Keçiören	409	KIRŞEHİR	Merkez	418
	İl Geneli	5.063		İl Geneli	672
BALIKESİR	Altıeylül	318	SAMSUN	İlkadım	417
	Karesi	264		İl Geneli	1.405
	Bandırma	131	KONYA	Selçuklu	564
	İl Geneli	1.301		İl Geneli	1.655
MALATYA	Yeşilyurt	646	ESKİŞEHİR	Odunpazarı	726
	Battalgazi	537		Tepebaşı	383
	İl Geneli	1.356		İl Geneli	1.366

**Not:** Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden ülke genelinde dengeli bir biçimde dağıtılamayan öğretmen mevcudunun aynı il içerisinde ilçeler itibarıyla da oldukça dengesiz bir görünüm sergilediği anlaşılmaktadır. Örneğin Ankara ilindeki toplam 5.063 öğretmen fazlasından 2.275'inin (yaklaşık %45'inin) Çankaya ve Yenimahalle ilçelerinde bulunduğu; Kırşehir ilindeki toplam 672 öğretmen fazlasından 418'inin (yaklaşık %62'sinin) ise il merkezinde bulunduğu görülmektedir.

**Tablo 7: Seçili İlçeler ve Alanlar İtibarıyla Öğretmen Dağılımında Görülen Sapmalar**

İL	İLÇE	İngilizce		Matematik		Sınıf Öğretmenliği		Türk Dili ve Edebiyatı	
		İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla
ANKARA	ALTINDAĞ	22	19	9	27	8	49	6	25
	ÇANKAYA	10	53	5	73	3	306	3	97
	ETİMESGUT	0	23	2	13	1	60	0	33
	KEÇİÖREN	27	9	10	13	7	31	5	27
	MAMAK	12	15	1	16	11	25	0	19
	YENİMAHALLE	10	29	9	35	1	99	14	38
	6 İLÇE TOPLAMI	81	148	36	177	31	570	28	239
	İL GENELİ T.	175	194	83	220	104	698	57	305
İL	İLÇE	Sosyal Bilgiler		Türkçe		Din Kült. ve Ahl. Bil.		Türk Dili ve Edebiyatı	
		İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla	İhtiyaç	Fazla
KONYA	KARATAY	7	2	12	4	29	4	7	13
	MERAM	2	14	8	8	27	13	6	8
	SELÇUKLU	2	21	4	21	45	18	9	22
	3 İLÇE TOPLAMI	11	37	24	33	101	35	22	43
	İL GENELİ T.	57	57	60	59	232	64	56	64

**Not:** Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilerden öğretmen fazlasının en çok olduğu illerden Ankara ve Konya'da aynı alanda öğretmen fazlasının ve ihtiyacının bir arada bulunduğu anlaşılmaktadır. Aynı il içerisinde farklı ilçelerde görevlendirme yapılabilmesinin önünde bir takım engeller bulunmakla birlikte aynı alanda aynı ilçede hem fazla hem ihtiyaç bulunması, sürecin sağlıklı bir biçimde planlanmamasından kaynaklanmaktadır. Örneğin Ankara Çankaya'da İngilizce alanında 53 öğretmen fazlası bulunurken aynı alanda 10 öğretmen ihtiyacının bulunması, Konya Selçuklu'da Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi alanında 18 öğretmen fazlası varken aynı alanda 45 öğretmen ihtiyacının bulunması Bakanlık uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 53'üncü maddesi ile norm kadro fazlası olarak belirlenen öğretmenlerin öncelikle görevli oldukları yerleşim yerindeki ya da ilçedeki eğitim kurumları olmak üzere il içinde alanlarında norm kadro

açığı bulunan eğitim kurumlarına tercihleri de dikkate alınarak hizmet puanı üstünlüğüne göre atanacakları hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliğin 53'üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca norm fazlası konumundaki öğretmenlerden herhangi bir kuruma atanmak üzere başvuruda bulunmayanlar ile tercihlerine atanamayanların görev yerlerinin belirlenmesi Valiliklerin yetkisindedir. Ancak aynı il, ilçe ya da yerleşim yerinde aynı alanda öğretmen ihtiyacı ve öğretmen fazlası sorunlarının bir arada yaşanmaması için Bakanlık ile Valiliklerin koordineli çalışması önem arz etmektedir. Bu noktada Personel Genel Müdürlüğü tarafından eğitim kurumlarında norm kadro fazlası öğretmen bulundurulmamasına ilişkin tüm Valiliklere gönderilen 14.08.2017 tarihli 2017/22 sayılı Genelgenin uygulamada takibi önem taşımaktadır. Aralık ayı içerisinde norm fazlası öğretmenlerden bazılarının norm kadro açığı bulunan eğitim kurumlarına atandıkları ve buna göre norm fazlası öğretmen sayılarında bir miktar iyileşme yaşandığı görülmekle birlikte, yapılan değişikliklere rağmen aynı ilçe sınırları içerisinde aynı alanda öğretmen ihtiyaç ve fazlasının birlikte devam ettiği tespit edilmiştir.

**Tablo 8: Öğretmen Fazlasının En Yüksek Olduğu Alanlar**

Alan Adı	Norm	Öğretmen Mevcudu	Kurum Bazlı Öğretmen İhtiyacı	Öğretmen Fazlası
Sınıf Öğretmenliği	192.060	190.456	9.236	7.631
İngilizce	80.499	73.449	10.166	3.115
Türk Dili ve Edebiyatı	36.587	37.108	2.039	2.560
Bilişim Teknolojileri	17.513	18.354	1.450	2.291
Okul Öncesi Öğrt	59.574	55.730	5.687	1.839
Biyoloji	12.110	12.940	928	1.758
Matematik	33.659	32.420	2.906	1.667
Beden Eğitimi	35.861	33.358	4.161	1.658
Teknoloji ve Tasarım	13.905	11.440	3.949	1.483
Türkçe	52.753	47.825	6.205	1.277

**Not:** Tablodaki veriler Aralık 2019 tarihi itibarıyla mevcut durumu göstermektedir.

Tablodaki verilere göre öğretmen fazlasının en yüksek olduğu alanlarda öğretmen ihtiyacının da oldukça yüksek seviyelerde bulunduğu anlaşılmaktadır. Özellikle Türk Dili ve Edebiyatı, Bilişim Teknolojileri ve Biyoloji alanlarında toplam öğretmen fazlasının ihtiyacın üzerinde olması dikkat çekicidir.

#### c) Beşeri Kaynak Kullanımındaki Sorunların Mali Açıdan Etkisi

Bakanlık tarafından kadrolu öğretmenlerin ülke genelinde dengeli bir biçimde dağıtılamaması, norm kadro fazlası öğretmen sorununun aynı ilçede ve aynı alanda dahi çözülememesi, öğretmen ihtiyacının karşılanması amacıyla sözleşmeli ve ücretli öğretmen

istihdamına gidilmesi beşeri kaynakların yanı sıra mali kaynakların da etkin kullanılmaması anlamına gelmektedir.

**Tablo 9: Öğretmen Fazlasının Yaklaşık Yıllık Maliyeti**

Ortalama Derece ve Kademesi	5. Derece, 1 Kademe
Ortalama Kıdemi	8 Yıl
Maaş Dönemi	2019/8
Brüt Maaş	5.202,03
1 Yıllık Brüt Maaşı	62.424,36
<b>Norm Fazlası Öğretmen Maliyeti (45.141 Kişinin Yıllık Yaklaşık Brüt Maaşı)</b>	<b>2.817.898.034,76</b>
<small>*5'inci derecenin 1'inci kademesinden maaş alan 8 yıllık kıdemli, bekâr, çocuk yardımı ve dil tazminatı almayan bir öğretmenin Ağustos/2019 ayına ilişkin yaklaşık maaş verileri üzerinden Kasım 2019 itibarıyla ülke genelindeki toplam norm fazlası öğretmen nedeniyle katlanılan maliyet yaklaşık olarak belirtilmektedir.</small>	

Tablo 9'da yapılan hesaplama çerçevesinde 2019 yılı itibarıyla norm kadro fazlası öğretmenlere sadece maaş karşılığı olarak yıllık yaklaşık 3 milyar Türk Lirası ödeme yapılmaktadır. Bu tutara bahse konu öğretmenlere hiç ya da yeterli düzeyde görev verilmemesi sonucu sözleşmeli veya ücretli öğretmen istihdam edilmesi nedeniyle ödenen ücretlerin dâhil olmadığı, öğretmenlere yapılan maaş dışı ödemelerin (eğitime hazırlık ödeneği, tedavi giderleri, aile ve çocuk yardımı gibi sosyal yardımlar vb.) hesaba dâhil edilmediği, ayrıca norm fazlası öğretmen sayısının yıl içerisinde çok daha yüksek seyrettiği dönemler olduğu dikkate alındığında, norm fazlası öğretmenler nedeniyle katlanılan maliyetin gerçekte çok daha yüksek olduğu değerlendirilmektedir. Bakanlığın 2019 yılı bütçesinden personel için yapılan toplam ödemenin 82.298.364.615,47 TL, sermaye giderleri için gerçekleştirilen toplam harcamanın ise 7.314.080.963,90 TL olduğu göz önüne alındığında norm kadro fazlası öğretmenlerin eğitim öğretime katkı sağlamadıkları halde maddi anlamda bütçeye ciddi bir yük getirdiği ortadadır.

Özellikle öğretmen fazlasına ilişkin mevcut durumun temel sebeplerinden biri, aile birliği ve sağlık mazeretlerine ilişkin mevzuatta yer alan bağlayıcı hükümler ile idare mahkemeleri tarafından bu mevzuat çerçevesinde verilen ve uyulması zorunlu olan yargı kararlarıdır. Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan personel arasında öncelik sıralaması yapılmadığı halde bu konudaki tüm sorumluluğun Milli Eğitim Bakanlığı'na yüklenmiş olduğu, 657 sayılı Kanununun 72'nci maddesi uyarınca kurumlar arasında sağlanması gereken koordinasyonun neredeyse hiç uygulanmadığı, Anayasa Mahkemesinin 2012/606 Başvuru Numaralı ve 20.02.2014 tarihli Kararında yer alan "*Aile birliğinin korunması gereğiyle idareden, atamaya ilişkin bütün işlemlerde personelin bu kapsamdaki mazeretlerini kayıtsız şartsız karşılamaasının beklenmesi, idarenin üstlendiği kamu hizmetinin*

*yürütülmesini belli mahallerde imkânsız hale getirecektir. Bunun yanında personelin atanmak üzere yoğun talepte bulunduğu mahallerde ise norm fazlası personel istihdamıyla birlikte kamu kaynaklarının israfı gündeme gelecektir.”* ifadesinin özellikle yargı sürecinde dikkate alınmadığı bir gerçektir. Bu çerçevede Bakanlığın kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, mevcut yetkinin kullanımından kaçınılması ve yargı kararlarının üst yargı yollarına götürülmesi hususlarında daha aktif bir rol oynaması, mevzuat değişikliği açısından ise ilgili kurumlar nezdinde gerekli çalışmaları başlatması önem taşımaktadır.

Sonuç olarak; ülke genelinde öğretmen ihtiyacının yüksekliği karşısında aynı zamanda norm fazlası öğretmen bulunması kısmen mevzuattan ve konuya ilişkin yargı kararlarının uygulanma zorunluluğundan kaynaklanıyor ise de; dengesizliğin en önemli nedenlerinden birinin Bakanlık tarafından sağlıklı bir planlama yapılmaması ve özellikle bazı merkezlerde ihtiyacın çok üzerinde öğretmen görevlendirilmesi olduğu açıktır. 5018 sayılı Kanun’un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Buna göre Bakanlığın, öğretmen kadrolarının ülke genelinde dengeli bir biçimde dağılımını ve kamu kaynağının da yine bu doğrultuda etkin ve verimli kullanımını sağlayacak önlemleri alması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Zorunlu Çalışma Yükümlülüğünün Etkin Bir Biçimde Uygulanmaması**

Zorunlu çalışma yükümlülüğünün etkin şekilde uygulanmamasının öğretmenlerin eğitim kurumlarına dengeli bir biçimde dağıtılamamasına ve öğretmen ihtiyacı duyan kurumların ihtiyaçlarının karşılanmasından ziyade merkezi kurumlarda gereksiz yığılmalara neden olduğu görülmüştür.

Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin (bundan sonra Genel Yönetmelik olarak adlandırılacaktır) 5’inci maddesinde; ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak gelişmişlik sırasına göre altı hizmet bölgesine ayrılmış, ilçelerin gelişmişlik sırasına göre tespitinin ve bölgelere dağılımının hizmet gereklerine göre kurumlarca yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu yönetmeliğe dayanılarak hazırlanan Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği’nin 37’nci maddesi ile öğretmen ihtiyacı, coğrafi durum, ekonomik ve sosyal yönden gelişmişlik düzeyi, ulaşım şartları ile hizmet gereklerinin karşılanması yönünden benzerlik gösteren iller gruplandırılarak üç hizmet bölgesi oluşturulmuştur. Yönetmeliğin 38’inci maddesi ile öğretmen atamasında ve çalıştırılmasında



güçlük derecesi bakımından benzerlik gösteren eğitim kurumları gruplandırılması ve altı hizmet alanına ayrılması öngörülmüş; bu eğitim kurumlarından hangilerinin hangi hizmet alanında yer alacağına valilikler tarafından belirleneceği ifade edilerek, 4, 5 ve 6'ncı hizmet alanlarının zorunlu hizmet kapsamında yer alacağı belirtilmiştir. 39'uncu maddede ise kapsama alınacak eğitim kurumlarına ilişkin somut ölçütler getirilmiş, mevcut durumun kapsama alındıkları tarihten itibaren her üç yılda yapılacak değerlendirmeye göre de yeniden belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Genel Yönetmeliğin 5'inci maddesi ile kamu kurumlarına hizmet özelliklerine göre farklı hizmet bölgeleri belirleme imkânı verilmiş olmakla birlikte, Bakanlık tarafından Genel Yönetmelik ile altı olarak belirlenen bölge sayısının üçe düşürülmesi, iller arasında makul olmayan gruplandırmalara sebep olmuştur. Ayrıca zorunlu çalışma kapsamındaki kurum sayısının sürekli artırılarak kurumların büyük çoğunluğunun bu kapsamda değerlendirilmesi, zorunlu çalışmanın amacına hizmet etmesini güçleştirmektedir.

Eğitim kurumlarının zorunlu hizmet alanlarına göre dağılımı ve son 5 yıl içerisinde zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamına alınan kurum sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

**Tablo 10: Eğitim Kurumlarının Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı ve Yapılan Değişiklikler**

Eğitim Kurumlarının Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı		Zorunlu Çalışma Yükümlülüğü Kapsamı Dışında İken Kapsama Alınan Kurum Sayısı	
Hizmet Alanı	Kurum Sayısı	Yıl	Hizmet Alanı Değişen Kurum Sayısı
1	11.522	2015	3.460
2	4.146	2016	2.018
3	2.953	2017	1.333
4	14.917	2018	2.077
5	10.275	2019	312
6	9.765	<b>Toplam</b>	<b>9.200</b>
Belirsiz	91		
<b>Toplam</b>	<b>53.669</b>		

Tablodan da görüleceği üzere ülke genelinde toplam 53.669 eğitim kurumu mevcut olup bunlardan 34.957'si (%65'i) zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamındadır. Son beş yıl içerisinde zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamına alınan eğitim kurumu sayısı ise 9.200 olup, toplam eğitim kurumu sayısının yaklaşık %17'sine tekabül etmektedir.

Nüfus, coğrafi konum, sosyo-ekonomik yönden gelişmişlik düzeyi, sağlık ve ulaşım şartları dikkate alınarak zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamına alınan okul sayısındaki bu hızlı değişim, bu okulların belirlenmesine ilişkin ölçütlerin sağlıklı olmadığını ya da subjektif

değerlendirmelere açık olduğunu göstermektedir. Uygulamada bu durumun çok çeşitli olumsuz etkileri söz konusu olup, örneğin zorunlu çalışmanın etkisini zayıflatmakta, hatta amacının aksi yönde etkiye yol açarak öğretmen açığı olan kurumlardaki öğretmen ihtiyacının karşılanmasından ziyade, öğretmen ihtiyacı olmayan kurumlarda yığılmayı artırdığı gözlenmektedir.

Ayrıca zorunlu çalışma kapsamındaki kurum sayısının sürekli artırılarak kurumların büyük çoğunluğunun bu kapsamda değerlendirilmesi, öğretmenler açısından zorunlu çalışmanın amacına uygun, adil ve dengeli uygulanmasını güçleştirdiği gibi, yer değiştirmelerde ve norm kadro fazlası öğretmenin belirlenmesinde temel ölçütün hizmet puanı olması nedeniyle de öğretmenler arasında adaleti ve eşitliği de zedelediği görülmektedir. Keza öğretmenlerin kurumlar arasındaki dağılımına olumsuz etkisi nedeniyle, belirli bölgelerde eğitime erişim hakkının ve eğitimde fırsat eşitliğinin yeterince sağlanamamasına yol açmaktadır.

Zorunlu çalışma yükümlülüğünün uygulanmasında en temel sorunlardan bir diğeri ise Yönetmeliğin 44 ve 45'inci maddeleri ile getirilen ve bu uygulamayı aşırı ölçüde daraltıcı nitelikteki zorunlu çalışma yükümlülüğünden muaf tutulacaklar ve zorunlu çalışma yükümlülüğü erteleneceklerle ilişkin istisna hükümleridir. Bu hükümler gereğince 06.05.2010 tarihinden önce görevde olan öğretmenler zorunlu çalışma yükümlülüğünden muaf tutulmuş, zorunlu çalışma yükümlüsü öğretmenlerden yaklaşık %20'sinin yükümlülükleri yasal mazeretleri nedeniyle ertelenmiş ve sonuç olarak sadece 852 kişi zorunlu çalışma yükümlülüğü kapsamında yer değişikliğine tabi tutulmuştur.

Ayrıca Yönetmeliğin 48'inci maddesinde öğretmenlerin aynı eğitim kurumunda azami 12 yıl görev yapabilecekleri hükme bağlanmışken, uygulamada bu azami görev süresinin takibinin yapılmadığı, zorunlu çalışma yükümlülüğü bulunmayan ve aynı eğitim kurumunda azami görev süresini dolduran öğretmenlerin sadece tercihte bulunmaları halinde kurumlarının değiştirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünün iptali için Danıştay'da dava açılmış olması buna gerekçe olarak gösterilmekte ise de, dava açılmış olmasının yürürlükte bulunan bu düzenlemenin gereği gibi uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği açıktır. Kaldı ki Yönetmelik hükmüne açıkça aykırılık teşkil eden söz konusu uygulama bir yandan öğretmenlerin uzun sürelerle aynı eğitim kurumlarında görev yapmak suretiyle verimlilik kaybı ve benzeri sorunlara sebep olurken, diğer yandan özellikle il içerisinde öğretmen hareketliliğinin azalmasına ve norm kadro fazlası öğretmen sorununun artmasına kaynaklık

etmektedir. Bu durum, aynı zamanda yer değişikliği talebinde bulunan öğretmenlerin taleplerinin karşılanamamasına da sebep olmakta; özellikle merkezi okullarda emeklilik dışında kadro değişikliğini güçleştirdiği için statik bir yapıyı kaçınılmaz kılabilmektedir.

Zorunlu çalışmanın amacına hizmet edecek şekilde uygulanması, kurumlar arası öğretmen dengesizliğini ve norm fazlası atıl öğretmen sayısını artıracak müdahaleler yerine, her kurumun öğretmen ihtiyacının karşılanmasını sağlayacak bir dengenin oluşturulması amacıyla hizmet bölgelerinin ve alanlarının ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren illerin gruplandırılmasını sağlayacak biçimde güncellenmesi, ayrıca azami çalışma sürelerine riayet edilmesi suretiyle eğitimde kalite, fırsat eşitliği ve etkin kaynak kullanımının güvence altına alınmasının büyük önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: Sözleşme İle Taahhüt Ettikleri Yerde Asgari Çalışma Sürelerini Tamamlamayan Sözleşmeli Öğretmenlerin Başka Yerlere Atanması ve Kadroya Geçirilmesi**

Sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretmenlerden bir kısmının üç yıllık zorunlu çalışma sürelerini tamamlamadıkları halde sağlık ve aile birliği mazereti ile yer değişikliği taleplerinin karşılandığı ve üç yıl aynı yerde görev yapmadıkları halde kadroya geçirildikleri görülmüştür.

652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 4'üncü maddesi ile öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde olmak üzere Bakanlığın boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdam edilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu madde uyarınca atanan sözleşmeli öğretmenlerin dört yıl süreyle başka bir yere atanamayacakları, aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde bu madde uyarınca istihdam edilen öğretmenin eşinin bu öğretmene tabi olduğu, sözleşmeli öğretmenlerden sözleşme gereği dört yıllık çalışma süresini tamamlayanların talepleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrolarına atanacakları ve öğretmen kadrolarına atananların, aynı yerde en az iki yıl daha görev yapacakları belirtilmiştir. 7180 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17'nci maddesi ile 652 sayılı KHK'nın ek 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "dört" ibaresi "üç" şeklinde ve "iki" ibaresi "bir" şeklinde değiştirilmiştir.

Millî Eğitim Bakanlığınca yürürlüğe konulan Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik ile sözleşmeli öğretmenliğe süre itibarıyla getirilen kısıtlamalar bir kez daha vurgulanmış, sözleşmeli öğretmenlerin yer değiştirmelerine ilişkin bir ifadeye özel bir durum olarak sadece 18'nci maddede yer verilerek herhangi bir nedenle öğretmen fazlalığı oluşması hâlinde, öncelikle sözleşmeli öğretmenlerin ihtiyaç fazlası öğretmen olarak değerlendirileceği; sözleşmeli öğretmenlerin öngörülen görev yeri değişikliğini kabul etmemeleri hâlinde sözleşmelerinin sona ereceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede sözleşmeli öğretmenlikte yer değişikliği ilk atamadan itibaren (sözleşmeli öğretmenin ihtiyaç fazlası haline gelmesi hali hariç) üç yıl içerisinde mümkün değildir. Sözleşmeli öğretmen istihdamının temel amacı kadrolu öğretmenlerin sürekli ve düzenli bir biçimde istihdam edilmesinde güçlükler yaşanan özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde en azından üç yıl süre ile eğitim sürecinin aksamaması olduğundan bu kapsamda çalıştırılan öğretmenlere üç yıl içerisinde yer değişikliği imkânı tanınmamıştır. Öğretmen ihtiyacının bulunduğu yerlerde sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretmen sayısının uygulamanın başladığı tarih olan 2016 yılından itibaren hızla artması, fiili soruna bir çözüm olarak getirilen sözleşmeli öğretmenlik modelinin büyük ölçüde başarılı olduğunu ortaya koymaktadır.

Ancak sözleşmeli öğretmenlerin üç yıllık çalışma süresini doldurmadan yer değiştirmeleri mümkün değil iken, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere uygulamada aile birliği ve sağlık mazeretleri nedeniyle yer değişikliği yapılan sözleşmeli öğretmenler olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 11: 2017-2018-2019 Yıllarında Yer Değiştiren Sözleşmeli Öğretmenlerin Göreve Başlama ve Yer Değiştirme Yıllarına Göre Dağılımı**

Göreve Başlama Yılı	Sözleşmeli Öğretmen Sayısı	Yer Değiştiren Sözleşmeli Öğretmen Sayısı	Yer Değiştirme Yılı		
			2017	2018	2019
2016	17.763	593	92	270	231
2017	39.278	503		231	272
2018	63.557	321		5	316
2019	103.399	97			97
<b>Toplam</b>	<b>223.997</b>	<b>1.514</b>	<b>92</b>	<b>506</b>	<b>916</b>

Tabloda görüleceği üzere sözleşmeli öğretmen istihdamı, uygulamanın başladığı tarih olan 2016 yılından itibaren hızlı bir biçimde artarken, buna mukabil üç yıllık çalışma süresi dolmadan yer değiştiren sözleşmeli öğretmen sayısı da yıldan yıla artmaktadır. Bu artışın temel nedeni 2018 ve 2019 yıllarında Bakanlık tarafından herhangi bir yasal dayanağı olmaksızın

sağlık mazeretine ve her ikisi de sözleşmeli olarak görev yapan öğretmenlere aile birliği mazeretine bağlı yer değişikliği imkânı sağlanmasıdır. Yasal düzenlemeye ve modelin doğasına aykırı olduğu halde Bakanlık, resmi internet sitesi aracılığıyla sağlık mazereti nedeniyle yer değiştirmek isteyenler için duyuru yayımlamakta ve duyuru eki dilekçe örneğinde sağlık mazereti olan kişiler sırasıyla kendisi, eşi, çocuğu, annesi, babası olarak sayılmaktadır. Dolayısıyla başvuru sırasında bu kişilerden tam teşekküllü sağlık kuruluşundan almaları istenen sağlık kurulu raporunun bir değeri kalmamakta, sonrasında kendisi ya da sayılan bireylerden herhangi biri için alınabilen bir sağlık raporu, yer değişikliği için yeterli gerekçe sayılmaktadır. Keza dilekçe örneğinde yer verilen, “Sağlık mazeretine bağlı olarak atamamın ... ili ... ilçesine yapılması hususunda gereğini arz ederim.” şeklindeki ifade, sayılan kişi ya da kişilerin sağlık sorunları ile atama talep edilen il ve ilçe arasında bir bağlantı kurulmasının da gerekmediğini göstermektedir.

Yer değiştiren sözleşmeli öğretmen verilerinin incelenmesi neticesinde ise ortaya şu sonuçlar çıkmaktadır:

- Sözleşme gereği görev yapması gereken yerde bir yıldan az süreyle görev yapıp başka yere atanan öğretmen sayısı 367 kişi; 2019 yılında 3 yıl için sözleşme imzalayıp ardından aynı yıl içerisinde yeri değiştirilenlerin sayısı ise 97’dir. Sözleşme imzalandıktan sadece 4 gün sonra sağlık mazereti ile yeri değiştirilen öğretmen bulunması, yasal düzenlemelere aykırılığın ötesinde sistemik bir sorun olduğunu göstermektedir. Zira başlangıçta tüm şartları kabul edip sağlık kurulu raporu ile göreve uygun olduğunu ortaya koyan bir kişinin 4 gün içinde bu koşulları sağlayamayacak duruma gelmesi düşünülemez. Bu nedenle sözleşmeli öğretmen atamalarına ilişkin sistem ve süreçlerin de sorgulanması gerekmektedir.

- Ülke genelinde sözleşmeli öğretmen istihdamının en çok tercih edildiği alanlar Sınıf Öğretmenliği, İngilizce, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi, Okul Öncesi Öğretmenlik ve İlköğretim Matematik Öğretmenliğidir ki yer değişikliği yapılan toplam 1.514 öğretmenden 740’nın alanları da yine aynı alanlardır. Yer değişikliğinin en çok yapıldığı alanların aynı zamanda en çok istihdam ihtiyacı duyulan alanlarda gerçekleştirilmiş olması ya başlangıçta ihtiyacın hatalı belirlendiği ya da yapılan yer değişikliklerinin söz konusu alanlar açısından eğitimde ciddi aksamalara yol açtığı anlamına gelmektedir.

- “Eski görev yeri” olarak en fazla yer değişikliği yapılan illerin sırasıyla Şırnak, Şanlıurfa, Ağrı, Muş ve Hakkâri olduğu görülmüştür. Sayılan illerin aynı zamanda (Muş hariç) sözleşmeli öğretmen istihdamının en fazla olduğu iller olması yapılan yer değişikliğinin söz konusu alanlar açısından eğitimde ciddi aksamalara yol açma potansiyeline sahip olduğunu

göstermektedir.

- “Yeni görev yeri” olarak en fazla yer değişikliği yapılan illerin sırasıyla Şanlıurfa, İstanbul, Gaziantep, Ankara ve Van olduğu görülmüştür. Bu illerden İstanbul ve Ankara’da sözleşmeli öğretmen istihdamının diğer illere nazaran düşük seviyede kaldığı göz önüne alındığında, yer değişikliği suretiyle en fazla bu illerde sözleşmeli öğretmen görevlendirilmesi, sistemin kendisiyle çelişmesine yol açmaktadır.

- Sağlık mazereti ile yer değiştiren sözleşmeli öğretmenlerden bazılarının dosyalarının incelenmesi neticesinde, mazeret olarak sunulan sağlık gerekçesinin ilgili ile sözleşme imzalanmadan önce de mevcut olduğu tespit edilmiştir ki bu durumun yer değişikliği için mazeret olarak kabulü mümkün değildir.

- Yer değiştiren sözleşmeli öğretmenlerden bazılarının yeni görev yerlerinde aynı alanda norm fazlası öğretmen bulunduğu görülmüştür. Örneğin Ankara Keçiören’de İngilizce alanında Kasım 2019 verilerine göre 24, Aralık 2019 verilerine göre ise 9 öğretmen fazlası bulunmakta iken aynı alanda 3 sözleşmeli öğretmenin 2017 ve 2018 yıllarında yer değişikliği suretiyle ilçeye atandığı tespit edilmiştir. Sözleşmeli öğretmen atanmasında boş öğretmen norm kadrosu bulunması mevzuat ile bir ön şart olarak belirlenmiş olup, norm fazlası öğretmen bulunan bir alana sözleşmeli öğretmen atanması yasal olarak mümkün değildir.

Sistemdeki tüm bu çelişkilere ilave olarak, Aralık 2019 döneminde gerçekleştirilen yer değiştirme sürecinde Yönetmeliğin 18’inci maddesi uyarınca sözleşmeli öğretmenlerin öncelikle ihtiyaç fazlası olarak değerlendirilmesi gerekirken, sadece kadrolu öğretmenlerin bu süreçte yer değişikliğine tabi tutulmaları, yasal düzenlemelere olduğu kadar adalet ve eşitlik ilkelerine de aykırılık oluşturmaktadır.

Diğer taraftan sözleşmeli öğretmenlerden mevzuata aykırı olarak üç yıllık görev süresini doldurmadan yer değiştirenlerden bazılarının, iki farklı ilde toplam üç yıllık görev süresini doldurmalarından hareketle kadroya geçirildikleri görülmüştür. Kadroya geçişe ilişkin olarak mevzuatta; sözleşme gereği üç yıllık çalışma süresini tamamlayanların talepleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrolarına atanacakları ve öğretmen kadrolarına atanmaların aynı yerde en az bir yıl daha görev yapacakları belirtilmiştir. Sözleşmeli öğretmenlerin üç yıllık çalışma süresini tamamlamadan yer değiştirmeleri öngörülmediğinden, yer değiştirme halinde üç yıllık sürenin nasıl hesaplanacağına ilişkin mevzuatta bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak bahse konu düzenlemede öğretmen kadrosuna geçiş için üç yıllık sürenin yanı sıra aynı yerde görev yapmanın ön şart olarak belirlendiği açıktır. Buna göre ilk iki yıl bir ilde sonrasında bir yıl başka bir ilde sözleşmeli olarak görev yapan öğretmenin üç yıllık çalışma süresini

doldurduğunu ve kadroya geçme hakkını elde ettiğini ileri sürmek mümkün olmadığından, bu kapsamda gerçekleştirilen kadroya geçiş işlemlerinin yasal olduğu ileri sürülemez.

Bu itibarla kadrolu öğretmen istihdamında güçlük yaşanan bölgelerde öğretmen ihtiyacını karşılamaya yönelik bir model olarak uygulamaya konulan ve özellikle eğitime erişim hakkı ve eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanmasında büyük ölçüde başarı sağlayan sözleşmeli öğretmen istihdamının amacından uzaklaşmasına yol açan ve her geçen yıl artış gösteren uygulamaların sonlandırılması için etkili önlemler alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Taşımali Eğitimde Planlamanın Sağlıklı Yapılmaması**

İlköğretim, ortaöğretim ve özel eğitim öğrencilerinin okullara ücretsiz taşınmasında araç kapasiteleri ve güzergâhlarına ilişkin planlamaların sağlıklı yapılmamasının ve belediyelerle yeterli işbirliği ve koordinasyon sağlanamamasının kaynakların etkin ve verimli kullanımını engelleyerek taşımali eğitimin maliyetini artırdığı tespit edilmiştir.

Kalkınma Planlarında belirtildiği üzere kırsal yoksullukla mücadelenin etkili ve sürdürülebilir olması açısından eğitim hizmetlerine erişim, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması ve mevcut hizmetin sunumunun iyileştirilmesi kritik öneme sahiptir. Bu kapsamda özellikle nüfusun az ve/veya dağınık olduğu yerleşim birimlerine eğitim hizmetlerinin fiziki anlamda yeterli seviyede götürülmesi kaynak kullanımını açısından yüksek bir maliyete sebep olduğundan, son yıllarda bu yerlerde Millî Eğitim Bakanlığı Taşıma Yoluyla Eğitime Erişim Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda taşımali eğitim uygulaması yaygın olarak kullanılmaktadır.

2018-2019 eğitim ve öğretim yılında toplam 1.324.960 öğrenci taşıma hizmetlerinden faydalanmış olup 2019-2020 yılında 1.245.555 öğrenci taşınması planlanmıştır. 2019 mali yılında ilköğretim, ortaöğretim ve özel eğitim öğrencilerinin taşınması için genel bütçeden 2.336.721.200,00 TL, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Bakanlığa aktarılan kaynaktan 1.576.000.000,00 TL olmak üzere toplam 3.912.721.200,00 TL harcama yapılmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 5 ve 11'inci maddeleri gereğince taşıma yoluyla eğitimden faydalanacak olanları, taşıma kapsamına alınacak yerleşim birimlerini ve taşıma merkezi okullarını/kurumlarını belirleyen Planlama Komisyonları ile öğrenci taşınması planlamasına son şeklini veren Değerlendirme Komisyonlarının planlamaya ilişkin kararlarından kaynaklanan ve uygulamada yaygın olarak karşılaşılan sorunlara ilişkin başlıca tespitler

şunlardır:

- **Belirlenen araç kapasitelerinin taşınacak öğrenci sayısı ile uyumlu olmaması:**

Taşınacak öğrenci sayısının üzerinde bir araç kapasitesi için ihaleye çıkılması, gereken sayıdan daha fazla araç için ödeme yapılmasına yol açmaktadır. Örneğin taşınmalı eğitim verileri incelenen bir ilde 15-20 ve 29-40 arası öğrenci taşınan yerlerde ihale edilen tüm araçların 14 kişi kapasiteli olduğu görülmüştür. Taşınan öğrenci sayısına uygun kapasitede (16-20 kişilik) araçlar belirlenmemesi nedeniyle sadece bu ilde 621 araç fazladan ihale kapsamına alınmıştır. Doğru bir planlama çerçevesinde taşınan öğrenci sayıları ile uyumlu kapasitede araçlar belirlenerek ihaleye çıkılması, kaynak kullanımında ciddi bir tasarruf sağlayacaktır.

- **Araç güzergâhlarının hatalı planlanması:**

Aynı ilçede birbirine çok yakın mahiyetteki yerleşim alanlarından öğrencilerin aynı okula ayrı ayrı servisler ile taşındığı tespit edilmiştir. Örneğin uzaklıkları 1 km olan iki mahallenin birinden 6, diğerinden 5 öğrencinin aynı okula farklı araçlarla taşındığı, bir mahallenin öğrencilerini taşıyan araç diğer mahalleden geçmesine ve diğer mahallenin öğrencilerini de taşıyabilecek kapasiteye sahip olmasına rağmen, her mahalle için ayrı servis kiralandığı görülmüştür. Bu tarz uygulamalara özellikle yerleşimin dağınık, mezra ve küçük mahallelerin yoğun olduğu bölgelerde sıkça karşılaşılmaktadır.

- **Belediyenin toplu taşıma hizmeti verdiği yerleşim birimlerinin kapsama alınması:**

Yönetmeliğe göre taşınmalı eğitim kapsamına alınacak yerleşim birimlerinin ve okulların tespitinde toplu taşıma hizmeti bulunmaması ön şart olduğu halde, uygulamada gün içinde belediye tarafından karşılıklı 14 sefer konulmuş olan yerlerin dahi taşınmalı eğitim kapsamına alınması, uygulamanın amacı ile bağdaşmamaktadır.

- **Pansiyonlara yerleştirmeye öncelik verilmemesi:**

Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde iklimi ve ulaşım şartları taşımaya elverişsiz olan veya taşınması ekonomik olmayan yerleşim birimlerindeki öğrencilerin, öncelikle yatılı bölge ortaokulları ve pansiyonlu okullara yerleştirildikten sonra, taşıma kapsamına alınacak diğer öğrencilerin planlamasının yapılmasının gerektiği ifade edilmiş olmasına rağmen, uygulamada bu hususa riayet edilmediği görülmüştür.

- **Öğrencilerinin birlikte taşınabileceğine ilişkin hükmün tercih edilmemesi:**

Yönetmelikte belirtilen uygun nitelik ve nicelikte araç bulunmaması durumunda, ilgili okul düzeyinde yerleşim yerinde az sayıda öğrenci bulunması, ders giriş-çıkış saatlerinin yakın olması ve araçta yer olması şartıyla özel eğitim öğrenci/kursiyerleri dışındaki öğrencilerin birlikte taşınabileceğine ilişkin hükme rağmen uygulamada bu seçeneğin çoğunlukla tercih



edilmediği görülmüştür.

• **Velilerin yersiz taleplerinin dikkate alınması:** Özel eğitim öğrencilerinin ikametgâhlarına yakın ve kendi engel gruplarına uygun nitelikte okullar bulunmasına rağmen velisinin isteği ve bu doğrultuda alınan Komisyon kararları uyarınca uzak mesafelerdeki okullara taşındıkları görülmüştür. Yönetmeliğin 9'uncu maddesi ile özel eğitim öğrencilerinin taşınmasında 8'nci maddede yer alan genel şartların aranmayacağı belirtilmiştir. İdare mevzuatta yer alan bu düzenlemeler uyarınca taşıma yaptıklarını ifade etmektedir. Ancak uygulamada taşımaya ilişkin karar sürecinde Komisyon tarafından velinin talebinin sadece 'dikkate alınması' öngörülmüşken, bu taleplerin mutlak surette karşılanması yoluna gidilmesi, bazı illerde bu öğrencilerin her gün 50 ila 100 km arasında yolculuk yapmasına sebep olmaktadır. Genel şartların aranmayacağına ilişkin istisna hükmü ile amaçlananın özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin ayrıca korunmasına yönelik olduğu açık iken uygulamanın tam aksi istikamette olması sorgulanmalı ve bu kapsamda özel eğitim öğrencilerinin ikametgâhlarına en yakın okula yönlendirilmesi için gerekiyorsa Yönetmelik değişikliğine gidilmelidir.

Eğitim ve öğretime tahsis edilen kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesi için, planlama ve değerlendirme süreçlerinden kaynaklanan bu ve benzeri sorunların asgari düzeye indirilmesi önem taşımaktadır. Bu amaçla;

- Planlama ve değerlendirme komisyonlarının araç güzergâhlarına ve taşınacak öğrenci sayısına uygun araç türlerini kaynak kullanımının etkinliğini artıracak şekilde belirlemesi,

- Toplu taşıma hizmeti olan yerler için taşınmalı eğitim hizmetinden yararlanılması (ders ve toplu taşıma saatleri arasında uyumsuzluk varsa, sorunun çözümü için belediyelerle işbirliğine gidilmesi),

- Maliyet etkinliğini artıracak önlemler kapsamında öğrenci sayısının az olduğu bölgelerde ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin birlikte taşınması, velilerin rızası alınmak suretiyle bu tür yerlerde özel eğitim öğrencilerinin de diğer öğrencilerle birlikte taşınmasının olanaklı kılınması,

- Özel eğitim öğrencilerinin engel gruplarına uygun olması koşulu ile ikametgâhlarına en yakın okula taşınmasına öncelik verilmesi,

- Pansiyon doluluk oranları dikkate alındığında, 2023 Vizyon Belgesinde de ifade edildiği üzere iklimi ve ulaşım şartları elverişsiz ve taşınması ekonomik olmayan yerlerdeki öğrenciler için pansiyon seçeneği değerlendirilerek taşınmalı eğitim ihtiyacının azaltılması yoluna gidilmelidir.

Bakanlığın araç kapasitesi ve güzergâh planlaması sorunlarının çözümü amacıyla Coğrafi Bilgi Sistemi ile Taşımali Öğrenci Modülünün entegrasyonuna yönelik çalışmalara başlaması ve bu suretle taşımali eğitimin merkezden denetiminin sağlanması, ayrıca ihale ve uygulama süreçlerinin geliştirmesi ve kaynakların verimli kullanımına yönelik olarak taşra teşkilatlarının yakından takibi, taşımali eğitimin daha ekonomik ve etkin yürütülmesi açısından önemli adımlar olup, bu alandaki takip ve kontrollerin güçlendirilmesine daha fazla ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak eğitim bütçesinde çok önemli bir meblağa ulaşan taşımali eğitim giderlerinde tasarruf sağlanması ve bu ödeneklerin verimi yüksek alanlara kaydırılarak eğitim ve öğretimdeki altyapı ve kalite sorunlarının çözümüne öncelik verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarına Bakım-Onarım, Donatım ve Demirbaş Harcamaları için Bakanlık Bütçesinden Ödenek Gönderilmesi**

Bakanlık bünyesinde bulunan bazı öğretmenevi ve akşam sanat okullarına bakım-onarım, donatım ve demirbaş giderlerini karşılamak üzere Bakanlık bütçesinden ödenek gönderilmiştir.

2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Mali kontrole ilişkin hükümler başlıklı 8'inci maddesinde "*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin giderleri, münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden karşılanır.*" denilmektedir.

Diğer yandan Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin 2019-1 sayılı Tebliğin 7'nci maddesinde "*Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır.*" hükmüne yer verilmiştir.

Bakanlık bütçesinden yapılan harcamalar incelendiğinde 2019 yılında Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarına farklı harcama birimleri tarafından 25.120.944 TL tutarında ödenek gönderildiği tespit edilmiştir. Bu tutarın 4.598.835 TL'si yapım işi için, 12.212.164 TL'si bakım ve onarım işleri için, kalan 8.309.945 TL'si ise çeşitli araç, gereç ve malzeme alımı ve donatım için kullanılmıştır. Halen birçok öğretmenevi tarafından toplamda 30.000.000 TL'yi aşkın

ödenek talebinin de olduğu görülmektedir. Oysa Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinin 18'inci maddesi hükmüne göre bu kurumların elde ettikleri brüt satış hasılatının %5'ini bankalarda bakım onarım hesabı adı altında ayrı bir hesapta tutmaları ve her türlü bakım ve onarım ihtiyaçlarını da bu hesaptan karşılamaları gerekmektedir.

Söz konusu kurumlar tarafından kullanılan binaların neredeyse tamamının hazine mülkiyetinde olması nedeniyle kira giderlerinin olmaması, idari nitelikteki personelin maaş vb. ödemelerinin genel bütçeden yapılması gibi mali açıdan giderlerini azaltan birçok uygulamaya rağmen bakım onarım ve donatım için bu kurumların ödenek talebinde bulunması ve/veya ödenek gönderilmesi kurum idarecilerinin bakım onarım hesabı oluşturmaması, bu hesaptaki tutarları başka giderler için kullanmaları ve ayrılan tutarların yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Bu kurumlara ödenek gönderilmesinin herhangi bir yasal dayanağı olmadığı gibi kendi imkânlarıyla işletmelerini ayakta tutan sosyal tesisler için olumsuz bir etkiye yol açacağı da dikkate alınmalıdır.

Kaldı ki Yönergenin 11'inci maddesi zarar eden öğretmenlerinin kapsamlı bir denetime tabi tutulmasını, üç yıl zarar bildirenlerin ise kapatılmasını öngörmektedir. Bu hüküm gereği giderlerini karşılayabilecek gelir elde edemeyen çok sayıda öğretmenevinin kapatıldığı bilinmektedir. Uzun yıllardır Bakanlık bütçesinden bu kurumlara herhangi bir destek verilmez ve zarar eden kurumlar kapatılırken, 2019 yılı itibarıyla önemli meblağlara ulaşan ödenek aktarımları, tüm kurumlar için emsal oluşturacağından, kendi gelirleri ile giderlerini karşılama ve başarıya odaklanma motivasyonunu ortadan kaldıracak ve daha önceki yıl raporlarımızda örneklerine yer verilen kötü yönetim uygulamalarını cesaretlendirecektir.

Sonuç olarak öğretmenevi ve akşam sanat okullarının yönetsel anlamda karlılık ve verimlilik ilkesi çerçevesinde giderlerini kendi gelirleri ile karşılamasını sağlayacak önleyici ve düzeltici tedbirlerin alınması ve bu kurumlara Bakanlık bütçesinden bir katkı sağlanmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Şirketler ile Yapılan Protokollerden Elde Edilen Gelirler ile Bu Gelirlerden Yapılan Harcamaların Bakanlık Bütçesine Dâhil Edilmemesi**

Bakanlığın bankacılık ürünlerinin kullanımına ilişkin bir banka ve mobil servis kullanımına ilişkin GSM Operatörleri ile imzaladığı protokoller çerçevesinde tahsil ettiği gelirlerin bütçe dışında açılan hesaplarda yönetildiği tespit edilmiştir.

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 sürdürüleceği; 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 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; 72'nci maddesinde ise yetkisiz tahsil ve ödeme yapılamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır

Diğer taraftan 5018 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde; bütçelerden harcamaların, hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, kullanılabilir ödeneği vb. bilgileri içerecek şekilde harcama yetkilisinin harcama talimatı ile yapılabileceği ve bu talimatların bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Söz konusu yasal düzenlemelere rağmen kamu mali yönetiminin temel ilkelerine aykırı olarak merkez teşkilat birimlerinde kamu geliri niteliğindeki bazı gelirlerin bütçe ile ilişkilendirilmeyerek ayrı banka hesaplarında takip edilmekte ve bu hesaplardan kamu gideri niteliğinde harcamalar gerçekleştirilmektedir. Bakanlık ile bir kamu bankası ve GSM Operatörleri arasında imzalanan protokoller bu uygulamanın başlıca örneklerindedir.

09.04.2004 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ile Banka arasında, kurum mensuplarına MEB logolu kredi kartı ile bankanın diğer bireysel bankacılık ürünlerinin kullanılabilmesi konusunda bir protokol imzalanmıştır. Protokol hükümlerine göre; Banka'nın Bakanlık mensuplarının kullanması amacıyla MEB logolu kredi kartı bastıracağı, bu kartlar ile yapılan harcamalar üzerinden belirli bir orandaki tutarın Bakanlığın belirleyeceği bir hesaba aylık olarak lisans bedeli (royalty) ödeneceği taahhüt edilmiştir. Bu kapsamda ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere; 2005 yılından 2019 yılı sonuna kadar Banka tarafından 16.166.251 TL'nin Bakanlık tarafından açılan banka hesaplarına aktarıldığı ancak kamu geliri niteliğindeki bu gelirin Kurum bütçesine dâhil edilmediği ve bütçe dışı bu hesaptan farklı yıllarda yaklaşık 15.400.000 TL tutarında harcama yapıldığı görülmüştür.

**Tablo 12: MEB Logolu Kartlar Hesabına İlişkin Durum**

<b>MEB Logolu Kartlar İsim Hakkı Hesabı Gelir Durumu</b>	
Gelir Dönemi	Hesaba Giren Miktar (TL)
2005-2015 yılları	8.083.160
2016 yılı	1.752.110
2017 yılı	1.939.659
2018 yılı	2.050.150
2019 yılı	2.341.172
<b>Toplam</b>	<b>16.166.251</b>

<b>Hesaptan 2016-2019 Yılları Arasında Yapılan Bazı Harcamalar</b>	
Niteliği	Harcama Tutarı (TL)
Hediyelik eşyalar	1.779.780
Araç bakımı-onarımı ve muayenesi ile otoyol geçiş ücretleri	1.331.063
Bilgisayar malzemeleri	327.942
Cep telefonu	109.734
Z kütüphane kitap alımları ve diğer kırtasiye malzemesi giderleri	299.764
Muhtelif malzemeler	500.555

Diğer taraftan Bakanlık ile GSM Operatörleri arasında 29.06.2012 tarihinde “SMS ile Bilgilendirme ve Çift Yönlü SMS İş Birliği Sözleşmesi” imzalanmış, 16.03.2017 tarihinde ise ek protokol düzenlenmiştir. Ek protokolün 5.5.2 maddesinde servis2 (abonelik servis), abonelik süresi boyunca müşterilere otomatik olarak çeşitli bilgilendirme mesajları gönderilmesini sağlayan servis olarak tanımlanmış ve bu tür servislerin kullanılmasından dolayı tahsil edilen aylık net gelir kapsamında MEB ile gelir paylaşımı yapılacağı operatör tarafından taahhüt edilmiştir. Bu kapsamda Operatörlerin servislerden elde ettiği gelirin %45’inin her ay Bakanlık tarafından belirtilen hesaba aktarılacağı belirtilmiştir. Bahse konu sözleşme ile ek protokoller gereği ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere operatörler tarafından SMS gelirleri olarak Bakanlığa 2012-2019 yılları arasında 48.827.050 TL para aktarılmış olup bu tutarın 24.453.508 TL’sinin bütçeye ödenek olarak kaydedildiği, geriye kalan tutarın ise bütçe ile ilişkilendirilmeksizin açılan banka hesabında (SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabı) izlendiği ve bu hesaptan çeşitli harcamaların yapıldığı görülmüştür.

**Tablo 13: SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabına İlişkin Durum**

<b>SMS ile Veli Bilgilendirme Hesabı Gelir Durumu</b>	
Gelir Dönemi	Hesaba Giren Miktar (TL)
2013-2015 yılları	14.158.862
2016 yılı	6.201.127
2017 yılı	9.302.564
2018 yılı	9.497.437
2019 yılı	9.667.060
<b>Toplam</b>	<b>48.827.050</b>

<b>Hesaptan 2016- 2019 Yıllarında Yapılan Harcamalar</b>	
Nitelik	Harcama Tutarı (TL)
Genel Bütçeye Ödenek Aktarımı	24.453.508
Öğretmenevi Yapımı	5.260.000
2023 Eğitim Vizyonu Tanıtım ve Toplantı Giderleri	597.062
Öğretmenler günü kamu spotu harcamaları	273.826
Giyim ve İkram harcamaları	176.978
Diğer Harcamalar	356.284

Harcamalara ilişkin kanıtlayıcı evrakları düzenlenmiş olmakla birlikte, bir kurum veya kuruluş tarafından bir mal veya hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla bütçelerden bir harcama yapılabilmesi için öncelikle harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesi gerekmektedir. Söz konusu alıma ilişkin harcama yetkilisi tarafından verilecek harcama talimatlarında; hizmetin gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, söz konusu alımın gerçekleştirme usulü ile alımı gerçekleştirmeye görevli olanlara ilişkin bilgilere yer verilmelidir. Söz konusu hesaplar herhangi bir bütçe ile ilişkilendirilmediğinden muhasebe yetkilisi ile diğer yetkililerin imza ve kontrolüne tabi kılınmamakta ve iç kontrol süreçleri işletilmemekte; bu hesaplarda yönetilen tutarlar Bakanlığın dönem sonu mali tablolarına dâhil edilmemektedir. Dolayısıyla harcamalarda bütçe dışında, iç kontrol ve denetime tabi olmaksızın gerçekleştirilmekte ve bu yolla kurum bütçesi dışında bir nevi özel bütçeler oluşturulmaktadır. Kurumun mali tablolarında yer alması gereken gelir ve giderlerin bu tür uygulamalarla Bakanlığın mali tablolarına dâhil edilmemesi, mali tabloların güvenilirliğini de zedelemektedir.

Yasalarla çerçeve altına alınmış mali yönetim sisteminin temel ilkelerine uygun olarak Bakanlığın tüm gelir ve giderlerinin bütçe ile ilişkilendirilerek yönetilmesi ve muhasebe sistemine dâhil edilerek mali tablolarında yer almasının sağlanması önem taşımaktadır.

#### **BULGU 7: Destekleme ve Yetiştirme Kurslarının Temel Amacından Uzaklaşması ve Bu Kurslar İçin Ayrılan Kaynağın Sürekli Artması**

Bakanlığa bağlı resmî ve özel örgün eğitim kurumlarında öğrenim gören istekli öğrencilerin ve ortaöğretimden mezun olanların akademik anlamda gelişimlerine katkı sağlamak ve derslerde edindikleri kazanımları pekiştirmek amacıyla açılan destekleme ve yetiştirme kurslarının; mevzuatındaki birtakım eksiklikler nedeniyle temel amacından uzaklaştığı, açılan kurs sayısının ve ders türlerinin fazlalığı nedeniyle bütçe üzerinde ciddi bir yük haline geldiği ve ek ders ücreti ile hizmet puanı açısından öğretmenler arasında

adaletsizliğe neden olduğu görülmüştür.

2014 yılında uygulanmaya başlanan ve değişen ihtiyaçlar doğrultusunda en son 29.08.2019 tarihinde yürürlüğe konulan Millî Eğitim Bakanlığı Destekleme ve Yetiştirme Kursları Yönergesi çerçevesinde yürütülmeye devam edilen destekleme ve yetiştirme kursları, geliştirme çabalarına ve önemli miktarda bütçe ayrılmasına rağmen çeşitli nedenlerle amacından uzaklaşmış ve bazı sorunların kaynağı haline dönüşmüştür.

#### a) Kursların Temel Amacından Uzaklaşması

Dershanelerin kapatılması sürecinde alternatif bir model olarak devreye sokulan ve öğrencilerin yetkinliklerinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulan alanlarda takviye eğitim verilmesini hedefleyen Destekleme ve Yetiştirme Kurslarının zaman içerisinde başlangıçtaki temel ilke, amaç ve değerlerinden uzaklaştığı görülmektedir. Anılan Yönergenin 10'uncu maddesinde kursların ortaokul ve imam hatip ortaokulları ile ortaöğretim kurumlarının tüm sınıf seviyelerindeki derslerden açılabileceği belirtilmiş, 6'ncı maddesinde ise kurslara örgün eğitim kurumlarının 5-12'nci sınıflarında öğrenim gören öğrencilerin katılacağı belirtilmiştir. Ancak uygulamada hemen her okulda ve her ders için bu kursların açılması, kursların asli amacından uzaklaşarak verimsiz ve yüksek maliyetli bir uygulamaya dönüşmesine yol açmıştır.

Aşağıdaki tabloda, destekleme ve yetiştirme kurslarından yararlanan öğrencilerin tercihlerine ilişkin veriler yer almaktadır:

**Tablo 14: Destekleme ve Yetiştirme Kurslarında Öğrenci Tercihleri**

En Çok Tercih Edilen		En Az Tercih Edilen		Diğer Dersler	
Ders Adı	Öğrenci Sayısı	Ders Adı	Öğrenci Sayısı	Ders Adı	Öğrenci Sayısı
Matematik	3.398.923	Siyer	355	Beden Eğitimi	1.011.533
Türkçe	2.129.820	Hadis	502	Görsel Sanatlar	175.785
Fen Bilimleri	1.974.998	Yaşayan Diller ve Lehçeler	1.085	Müzik	174.671

2019-2020 eğitim öğretim yılında 836.699 adet kurs açılması kararlaştırılmış olup en çok tercih edilen derslerin önceki yıllarda da olduğu gibi öğrenciler akademik gelişimi açısından en önemli kabul edilebilecek derslerden olması, destekleme ve yetiştirme kurslarının temel amacıyla uyumluluk arz etmektedir. Ancak Beden Eğitimi, Müzik vb. derslerden açılan kurslar ile 7, 8, 11 ve 12'nci harici sınıflar için kurs açılması bu kursların asli amacı ya da var oluş gereksesi ile örtüşmemektedir.

Öte yandan Yönergede kurslarda görev alacak öğretmenlerin, başvuruda bulunan öğretmenler arasından veli ve öğrencilerin tercihleri de dikkate alınarak Komisyon tarafından

belirleneceği ifade edilmiştir. Uygulamada ise öğrencilerin kendi öğretmenlerini talep ettikleri ve bu çerçevede öğretmen görevlendirmelerinin kendi okulları ile sınırlı kaldığı görülmüştür. Kurslarda görevlendirilecek öğretmenlerin seçimine, bu öğretmenlerin öncelikle kendi okullarından farklı okullarda görevlendirilmesine ve bunların kurslardaki başarısının değerlendirilmesine ilişkin somut ölçütler belirlenmesine yönelik Yönergede değişiklik yapılması kurslardan sağlanacak faydanın artırılması açısından gerekli görülmektedir.

Ayrıca Yönergenin 17'nci maddesinde kurslara katılan öğrencilerin kazandıkları bilgi ve becerileri ölçmek amacıyla her ay değerlendirme yapılacağı ve değerlendirme sonuçlarının analiz edilerek eksiklik görülen konuların tamamlanacağı belirtilmiştir. Uygulamada ise kurslar için böyle bir değerlendirme yapıldığına ilişkin veriye rastlanmamıştır. Kurslara katılan öğrencilerin kazandıkları bilgi ve becerilerin ölçülmesi bu kursların etkinliğine ilişkin en önemli değerlendirme olacağından, bu konuya özel bir önem verilmesi faydalı olacaktır.

#### **b) Kurslar İçin Ayrılan Kaynağın Planlamadaki ve Uygulamadaki Hatalar Neticesinde Sürekli Artış Göstermesi**

Kurs merkezlerinin ısınma, temizlik, aydınlatma, kırtasiye ve bu kapsamdaki giderleri Yönergenin 20'nci maddesi uyarınca Bakanlık tarafından karşılanmakta olup bu giderlere ilişkin sağlıklı bir veri elde edilemediğinden, sadece bu kurslar için öğretmenlere ödenen ek ders ücreti itibarıyla kursların maliyeti aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde ortaya konulabilmektedir.

**Tablo 15: Öğretmenlere Ödenen Ders Ücretleri İtibarıyla Kursların Yıllık Maliyeti**

Bütçe Yılı	Kurs Ücreti Ödemesinin Yapıldığı Genel Müdürlük					
	Ortaöğretim	Mes.Tek.Eğitim	Din Öğretimi	Temel Eğitim	Hayat Boyu Öğr.	Toplam
2018	211.078.991,71	120.256.736,22	204.729.708,90	832.729.147,81	11.630.114,40	1.384.528.518,11
2019	260.987.043,00	134.888.187,00	256.648.457,00	966.312.671,00	12.305.808,00	1.635.486.027,00

Strateji Geliştirme Başkanlığından alınan verilere göre destekleme ve yetiştirme kurslarına katılan öğretmenlere ders ücreti olarak 2018 yılı için 1.384.528.518,11 TL, 2019 yılı için ise 1.635.486.027,00 TL ödenmiştir. Destekleme ve yetiştirme kurslarına katılan öğretmenlere ödenen ek ders ücreti örgün ve resmi ortaokullar ve ortaöğretim kurumlarındaki öğretmenler için 2019 yılında ödenen toplam ek ders ücretinin %12'sine, sermaye giderlerinin ise %23'üne tekabül etmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 176'ncı maddesinde Destekleme ve Yetiştirme



Kursları Yönergesi kapsamında görev alan yönetici ve öğretmenlere ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı ve Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar'ın 8'nci maddesinde ise yetiştirme kurslarında veya programlarında, görevlendirilen yönetici ve öğretmenlere haftada 10 saate kadar ek ders görevi verilebileceği belirtilmiştir.

Ancak Kararın 8'inci maddesine aykırı olan İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünün 28.10.2015 tarihli ve 28892082-840-E.11033602 sayılı Ek ders ücreti konulu yazısına istinaden okulda haftalık 20 saat fiilen derse giren bir öğretmene haftada toplam 40 saat ders okutmasının mümkün olduğu noktasından hareketle destekleme ve yetiştirme kurslarında 20 saate kadar ders verilmektedir. Destekleme ve yetiştirme kursları için ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi ve bu kurslar için belirlenen 10 saatlik sınırlamaya uygulamada riayet edilmemesi, destekleme ve yetiştirme kursları kapsamında derse girmeyi hafta içi ek derse girmekten daha cazip hale getirmekte, okullarda görevli kadrolu öğretmenler alanlarında ihtiyaç olduğu halde aylık karşılığı dışında hafta içinde derse girmeyip hafta sonunda aynı alanda 19 saate kadar destekleme ve yetiştirme kursuna katılırken, bahse konu ihtiyaç için ders ücreti karşılığında öğretmen görevlendirilmek suretiyle kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Destekleme ve yetiştirme kurslarının yapıldığı okulların sayısı ile bu kurslara katılan öğrenci sayılarına ilişkin veriler aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

**Tablo 16: Öğrenci ve Okul Sayısı İtibarıyla Kurs Açılan Okul ve Kurslara Katılan Öğrenci Sayıları**

	Örgün ve Resmi Ortaokullar ve Ortaöğretim Kurumları		2018-2019 2. Dönem DYK		2018-2019 Yaz Dönemi DYK		2019-2020 1. Dönem DYK	
	2018-2019	2019-2020	Sayılar	Oran	Sayılar	Oran	Sayılar	Oran
<b>Okul Sayısı</b>	30.309	31.041	21.780	%72	6.195	%20	21.556	%70
<b>Öğrenci Sayısı</b>	9.568.409	9.595.662	4.370.449	%46	490.822	%5	4.369.921	%45

2019-2020 eğitim öğretim yılında 21.556 okulda kurs merkezi açılmış olup kurs açılan okul sayısı toplam okul sayısının yaklaşık %70'ine tekabül etmektedir. Uygulamaya bakıldığında öğrenci sayısı az olduğu halde aynı yerleşim biriminde birden fazla kurs merkezi açıldığı, öğrencilerin aynı yerleşim yerinde belirli merkezlerde toplanabilmesi fiilen mümkün iken yasal açıdan bir zorunluluk olmadığı için bu hususa özen gösterilmediği, sonuç olarak açılan her kurs merkezi için ayrı ayrı ısınma, temizlik vb. giderleri ödenmesine neden olduğu görülmüştür. Yönergenin 6'ncı maddesinde yer alan kurs merkezlerine ortaöğretim kayıt alanı,

komşu kayıt alanı veya diğer kayıt alanı içerisinde bulunan okullardan da öğrenci kabul edilebileceği hükmünün uygulanarak, her okulda kurs açılmasından ziyade belirli merkezlerde ulaşım imkânları da dikkate alınmak suretiyle toplulaştırmalar yapılması, bahse konu giderlerde ciddi bir tasarruf sağlayacaktır.

### **c) Öğretmenler Arasında Adaletsizliğe Neden Olması**

Destekleme ve Yetiştirme Kursları Yönergesi kapsamında görev alan yönetici ve öğretmenlere, 657 sayılı Kanununun 176'ncı maddesi uyarınca ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi ile Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 40'inci maddesi uyarınca görev yaptıkları her ay için 0,5 hizmet puanı eklenmesi sadece Yönerge kapsamında görev alanlara tanınmış olup, ilkokullarda yetiştirme programı (İYEP), hafta içi saat 18.00'den önce verilen ek dersler, belletici, nöbetçi vb. diğer görevler için bu ayrıcalıkların hiçbiri tanınmamıştır. Bu durumun öğretmenler açısından adaletsizliğe yol açtığı açık olup, yukarıda ifade edildiği üzere öğretmenlerin destekleme ve yetiştirme kursları dışındaki görevlerden kaçınmasını da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla ek ders ücretleri ve ek hizmet puanı açısından bütçe imkânları da göz önüne alınarak öğretmenler arası adaleti sağlayacak düzenlemelerin ivedilikle hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Destekleme ve yetiştirme kurslarına katılan öğretmenler için ek ders ücretinin %100 fazlasıyla ödenmesi, kursa katılabilecek sınıf seviyelerine ve kurs açılacak derslere ilişkin bir sınırlandırma yapılmaması, öğrenci ve kurs sayısı az okullardaki kursların birleştirilmemesi vb. uygulamalar bu kursların bütçe üzerinde ciddi bir yük oluşturmasına neden olmaktadır. Bu noktada destekleme ve yetiştirme kursu içeriklerinin Eğitim Bilişim Ağı'nda (EBA) yer alan eğitim içerikleri ile büyük ölçüde örtüşüyor olduğu ve kursların EBA aracılığıyla sürdürülmesinin maliyet açısından daha etkin bir yöntem olacağı hususu değerlendirilmelidir.

Buna göre destekleme ve yetiştirme kurslarının asli amaçlarını gerçekleştirecek kapsam ve içerikle sınırlı tutularak etkinliğinin artırılması ve bu alanda sadece ders ücreti olarak harcanan önemli tutarlardaki kaynağın daha verimli alanlarda kullanılması için gerekli düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır.

### **BULGU 8: FATİH Projesi Altyapı Yatırım Harcamaları Arasında Uyumsuzluk Bulunması**

Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi kapsamında gerçekleştirilen altyapı yatırım bileşenlerinin eğitim kurumları bazında kısmen

örtüşmemesi nedeniyle bazı yatırımların atıl kaldığı ve okullar tarafından sistemin kullanılmadığı görülmüştür.

FATİH Projesinin temel amacı Bilgi Toplumu Stratejisini gerçekleştirmek ve bölgesel farklılıkları gidermek, örgün ve yaygın eğitim kurumlarında bilgi ve iletişim teknolojisi altyapısını geliştirmek, öğretmenlere ve öğrencilere etkin bilgi ve iletişim teknolojileri becerilerini kazandırmaktır. Bu kapsamda projenin altyapı yatırımları; etkileşimli akıllı tahta, ağ alt yapısı kurulumu ve geniş bant internet erişimi olmak üzere üç temel bileşenden oluşmaktadır. Projede bugüne kadar farklı tarihlerde yapılan ihaleler ile 432.288 adet etkileşimli tahta alımı yapılarak 19.752 okula kurulumu gerçekleştirilmiş, faz1 ve faz2 ihaleleri ile yaklaşık 15.103 okula VPN erişimi için ağ alt yapısı kurulumu yapılmış, 13.312 okula ise geniş bant internet erişimi bağlantısı sağlanmıştır.

Ancak yatırım harcamaların gerçekleştirilmesi süreçlerinde bu yatırımların okul düzeyinde eşleşmesi hususunda karar mekanizmalarının veriye dayalı bir yönetim modeli üzerinden değerlendirme yapmadıkları ve yapılan yatırımın kullanımı için mutlak bir zorunluluk olan üç bileşeninde birlikte bulunması hususuna yeterli özeni göstermedikleri görülmüştür. Okul düzeyinde Projenin temel bileşeni olan etkileşimli tahta ve ağ altyapısı açısından konu incelendiğinde yatırım planlamasının önemi ortaya çıkmaktadır. Etkileşimli tahtası olup ağ altyapısı olmayan okul sayısı 6.059 iken ağ altyapısı olan fakat etkileşimli tahtası olmayan okul sayısı 1.498'dir. Bir diğer ifade ile ağ alt yapısı kurulan okulların %9,9'unda etkileşimli tahta bulunmamakta, etkileşimli tahta bulunan okulların %30,6'sında ağ altyapısı bulunmamaktadır. Toplam 7.557 okulda projenin bileşenlerinden sadece birkaçının yer alması sebebiyle sahip olunan donanım ve altyapı etkin ve verimli kullanılmamakta, bunlar için harcanan kaynak atıl duruma düşmektedir.

Projeden beklenen amaç ve hedeflere ulaşılması ve faydanın elde edilmesi için projenin altyapı bileşenlerini oluşturan etkileşimli tahta, internet ağ altyapısı ve internet erişiminin eş zamanlı olarak yapılacak yatırımlar ile eğitim kurumlarına ulaştırılması büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda yapılmış yatırımların etkin kullanımı sağlamak amacıyla yatırım planlamalarında aynı konuda yeni yatırımlar yapmaktan ziyade eksik kalan yatırımların tamamlanması öncelik olarak değerlendirilmelidir.

#### **BULGU 9: Eğitim Yapılarını Projelendirme Sürecinde Sorunlar Yaşanması**

Bakanlığa bağlı bazı okul ve diğer eğitim yapılarına ilişkin olarak mevzuatın öngördüğü

standartlara uygun olmayan projelerin hazırlandığı, proje onay süreçlerine uyulmadığı, bazı projelerin özensiz hazırlanması nedeniyle yatırım maliyetlerinin arttığı ve kaynak planlamasının olumsuz etkilendiği görülmüştür.

Eğitim yapılarının projelendirilmesine ilişkin yetki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Okulların taşınması gereken asgari standartları belirleyen düzenlemelerden biri olan Milli Eğitim Bakanlığı Kurum Açma, Kapatma ve Ad Verme Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde tüm projeler için Bakanlık onayı alınması ve Bakanlıkça hazırlanan proje programlarına uygun olması hüküm altına alınmıştır. İnşaat Emlak Dairesi Başkanlığı tarafından her yıl çıkarılan Temel Eğitim Kurumları Yapım Programı Genelgelerinde ise proje onay ve uygulamalarına ilişkin hükümler konulmaktadır. Söz konusu düzenlemelere göre Bakanlık tarafından daha önce onaylanan ve il müdürlükleri tarafından standartlara uygun olacak şekilde revize edilen eski tip projeler de dahil olmak üzere tip projelerin tamamı doğrudan, hazırlanan özel projeler ise Bakanlık onayı alındıktan sonra uygulanabilecektir.

Tasarım olarak eğitim yapılarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yürürlükteki mevzuatına uygun olması gerektiği gibi Milli Eğitim Bakanlığı Kurum Açma, Kapama ve Ad Verme Yönetmeliği, Fatih Projesi altyapısına ilişkin düzenlemeler, okul güvenliğine ilişkin düzenlemeler, 2015 Eğitim Yapıları Asgari Tasarım Standartları Kılavuzu ve Bakanlık tarafından yayımlanan genelgelere uygun olarak planlanması ve inşa edilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada projelerin hazırlanması ve onaylanması süreçlerinde aşağıda belirtilen farklı sorunlar tespit edilmiştir.

- **Özel Projelerin Bakanlık onayına gönderilmemesi:** Özel projelerin bazılarının, mimari avan proje aşamasında gönderilmesi gerekirken tüm uygulama projeleri ya da inşaat yapımı tamamlandıktan sonra onay amacıyla gönderildiği veya hiç gönderilmediği görülmüştür. Örneğin (A) ilinde 2017-2019 yılları arasında temel eğitim ve ortaöğretim düzeyinde yapımına başlanan ve özel proje olan 315 eğitim yapısınının 13 tanesinin, (B) ilinde ise 70 eğitim yapısından sadece 1 tanesinin projesi onay için Bakanlığa gönderilmiştir.

- **Eski Tip Projelerin revize edilmeden uygulanması:** Temel Eğitim Kurumları Yapım Programı Genelgelerine göre eski tip projeler değişen mevzuat ve ihtiyaç programları doğrultusunda güncellenmesi şartıyla Bakanlık onayına sunulmadan uygulanabilmektedir. Ancak bazı milli eğitim müdürlükleri eski tip projeleri revize etmeden uygulamaktadır.

- **Projelerde hazırlık aşamasında gerekli özenin gösterilmemesi nedeniyle uygulama**

**aşamasında maliyet artışına neden olunması:** İl ve devlet yatırım programlarına alınma süreçlerinde projeler onay açısından incelenmiş olsa bile fiziki şartlara uygun olmayan projeler nedeniyle uygulama ve yapım aşamasında topografya, imar şartları, konum vb. gerekçeler öne sürülerek projelerde değişiklik yapılmak zorunda kalınmakta ve maliyet artışları yaşanmaktadır.

- **Tasarım standartlarına uygun olmayan eğitim yapılarının yapılması:** Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği EK-2 tablosunda eğitim mekânlarının asgari birim alanları belirlenmiş olmasına rağmen, arsa üretilmemesi nedeniyle yeniden yıkılarak yapılan okullara ait projelerin bahçe büyüklükleri, tören alanı, oyun alanları, açık spor tesisleri, diğer sosyal mekânlar ve kat adetleri açısından belirlenen standartlara uymadığı görülmüştür. Örneğin (A) ilinde belirlenen kat yüksekliğine uygun olmayan ve (tamamlanmış olanlar hariç) yapımı devam eden 120 adet proje bulunmaktadır.

- **Farklı birimler tarafından yürütülen eğitim yapılarına ilişkin tasarım süreçlerinde işbirliği ihtiyacı:** Bakanlık bünyesinde bulunan farklı Genel Müdürlükler tarafından yürütülen eğitim atölyeleri, yeni nesil öğretmenler odası, geleceğin sınıfları ve uygulama evleri gibi mimarlık ve yapım özellikleri ön plana çıkan projelerin hazırlık süreçlerinde bunların eğitim yapılarına ilişkin standartlara uygunluğu ve tip projelere eklenmesi hususlarında yeterli işbirliği sağlanmadığı ve koordinasyon süreçlerinin geliştirilmediği görülmüştür.

Eğitim yapılarının yapım süreçlerinin milli eğitim müdürlüklerinin yeterli teknik personele sahip olmaması nedeniyle valilikler tarafından yürütülmesi ve süreçte görev alan İl Özel İdareleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü gibi kurumlar arasında koordinasyon eksikliği de eğitim yapılarının amacına uygun nitelikte üretilmesinde ve maliyet etkinliğinin sağlanmasında zafiyetlere yol açmaktadır.

Eğitim yapılarının projelendirilmesi sürecinde yaşanan aksaklıklar asgari tasarım standartlarına uygun olmayan eğitim yapılarını ortaya çıkararak, bu kurumlarda eğitim gören öğrenci ve öğretmenler için eğitim ortamının kalitesini olumsuz etkilemektedir. Uygun nitelikte olmayan projelerin uygulanması, kaynak planlaması ve kullanımına da olumsuz yönde etki yapmaktadır. Yatırım programına alınma (Yatırım programının kararlaştırılması) ve planlama sürecinde öngörülen kaynak tutarı, planlama ve yapım aşamalarında projelerin revize edilmesi ve yapım sonrasında bakım onarım/tadilat projelerinin uygulanması nedeniyle aşılmakta; gelecek yıllara ait kaynakların bu projeler için kullanılmasına neden olabilmektedir.

Eğitim yapıları için belirlenen standartlar ve bunlara ilişkin süreçler, gereksinimleri

karşılıyacak şekilde güvenli, ekonomik, estetik ve nitelikli eğitim ortamlarının oluşturulması amacı gütmektedir. Bu amaca ulaşılmasını ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak üzere proje hazırlama ve onay süreçlerinin geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 10: Yapılan Yasal Düzenlemelere Rağmen Eğitim Tesis Alanlarının Bedelsiz Tahsisine İlişkin İmar Uygulamalarından Kaynaklı Sorunların Sona Erdirilememesi**

İmar planlarında düzenleme ortaklık payı kapsamında Bakanlığa tahsis edilmesi gereken eğitim tesis alanlarına ilişkin davalar nedeniyle yüklü kamulaştırma bedellerinin ödenmesi ve ilgili diğer sorunların çözümü amacıyla kapsamlı yasal düzenlemeler gerçekleştirildiği halde, çeşitli nedenlerle bu alandaki uygulamaların yasal çerçeve ile uyumlu hale getirilemediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanununun 18'nci 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. Dolayısıyla eğitim tesisi alanlarının düzenleme ortaklık payından karşılanmasının zorunlu olmadığı 2003 yılı öncesi imar uygulamaları hariç olmak üzere, bu yıldan sonra gerçekleştirilen imar uygulamalarında eğitim alanlarının belediye sınırları içindeki yerlerde belediyelerce, diğer alanlarda ise Valiliklerce tahsis edilmesi gerekmektedir.

04.07.2019 tarih ve 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 9'uncu maddesi ile de bu fıkradaki "kırkını" ifadesinin "kırk beşini" şeklinde değiştirilerek, düzenleme ortaklık payı oranı %45'e çıkarılmıştır.

İmar Kanunu'nun söz konusu 7181 sayılı Kanun ile değişik üçüncü fıkrası, düzenleme ortaklık paylarının, düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan ve aralarında "Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları"nın da yer aldığı umumi hizmet alanlarından oluşacağı ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağını hükme bağlamaktadır.

Aynı maddeye anılan Kanun'un 9'uncu maddesi ile eklenen dördüncü fıkra; "*Üçüncü*

*fıkra*da belirtilen, bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanlar bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edilir.” hükmünü amirdir.

Aynı maddenin 7181 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesi ile değişik beşinci fıkrasında ise düzenleme ortaklık paylarının toplamının umumi hizmetler için gereken alandan az olması ve ihtiyacın sayılan yöntemlerle karşılanamaması hâlinde, belediye veya valilikçe kamulaştırma yoluyla tamamlanacağı hükme bağlanmış; aynı madde ile değişik ondördüncü fıkrası ise, “*bu maddede belirtilen kamu hizmetlerine ayrılan yerlere rastlayan alanlardaki ağaçlar/yapılar, belediye veya valilikçe bedeli/enkaz bedeli ödenerek sökülür ve yıkılır*” hükmüyle eğitim tesisi için tahsisli alanların ilave maliyetlerini dahi belediye ve valiliklere yüklemiştir.

İmar Kanunu’nda yapılan söz konusu değişiklikler, 2018 Yılı Düzenlilik Denetimi Raporumuzun 2 numaralı bulgusunda etraflıca ortaya konulan sorunların çok büyük bir bölümünü çözüme kavuşturacak köklü düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemelere göre, 2003 yılından önce imar uygulaması yapılmış alanlar dışında Bakanlığın hiçbir şekilde eğitim alanları için kamulaştırma bedeli ödememesi ve kamulaştırma işlemlerinden kaynaklanan herhangi bir maliyete katlanmaması gerekmektedir. Zira kamulaştırmaya ilişkin tüm yükümlülükler belediye sınırları içindeki yerlerde belediyelere, diğer alanlarda ise Valiliklere verilmiştir.

Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 15’inci maddesinde düzenlemeye giren bütün parsellerden yüzde kırk beş (%45) düzenleme ortaklık payı kesintisinin yapılmasına rağmen umumi ve kamu hizmet alanlarının bu oranı aşması halinde aşan kısmın hizmet vermekle sorumlu kamu kurumu tarafından kamulaştırılacağı şerhi düşüleceği hükmüne yer verilerek kamulaştırma görevi tekrardan ilgili kurumlara verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümlerine göre düzenleme ortaklık payının %45’i aştığı durumlarda eğitim alanlarının özel mülkiyet olarak tescili durumu ve yüksek kamulaştırma bedeli ödemeleri ortaya çıkabilmektedir. Bakanlık tarafından kamulaştırmaz el atma davalarında ek savunma verilmesine, kamulaştırma sorumluluğu olmadığına dair itirazlar yapılmasına ve şahıslar adına tescil edilerek yapılan tevhid ve ifraz işlemlerine karşı idari yargıda dava açılrsa da istenilen sonuç alınamamaktadır.

Dolayısıyla yasal düzenlemelerle çözüme kavuşturulan sorunların uygulamada da sonlandırılmasını sağlayacak önlemlerin alınması, ikincil mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması ve yürümekte olan davalar dâhil hukuki ihtilaflarda husumetin yasal olarak sorumluluk sahibi kurumlara yöneltilmesinin sağlanması ve kamulaştırma bedelleri ile buna ilişkin yargı giderlerinin bütçe üzerindeki yükünün asgariye indirilmesi amacıyla gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

### **BULGU 11: İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü Kadrolarına Gerekli Koşulları Sağlamayan Kişilerin Atanması**

İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü kadrolarına meri mevzuatın liyakat ve kariyer ilkeleri doğrultusunda öngördüğü şartları taşımayan kişilerin de atandığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin Kapsam başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendinde sayılan, aralarında ilçe müdürü unvanının da yer aldığı kadrolara yapılacak atamalarda görevde yükselmeye ilişkin söz konusu Yönetmeliğin uygulanmayacağı ifade edilmiş ise de, Danıştay 16. Dairesinin 15.12.2015 tarihli ve E:2015/2509, K:2015/8241 sayılı Kararı ile bu bentte yer alan "ilçe müdürü kadrolarına" ibaresi iptal edilmiştir. Söz konusu iptalin gerekçesi olarak ilçe müdürü kadrolarının görevde yükselme sınavına tabi kadrolar kapsamında çıkartılmasının, dolayısıyla bu kadrolara objektif kurallar çerçevesinde atama yapılmasının engellenmesinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkeleri olarak belirlenen kariyer ve liyakat ilkesine ve Genel Yönetmeliğin amacına, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı bulunduğu belirtilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı Personelinin Görevde Yükselme, Unvan Değişikliği ve Yer Değiştirme Suretiyle Atanması Hakkında Yönetmeliğin 1'inci maddesinde Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatına ait kadrolara yapılacak personel atamalarının liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak gerçekleştirileceği ifade edilmiş; 5'inci maddesinin birinci fıkrasında bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselmeye tabi hizmet grupları ve kadroları tek tek sayılmıştır. Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak şartlar başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında, bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselmeye tabi kadrolara atanabilmek için gerekli genel şartlar belirtilmiş, ikinci fıkrasının (a) bendinde ise 'Şube Müdürü' kadrosuna atanabilmek için gerekli özel şartlara yer verilmiştir. Aynı Yönetmeliğin (13.01.2018 tarihli ve 30300 sayılı RG ile değişik) "İlçe milli eğitim müdürlüğü kadrosuna atama" başlıklı 23'üncü maddesinde; ilçe millî eğitim müdürü



kadrolarına, öğretmenlikte adaylığı kaldırılmış olmak kaydıyla, yazılı veya yazılı ve sözlü sınavını kazanarak şube müdürü kadrolarına atanandan en az iki yıl şube müdürü olarak görev yapmış olanlar arasından atama yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrosunun görevde yükselmeye tabi olduğu ve bu kadroya özel Yönetmeliğin 23'üncü maddesi uyarınca yazılı veya yazılı ve sözlü sınavı kazanarak şube müdürü kadrolarına atanandan en az iki yıl şube müdürü olarak görev yapmış olanlar arasından atama yapılması gerektiği açıktır.

2018-2019 yıllarında ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrosuna aslen atanan ve Ekim 2019 itibarıyla halen görevde bulunan personele ilişkin bilgilerin incelenmesinde, ilçe müdürü olarak atanan 127 personelden sadece 38'inin (%30'unun) bahse konu kadroya atanabilmek için gerekli şartları taşıdığı tespit edilmiştir. Geriye kalan 89 personelin bilgileri ve atama onayları incelendiğinde, İdare tarafından 657 sayılı Kanunun 68'inci maddesinin (B) öngörülen şartları taşıyanlardan okul müdürü, eğitim uzmanı, maarif müfettişi vb. kadrolarda görev yapmış olanların tercih edildiği ifade edilmiş ise de, asaleten atanabilme için en az iki yıl şube müdürü olarak görev yapmış olma şartını taşımadıkları, büyük bir kısmının görevde yükselmeye tabi kadrolardan olmayan, dolayısıyla görevde yükselme sınavına girmemiş durumda olan öğretmenlik kadrosundan ilçe milli eğitim müdürlüğüne atandıkları ve bu atamaların 657 sayılı Kanunun 71'nci ve 76'ncı maddeleri kapsamında gerçekleştirildiği görülmüştür.

657 sayılı Kanunun 76'ncı maddesi kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerdeki diğer kadrolara naklen atayabileceklerini hükme bağlamakta; aynı Kanunun 71'nci maddesinde de, kurumların memurları meslekleri ile ilgili sınıftan genel idare hizmetleri sınıfına veya genel idare hizmetleri sınıfından meslekleri ile ilgili sınıfa görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle atayabileceklerine işaret edilmektedir. Ancak Danıştay'ın konuya ilişkin çeşitli kararlarında (5. Dairesi 13.04.1988 tarihli, E: 1987/2439, K: 1988 /1281 sayılı karar, Danıştay 5. Dairesi 21.04.2006 tarihli, E: 2005/680, K: 2006/1380 sayılı karar) ısrarla belirtildiği üzere, *“idareye verilen takdir yetkisinin ancak Yasanın temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığıının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, dava konusu edilen idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.”*

Danıştay tarafından konuya ilişkin verilen çeşitli kararlar ile Genel Yönetmeliğin 2'nci

maddesine eklenen “ilçe müdürü kadrolarına” ibaresinin Danıştay 16. Dairesinin 15.12.2015 tarihli ve E:2015/2509, K:2015/8241 sayılı Kararı ile iptal edilmesi ve bu iptale ilişkin gerekçe birlikte değerlendirildiğinde; 657 sayılı Kanunun 71’nci ve 76’ncı maddeleri ile idareye tanınan takdir yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kapsamda yapılacak atamalarda aynı Kanunun 3’üncü maddesinde düzenlenmiş bulunan kariyer ve liyakat temel ilkelerinin de göz önüne alınması gerektiği açıktır. İdareye tanınan takdir yetkisinin hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın kullanılması, konu özelinde Yönetmeliğin 23’üncü maddesi kapsamında asaleten atanma için gerekli şartları taşımayan personelin ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrosuna atanması, esasen görevde yükselmeye ilişkin Yönetmelik hükümlerini geçersiz kılmakta; liyakat ve kariyer ilkeleri ile birlikte atamalarda objektifliği, adalet ve eşitliği ortadan kaldırarak kurum içi çalışma barışını ve çalışanların motivasyonunu zedelemektedir.

Bu şekilde yapılan atamaların genellikle yargı sürecinde iptal edildiği, mahkeme kararı ile göreve iade edilen önceki ilçe müdürünün zaman içerisinde yeniden görevden alınması ve yine şartları taşımayan bir kişinin atanması gibi durumların sürekli tekrarlandığı bazı ilçelerde bu etkiler çok daha bariz görülmekte; idarenin yasallığı ilkesine aykırı düşen bu uygulama eğitim sisteminin verimli, etkin ve sürdürülebilir yönetimini de güçleştirmektedir.

Eğitim sisteminin etkili, güven duyulan ve yasal çerçevesi ile uyumlu bir şekilde yönetilmesinin güvence altına alınmasını sağlamak amacıyla ilçe milli eğitim müdürlüğü kadrolarına yapılan atamalarda yasal düzenlemelerle getirilen liyakat ve kariyer ilkelerine riayet edilmesi, hukuka aykırı atamaların iptal edilmesi ve bundan sonra yapılacak atamalarda yasal düzenlemelere uygun olmayan uygulamalara mahal verilmemesi gerekmektedir.

### **BULGU 12: Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Kesilen İdari Para Cezalarının Bakanlık Bütçesinden Ödenmesine Rağmen İlgililere Rücu Edilmemesi**

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda belirtilen sigorta iş ve işlemlerine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından kesilen idari para cezaları Bakanlık bütçesinden ödenmiştir.

Söz konusu Kanunun muhtelif maddelerinde belirtilen yükümlükleri yerine getirmeyen ilgililer hakkında yine aynı Kanunun 102’nci maddesi uyarınca belirlenen idari para cezaları uygulanmaktadır. Bu cezalar bildirgenin kanunda belirtilen usul, şekil ve sürede verilmemesi, gerekli belgelerin kuruma sunulmaması, eksik bildirim, bildirimlerin yasal süresi içinde yapılmaması gibi öngörülen düzenlemelere uygun olmayan işlemlerden kaynaklanmaktadır.

Bakanlığın 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre Bakanlığın çeşitli birimleri tarafından 8.804.519,18 TL Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zammı ödemesi yapıldığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesinden sorumlu oldukları, 18'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Kanunda öngörülen yükümlüklerin yerine getirilmemesinden kaynaklanan söz konusu cezalar nitelik yönünden bir kamu gideri olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bakanlığın geçmiş dönemlerde söz konusu hususa ilişkin uygulama birimlerini bilgilendirmesine, sorumluluk tespitine kadar cezalar bütçeden ödense bile sorumluluğu bulunanlar hakkında rücu işlemi yapılacağını belirtmesine rağmen hatalı uygulamalar devam etmektedir. Uygulamanın düzeltilmesi ve kamu zararı oluşmaması adına kusur veya ihmali bulunan görevlilerden rücu tahsili mutlak suretle sağlanmalıdır.

Bu itibarla 5510 sayılı Kanunda belirtilen yükümlüklerin Bakanlığa bağlı birim ve müdürlükler tarafından öngörülen usul, şekil, süre ve kapsamda yerine getirilmesini sağlayacak ve konusu ve niteliği itibarıyla kamu gideri niteliğinde olmayan bu cezaların oluşmasını engelleyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

### **BULGU 13: Ödenek Üstü Harcama Yapılması**

Bakanlıkça 2019 mali yılında toplam 33.717.663.952,05 TL ödenek üstü harcama gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "Ödenek üstü harcama" başlıklı 45'inci maddesinde; kamu zararı

oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığına 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile “Gönderilen Ödenek” ile gerçekleşen “Bütçe Gideri” ve “Yapılan Ödenek Üstü Harcama” tabloda görüldüğü üzere gerçekleşmiştir.

**Tablo 17: Ödenek Üstü Harcama**

<b>Ekonomik Kod-1</b>	<b>Açıklama</b>	<b>Gönderilen Ödenek (TL)</b>	<b>Bütçe Gideri (TL)</b>	<b>Ödenek Üstü Harcama (TL)</b>
01	Personel Giderleri	50.211.488.000	81.751.605.115,32	31.543.173.278,32
02	Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Giderleri	10.729.060.040	12.881.849.198,45	2.174.276.545,61
03	Mal ve Hizmet Alımları	12.668.585.500	12.617.180.828,17	214.128,12
<b>Toplam</b>				<b>33.717.663.952,05</b>

01-Personel Giderleri ve 02-SGK Devlet Primi Giderleri harcama kalemlerinden gerçekleşen ödenek üstü harcamanın, 39.300.000.000,00 TL tutarın Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca 2019 Mali Yılı içerisinde re’sen yedek ödenek tertiplerine aktarılması ile oluştuğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Giderleri ile Mal ve Hizmet Alımlarına ilişkin Bakanlıkça ilgili yasal düzenlemelere aykırı olarak 2019 yılında toplam 33.717.663.952,05 TL ödenek üstü harcama yapıldığı görülmüştür.

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>

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bakanlık Bütçesine Dahil Edilmesi Gereken Bazı Gelir ve Giderlerin Herhangi Bir Yasal Dayanağı Olmadığı Halde Açılan Banka Hesaplarında Yönetilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık bütçesine dahil edilmesi gerekirken banka hesapları üzerinden takip edilen bu gelirlerin bütçe içine alınması için Bakanlık Teftiş Kurulu tarafından ülke genelinde bir çalışma yürütülmüştür. Bu hesapların bir kısmı kapatılmasına rağmen halen bütçe dışında yürütülen hesaplar mevcuttur. Bakanlık merkez teşkilatında da bu tür hesaplar mevcut olup söz konusu husus bulgu konusu yapılmıştır. (Bulgu-6)
İlk ve Ortaöğretim Kurumlarının Yapımı İçin Bakanlığın İhtiyaç Duyduğu	2018	Kısmen Yerine	04.07.2019 tarih ve 7181 sayılı Tapu

<p>Alanların Bedelsiz Tahsis Edilmesi Gerekirken, İmar Uygulamalarındaki Aksaklıklar Nedeniyle Yüklü Kamulaştırma Bedellerinin Ödenmesi</p>		<p>Getirildi</p>	<p>Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 9'uncu maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanununun 18'nci maddesinin değişiklik yapılarak sorunun çözümü noktasında önemli bir adım atılmış, Milli Eğitim Bakanlığının okul alanı ihtiyaçlarının da bedelsiz sağlanabilmesi amacıyla düzenleme ortaklık payı "yüzde kırkbeşi" geçmeyecek şekilde yükseltilmiştir. Ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 15'inci maddesinde düzenlemeye giren bütün parsellerden yüzde kırk beş (%45) düzenleme ortaklık</p>
---	--	------------------	---

			<p>payı kesintisinin yapılmasına rağmen umumi ve kamu hizmet alanlarının bu oranı aşması halinde aşan kısmın hizmet vermekle sorumlu kamu kurumu tarafından kamulaştırılacağı şerhi düşüleceği hükmüne yer verilerek kamulaştırma görevi tekrardan ilgili kurumlara verilmiştir. Söz konusu husus yeniden bulgu konusu yapılmıştır.</p>
Okul Pansiyonlarının Doluluk Düzeyinin Düşük Olmasına Rağmen Önceliğin Taşınmalı Eğitime Verilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	<p>Okul pansiyonlarının doluluk düzeyi düşük olmasına rağmen taşınmalı eğitime öncelik verilmesi uygulaması devam etmektedir. Söz konusu hususa taşınmalı eğitime ilişkin düzenlenen bulguda tekrardan değinilmiştir. (Bulgu-4)</p>



İç Kontrol Sisteminin Yeterli ve Etkili Düzeyde Kurulamamış Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İç kontrol sisteminin geliştirilmesine yönelik faaliyetin hızlandırıldığı ve belirli düzeyde mesafe alındığı görülmüştür.
Engelli Bireylerin Destek Eğitim Hizmetlerinin Yürütülmesinde Etkin İşleyen Bir Kontrol Sistemi Kurulamaması Nedeniyle Bu Amaçla Tahsis Edilen Kaynakların Etkili ve Verimli Kullanılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Engelli bireylerin destek eğitim hizmetlerinin yürütülmesinde etkin işleyen bir kontrol sistemi kurulmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Özellikle avuç içi tarama sistemi ile özel eğitim alan öğrencilerin takibi amaçlanmasına rağmen yasal düzenleme ihtiyacı olduğu değerlendirilmektedir. Ancak 2019 yılında özel eğitim destek hizmeti veren kurumlara devam eden öğrencilere ilişkin kontroller bu kurumlara bir zorunluluk olarak getirilen kamera

			sistemi kayıtlarının il/ilçe milli eğitim müdürlüğü özel eğitim personeli tarafından incelenmesi suretiyle yapılmaktadır. Denetim sisteminde belirli sorunlar halen devam etmesine rağmen mesafe alındığı değerlendirilmektedir.
Bakanlık Teftiş Sisteminin İstikrarlı Bir Yapı ve İşleyişe Kavuşturulamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık Teftiş Kurulunun yapısı ve işleyişine ilişkin olarak yeni bir düzenleme yapılmamasına rağmen, merkez teşkilatı bünyesinde görev yapan müfettişlerin taşra denetimleri yürütmek amacıyla geçici görevlendirme sayılarında bir artış yaşandığı gözlenmiştir.
Türkiye Maarif Vakfı Denetim Kurulunda, Kanun İle Öngörülmesine Rağmen Milli Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yasal düzenlemenin gerektirdiği atamaların gerçekleştirildiği

Temsilcilerine Yer Verilmemesi			görölmüştür.
Yasal Olarak Sadece Zorunlu ve İstisnai Hallerde Değiştirilebilecek Yurtdışı Eğitim Planlarının Geçerli Gerekçelere Dayanmaksızın Defalarca Değiştirilmesi Sonucu Eğitim Sürelerinin ve Maliyetlerin Önemli Ölçüde Artması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Resmi burs ile yurtdışında lisansüstü eğitime gönderilen öğrencilerin, yurtdışı eğitim planlarına ilişkin değişiklik talepleri Yükseköğretim ve Yurtdışı Eğitim Müdürlüğü tarafından daha sıkı inceleme ve kontrollere tabi tutulmaktadır. Uygun olmayan durumların sayısı önemli ölçüde azalmıştır. 2020 yılı itibariyle sistem üzerinde yapılması öngörülen oto kontrol mekanizmaları ve planlanan kontrol süreçleri ile sorunun çözümü yönünde önemli bir adım atılmıştır.
Önceden Tedbir Alınmaması Nedeniyle Yurtdışı Lisansüstü Eğitimini Tamamlayıp Yurda Dönenlerin İlgili Oldukları Kurumlarda Göreve Başlatılamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Yurtdışı lisansüstü eğitimini tamamlayıp yurda dönenlerin ilgili oldukları kurumlarda göreve başlatılamaması sorunu özellikle

			<p>üniversiteler düzeyinde devam etmektedir. Bakanlık adına eğitime gönderilen kurumlara öğrenci yurda dönmeden resmi yazı ile bilgi vermesine rağmen, üniversitelerde idare değişiklikleri, bu şahısların kadrolarına yapılan atamalar nedeniyle boş kadro bulunamaması veya uzun süren güvenlik soruşturmaları nedeniyle öngörülen sürede atama yapılamaması durumu halen mevcuttur.</p>
<p>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</p>	2018	Kısmen Yerine Getirildi	<p>1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun kapsamındaki öğrencilere yapılan her türlü ödemenin takip edildiği Resmi Burslu Öğrenci Sistemi (REBUS) Modülünde gerekli kontrol</p>

			<p>mekanizmalarının oluşturulmaması ve iç kontrol zaafiyeti nedeniyle ortaya çıkan (yurtdışı lisansüstü eğitimlerini tamamlayanların yurda dönüp iki ay içinde kurumlarına başvurmaları üzerine göreve başlatılmamaları halinde yapılması gereken ödemenin, henüz yurda dönmeden ve kurumlarından görev talebinde bulunmadan yapılmaya başlanması) bu hususun düzeltilmesi yönünde idare iç kontrolün etkinliğini artırmıştır. Ancak REBUS Sistemine mezuniyet tarihi, yurda dönüş tarihi gibi bilgilerin girilmemesi, eksik girilmesi veya yanlış girilmesi gibi nedenlerle yapılan hatalı ödemeler kısmen devam</p>
--	--	--	---

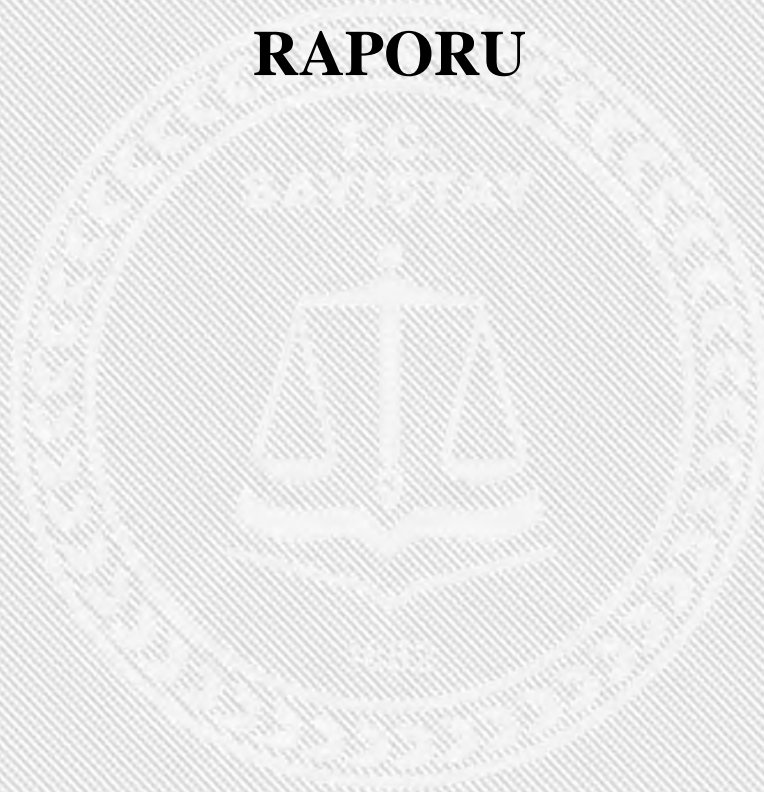
			<p>etmektedir. Sisteme söz konusu bilgilerin girilmesi yönünde verilen talimatlar ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından talep edilen sistem üzerindeki oto kontrol mekanizmaları kurulması talebi sonrasında sorunun düzelmesi beklenmektedir.</p>
Yurtdışında Lisansüstü Eğitim Gören Öğrencilere Yapılan Ödemelerde Yasal İlke ve Sınırlamalara Uyulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	<p>Yurtdışında lisansüstü eğitim gören öğrencilere yapılan ödemelerde yasal ilke ve sınırlamalara uyulmaması sorunu REBUS sistemi üzerinde oto kontrol mekanizmalarının bulunmaması ve iç kontrol zafiyetinden kaynaklanmaktadır. Söz konusu ödemelerin doğruluğunu teminen personel tarafından yapılan kontrollerin etkinliği artırılmıştır. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından</p>

			ödemelerin takibinin yapıldığı REBUS sisteminin geliştirilmesi ve belirlenen hususlarda oto kontrol kurulması talebinin hayata geçirilmesi ile sorunun çözüleceği değerlendirilmektedir.
Fiilen Ders Görevi Bulunmayan Öğretmenlere Çeşitli Gerekçelerle Ek Ders Ücreti Ödenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bakanlık merkez teşkilatı bünyesindeki kurumlarda görev yapan öğretmenlerden farklı amaçlarla faydalandığı ve ek ders ücreti ödenmemesi durumunda bu öğretmenlerin görevlendirmelerinde sorun yaşanacağı düşüncesi ile henüz bir adım atılmamıştır.
Taşınmazların Mali Tablolarda Tam ve Güncel Değerleri İle Yer Almaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık taşınmazların mali tablolara tam ve gerçek değerleri yansıtılmasını temin etmek amacıyla Coğrafi Bilgi Sistemi temelinde çalışmalara başlamıştır. Bu

		<p>bağlamda öncelikle taşınmaz envaterinin oluşturulması hedeflenmiştir.</p> <p>Mevcut taşınmazların tamamına yakınının fiziki büyüklük, imar ada ve paftalarının tespiti, binaların ölçütleri gibi konularda çalışmalar tamamlanmıştır. Bir sonraki süreçte oluşturulan fiziki bilgiler ışığında mali değerlerinin tespiti hedeflenmektedir.</p> <p>Yeni yapılan yapılarda ise binalar değerleri ile muhasebe kayıtlarına yansıtılmaktadır.</p> <p>Sorunun çözümü için belirli bir zaman gereksinimi olduğu değerlendirilmektedir.</p>
--	--	---



**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI DÖNER  
SERMAYE İŞLETMELERİ  
2019 YILI  
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	59
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	62
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	63
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	63
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	64
6. DENETİM BULGULARI.....	64
7. EKLER.....	68



## **BULGU LİSTESİ**

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Eğitim Kurumlarına Ait Döner Sermaye İşletmelerinin Kapasitelerini Etkin Kullanamaması



## 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 ilkokul, 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 Kanun'dur. 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 Taşıtlı Sürücüler Kursu Yönetmeliği ve Bakanlık tarafından çıkarılan Yönergeler doğrultusunda motorlu taşıtlı sürücüler, iş makinası sürücüler ve SRC belgesi sınavlarını yürütmektedirler.



## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde;

1- Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı 797 adet (Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi 762, Mesleki Eğitim Merkezi 35 adet),

2- Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı 22 adet (Özel Eğitim Meslek Lisesi 7, 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 61, Olgunlaşma Enstitüsü 17 adet),

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

olmak üzere toplam 985 adet döner sermaye işletmesi bulunmaktadır.

## **1.3. Mali Yapı**

Bakanlığa bağlı tüm döner sermayeli işletmelerin tahsis edilen toplam sermaye tutarı 108.552.425,44 TL olup, bu işletmelerin konsolide edilmiş 2019 mali yılı toplam ciroları 1.243.149.196,85 TL, toplam kârları ise 111.620.691,17 TL'dir. Mevcut olan 985 döner sermaye işletmesinden 897 tanesi kâr etmiş olup karları toplamı 113.047.444,50 TL'dir. Zarar eden işletme sayısı ise 26 olup toplam zararları 1.426.753,33 TL'dir. 62 adet döner sermaye işletmesinin ise 2019 yılında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Millî 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 Muha

sebe 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,
- Yevmiye defteri
- 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 tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan (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 2019 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 BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

#### **BULGU 1: Eğitim Kurumlarına Ait Döner Sermaye İşletmelerinin Kapasitelerini Etkin Kullanamaması**

Mesleki ve teknik eğitim kurumları bünyesinde kurulmuş döner sermayeli işletmelerin bir kısmının herhangi bir faaliyetinin bulunmadığı, bir kısmının da sahip olduğu kapasitenin çok sınırlı bir bölümünü değerlendirebildiği; dolayısıyla yapılan yatırımların, tahsis edilen kadroların ve diğer kaynakların verimli ve etkin kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Döner sermayeli işletmeler 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun kapsamında, 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri gereğince Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından kurulmakta ve piyasadan sipariş alarak mal ve hizmet üretimi gerçekleştirmektedirler. 2019 yılı itibariyle Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı okul ve kurumlar bünyesinde 797 döner sermaye işletmesi faaliyet yürütmektedir. Ancak bu işletmelerin faaliyet, kaynak kullanımı ve amaç yönünden çeşitli sorunlar ihtiva ettikleri görülmüş olup, bunların başlıcaları aşağıda sıralanmıştır:

- *Hiçbir faaliyeti bulunmayan işletmelerin mevcut olması:* Döner sermayeli işletmelere ait mali tabloların incelenmesi neticesinde 2019 yılında çok sayıda işletmenin hiçbir

faaliyetinin bulunmadığı ve bir kısım işletmenin ise gelirlerinin çok düşük olduğu (1.000 TL'nin altında) olduğu görülmüştür. Hiçbir faaliyeti bulunmayan işletmelerden 22 tanesinin 2018 yılında da herhangi bir faaliyetlerin bulunmadığı tespit edilmiştir. Mevcut çalışma kapasiteli ve gelir düzeyleri dikkate alındığında söz konusu işletmelerin öğrencilerin mesleki becerilerinin geliştirilmesini teşvik etme misyonunu yerine getirmekten uzak olduğu görülmektedir.

- **Beşeri kaynakların etkin kullanılmaması:** Millî Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumları Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmeliğin 14'üncü maddesi ve Millî Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinin 81'inci maddesi gereğince döner sermaye işletmesi bulunan eğitim kurumlarına ilave 1 müdür yardımcısı norm kadrosu verilmektedir. Söz konusu kadronun verilme amacı döner sermayeli işletmenin sipariş, satın alma, üretim ve beceri eğitimi süreçlerinin atanmış bu müdür yardımcısı tarafından yürütülmesidir. Ancak hiçbir faaliyeti olmayan ve kısmen gelir düzeyi düşük işletmeler açısından tanımlanan bu kadro ve yapılan atamalar maddi ve beşeri kaynak israfına yol açmaktadır.

- **Maddi Duran Varlıkların atıl kalması:** Döner sermayeli işletmeler, üretim süreçlerinin gerektirdiği birtakım yatırımları yapmak zorundadırlar. Bu bağlamda işletmeler tarafından tesis, makina ve cihazlar, taşıtlar ile diğer maddi duran varlıklara ilişkin yapılmış yatırımlar bulunmakta olup işletmelerin faaliyetinin olmaması bu yatırımların da atıl kalmasına neden olmaktadır.

- **Öğrencilere verilen beceri eğitimlerinin düşük kalması:** Mesleki ve teknik eğitim kurumları bünyesindeki döner sermayeli işletmeler kapsamında yürütülen faaliyetlerin esas işlevi, öğrencilere *beceri eğitimi* olanağı sunmak suretiyle mesleki ve teknik eğitimin kalitesine katkı sağlamaktır. Beceri eğitimleri kurumların kendi bünyesindeki olanaklar çerçevesinde, çoğunlukla döner sermaye işletmeleri aracılığıyla gerçekleştirilen uygulama çalışmaları ve/veya okul dışında özel sektör işletmelerinde yapılan staj çalışmaları aracılığıyla sağlanmaktadır. Ancak döner sermayeli işletmelerin beceri eğitimine katkısı sınırlı düzeyde kalmaktadır. 2019 yılında mesleki ve teknik eğitim kapsamında döner sermaye işletmesi bulunan 696 okulda 459.480 öğrencinin eğitim gördüğü bunlardan sadece %5,3'üne tekabül eden 24.452 öğrenciye döner sermayeli işletmelerde beceri eğitimi verildiği görülmektedir. Döner sermaye faaliyet hacminin düşük kalması, öğrenci ve kursiyerlere okul dışı işletmelerde sağlanan beceri eğitimlerinin nitelik vb. açılardan sahip olduğu sınırlılıklarla birleştiğinde,

mesleki ve teknik eğitimin temel unsurlarından olan uygulama ve beceri kazandırma faaliyetlerinin yeterli düzeye erişmesi mümkün olamamaktadır.

Özellikle beceri eğitiminde özel sektör işletmelerinin yetersiz kaldığı alanlarda uygulama açığının giderilmesi amacıyla döner sermaye işletmelerinin kapasitesinin güçlendirilmesi yoluna gidilmesi, eğitimde etkinliğin sağlanması açısından faydalı olacaktır. Günümüz koşullarına uygun üretim teknolojilerine yatırım yapılması katma değeri yüksek, piyasadan iş alabilen üretken işletmelerin ortaya çıkmasına katkı sağlayacaktır. Faaliyeti olmayan döner sermayeli işletmelere ilave yönetici atanması konusunda önlem alınarak maliyet anlamında yapılacak tasarruf ise bu işletmelerin kapasitelerinin geliştirilmesinde kullanılabilir.

Bakanlığa bağlı mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumlarında gerçekleştirilen döner sermaye faaliyetlerinin hacim, çeşitlilik ve kalite itibarıyla geliştirilmesi suretiyle işletmelerin üretim sürecine dâhil edilmesi ve atıl kapasitelerinin ortadan kaldırılması, mesleki ve teknik eğitimin temel unsurlarından biri olan beceri eğitimin nicelik ve nitelik olarak geliştirilmesine katkı sağlayacağı gibi beşeri kaynakların ve sermaye yatırımlarının da etkin kullanımını sağlayacaktır.

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: İZLEME

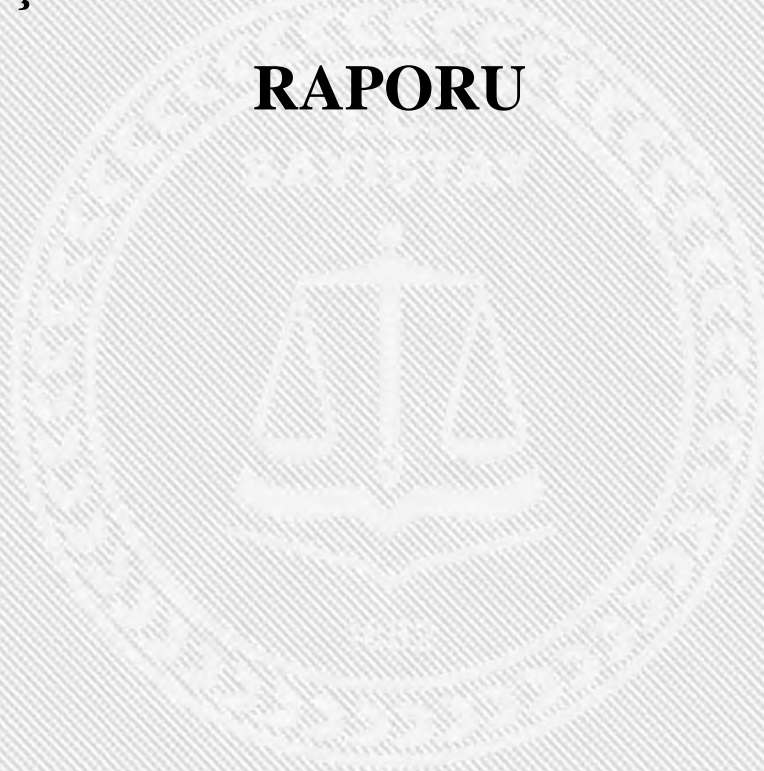
Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Ders Aletleri Yapım Merkezi Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Mali Tablolarının İşletmenin Durumunu Tam Olarak Yansıtması	2018	Yerine Getirilmedi	Ders Aletleri Yapım Merkezi (DAYM) Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde istihdam edilen personelin yarısından fazlasının tüm özlük haklarının genel bütçeden karşılanmasına devam edilmesi nedeniyle dönem sonu mali tabloları işletmenin faaliyet sonuçlarını ve mali durumunu gerçekçi bir şekilde yansıtılmamaktadır. Sorunun çözümü için fiilen İşletme bünyesinde istihdam edilen personelin kadrolarının da İşletme bünyesine alınması gerekmektedir.
Devlet Kitapları Döner Sermaye İşletmesinin Kuruluş Amacından Uzaklaşması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı içinde Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Devlet Kitapları Döner



			Sermaye İşletmesine piyasadan ihale ile kitap vb. ürün temini için sipariş verilmeyerek söz konusu sorun çözülmüştür.
--	--	--	---



**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI**  
**ÖĞRETMENEVİ VE AKŞAM SANAT**  
**OKULLARI**  
**2019 YILI**  
**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**  
**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	70
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	72
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	73
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	73
5. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	73
6. DENETİM BULGULARI.....	74
7. EKLER.....	78



## **BULGU LİSTESİ**

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Personel İstihdam Süreçlerine İlişkin Mali ve Hukuki Yükümlüklerin Yerine Getirilmemesi ve Bu Nedenle Açılan Davaların Getirdiği Mali Yükün Bakanlık Bütçesinden Karşılanması





## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı 552 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.

Öğretmenevi 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.

2019 yıl sonu itibariyle bu kurumlarda 470 müdür, 558 müdür yardımcısı, 470 memur (657 sayılı Kanuna tabi personel), kadrolu ve hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan 4.214 işçi görev yapmaktadır.

### **1.3. Mali Yapı**

Bakanlığa bağlı öğretmenleri ve akşam sanat okullarının konsolide edilmiş 2019 mali yılı toplam ciroları 669.243.959,45 TL, toplam kârları ise 70.894.834,98 TL'dir. Mevcut 552 öğretmenleri ve akşam sanat okulundan 485 tanesi kâr etmiş olup kârları toplamı 76.854.481,59 TL'dir. Zarar eden öğretmenleri ve akşam sanat okulu sayısı ise 60 tane olup toplam zararları 5.959.645,61 TL'dir. 7 öğretmenleri ve akşam sanat okulunun ise 2019 yılında herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır.

Öğretmenlerinin 2019 yılı sonu itibariyle toplam oda kapasitesi 11.927, toplam yatak kapasitesi 25.151, yıllık toplam konaklama kapasitesi ise 9.054.360 kişidir. 2019 yılında 2.196.809 kişi Milli Eğitim Bakanlığı personeli, 1.539.011 kişi diğer kamu kurumu personeli, 1.062.198 kişi sivil olmak üzere toplam 4.798.018 kişiye konaklama hizmeti verilmiştir. Gerçekleşen doluluk oranı ise ortalama %53 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 öğretmenevi ve akşam sanat okullarının konaklama, rezervasyon ve giriş çıkış işlemlerinin takip edilmesi için kullanılan MEBBİS (Milli Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri) kapsamındaki Öğretmenevleri Faaliyet Modülünden, sistem henüz tamamlanamamış olduğundan, konsolide bilanço üretilmemekte, sadece konsolide gelir tablosu alınabilmektedir.

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

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

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 2019 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 BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

#### **BULGU 1: Personel İstihdam Süreçlerine İlişkin Mali ve Hukuki Yükümlüklerin Yerine Getirilmemesi ve Bu Nedenle Açılan Davaların Getirdiği Mali Yükün Bakanlık Bütçesinden Karşılanması**

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının bazılarında emekli olan veya işten çıkarılan işçi personelin İş Kanunundan ve sözleşmelerden doğan mali ve hukuki haklarına riayet edilmemesi sonucunda işçiler tarafından Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının tüzel kişiliklerinin olmaması sebebiyle Bakanlık aleyhine çok sayıda dava açıldığı ve mahkemelerce hükmedilen tutarların Bakanlık bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Kıdem tazminatı 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlemiş olup sadece ödeme ve hesaplama ile ilgili kurallar belirtilmiştir. Söz konusu maddede işçilere ödenmesi gereken kıdem tazminatına karşılık ayrılması yönünde bir zorunluluk bulunmaması ve vergi mevzuatımızda kıdem tazminatının ödendiği dönemde gider kaydının kabul edilmesi sebebiyle, çalışan işçi sayısı ve kıdem sürelerine göre değişebilecek önemli bir yükümlülük, Sermaye Piyasası Kurulu düzenlemelerine tabi şirketler dışında kalan büyük bir kesim tarafından mali tablolara yansıtılmamaktadır. Öğretmenevleri açısından ise Öğretmenevi, Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu Uygulama Yönergesinin "Kurumlarda açılacak banka hesapları" başlıklı 18'inci maddesinde işletmede istihdam edilen personele ait kıdem ve ihbar tazminatı hesabının kurum adına açılacak banka hesaplarından olması gerektiği belirtilmiştir. Kıdem tazminatı idare için bireysel iş akdi ile çalıştırılan personel yönünden 1475 sayılı İş Kanunu, hizmet alım ihaleleri ile çalıştırılan personel yönünden 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesi gereğince zorunlu bir giderdir.

Kıdem tazminatı iş akdi süresinin tamamını kapsayan bir ödeme olduğundan bu tutarın tamamının ödemenin gerçekleştiği dönemde muhasebeleştirilmesi, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerinden dönemsellik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca ihtiyatlılık ilkesi gereği de idarelerin kıdem tazminatı yükümlülüğünü bilmesi ve karşılık ayrılarak hesaplarında ve mali tablolarında göstermesi gerekmektedir.

Öğretmenevleri ve Akşam Sanat Okullarında stajyer ve çırak öğrenciler (1.244 kişi) hariç belirsiz ve belirli süreli iş akdi ile 2.139 kişi, personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım ihaleleri yoluyla 2.075 kişi olmak üzere toplamda 4.214 işçi istihdam edilmektedir. Bu kurumlara ait mali tablolar incelendiğinde 2019 yılı sonu itibarıyla emeklilik, işveren tarafından haksız fesih ve işçi tarafından haklı fesih durumunda ödenmesi gereken kıdem tazminatı toplam tutarı 50.000.000 TL'nin üzerinde olup bu kurumlar tarafından karşılık ayrılarak bankaya yatırılan tutar ise yaklaşık 32.000.000 TL'dir.

Önemli sayıda öğretmenevi, mali durumlarındaki yetersizlik, kıdem tazminatı karşılığını ayırmamaları, ayrılan tutarları ayrı banka hesaplarına aktarmayarak başka giderler için kullanmaları nedeniyle kıdem tazminatı ödeyememektedir. Ayrıca haksız fesih suretiyle işine son verilen personele ihbar önelinde bulunulmaması ve ihbar tazminatı ödenmemesi; istihdam süresi boyunca personele izninin tamamının kullandırılmaması, izinlerin takibinin düzenli yapılmaması nedenleriyle iş akdinin sona ermesinde izin ücretlerinin ödenmemesi; fazla mesai çalışmalarına ait muvafakatnamelerin olmaması veya eksik olması nedeniyle akdin feshinden sonra hukuki anlaşmazlık yaşanması; haksız fesih nedeniyle işten çıkarılan işçilerin yerine yasal süre geçmeden aynı nitelikte yeni personel alınması gibi nedenlerle açılan işe iade davalarının yaygın bir sorun haline geldiği gözlenmektedir.

Gerek bireysel iş akdi gerekse personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personele ilişkin İş Kanunlarından ve sözleşmelerden doğan mali hakların ödenmemesi ve hukuki hakların gereklerinin yerine getirilmemesi ihtilaflara neden olmaktadır. Açılan dava sayısına ve talep edilen tazminat tutarlarına ilişkin herhangi bir veri olmamakla birlikte, denetim sürecinde kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, izin ücreti, işe iade, fazla çalışma ücreti vb. konularda açılmış çok sayıda dava olduğu görülmüştür. Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının tüzel kişiliklerinin olmaması nedeniyle bu davalar Bakanlık aleyhine açılmakta ve kaybedilen davalara ait avukatlık ücreti, icra masrafı, tazminat tutarları, faiz vb. giderler, bu kurumların bütçe imkânlarının el vermediği durumlarda Bakanlık bütçesinden ödenmektedir.

Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulları tarafından ayrılmayan 18.000.000 TL karşılık

tutarları ile dava sonucunda ödenmesi gereken tutarlar hem bu kurumların iktisadi ve mali açıdan sürdürülebilirliği hem de Bakanlığa dava yoluyla getireceği mali yük açısından önemli bir risk teşkil etmektedir. Bu nedenle kurumların kıdem tazminatı karşılığı ayırmalarını sağlayacak idari, hukuki ve mali önlemlerin alınması ve çalışanları ile hukuki ihtilafların yaşanmasını önleyecek tedbirlerin geliştirilmesi 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>



**7. EKLER****EK 1: İZLEME**

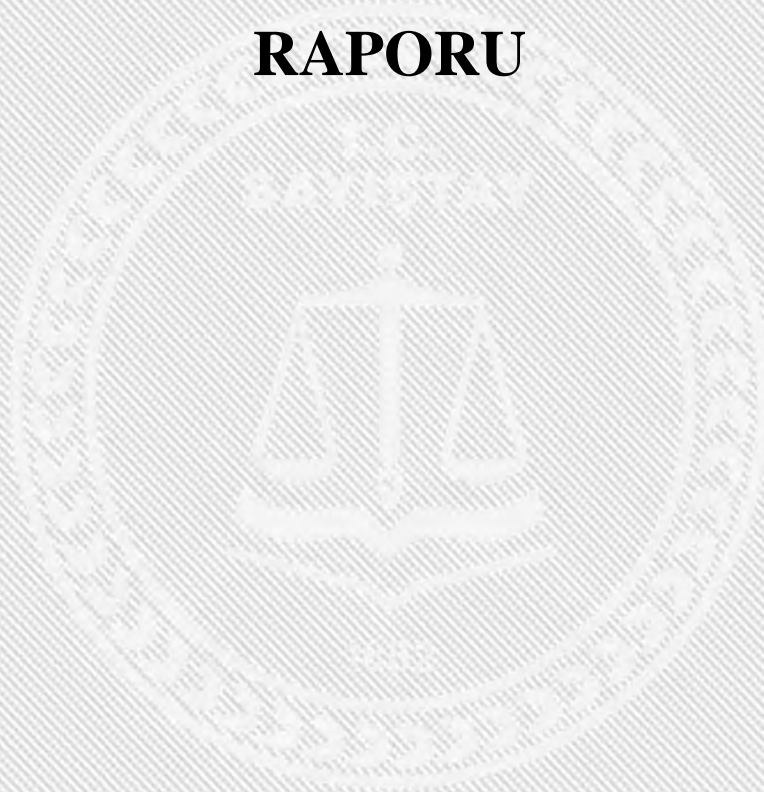
<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Öğretmenevlerinin Bir Bölümünün Gelir Gider Dengesini Sağlayamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okullarının her birinden ayrıntılı gelir ve gider analizi yapmaya imkan verecek nitelikte gelirin faaliyetlere göre dağılımı, gider kalemlerinin ayrıntıları, konaklama sayısı, doluluk oranları, borçlar, personel sayıları gibi detay bilgileri istemiş olup bu bilgiler üzerinden kurum düzeyinde değerlendirmeler yapmıştır. Bu değerlendirme sonucunda her bir kurum düzeyinde

			<p>alınması gereken önlemler belirlenerek gerekli talimatlar verilmiştir. Ancak mali yapıları farklı olan ve geçmiş dönemden gelen borçluluk, personel sayısı fazlalığı, kıdem tazminatları, bakım onarım gideri ihtiyacı gibi farklı nedenlerle her kurum için istenilen sonuç alınamamıştır.</p> <p>Sorunun çözümü için zamana ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.</p>
<p>Mali Tabloların İlgili Yıldaki Tüm Giderleri İçermemesi Nedeniyle Kurumların Karlılık Düzeyleri Hakkında Yanıltıcı Bilgi Sunması</p>	2018	<p>Kısmen Yerine Getirildi</p>	<p>Söz konusu sorun işletme düzeyinde farklılık arz etmekte olup, problemin kaynağı olarak değerlendirilen Öğretmenevi ve Akşam Sanat Okulu İdarecilerinin mali ve idari açıdan bilgili ve yetkin bölüm mezunlarından seçilmesi hususunda önlemler alınmıştır.</p>

Kar Eden Öğretmenevlerinin Bütçesinden Mali Açıdan Yetersiz Öğretmenevlerine Katkıda Bulunulmasının Bu Kurumların Genel Performansını Olumsuz Etkilemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Uygulamanın sürdürüldüğü tespit edilmiştir.
--	------	--------------------	---



**MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI OKUL  
AİLE BİRLİKLERİ  
2019 YILI  
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	81
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	83
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	83
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	83
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	84
6.	DENETİM BULGULARI.....	84
7.	EKLER.....	88





## **BULGU LİSTESİ**

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Okul Aile Birliklerini Yasal Amacını Gerçekleştirecek Kapasite ve İşlevselliğe Sahip Kılacak Önlemlerin Alınmaması



## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuatı, Görev ve Yetkileri

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre, okul ile aile arasında işbirliği sağlamak ve bu sayede eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere okullarda okul-aile birlikleri kurulur. Aynı maddede, okul-aile birliklerinin kuruluş ve işleyişi, birlik organlarının oluşturulması ve seçim şekilleri, sosyal ve kültürel etkinliklerden sağlanan maddi katkılar, bağışların kabulü, harcanması ve denetlenmesi ile açık alan, kantin, salon ve benzeri yerlerin işlettilmesi veya işletilmesinden sağlanan gelirlerin dağıtım yerleri ve oranları, harcanması ve denetlenmesine dair usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden, 09.02.2012 tarihli ve 28199 sayılı Resmi Gazete'de "Millî Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği" yayımlanarak yürürlüğe konulmuş olup, Yönetmeliğe göre, tüzel kişiliği haiz olmayan okul-aile birliklerinin başlıca görev ve yetkileri şunlardır:

- Okul ile aile arasında bütünleşmeyi gerçekleştirmek, veli ile okul arasında iletişimi ve iş birliğini sağlamak suretiyle eğitim ve öğretimi geliştirici faaliyetleri desteklemek,
- Öğrencilerin, Türk millî eğitiminin genel ve özel amaçları ile temel ilkeleri ve millî manevi değerler doğrultusunda yetiştirilmeleri için okul yönetimi, öğretmenler, veliler ve ailelerle iş birliği yapmak,
- Maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak,
- Okulun ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet satın almak, bu hizmetlere ilişkin sosyal güvenlik primi, vergi ve benzeri ödemelerin yapılmasını sağlamak,
- Okula yapılan ayni ve nakdî bağışları kabul ederek kayıtlarını tutmak, sosyal, kültürel etkinlikler ve kampanyalar düzenlemek, kantin ve benzeri yerleri işlettilmek veya işletmek,
- Okul yönetimiyle iş birliği yaparak eğitim ve öğretim faaliyetleri dışındaki zamanlarda okulun derslik, spor salonu, kütüphane, laboratuvar ve atölyeleri gibi eğitim ortamlarının değerlendirilmesine katkı sağlamak,

### 1.2. Üyeleri ve Organları

Okul idarecileri, öğretmenler ve veliler birliğin tabii üyesidir. Ayrıca, on sekiz yaşını geçmiş kursiyer, çıraklık, kalfalık ve ustalık eğitimine devam eden kişiler yaygın eğitim okullarının, okul yaptırarak Bakanlığa bağışta bulunan hayırseverler de yaptırdığı okulun birlik

tabii üyesidir.

Birlik organları ise genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur. Genel kurul, birlik üyelerinden oluşur ve birliğin seçim ve karar organıdır. Yönetim kurulu, birliğin yürütme organı olup, 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**

Okul-aile birliklerinin başlıca gelir kaynakları, alınan bağış ve yardımlar ile kantin ve benzeri yerlerin işletilmesinden ya da üçüncü kişilere kiralanmak suretiyle işlettilmesinden elde edilen gelirler olup, başka kaynaklardan gelir elde edebilmeleri de mümkündür. Elde edilen gelirler, genel bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmeksizin birlik adına bankalarda açılan özel hesaplarda tutulur. Diğer taraftan, birlik gelirlerinin; okulun bütçe disiplini çerçevesinde, eğitim ve öğretim giderleri ile maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarına harcanması esas olup, görevlerin ifasından doğan mal ve hizmet alımları ile bunlara ilişkin diğer giderler için harcamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, yönetim kurulu, bir sonraki genel kurul tarihine kadar geçecek süreyi içeren tahmini bütçeyi hazırlamakta, genel kurulca görüşülerek karara bağlanmaktadır.

2019 yılında, Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemine (TEFBİS) kaydedilen, okul-aile birliği gelirlerinin toplamı 1.343.550.327,08 TL, giderlerinin toplamı ise 1.318.181.667,01 TL’dir.

### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Okul-aile birliklerinin muhasebe kayıt ve işlemlerinin yapılmasına, mali tabloların hazırlanarak raporlanmasına ilişkin esas ve usulleri belirleyen ayrı bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Okul-Aile Birliği Yönetmeliğindeki düzenlemelere göre, birliklerce elde edilen gelirler ve yapılan giderler gelir-gider defterine kaydedilir. Kayıtlara esas teşkil eden belgeler ise dosyalanır. Yönetim kurulunca hazırlanan ve döneme ilişkin gelir-gider sonucunu içeren faaliyet raporu, denetleme kurulu raporuyla birlikte, görüşülmesi ve ibrası için genel kurula sunulur. Bunun haricinde, okul idaresi, okul-aile birliklerinin gelir ve gider kayıtları ile diğer mali işlemlerini TEFBİS’e kaydeder.

Kantin ve benzeri yerlerin birliklerce işletilmesi sebebiyle vergi mükellefiyeti doğması hâlinde, Vergi Usul Kanunu hükümleri ayrıca uygulanır.

Dönem sonu hesabı bulunmayan okul-aile birliklerinin denetimi, aşağıdaki defter, belge ve diğer dokümanlar dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birlik tahmini bütçesi
- Gelir-gider defteri ve belgeleri
- Yönetim kurulu karar defteri
- Genel kurul tutanak dosyası

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 BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

#### **BULGU 1: Okul Aile Birliklerini Yasal Amacını Gerçekleştirecek Kapasite ve İşlevselliğe Sahip Kılacak Önlemlerin Alınmaması**

Eğitim ve öğretimde verimlilik ve etkinliği artırmak amacıyla kurulan okul-aile birliklerinin sistemli, saydam, hukuka uygun ve etkin işleyen yapılara dönüştürülememesi nedeniyle yasa ile verilen görevleri yerine getirecek kaynaklara, donanım ve güvenilirliğe sahip kılınamadıkları, daha çok kantin ve benzeri alanların kira gelirlerinin doğrudan okul için kullanılması ile sınırlı bir işleve sahip oldukları görülmüştür.

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu 16'ncı maddesinde, eğitim kurumlarının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için okul ile aile arasında işbirliği sağlanacağı ve bu amaçla okullarda okul-aile birlikleri kurulacağı ifade edilmiş; bu birliklerin gayesi, kaynakları ve faaliyet alanı ise şu şekilde belirlenmiştir: "*Okul-aile birlikleri, okulların eğitim ve öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmak, okulların ve maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere; aynı ve nakdi*

*bağışları kabul edebilir, maddi katkı sağlamak amacıyla sosyal ve kültürel etkinlikler ve kampanyalar düzenleyebilir, okulların bünyesinde bulunan açık alan, kantin, salon ve benzeri yerleri işlettirebilir veya işletebilirler.”*

Bu düzenlemeler, okullardaki eğitim ve öğretim ortamının geliştirilerek eğitim kalitesinin yükseltilmesinde aile ve okul arasında işbirliğinin ve bunu sağlayacak temel mekanizma olarak da okul-aile birliklerinin önemli misyonunu ön plana çıkarmaktadır.

Yasa ile çizilen kapsamlı görev alanına ve öngörülen gelir kaynaklarına rağmen okul-aile birliklerinin bütçelerine ailenin katkısının oldukça sınırlı olduğu, bağışların yok denecek düzeyde kaldığı, başlıca gelirlerinin ise okulun kantin vb. alanlarının kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerden oluştuğu görülmektedir. Sınırlı bütçeleri nedeniyle de birlikler etkin bir hizmet aracına dönüşmemekte ve yasal amaçlarını gerçekleştirmekten uzak kalmaktadır.

Okulların kantin ve benzeri yerlerden elde ettikleri gelirlerin ise, ihalede rekabet sağlanmaması, sözleşme süresi bitiminde ihaleye çıkmak yerine kira sözleşmelerinin sürelerinin uzatılması ve kira artış oranlarının günün koşullarına göre güncellenmemesi, kira ödemelerinin zamanında ve tam yapılmaması gibi nedenlerle olması gerekenin genellikle çok altında kaldığı tespit edilmiştir. İhale açılmaması ya da ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmaması, benzer kapasiteye sahip okul kantinlerinin kira gelirleri arasında aşırı dengesizliklere, hazineye ait olan bu tür yerlerden elde edilmesi gereken kamu gelirinde önemli kayıplar oluşmasına ve aynı zamanda okul aile birlikleri ve okul yönetimleri hakkında güvensizliğe yol açmaktadır. Gelir ve gider yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğe imkân tanıyan (okulların internet sitesinde yayımlama vb.) araçların kullanılmasından kaçınılması da güven sorununu, bu birliklerin başarısını sınırlandıran en önemli hususlardan biri haline getirmektedir.

Birliklerin harcama yönetimine ilişkin sağlıklı bir sistem ve buna ilişkin esas ve usuller oluşturulmadığı için, asli amaçlarına hizmet edecek birçok harcama kaleminden kaçındıkları ya da bu harcamaların bütçe dışında yönetilmesi yoluna gittikleri gözlenmiştir. Gelirlerini çok büyük ölçüde temizlik ve güvenlik elemanı istihdamına harcayan birliklerin idari, hukuki vb. hususlarda profesyonel destek almaktan mahrum olmaları, özellikle personel istihdamında karşılaşılan hukuki sorunların, hem birliklerin hem de Bakanlığın bütçesi üzerinde artan bir yük oluşturmasına yol açmaktadır.

Birlikler üzerinde etkili ve rehberlik amaçlı denetimlerin de hemen hiç yapılmadığı

görülmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nin "Denetim" başlıklı 26'ncı maddesinde bu birliklerin yılda en az bir defa Bakanlık ya da illerdeki denetim elemanlarınca denetlenmesi öngörülmesine rağmen, bu düzenlemenin uygulaması hayata geçirilememiştir.

Okul aile birliklerinin yasa ile belirlenmiş amaç ve hedefleri etkin şekilde gerçekleştirebilmesi için güçlü bir kapasiteye kavuşturulmaları; bunun için de Bakanlık tarafından gerekli denetim, izleme ve rehberlik mekanizmalarının oluşturulması, bilgi yönetim sisteminin geliştirilmesi, bütçe yönetim süreçlerinin güven veren, saydam ve hesap verebilir bir yapıda sürdürülmesinin sağlanması 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>

## 7. EKLER

## EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bakanlığa Bağlı Okul ve Kurumlardaki Kantin ve Benzeri Yerlerin Belirsiz Sürelerle Kiraya Verilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kiralama sürelerine ilişkin olarak Bakanlıkça ilgili birimlere yazılı talimat verilmiş; ancak uygulamada farklı gerekçelerle yeterli hassasiyetin gösterilmediği ve hatalı uygulamanın devam ettiği görülmüştür. Söz konusu husus belirli yönleriyle yeni bulgumuza da konu edilmiştir. (Bulgu 1)
Okul Aile Birlikleri Bünyesinde İstihdam Edilen Personele İlişkin Sözleşmeler ve Uygulamalarından Kaynaklanan Hukuki Sorunların İlave Maliyetlere Sebebiyet Vermesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bakanlık okul aile birlikleri tarafından istihdam edilen personele yasal haklarının ödenmesi ve buna ilişkin bir sistem kurularak

			<p>hukuki ihtilafların önelmesi yönünde gerekli karşılıkların ayrılması yönünde bir çalışma yürütümele birlikte somut bir gelişme yaşanmamıştır.</p> <p>Dönem dönem ilgili birimler uyarılmasına rağmen farklı birimlerde farklı uygulamalar yapılmakta ve personel istihdamı nedeniyle ortaya çıkan hukuki sorunlar devam etmektedir. Söz konusu husus tekrardan kısmen bulgu konusu yapılmıştır. (Bulgu-1)</p>
--	--	--	--