



SAYIŞTAY DERGİSİ

Sayıştay Denetiminin Denetlenmesi: Uluslararası Uygulama Örnekleri
Çerçevesinde Bir Değerlendirme

•

Harcama Yetkilileri ile İlgili Bazı Çelişkiler
ve Çözüm Önerileri

•

İnsan Kaynakları Yönetiminde Bir Uygulama Örneği: İngiltere
Sayıştayı

•

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması

•

Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler

•

Güneydoğu Avrupa Ülkeleri İşbirliği Süreci (GDAÜ) Sayıştayı
Başkanları Toplantısı

•

SAYIŞTAY KARARLARI

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.
- Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetin ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.
- Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Ali KARAMAZAKCADİK Genel Sekreter
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi
Yayın Kurulu	: Dr. H. Ömer KÖSE Uzman Denetçi Kemal ÖZSEMERCI Uzman Denetçi Necip POLAT Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Musa KAYRAK Denetçi Çiğdem AKSUNGUR Denetçi Engin GÜLBAY Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Aralık 2008
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 70	TEMMUZ-EYLÜL 2008

İÇİNDEKİLER

- 3 Sayıştay Denetiminin Denetlenmesi: Uluslararası Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Bir Değerlendirme**
Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 43 Harcama Yetkilileri ile İlgili Bazı Çelişkiler ve Çözüm Önerileri**
Prof. Dr. Asaf VAROL
Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürü
- 51 İnsan Kaynakları Yönetiminde Bir Uygulama Örneği: İngiltere Sayıştayı**
Yaşar UZUN
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 85 Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**
Vahide Feyza URHAN
Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
- 103 Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler**
Dr. Ufuk AYHAN
Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Meslek Etiği ve Mesleki İngilizce Ders Görevlisi

121 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

123 Güneydoğu Avrupa Ülkeleri İşbirliği Süreci (GDAÜ) Sayıştay Başkanları Toplantısı

Seher ÖZER

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

129 SAYIŞTAY KARARLARI

131 Genel Kurul Kararları

144 Temyiz Kurulu Kararları

SAYIŞTAY DENETİMİNİN DENETLENMESİ: ULUSLARARASI UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Dr. H. Ömer KÖSE*

1. GİRİŞ

Küreselleşme süreci ile artan rekabet, özel kişi ve kuruluşlar kadar, devletleri ve devleti oluşturan kurumları da daha etkin çalışmaya zorlamaktadır. Devlet yönetiminde etkinliğin sağlanması, kötü yönetimin, israf ve yolsuzlukların önlenmesi, hukuk devleti ilkesinin çağdaş yönetim ilkeleriyle birlikte hayata geçirilmesi, Sayıştaylarca gerçekleştirilen bağımsız dış denetimin temel amacını oluşturmaktadır. Parlamento adına bu görevi yürüten ve ürettikleri raporlarla yürütme organı üzerindeki parlamenter denetimi işlevsel kılan Sayıştaylar, halk adına kullanılan yönetim yetkisinin aynı zamanda halk için, halkın ortak çıkarları doğrultusunda ve halkın ortak refahını en çok artıracak şekilde kullanılmasına yaptıkları katkı ile demokratik yönetimin işleyişinde temel bir unsuru oluşturmaktadır.

Demokratik ve etkin bir devletin özünü oluşturan hesap verme sorumluluğu, şeffaflık, kalite odaklılık, sürdürülebilir ve sürekli gelişme gibi ilkeler, denetimine tabi kurumlar için olduğu kadar, Sayıştayların kendisi için de vazgeçilmezdir. Sayıştayların bu ilkeleri kendi uygulamalarında da hayata geçirmesini güvence altına alacak ve diğer kurumların faaliyet ve işlemleri hakkında güvence vermekle yükümlü olan bu kurumların kendi faaliyetleri hakkında da yeterli güvenceye sahip olmasını sağlayacak temel mekanizma ise, diğer kurumlar gibi, Sayıştaylar için de bağımsız dış denetimdir.

Sayıştayların bağımsız dış denetimi, hem en üst denetim organı olarak dış denetim ve hesap verme sorumluluğu konusunda sahip olmaları gereken duyarlılık, hem de dış denetim aracılığıyla etkinliklerini artırmak, kendilerini sürekli geliştirmek ve çıktılarında en yüksek kaliteyi yakalamak için elde edecekleri fırsatların, diğer tüm kurum ve kuruluşların gelişmesine doğrudan yapacağı katkı nedeniyle büyük öneme sahiptir. Denetim kurumlarının

* Sayıştay Uzman Denetçisi

bağımsız olmaları ve dış etkilere soyutlanmaları temel bir gereklilik olmakla birlikte, kimi özel denetim kuruluşlarının küresel boyuttaki mali ve ekonomik krizlerde önemli etkiye sahip dünya devi şirketlerin iflaslarında oynadıkları rol, kamu ve özel tüm denetim uygulamalarında kalite sağlayıcı araçlar (mesleki eğitim ve rehberlik, standartlara uyum, kalite kontrolleri, liderlik, etik değerlere bağlılık gibi) ile kalite güvencesi araçlarına (bağımsız dış değerlendirmeler dahil) büyük önem verilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Dolayısıyla günümüzde artık Sayıştayların da diğer kurumlar gibi bağımsız dış denetime tabi olmaları bir zorunluluk olarak görülmekte ve bu yöndeki uygulamalar hızla yaygınlaşmaktadır.

Son on yıllık süreçte çok sayıda Sayıştay bağımsız dış denetimden geçmiştir. Bu alanda en yaygın başvuru yöntemi, uluslararası meslektaş incelemeleridir. Çünkü herhangi bir Sayıştayın güçlü ve zayıf yönlerinin objektif şekilde ortaya konularak, geliştirilmesi gereken alanlar için isabetli öneriler geliştirilmesi, ancak bu kurumları tüm boyutları ile tanıyan bir başka Sayıştayın uzmanlarınca sağlanabilir. Bir ya da genellikle birkaç ülke Sayıştayından uzmanlarca gerçekleştirilen bu denetimler, farklı Sayıştaylar arasında bilgi ve deneyimlerin paylaşılması açısından da önemli fırsatlar sunmaktadır.

Denetim yöntemleri gibi, denetimin kapsamı da ülkelere göre farklılaşmaktadır. Sayıştayların bir bölümü, kurumsal bir incelemeyi tercih ederken, daha işlevsel bir yöntem olarak performans denetimi ve mali denetim uygulamalarının ayrı ayrı dış denetime tabi tutulması da ağırlık kazanan bir yöntemdir. Ülkemizde olduğu gibi, Sayıştayın mali işlemlerinin ve bunlara ilişkin belgelerin incelendiği daha dar kapsamlı denetim uygulamaları da söz konusudur.

Ülkemizde son yıllarda Sayıştayın dış denetiminin yasal bir zorunluluk haline getirilmesi olumlu bir gelişme olmakla birlikte, ilgili yasal düzenlemenin içeriği ve fiilen yapılan denetimlerin niteliği, bu alandaki uluslararası deneyimlerden önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu denetimler için uluslararası düzeyde bir metodoloji belirlenmesine yönelik çalışmalar henüz tamamlanmamış olmakla birlikte, dünyadaki uygulamalar ve uluslararası deneyimler, Sayıştayımızın dış denetiminin, özellikle denetim uygulamalarının gelişmesine en çok katkıyı yapacak şekilde yeniden tasarlanması için değerli bir kaynak niteliği taşımaktadır.

Sayıştayların bağımsız dış denetiminde kullanılan yöntemler farklılaşmakla ve “meslektaş incelemesi”, “bağımsız dış değerlendirme”, “bağımsız inceleme” gibi farklı kavramlarla ifade edilmekle birlikte, bu tür uygulamalar

deneyimli denetçiler tarafından ve tamamen denetim metodolojilerine sadık kalınarak gerçekleştirilmektedir. Denetim sonucunda hazırlanan raporlar, Parlamentonun Sayıştay üzerindeki denetimine de temel teşkil etmektedir. Dolayısıyla kavram ya da yöntem farkına rağmen, gerçekleştirilen incelemeler Sayıştaylar ya da faaliyetleri için bir dış denetim niteliği taşımaktadır.

Bu çalışmada öncelikle Sayıştayların kimler tarafından, niçin ve nasıl denetlenmesi gerektiği sorularına yanıt arandıktan sonra, bu alanda en kapsamlı çalışmalardan ABD ve Kanada Sayıştaylarının dış denetim deneyimleri ve elde edilen sonuçlar üzerinde durulacak, diğer bazı uygulamalardan elde edilen deneyimler özet şeklinde sunulacaktır. Son olarak uygulama örneklerinden çıkarılan başlıca dersler ve Türk Sayıştayı açısından kısa bir değerlendirmeye yer verilecektir.

2. SAYIŞTAY DENETİMİNİN DENETLENMESİNDE AMAÇ VE METODOLOJİ BOYUTU

Kamu kurumlarının parlamentolara ve halka karşı hesap verme sorumluluğu, bir kamu kurumu olarak Sayıştaylar için de kaçınılmaz bir gerekliliktir. Bunu sağlamanın temel aracı da, diğer kurumlar gibi Sayıştayların da bağımsız dış denetime tabi olmalarıdır. Son 10 yıllık dönemde profesyonel olarak gerçekleştirilen bu nitelikteki dış denetimler giderek yaygınlık kazanmakta ise de, izlenecek yaklaşım ve yöntemler konusunda genel kabul gören bir çerçeve henüz oluşturulabilmiş değildir. Ancak mevcut uygulamalar ve edinilen deneyimler, metodolojik açılımlar için gelişkin bir temel sunmaktadır.

2.1. Sayıştay Denetimi Niçin Denetlenmeli?

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim sisteminin özü olup, tüm kurum ve kuruluşların halka ve parlamentolara karşı temel bir yükümlülüğüdür. Esasen Sayıştaylar, yönetimin hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesinde ve bu sorumluluğun gereklerinin ne ölçüde yerine getirildiğinin değerlendirilmesinde kilit rol oynayan kurumlardır. Ancak aynı zamanda kendi faaliyetlerinden dolayı da hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirmekle yükümlü kurumlardır. Hatta demokratik ve hesap verebilir bir yönetimin tesisinde sahip oldukları kilit rol nedeniyle, Sayıştayların hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları daha da büyük önem taşımakta; faaliyetlerini daha etkin bir şekilde yürütmesi ve daha kaliteli çıktılar üretmesi için gerekli gözetim mekanizmalarının tesis edilmiş olması gerekmektedir.

Sayıştayların yükümlülüklerini en etkin şekilde yerine getirmeleri ve bundan dolayı da halka ve parlamentolarına karşı hesap verebilmeleri için öncelikle uygun bir kapasite düzeyine ulaşmaları ve bu kapasiteyi en etkin şekilde kullanmaları önem kazanmaktadır (INTOSAI CBC, 2008a: 8). Bunun için de Sayıştaylarda;

- Mevcut kapasite düzeylerinin, güçlü ve zayıf yönlerini ortaya çıkaracak şekilde ve sistematik olarak değerlendirilmesi,
- Mevcut kapasitenin artırılmasında ne tür engeller, sınırlılıklar ya da tehditlerle karşı karşıya olunduğunun tespiti,
- Kapasite artırımı için yapılması gerekenlerin neler olduğu, ne tür ilave kaynaklara ihtiyaç duyulduğu ve hangi sonuçlara ulaşılması gerektiğinin belirlenmesi,
- İhtiyaç duyulan ilave kapasitenin inşası için izlenecek stratejilerin geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi,
- Bu süreçlerin periyodik olarak tekrarlanması yoluyla kapasite inşasının sürekli kılınması gerekmektedir.

Bu değerlendirmelerin yapılması suretiyle değişim ihtiyacının ortaya konması ve bu ihtiyacın sürdürülebilir bir tarzda karşılanmasını sağlayacak etkin stratejilerin geliştirilmesinde temel güdüleyici ve yol gösterici araç ise, kuşkusuz denetim kurumları için de bağımsız dış denetimdir.

Denetimde kalite güvencesi, uluslararası meslek kuruluşlarının ve denetim kurumlarının giderek artan ölçüde önem verdikleri konuların başında gelmektedir. Uluslararası denetim standartlarında olduğu gibi, uluslararası kuruluşlarca hazırlanan rehberlerde ve ulusal düzeydeki standart ve rehberlerde kalite güvencesi kilit unsurlardan birisini oluşturmakta ve çeşitli mekanizmalarla uygulamaya geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu mekanizmalardan birisi de, görece yeni olan, ancak son yıllarda özellikle gelişmiş ülke yüksek denetim kurumlarınca yaygın olarak uygulanmaya başlayan ve Sayıştayların bir çeşit dış denetimi niteliğinde olan meslektaş incelemeleridir.

INTOSAI Denetim Standartlarında (INTOSAI, 1992), kalite sağlayıcı unsurlara sürekli vurgu yapılmış ve Sayıştay denetimlerinin kalitesinin, kendi bünyesindeki gözden geçirme faaliyetlerinin güçlendirilmesinin yanı sıra, çıktılarının bağımsız bir şekilde değerlendirilmesinin sağlanması ile geliştirilebileceği ifade edilmiştir. Sayıştayların kurumsal politika ve prosedürlerinin

verimlilik ve etkinliğinin değerlendirilmesinin önemine ilişkin standartlar da, bağımsız dış değerlendirmelere duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

2.2. Sayıştay Denetimini Kimler Denetlemeli?

Sayıştayların dış denetime tabi olmaları gerektiği açık olmakla birlikte, bu denetimin yöntemi ve kimler tarafından yapılacağı konusunda aynı açıklık bulunmamaktadır. Ancak yaklaşık 10 yıllık bir süreçte oluşan deneyimler, bu konuda metodolojik bir çerçevenin oluşmasına önemli katkılar yapmıştır.

1990'lı yılların sonlarından itibaren başlayan bu alandaki uygulamalar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, denetimin kimler tarafından yürütülebileceği konusunda birkaç yöntemin ön plana çıktığı söylenebilir. Bu yöntemler, denetimin başka bir ülke Sayıştayınca ya da birden fazla Sayıştayı temsilen oluşturulacak uluslararası bir ekip tarafından veya ulusal denetim kurumlarından görevlendirilen kişilerce yürütülmesi şeklinde sınıflandırılabilir. Özellikle mali denetimler için profesyonel denetim şirketlerinden yararlanılması da diğer bir yöntem olarak sayılabilir.

Bu yöntemler arasında en gelişkin ve sonuçları açısından en etkin olanı, uluslararası meslektaş incelemeleridir. Yöntem seçimi ve metodoloji oluşturmada Kanada Sayıştayının uluslararası düzeyde gerçekleştirdiği etkinlikler ve edindiği deneyimler, bu alanda ciddi bir altyapının oluşmasına katkı sağlamıştır. 1999 yılında mali denetim uygulamalarını dış denetime açan Kanada Sayıştayı, benzer bir çalışmayı performans denetimi uygulamaları için de yaptırmayı kararlaştırmış, yapılan kapsamlı araştırma ve değerlendirmelerden sonra uluslararası meslektaş incelemesinin en iyi yöntem olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Kanada Sayıştayı birkaç nedenle, performans denetimi uygulamalarının dış değerlendirmesinde uluslararası denetim topluluğundan yararlanmayı ve bunu meslektaş incelemesi modeli ile gerçekleştirmeyi uygun görmüştür (Ferguson and Rafuse, 2004: 12): Öncelikle, inceleme ekibinin herhangi bir çıkar çatışmasından ya da bağımsızlığı zayıflatan diğer etkenlerden uzak olması kritik bir husus olarak göz önünde bulundurulmuştur. Bu nedenle ücret karşılığı yapılacak bir görevlendirme (örneğin yerli bir danışmanlık ya da muhasebe firması ile sözleşme yapılması) tercih edilmemiştir. Kanada'nın Eyalet Sayıştaylarının denetçilerinden yararlanılması alternatifi de, bunlardan bir bölümünün Sayıştayın kimi çalışmalarına (gözden geçirme uygulamaları dahil) katılmaları nedeniyle seçenekler arasından çıkarılmıştır.

İkinci olarak, inceleme ile görevlendirileceklerin gerekli çalışmayı yürütecek yetkinlikte olması gerekmektedir. Sayıştaylar, ulusal düzeydeki yasama adına denetimin tüm mekanizmalarını kavrayan ve bu tür bir çalışmanın gerektirdiği bilgi, deneyim ve kapasiteye sahip kurumlardır. Son olarak tercih edilen bu yaklaşımın, en çok anlaşılabilir ve güvenilir bir yaklaşım olarak algılanması da önemlidir.

Uluslararası meslektaş incelemeleri, incelenen Sayıştayların benzer kurumlardaki uygulamalar ve yeni yaklaşımlar konusunda kıyaslamalara izin vermesi açısından da avantajları olan bir yöntemdir (Walker, 2006: 5).

Meslektaş incelemelerini gerçekleştirecek ekiplerin kimlerden oluşturulacağı da, kritik önem taşıyan bir husustur. Çünkü sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için, inceleme ekinde görev alan Sayıştaylarla, incelenecek Sayıştayın birbirine benzer yapı ve işlevlere sahip olmaları önem taşımaktadır. Örneğin yargı yetkisini haiz bulunmayan bir Sayıştayın bu yetkiye sahip ve yargısal faaliyetlere büyük ağırlık veren bir Sayıştayı sağlıklı bir şekilde değerlendirip, daha da gelişmesini sağlayacak alanları belirlemesi ve buna yönelik öneriler getirmesi çok zordur. Ancak inceleme ekibini geniş tutan Sayıştaylar, farklı deneyimlerden yararlanabilmek amacıyla, ekipte farklı nitelikteki Sayıştaylara da yer vermeyi tercih etmektedirler.

Meslektaş incelemelerinde iki ayrı organizasyonun ağırlıkları da göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki SIGMA olup, bu çatı altında özellikle AB adaylığı sürecinde Merkezi ve Doğu Avrupa Sayıştaylarının AB üyesi bir ya da birkaç ülke Sayıştayınca denetlenerek, geliştirilmesi gereken yönlerinin tespiti ve yapılması gerekenlere ilişkin öneriler getirilmesi ve bu şekilde söz konusu ülkenin AB uyum sürecinin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Diğer bir organizasyon, bilgi paylaşımı amacıyla 2003'te kurulan gayri-resmi bir platform olan “Küresel Çalışma Grubu”dur. Çoğunluğu gelişmiş ülke Sayıştaylarından oluşan 18 üyeli bu forum, uluslararası meslektaş incelemeleri için bir sistem kurma girişimini başlatmış; ABD, Kanada, Norveç ve Hollanda Sayıştaylarının dış denetimi, bu Grubun üyeleri arasından seçilen Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilmiştir (Global Working Group, 2008).

Esasen bu konuda birinci derecede rol oynaması gereken kurum INTOSAI olup, INTOSAI Stratejik Planı (2005-2010)'nda bu tür bağımsız dış incelemeler, Sayıştayların “kurumsal kapasite inşası”nın önemli bir unsuru olarak ele alınmıştır (INTOSAI, 2005: 10). Gönüllü meslektaş incelemeleri aracılığıyla iyi uygulama örneklerinin ve kalite güvencesinin geliştirilmesi

amacıyla da, INTOSAI Kapasite İnşası Komitesinin Üçüncü Alt Çalışma Komitesi ihdas edilmiştir. Alt Komitenin görevleri ise şu şekilde belirlenmiştir (INTOSAI CBC, 2008b):

- INTOSAI topluluğunda gerçekleştirilmiş olan meslektaş incelemesi uygulamalarını değerlendirmek ve dokümente etmek,
- Bu tür gönüllü meslektaş incelemelerinin, hem bu incelemeye tabi olacak hem de bu incelemeleri gerçekleştirmek üzere seçilecek Sayıştaylar için yararlı olduğunu gösterecek bir ortamın oluşmasını desteklemek,
- Gönüllü meslektaş incelemelerinin nasıl gerçekleştirileceğine dair rehberler geliştirmek ve iyi uygulama örneklerini sağlamak; bu incelemeleri başlatacak global ve bölgesel mekanizmalar oluşturmak,
- Meslektaş incelemelerinin sonuçlarını, uygun şekilde ve ilgili Sayıştaylarla mutabık kalınarak yaymak.

2.3. Sayıştay Denetimi Nasıl Denetlenmeli?

Günümüzde Sayıştayların dış denetiminde en yaygın olarak başvuru ve en çok değer katan yöntem, kuşkusuz uluslararası bir ekip aracılığıyla gerçekleştirilen meslektaş incelemeleridir. Bir Sayıştayın diğer ülke Sayıştaylarından eşdeğer statüdeki kişiler tarafından bağımsız bir değerlendirmesinin yapılması ve eğer gerekiyorsa, değişim için öneriler sunulması (NAOD, 2008) şeklinde tanımlanan meslektaş incelemeleri için metodoloji geliştirmek amacıyla Kanada Sayıştayının 2000’li yılların başında yaşadığı deneyim, önemli bir kaynak niteliği taşımaktadır.

Daha önce de değinildiği üzere performans denetimi uygulamalarının uluslararası bir ekip tarafından incelenmesine karar veren Kanada Sayıştayı, 2001 yılında başlattığı planlama ve hazırlık çalışmalarından sonra, bu faaliyeti yürütmek için gönüllü Sayıştayları belirlemek amacıyla Şubat 2003’te INTOSAI üyelerine duyuru yapmıştır. İlgi duyduğunu açıklayan Sayıştaylar, bir Sayıştay için “meslektaş incelemesi”nin nasıl yürütülebileceği konusunu tartışmak üzere toplantıya çağırılmıştır. Başlangıçtaki tartışmalar Sayıştayların incelenmesine dair ilke ve değerler üzerine odaklanmış ve Sayıştayların incelenmesinde ortak bir yaklaşımın belirlenmesi temelinde yürütülmüştür. Katılımcılar, bağımsızlık, objektiflik ve güvenilirlik üzerine odaklanan ilke-bazlı bir yaklaşımın meslektaş incelemesi yaptırmak isteyen tüm Sayıştaylarca kabul edilmesi gerektiği konusunda görüş birliğine varmışlardır. Bu prensiplerin de ötesinde, Sayıştayların kendi ülkelerinde uygulanan mesleki

uygulama standartlarına göre değerlendirilmesi ve meslektaş incelemesinin INTOSAI Mesleki Ahlak Kuralları ve Denetim Standartları ile uyumlu genel kabul görmüş denetim ilkelerine göre yürütülmesi gerektiği konusunda uzlaşma sağlanmıştır. Ayrıca Sayıştayların, eğer isterlerse, kendileri hakkında yapılacak meslektaş incelemeleri için ilave kriterler belirleme özgürlüğüne sahip olmaları gerektiğinde birleşmiştir.

Meslektaş incelemelerinde yapılacak çalışmaların düzeyi, liderlik, metodoloji, amaçlar, kapsam ve kriterler gibi uygulamaya ilişkin hususlar üzerinde tartışmalar sürdürülmüş olup katılımcılar, yapılacak çalışmaların yoğunluğu ve mali kaynak gereksiniminin hem inceleyenlere ve hem de incelenen Sayıştaya gereksiz bir külfet getirmemesi için, meslektaş incelemelerinin odaklanmış ve profesyonel bir anlayışla yürütülmesinin oldukça önemli olduğunda birleşmişlerdir. Yine kendi öz-değerlendirmelerinin, Sayıştayın denetim uygulamaları ve organizasyon itibarıyla incelenmeye hazır olduğunu göstermesi durumunda, bir Sayıştayın meslektaş incelemesi talebinde bulunması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Katılımcılar, incelemeyi yapacak ekibin bilgiye erişme hakkının ve inceleme kapsamının, yönetim süreçleri de dahil olmak üzere geniş tutulması gereğine de vurgu yapmışlardır. Sürprizlere yer vermemek için iki taraf arasında açık ve şeffaf bir iletişimin sürdürülmesi gereği de ifade edilmiştir.

Uygulama örneklerine ve deneyimlere rağmen, Sayıştayların dış denetimi konusunda genel kabul gören ortak bir metodoloji henüz oluşturulabilmiş değildir. Esasen INTOSAI'nin sözü edilen Alt Çalışma Komitesi, bu alandaki ihtiyacı karşılama misyonunu da üstlenmiş olmakla birlikte, henüz ilgili rehber ve diğer dokümanları tamamlayabilmiş değildir. Önümüzdeki dönem için bu komitenin, hazırlayacağı uygulama rehberi, iyi uygulama örneklerine ilişkin rehber vb. dokümanlar çerçevesinde bu alanda daha aktif rol alması beklenmektedir.

3. ABD SAYIŞTAYININ BAĞIMSIZ DIŞ DENETİMİ

ABD Sayıştayı (General Accountability Office-GAO), hem mali denetim, hem de performans denetimi uygulamalarını ayrı ayrı ikiye kez dış denetime tabi tutmuştur. Özellikle performans denetimi uygulamaları hakkında hazırlanan kapsamlı ve yapıcı raporlar, içerdiği gözlem ve değerlendirmeler, iyi uygulama örnekleri ve geliştirdiği öneriler itibarıyla alanındaki en gelişkin rapor olup, diğer Sayıştayların kendilerini geliştirme çabalarında yararlı olacak önemli ipuçları taşımaktadır.

3.1. ABD Devlet Denetim Standartları ve Denetim Kurumlarının Bağımsız Dış Denetimi

Uluslararası Denetim Standartlarının yanı sıra, ülkelerin ulusal denetim standartları da kalite güvencesi amacıyla dış gözden geçirmeleri zorunlu kılabilir. Bu konuda en çarpıcı örnek, Amerika Birleşik Devletlerinde 2003 yılında kabul edilerek uygulamaya geçirilen ve 2007 yılında kısmen revize edilen Devlet Denetim Standartlarıdır. Sadece Sayıştay için değil, ülkedeki tüm denetim kurumları (Eyalet Sayıştayları dahil) için bağlayıcılığı olan bu standartların “Kalite Kontrolü ve Güvencesi” başlıklı bölümünde yer alan (2007 revizyonu ile geliştirilen) 3.55-3.63 no.lu paragraflar, bağımsız dış değerlendirme niteliğindeki meslektaş incelemesinin gereklerini ve temel unsurlarını ortaya koymaktadır (GAO, 2007: 59-63).

Bu standartlara göre bağımsız dış değerlendirme (ya da meslektaş incelemesi), en az üç yılda bir kez olmak üzere denetim kurumundan bağımsız kişiler tarafından yapılmalıdır. Bağımsız dış değerlendirmede, incelenen kurumun yeterli bir iç kalite kontrol sistemine sahip olup olmadığı ve ilgili mesleki standartların uygulandığı konusunda makul güvence sağlamak amacıyla bu sisteme uyup uymadığı belirlenmelidir.

Meslektaş incelemelerinin kapsamını, bu incelemeyi yapacak ekibin sahip olması gereken koşulları, inceleme sonucunda düzenlenecek rapor ya da raporlarda yer alması gereken hususları da belirleyen bu standartlar, inceleme sonuçlarının kamuya açık hale getirilmesini de öngörmektedir.

Bu standartların gereği olarak ABD Sayıştayı (GAO), mali denetim ve performans denetimi uygulamaları hakkında üçer yıllık dönemler için “meslektaş incelemesi (peer review)” yöntemiyle bağımsız dış denetim yaptırmaktadır.

3.2. ABD Sayıştayı Mali Denetim Uygulamalarının Dış Denetimi

ABD Sayıştayı’nın mali denetim uygulamaları, ilki 2004, ikincisi 2007 yılında olmak üzere iki kez bağımsız dış değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Merkezi İsviçre’de bulunan uluslararası bir denetim şirketi olan KPMG LLP tarafından gerçekleştirilen her iki incelemede, Sayıştayın Mali Yönetim ve Güvence Ekibinin (GAO FMA – United States Government Accountability Office Financial Management and Assurance Team) 2004 ve 2007 yılları için 31 Aralık itibarıyla sona eren bir yıllık dönem bazında muhasebe ve denetim uygulamalarına yönelik kalite güvence sistemi incelenmiştir (KPMG, 2005; KPMG, 2008; GAO, 2008).

İncelemeler Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Kurumu Meslektaş İncelemesi Kurulu tarafından oluşturulmuş standartlara ve Devlet Denetim Standartlarına göre gerçekleştirilmiştir. İnceleme süresince ilgili birime (GAO FMA) ait seçilmiş dosyalar incelenmiş, bu birimin personeli ile mülakatlar yapılmış, GAO FMA'nın muhasebe ve denetim uygulamalarının doğası ve GAO FMA'nın kalite kontrol sisteminin tasarımının uygulamada görünmeyen riskleri değerlendirme yetkinliğine sahip olup olmadığı kavranmaya çalışılmıştır. Mesleki standartlara uygunluğun ve GAO FMA'nın kalite kontrol sistemi ile uyumluluğun test edilmesi amacıyla seçilmiş denetimler ve idari dosyalar değerlendirmelere esas alınmıştır.

Sonuçta incelemenin yapıldığı yıllar için GAO FMA'nın muhasebe ve denetim uygulamalarına yönelik kalite kontrol sisteminin, AICPA ve Devlet Denetim Standartlarının bu uygulamalar için getirdiği kontrol standartlarının gereklerini karşılayacak şekilde tasarlandığı kanaatine varılmış ve GAO FMA için mesleki standartlara uygun olarak bu yıllar için makul güvence verilmiştir.

İlk meslektaş incelemesinde, raporda belirtilen denetim görüşünü etkileyebilecek önemde olmadığı düşünülen bazı değerlendirmeler, raporla aynı tarihi taşıyan bir mektupla yönetime bildirilmiştir. Bu mektupta, çalışma kağıtlarına, iç kontrollerin etkinliğinin değerlendirmesine ilişkin olarak önceki yıla ait bilgiler dahil edildiği halde, mevcut yıla ait bilgilerin (GAO FMA'nın politika ve prosedürlerinin öngörmesine rağmen) dahil edilmediği ifade edilmiştir. Aynı şekilde risk değerlendirmeleri ve izleme kontrol unsurlarına ait dokümanlara yer verilmediği tespit edilmiştir. İncelenen bazı denetimlerde, denetlenen kurumun kontrollerini destekleyen risk değerlendirmeleri yerine, denetim riski değerlendirmelerine ilişkin belgelere yer verildiği görülmüştür. Denetlenen kurumların raporları incelendiği halde, bunlara ilişkin çalışma kağıtlarının incelenmemesi vb. hususlarda da eleştiriler getirilmiş ve bu eksikliklerin telafisi amacıyla çeşitli öneriler sunulmuştur. Bu öneriler arasında, iç kontrol testlerine ilişkin çalışmaların dokümantasyonunda tutarlı bir yaklaşımın geliştirilmesi için ilave eğitimler verilmesi ya da politikaların daha da netleştirilmesinin değerlendirilmesi gibi hususlara yer verilmiştir.

Sayıştay cevabi yazısında, raporda yapılan önerilerin kendi iç teftiş programının sonuçları ile paralel olduğunu ve halihazırda bu konularda gerekli adımların atılmaya başlandığını bildirmiş, yapılmakta olan ve yapılacak çalışmalar kısaca belirtmiştir.

Son incelemeye ilişkin (2008 tarihli) raporda ise, ilkinden farklı olarak herhangi bir öneriye yer verilmemiştir.

3.3. ABD Sayıştayının Performans Denetimi Uygulamalarının Denetimi

Denetimlerinin çok önemli bir bölümünü Kongre'nin özel talepleri doğrultusunda gerçekleştiren GAO, Kongreye gözetim, politika geliştirme ve ödenek tahsisi kararlarında yardımcı olmak amacıyla çok sayıda çalışma yapmakta ve çok çeşitli sorunlar hakkında Kongreye bilgi ve analizler sunmaktadır. 2007 yılında 554 yeni performans denetimi çalışması başlatmış olan GAO, bu denetimlerin sonuçlarına ilişkin olarak 1,038 adet rapor yayınlamıştır (çalışmalardan bir bölümünün sonuçları birden fazla rapora konu olmuş, bazı raporlar da önceki yıllarda başlayan çalışmaların sonuçlarına ilişkin olarak hazırlanmıştır) (GAO Peer Review Team, 2008: 3).

GAO'nun performans denetimi uygulamaları hakkında yapılan ilk inceleme, 2004 yılında gerçekleştirilmiş ve sonuçları hakkında düzenlenen rapor 2005 yılında yayımlanmıştır (GAO Peer Review Team, 2005).

İkinci inceleme ise üç yıl sonra, 2007 yılında gerçekleştirilmiş ve raporu 2008 yılında yayımlanmıştır. İlk incelemede olduğu gibi, ikinci incelemede de temel odak noktasını GAO'nun kalite güvence sisteminin unsurları oluşturmuştur. Bu çerçevede GAO'nun performans denetimi politikaları ve süreç kontrolleri incelenmiş, 2007 yılındaki denetim dosyaları ve raporlarını temsil eden bir örneklem kümesi gözden geçirilmiş ve gerekli görüldüğünde, seçilmiş örneklerin sorumlu yöneticileri ve çalışanları ile mülakatlar yapılmıştır. Ayrıca GAO'nun teftiş programının tasarımı ve aynı zamanda 2007 yılında teftiş ekibinin gerçekleştirdiği incelemelere ait dokümanlar da incelenmiştir (GAO Peer Review Team, 2008).

Uluslararası inceleme ekibi arasında bağımsızlık, tarafsızlık ve güvenilirliğin, performans denetimlerinin inandırıcılığının ve etkinliğinin güvencesi olduğu konusunda bir uzlaşma olduğu için, bu ilkeler temelinde yapılan kontrollere özel önem verilmiştir. Ayrıca GAO'nun performans denetçilerinin yetkinliğine ilişkin unsurlara odaklanılmıştır.

Her iki inceleme sonucunda da uluslararası ekipler, GAO'nun kalite güvence sisteminin, performans denetimi uygulamalarına ABD Devlet Denetim Standartları çerçevesinde makul güvence sağlamak için uygun bir şekilde tasarlandığı ve bu sistemin etkin bir şekilde işletildiği sonucuna ulaşmışlardır.

Sonuçta GAO'nun kalite güvence sistemi ve uygulaması hakkındaki gözlemleri; aynı zamanda performans denetimi uygulamalarını geliştirmek için

dikkate alınmasında yarar görülen iyi uygulama örneklerini ve önerileri içeren bir rapor hazırlanmıştır.

3.3.1. İncelemenin Niteliği, Amacı ve Metodolojisi

2004 yılına ait performans denetimi uygulamalarına yönelik ilk meslektaş incelemesi, 7 ayrı ülke Sayıştayından 14 kıdemli meslek mensubundan oluşan bir ekip tarafından gerçekleştirilmiştir. Ekip, Kanada Sayıştayından 3, Avustralya, Hollanda, Norveç, Güney Afrika ve İsveç Sayıştaylarından 2'şer ve Meksika Sayıştayından 1 temsilcinin katılımı ile oluşturulmuştur.

2007 yılında gerçekleştirilen ikinci inceleme ise, Kanada Sayıştayından 5, Avustralya, Hollanda ve İngiltere Sayıştaylarından 2'şer denetçiden teşkil ettirilen uluslararası bir ekip tarafından yürütülmüştür.

İncelemelerin amacı, incelenen dönem için GAO'nun performans denetimi uygulamalarının uygun bir şekilde tasarlandığı, etkin bir şekilde yürütüldüğü ve Devlet Denetim Standartları ile uyumlu olduğu konusunda makul güvence sağlamaktır. İncelemeler, Devlet Denetim Standartlarının gereklerine ve INTOSAI'nin Mesleki Ahlak Standartları ve Denetim Standartlarına göre yürütülmüştür.

Ekip, bu görev çerçevesinde GAO'nun performans denetimi uygulamaları için oluşturduğu kalite güvence sistemini incelemiştir. GAO'nun kalite güvence sistemi, Devlet Denetim Standartlarına uygunluk konusunda makul güvence sağlamak için oluşturulmuş örgütsel yapı ile politika ve prosedürleri kapsamaktadır. Kalite güvence sistemini değerlendirmek amacıyla kullanılan kriterler ise, GAO'ya ilişkin yasal düzenlemeler, 2007 yılında kısmen revize edilen 2003 tarihli Devlet Denetim Standartları ve GAO'nun performans denetimi rehberinden oluşturulmuştur.

Ekip, GAO'nun yazılı politika ve prosedürlerini ve ilgili mesleki standartları gözden geçirmiş, ilgili yıllarda gerçekleştirilmiş performans denetimlerinden seçilmiş temsili örneklerle ait dokümanları incelemiş, meslek mensupları ve yöneticilerle görüşmeler yapmıştır. GAO'nun kendi teftiş faaliyetlerinin performansı da ayrıca inceleme konusu yapılmıştır.

3.4.2. İncelemenin Kapsamı

GAO'nun performans denetimi uygulamalarına yönelik bu incelemeler, Devlet Denetim Standartlarının gereklerine ve INTOSAI tarafından belirlenmiş denetim ve mesleki ahlak standartlarına göre yürütülmüş olup, ilk incelemenin yürütme aşamasında üç, ikinci incelemenin yürütme aşamasında

ise dört ana görev üzerinde yoğunlaşmıştır. İlk üç ana görev her iki incelemede aynı olup, bunlar tasarımın, uygulamanın ve teftiş sisteminin değerlendirilmesine ilişkindi. İkinci incelemede bu görevlere, ilk inceleme sonuçlarının izlenmesi de eklenmiştir.

Her iki meslektaş incelemesinin bu görev alanları çerçevesinde şekillenen uygulama safhasının kapsamı, aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

• **Tasarımın Değerlendirilmesi:** İncelemenin bu bölümünün amacı, kalite güvence sisteminin tasarlandığı gibi işletilip işletilmediği ve Devlet Denetim Standartlarına uygunluk konusunda makul güvence sağlayıp sağlamadığının belirlenmesidir. Tasarımın değerlendirilmesi için ilk incelemede ekip, GAO denetçilerine sağlanan rehberliğin, Devlet Denetim Standartlarında yer alan performans denetimi gereklerini yeterince yansıtır yansıtmadığını belirlemek için, politika rehberi ve kalite yönetim sistemi de dahil olmak üzere kalite güvence sistemini incelemiştir. İkinci incelemede ise ekip, GAO'nun kalite güvence sistemi ve ilgili politikalarının 2004 yılında yapılan inceleme sonrasında istikrarlı bir yapıya sahip olduğu konusunda güvence veren (GAO yönetimince verilen) bir yönetim mektubu ile işe başlamıştır. İncelemede, özellikle bu süreç içerisinde değişen unsurlara odaklanılmıştır.

• **Uygulamanın Değerlendirilmesi:** İncelemelerin bu bölümünün amacı, kalite yönetimi çerçevesinin Devlet Denetim Standartlarına uygunluk konusunda makul güvence sağlamak amacıyla, uygulamada etkin bir şekilde işletilip işletilmediğinin belirlenmesidir. Sistemin işleyişinin değerlendirilmesi için, GAO'nun ilgili yıllarda tamamladığı performans denetimleri arasından seçilmiş örnekler (2007 yılında 40 adet performans denetimi) incelenmiştir.

Ekip, kalite güvence sistemi ile uyumluluğu değerlendirmek üzere denetim raporlarının yanı sıra, GAO'nun bağımsızlığını, objektifliğini ve denetim sonuçlarına ulaşılmasında kullanılan bilgilerin güvenilirliğini destekleyen belgeler de dahil olmak üzere, ilgili çalışma kağıtlarını incelemiştir. Ekip ayrıca kalite güvence sistemi ve temel unsurları hakkındaki bilgi ve algılamalarını değerlendirmek amacıyla, çok çeşitli bölümlerden üst düzey yönetici ve personel ile mülakatlar gerçekleştirmiştir.

İnceleme ekibi ayrıca, performans denetimlerinin yetkinlik standartlarını karşıladığından emin olmak için, insan kaynakları yönetim sisteminin üst düzey bir incelemesini yapmıştır. Bu amaçla belge incelemesi yapılmış, yönetici ve personel ile mülakatlar gerçekleştirilmiş ve seçilen sistemlerin değerlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Özellikle GAO'nun işe alım, personelin

her bir denetim için görevlendirilmesi ve mesleki gelişim için uyguladığı süreçler değerlendirilmiştir.

- ***Teftiş Sisteminin Değerlendirilmesi:*** Meslektaş incelemesinin bu bölümünde, performans denetimi uygulamalarını gözden geçirmek için GAO'nun uygun şekilde tasarlanmış ve etkin şekilde işleyen bir teftiş sisteminin kurulmuş olup olmadığının tespit edilmesi amaçlanmıştır. Tasarımın değerlendirilmesi için organizasyon yapısı, kalite güvence politika ve prosedürleri ve teftiş örneklem metodolojisi incelenmiştir.

Teftiş programının etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını değerlendirmek için teftiş görevlilerinin yetkinliği ve bağımsızlığı incelenmiş ve müfettişlere verilen eğitim amaçlı kurslar ile teftiş toplantıları gözlemlenmiştir. Ayrıca ilk incelemede GAO'nun 2004 yılında yürüttüğü 25 adet, ikinci incelemede de 2007 yılı içerisinde yürüttüğü 57 adet teftiş çalışmasında düzenlenen teftiş dokümanları incelenmiştir.

- ***İlk İncelemenin Sonuçlarının İzlenmesi:*** Sistemin geliştirilmesi için ilk incelemede yapılan önerilerin izlenmesi de, ikinci meslektaş incelemesinin görev alanlarından birisini oluşturmuştur. İnceleme ekibi bu amaçla ilk inceleme sonucunda yapılan öneriler üzerine bir izleme çalışması gerçekleştirmiştir. Çalışmaya GAO yönetiminin 2005 önerilerine ilişkin cevabi mektubu ile başlanmış, yönetimin beyanlarını doğrulamak amacıyla doküman incelemesi yapılmış ve personel ile mülakatlar yapılmıştır. Son olarak söz konusu öneriler karşısında kaydedilen gelişmeler değerlendirilmiştir.

3.3.3. Kanıt Kaynakları

Meslektaş incelemesi sırasında başvurulacak temel kanıt kaynaklarını;

- GAO'nun strateji dokümanları, rehberleri, kalite güvence sistemi ve Devlet Denetim Standartları;
- Performans denetimi uygulamalarının seçilmiş temsili örneklerine ait çalışma kağıtları;
- GAO'nun gerçekleştirdiği (kendi faaliyetlerine yönelik) teftişlerden seçilmiş örneklere ait dokümanların tamamı;
- Denetim elemanları, bölüm yöneticileri ve üst düzey yöneticiler ile yapılan mülakatlar;
- Denetim elemanları ile yapılan odak gruplar (ilk inceleme için); oluşturmuştur.

3.3.4. Kalite Güvence Sistemi Üzerine Gözlemler

Her iki inceleme raporunda da GAO'nun, Devlet Denetim Standartlarına uygunluğu makul düzeyde güvence altına almanın yanı sıra, kurumun ve çalışmalarının bağımsızlığını, objektifliğini, güvenilirliğini ve yetkinliğini destekleyen oldukça gelişkin ve dinamik bir kalite güvence sistemine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. GAO'nun bu ilkeler karşısındaki konumuna ilişkin olarak her iki raporda da ortak olarak yer alan değerlendirmeler şu şekildedir (GAO Peer Review Team, 2008: 6-9):

Bağımsızlık: Devlet Denetim Standartları, bağımsızlığı üç ayrı perspektiften ele almaktadır: Kişisel, dışsal ve örgütsel. Bunlardan herhangi birisinin eksik olması, denetçinin çalışmalarını yürütmesi ve raporlaması süreçlerinde objektif ve tarafsız hareket edebilme yeteneğini olumsuz etkileyebilecek ya da bu şekilde algılanmasına yol açabilecektir.

Standartların bir gereği olarak GAO, denetimlerini gerçekleştirirken yürütme organlarından tamamen bağımsızdır. Ayrıca kalite güvence sistemi de bağımsızlığı zayıflatan kişisel ve dışsal faktörlerin belirlenmesine yönelik politika ve prosedürleri içermektedir.

Kişisel düzeyde GAO denetçileri bağımsızlıklarını, bağımsızlığı Devlet Denetim Standartlarında tanımlandığı gibi algıladıklarına ve kişisel ve dışsal zaafıların bulunmadığına dair yıllık bir beyanname imzalamak suretiyle teyit ederler. Ayrıca ekip üyelerinin, gözetim görevlerinin ve danışmanların her bir denetim çalışması için de bağımsızlık beyanında bulunmaları gerekmektedir. Bağımsızlığı etkileyebilecek hususların oluşması durumunda da denetçiler yönetime bilgi sunmakla yükümlüdür.

İnceleme ekipleri, her bir denetim çalışması için bu tür bir beyanın imzalanmasını, bir iyi uygulama örneği olarak değerlendirmiştir.

Bununla birlikte GAO, performans denetimi konularının seçimine yasama erkinin müdahil olması nedeniyle, diğer Sayıştaylara göre çok farklı bir özelliğe sahip bulunmaktadır. Ancak Kongrenin taleplerinin karşılanmasında GAO, yapılacak çalışmanın kapsamını ve metodolojisini, zamanlamasını, denetimi yürütecek ekibi, üretilecek çıktının içeriğini ve çalışmanın yönetim yapısını kendisi belirlemektedir. GAO, Kongre'nin taleplerini karşılama yükümlülüğü ile tarafsız kalmak ve Amerikan halkının uzun vadeli çıkarlarını gözetmek arasında denge kurmak için uygulamada başka araçlara da başvurmaktadır. Raporda, bu uygulamalardan kayda değer bulunan iki tanesi şu şekilde not edilmiştir:

- Stratejik planlama sürecine, kilit konuların ve hükümetçe iyi yönetilmesine ihtiyaç duyulan yüksek riskli alanların belirlenmesi amacıyla, Kongre ve diğer ilgili taraflar da dahil edilmektedir. Yüksek riskli alanlara ilişkin raporlar, dikkatleri önemli yolsuzluk, israf, suiistimal ve kötü yönetim riski içeren hükümet programlarına odaklandırır.

- Taleplerin kabulü sürecinde yönetimin dikkatleri, her bir talebin içerdiği risklere ve bu risklerin nasıl yönetileceğine odaklanmaktadır ki, bu riskler arasında bağımsızlığa ilişkin riskler de yer almaktadır.

GAO personeli, stratejik plandaki temel riskli alanlar ile Kongre'nin talepleri arasında uygun bir denge sağlamak için, Kongre'nin komiteleri ve bunların üyeleri ile aktif bir şekilde birlikte çalışmaktadır. GAO'nun altı yıllık stratejik planı, Kongre ile yapılan müzakereler çerçevesinde periyodik olarak güncellenmektedir.

GAO'nun stratejik planlama süreci ve Kongre ile yakın çalışma ilişkisi, tümüyle en önemli konulara odaklanılması için katkı sağlamaktadır.

Sonuç olarak inceleme ekibi, GAO'nun bağımsızlıkla ilgili olarak tüm standartları karşıladığı kanaatine ulaşmıştır.

Objektiflik: Rapora göre GAO performans denetimlerini objektif, yansız ve dengeli bir anlayışla yürütmeye çalışmaktadır. Objektifliği artırmak amacıyla kalite kontrol mekanizmalarını ve iyi uygulama örneklerini belirlemiştir. Örneğin, birlikte çalışmaya ilişkin olarak Kongre ve denetlenen kurumlarla protokoller yapılmıştır.

Federal kurum ve kuruluşlarla yapılan GAO protokolleri, GAO personelinin çalışmalarında izleyecekleri politika ve uygulamaları ortaya koymaktadır. Protokoller denetlenen kurumların GAO'dan, GAO'nun da denetlenen kurumlardan beklentilerini belirlemektedir. Amacı, denetim ekiplerinin kurumları denetlerken objektif ve tutarlı bir yaklaşım sergilemelerini sağlamaktır.

Kongre ile birlikte çalışmaya ilişkin GAO protokolleri de, açıkça tanımlanmış, şeffaf bir politika ve uygulama çerçevesi ortaya koymaktadır. Protokoller, GAO'nun denetim yetkisini, önceliklerini, Kongrenin taleplerini kabul ederken dikkate alacağı faktörleri tanımlar. Aynı zamanda GAO'nun Kongre'ye karşı yükümlülüklerinden dolayı hesap vermesinin bir aracıdır ve GAO'nun Kongre'nin tüm komiteleri ve üyeleri ile sürekli bir iş ilişkisi içerisinde olmasını sağlamak için tasarlanmıştır.

Sonuçta GAO raporlarının tarafsız bir tarzda kaleme alındığı ve denetim bulgularının dengeli, objektif bir yaklaşımla sunulduğu kanaatine varılmıştır.

Güvenilirlik: Devlet Denetim Standartları, performans denetimleri için güvenilirliğin gereklerini ortaya koymaktadır. Bunlar bir denetimin planlanması, personelin gözetlenmesi, yeterli, nitelikli ve uygun kanıtların elde edilmesi, dokümanite edilmesi ve raporlanmasına ilişkin standartları içerir.

GAO'nun, güvenilirliğini güvence altına almak amacıyla performans denetimi için oluşturduğu standartları bulunmaktadır. Ayrıca metodoloji ve analitik konularda danışmanlık ve destek hizmeti veren çok sayıda uzman ve bilirkişisi bulunmaktadır. Yaygın uzman ve bilirkişi kullanımı aracılığıyla GAO, özenli ve güvenilir çıktıların üretilmesini amaçlayan yöntem ve yaklaşımların kullanılmasına imkan sağlamaktadır. Bu uzman ve bilirkişilerin çoğu, Uygulamalı Araştırma ve Metotlar ekibinin bir parçasıdır ve metodolojistler, istatistikçiler, ekonomistler, aktüerler (sigorta uzmanları) ve muhasebecilerden oluşmaktadır. İlk meslektaş incelemesinde, GAO'ya karmaşık sorunların analizi için yenilikçi metot ve yaklaşımların uygulanmasına fırsat sağlayan uzman kullanımı, iyi uygulama örneği olarak değerlendirilmiştir.

Bu ve benzeri uygulamalar çerçevesinde, GAO'nun performans denetimleri için güvenilirlik standartlarını karşıladığı tespit edilmiştir.

Yetkinlik: İlk meslektaş incelemesi, GAO'nun bağımsızlığı ve raporlarının güvenilirlik ve objektifliğinin değerlendirilmesi ile sınırlandırılmıştı. İkinci inceleme ise, insan kaynaklarını da kapsayacak şekilde geniş tutulmuş ve bu kapsamda “yetkinlik” değerlendirmesi yapılmıştır.

Standartlar, performans denetimlerinde görevlendirilen personelin, ekip olarak görevin gerektirdiği mesleki yetkinliğe sahip olmasını şart koşturmaktadır. Bir başka deyişle denetim kurumu, her bir denetimin kolektif olarak bu görev için gerekli bilgi, yetenek ve tecrübeye sahip personel tarafından yapıldığını güvence altına almakla yükümlüdür. Ayrıca Standartlar, her bir denetçinin her yıl içerisinde en az 20 saat, iki yıllık süre içerisinde de en az 80 saatlik mesleki eğitimi tamamlamasını gerektirmektedir.

GAO, yeni işe aldığı personelin çoğunu, üniversite istihdam programı aracılığıyla tespit eder. GAO, akademik camia ile güçlü ve etkin çalışma ilişkileri geliştirmiştir. Bu ilişki, GAO üst yönetiminin üniversitelerin programlarında görev almasını ve ABD'nin en iyi akademik kuruluşlarının dekanlarının üyesi bulunduğu akademik danışma heyetini de kapsar.

GAO, personelini projelere verimli ve etkin bir tarzda yerleştirmek için sistemler oluşturmuştur. Her bir projenin ihtiyacı değerlendirilmekte ve

yöneticiler, kullandıkları kaynaklardan dolayı doğrudan sorumlu tutulmaktadır. Personelin değişik görev alanlarına ilişkin tercihleri de dikkate alınmaktadır.

GAO ayrıca çok sıkı mesleki gelişim programlarına sahiptir. Yeni denetçiler için iyi tasarlanmış bir mesleki gelişim programı ve deneyimli denetçiler için de katılabilecekleri geniş bir kurs listesi bulunmaktadır. Denetçiler, Standartlarda belirtilen süre kadar eğitim almak zorundadır ve bu eğitim yükümlülüğünü tamamlamayan denetçilerin performans denetiminde çalışmalarına izin verilmemektedir.

Bu çerçevede gerçekleştirilen incelemeler sonucunda, GAO'nun yetkinlik standartlarını karşıladığı belirlenmiştir.

İzleme: Devlet Denetim Standartları, denetim kurumlarının performans denetimlerini uygun bir kalite kontrol sistemi çerçevesinde yürütmesini gerektirmektedir. Bu sistem, standartlarda yer alan politika ve prosedürlerin uygun bir şekilde tasarlanıp tasarlanmadığı ve etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığının izlenmesine ilişkin süreçleri içermelidir.

GAO'nun her takvim yılı içinde tamamlanan, seçilmiş bir dizi performans denetiminin incelenmesini kapsayan bir teftiş programı bulunmaktadır. Teftiş programı, kalite güvence sisteminin takip edilip edilmediği ve etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesini amaçlamaktadır.

Teftiş programının, Standartların gerekleri doğrultusunda uygun bir şekilde tasarlandığı ve etkin bir şekilde uygulamaya geçirildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak incelenen standartlar, erişilen dokümanlar, teftiş raporları ve personel ile yapılan mülakatlar temelinde, GAO'nun kalite güvence sisteminin, Devlet Denetim Standartlarının bağımsızlık, objektiflik, güvenilirlik ve yetkinlik alanındaki gereklerini karşılayacak şekilde tasarlandığı ve etkin şekilde işletildiği kanaatine varılmıştır.

3.3.5. İlk İncelemede GAO'ya Yapılan Önerilerin İzlenmesi

İlk incelemede yapılan önerilerin izleme sonuçlarına da 2008 tarihli raporda yer verilmiştir. Bu incelemede, Sayıştayın performans denetimi uygulamalarını sürekli geliştirmeye yönelik çabalarında, üzerinde durması gerektiğine inanılan beş alan olduğu tespit edilmişti. Bu öneriler saydamlığın ve kalite güvence sistem ve politikalarının verimliliğinin artırılmasına ilişkindi.

Yapılan incelemede, Sayıştayın bu öneriler temelinde uygulamalarını geliştirmek ve her bir önerinin hayata geçirilmesini sağlamak için eyleme geçtiği tespit edilmiştir.

Söz konusu öneriler ve izleme sonuçları şu şekilde özetlenebilir (GAO Peer Review Team, 2008: 9-10):

Denetim ve denetim dışı hizmetler arasında ayırım yapılması: Bu öneri doğrultusunda Devlet Denetim Standartlarında 2007 yılında yapılan revizyonla, denetim dışı hizmetler için yeni standartlar uygulamaya konulmuştur. Bu revizyonda bağımsızlık standardı da yeniden ele alınmış ve revize standartlar, denetim ve denetim dışı hizmetler arasında ayırım yapılmasını, ayrıca bu ayırımın nasıl yapılacağına dair rehber geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu değişimin bir sonucu olarak GAO artık çalışmalarının önemli bir bölümünü, Kongrenin bütçe yapım sürecini desteklemeye yönelik denetim dışı işler olarak tasnif etmektedir. Dolayısıyla izleme sonucunda, GAO'nun yeni standartları uyguladığı teyit edilmiştir.

Raporlamanın güçlendirilmesi: Kritik bilgilerin kaynağı konusunda daha detaylı bilgi verilmesi ve denetimin kapsamı ve metodolojik tercihlere yer verilmesi önerilmişti. Bu çerçevede GAO, elde ettiği kaynakların dokümantasyonu ve metodolojik yaklaşımlar konusunda personeline ilave rehberler sağlamak ve eğitimler vermektedir. Veri güvenilirliğinin değerlendirilmesi konusunda da yeni araçlar geliştirilmiştir.

Verimlilik artışı sağlamak için kalite güvence sisteminin gözden geçirilmesi: Denetim kalitesine önemli bir katkı sağlamayacak hususların belirlenmesi için tüm şartların gözden geçirilmesi önerilmişti. GAO, kalite güvence sisteminin gereklerini gözden geçirmiş ve bir tanesi dışında hepsinin gerekli olduğu sonucuna varmıştır. Niyet Beyanı mektubunun ise bir ihtiyaç olmaktan çıktığına karar vermiştir. GAO, kalite güvence sisteminin daha etkin uygulanması amacıyla da bazı önlemler almıştır. Dolayısıyla GAO'nun, yapılan önerinin gereklerini yerine getirdiği tespit edilmiştir.

Dokümantasyon koşullarının uygun hale getirilmesi: 2006'da, GAO denetim dokümanlarının azaltılması için pilot testler gerçekleştirmiş ve bu arayışını 2007'de de sürdürmüştür. 2008'de çalışma ile doğrudan bağlantılı olmayan belge düzenine ilişkin isterler ortadan kaldırılmıştır.

Teftiş programının daha etkin kılınması: Teftiş programında, performans denetimlerinde karşılaşılan kilit risklerin yönetimine odaklanılması önerilmişti. Sonraki süreçte GAO, her yıl incelenecek alanları dönüşümlü bir şekilde belirleyerek, pratik ise, mali ve performans denetimi teftişlerini birleştirerek ve diğer verimlilik artırıcı yöntemleri uygulamaya koyarak teftiş sürecini kontrol altına almıştır.

3.3.6. Tespit Edilen İyi Uygulama Örnekleri

İnceleme ekibi, diğer Sayıştayları da ilgilendirebilecek ve GAO'nun performans denetimi uygulamalarını geliştirmeyi sürdürmek için göz önünde bulundurması gereken bazı iyi uygulama örnekleri üzerinde durmuştur.

İlk incelemeye ilişkin 2005 tarihli raporda yer alan iyi uygulama örnekleri, stratejik planlama (dikkatlerin önemli konulara ve yönetim güçlüklerine odaklanması ve yolsuzluk, israf, suiistimal ve kötü yönetim risklerinin yüksek olduğu kamu programlarının seçilmesi), denetim risklerinin değerlendirilmesi, kurumlarla protokol yapılması, yeni metot ve yaklaşımların uygulanmasında ve karmaşık analizlerin gerçekleştirilmesinde uzman kullanılması, uygulamacılara (denetçi ve diğerlerine) elektronik rehberlik desteği sunulması, raporların farklı ilgi düzeyine sahip okuyucuların ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte tasarlanması (GAO Peer Review Team, 2005: 8-9) şeklinde sıralanabilir.

2008 tarihli son incelemede tespit edilen iyi uygulama örnekleri ise şu şekilde özetlenebilir (GAO Peer Review Team, 2008: 10-12):

Denetimler için ihtiyaç duyulanan ötesinde bilgi toplanması:

Performans denetimi çalışmalarının yürütülmesi sürecinde denetçiler, denetlenen kurum hakkında önemli bilgiler toplarlar ve genellikle güvenilir denetim sonuçlarına ulaşmak için ihtiyaç duyulanan ötesinde bir derinliğe ulaşırlar. GAO elde ettiği bilgileri yenilikçi (inovatif) bir tarzda kullanmakta ve bu bilgilerden, geleceğe dair problemlerin öngörülmesinde yarar sağlayacak formel bir risk modelinin geliştirilmesinde yararlanmaktadır. Bu yolla Kongre'ye projelerin (özellikle savunma projelerinin) risklerinin değerlendirilmesi sürecinde katkıda bulunmaktadır.

Kalitatif verilerin toplanmasında yapılandırılmış bir yaklaşım:

Bazı denetimlerde GAO, mülakat aracılığıyla kanıt toplanması ve bunların sentezlenmesinde yapılandırılmış bir yaklaşım kullanmaktadır. Mülakatlardan elde edilen kanıtların dokümantasyonunda, yapılandırılmış mülakatların açık ve ayrıntılı şekilde kayıtlara geçirilmesinde GAO'nun mükemmel bir düzeyde olduğu kanaatine varılmıştır. Bazı denetimlerde mülakatlardan elde edilen kanıtlardan ortak nitelikte olanların ve çok sık tekrarlananların ayrı bir dokümanda sentezlendiği ve orijinal mülakat kayıtlarına referans verildiği görülmüştür.

Bağımsızlık taahhüdü bildirimleri:

GAO personeli, her bir denetim görevi için bağımsızlık taahhüdünde bulunmaktadır. Birçok Sayıştay, denetçilerinden yılda bir kez bağımsızlık taahhüdü alınmasını yeterli görürken,

GAO bunun ötesine geçerek, her bir denetim görevlendirmesi için kişisel taahhüt istemektedir.

Üniversite istihdam programı: GAO, akademik toplumla bağlarını güçlendirmek için birtakım önlemler geliştirmiştir. Mezunlarının eleman olarak GAO'ya katıldığı her bir üniversite için kıdemli bir GAO yöneticisinin görevlendirildiği geniş tabanlı bir işe alma programı oluşturulmuştur. GAO'nun hiç eleman alımı yapmadığı (ancak eleman alımının mümkün olduğu) üniversitelerin de kariyer günlerine katılmaktadır. Videolar vb. destekleyici araçlarla da tanıtım yapılmaktadır. GAO'nun mezunların kariyer seçimlerinde önemli ölçüde artan bir ilgi görmesi ile GAO'nun saygınlığı arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur.

GAO ayrıca bir Eğitimciler Danışma Heyeti oluşturmuştur. Bu heyet (panel), ABD'nin büyük üniversitelerinin muhasebe, kamu politikası ve işletme gibi bilim dallarının temsilcisi 30 dekindan oluşmaktadır. İşe alma ile ilgili olarak bu heyet, eğitim ve öğrenci eğilimleri konusunda GAO'ya tavsiyelerde bulunur. Heyet ayrıca akademik kuruluşlara, mezunlarını GAO'da kariyer için nasıl hazırlayabilecekleri ve programlarında ne tür değişiklikler yapmaları gerektiği konusunda geribildirim sağlamaktadır.

Kıdemli personelin eğitimlerde görevlendirilmesi: GAO, kendi personeline ve diğer kurumların personeline eğitim vermek için tecrübeli personeline imkan tanımak ve onların çabalarını takdir etmek için önlemler geliştirmiştir. Tüm potansiyel eğitimciler, yöneticileri tarafından önerilmekte ve denetim eğitimine başlamadan önce, yetişkin profesyonellere nasıl eğitim verecekleri konusunda eğitime tabi tutulmaktadır. Eğitim vermeye başlamadan önce her eğitici, eğitimcilerin eğitimi programını tamamlamak zorundadır. Eğitimciler düzenli olarak geri bildirim almakta ve verdikleri eğitimler yıllık değerlendirmelerinde dikkate alınmaktadır.

GAO, sadece yüksek kalitedeki personelini eğitim programlarına tahsis etmekte; bu yolla eğitim programlarının tüm kurum nezdindeki etkisi artmaktadır. İnceleme ekibi, eğitimcilerini eğitmeye önem vermesinden ve eğitim vermeyi prestijli bir görev haline getirmek için sağladığı teşviklerden dolayı GAO'yu takdir etmiştir.

3.3.7. GAO'ya Yapılan Öneriler

Her iki inceleme sonucunda da, GAO'nun performans denetimi uygulamalarını sürekli geliştirmek için dikkate alması gereken hususlar belirlenmiş ve öneriler getirilmiştir. İlk raporda yer verilen önerilere yukarıda,

bu önerilerin izleme sonuçlarına ilişkin 3.4.5. no.lu başlık altında değinilmiştir. İkinci incelemeye ilişkin 2008 tarihli raporda yer alan öneriler ise, kriterlere, veri güvenilirliğine, denetimin dokümantasyonuna ve raporlarda atıf yapılan üçüncü tarafların görüşlerinin işlenmesine ilişkin olup, özetle aşağıdaki hususları içermektedir (GAO Peer Review Team, 2008: 12-14):

Daha açık kriterlerin geliştirilmesi: İncelenen örnekler arasında, denetim bulgularını ortaya koymak için kullanılan kriterlerin olabildiğince açık olmadığı ya da kriterin denetimin çıktısı ile ilişkisinin bulunmadığı durumlar tespit edilmiştir. Bu nedenle ileriye dönük olarak, GAO'nun performans denetimlerinde kriterlerin açık bir şekilde belirlendiğinden ve faaliyetlerinin performans denetimi ya da denetim dışı hizmetler şeklinde tasnif edilmiş olduğundan emin olmak için dikkatlerini yoğunlaştırması tavsiyesinde bulunulmuştur.

Veri güvenilirliği kitinin kullanılmasının zorunlu hale getirilmesi: GAO'nun birçok performans denetiminde, denetlenen kurum yönetiminin verileri kullanılmaktadır. Standartlar; kanıtların denetim bulguları ile sonuçlarını ve önerilerini güçlü bir şekilde destekleyecek ölçüde yeterli, tam ve ilgili olmasını ve ayrıca denetçilerin, bulguları açısından öneminin büyük olması durumunda, bilgisayarda işlenmiş verilerin geçerliliği ve güvenilirliği konusunda da kanıt toplaması gerektiğini belirtmektedir.

Bazı durumlarda denetim ekiplerinin kendi verilerinin güvenilirliğini belgelemek için *Veri Güvenilirliğinin Değerlendirilmesi Belgesi* şablonunu kullandığı tespit edilmiştir. Bu şablon, denetim ekiplerinin denetim sonuçlarını desteklemek amacıyla kullandıkları verilerin güvenilirliğine ilişkin değerlendirmeleri belgelemektedir. Bu nedenle GAO'ya, söz konusu şablonunun önemli ölçüde dışsal veri kaynaklarına dayanan tüm denetimlerde kullanılmasını zorunlu hale getirmesi önerilmiştir.

Ayrıca geçerliliği kanıtlanmamış verilerin rapora alınması durumlarında özel itina gösterilmesi önemli olup, bu çerçevede GAO raporlarının geçerliliği kanıtlanmamış verilerden sonuç çıkarmaktan kaçınması ve verilerin geçerliliğinin kanıtlanamadığı durumları açıkça beyan etmesi tavsiye edilmiştir.

Dokümantasyonun (Belge Düzeninin) Geliştirilmesi: Devlet Denetim Standartları, bir denetçinin denetimin planlanması, yürütülmesi ve raporlanması süreçlerinde uyması gereken dokümantasyon standartlarını ana hatlarıyla ortaya koymaktadır. Buna göre dokümantasyon, daha önce söz konusu denetimle herhangi bir bağlantısı bulunmayan deneyimli bir denetçinin,

denetimde kullanılan metodolojiyi ve denetim bulgu ve sonuçlarını destekleyen kanıtları anlamasını sağlayacak yeterlilikte olmak zorundadır.

Örnek olarak incelenen denetimlerden bir kısmı için yeterli ve uygun kanıtlar bulunmasına rağmen, dokümantasyonun, denetim kanıtları ile denetim bulgu ve sonuçları arasında her zaman açık bir bağ kurmadığı ve dokümanların her an ulaşılabilir şekilde hazır durumda ve kolaylıkla erişilebilir nitelikte bulunmadığı gözlemlenmiştir.

Bu nedenle GAO'ya, denetim dokümanlarının kullanıma hazır ve erişilebilir kılınması amacıyla uygun tarzda organize edilmesinin önemi konusunda, eğitim ve rehberler aracılığıyla personelini takviye etmesi önerilmiştir.

Üçüncü taraf görüşlerinin değerlendirilmesine ilişkin politikaların belirginleştirilmesi: Performans denetimi raporları bazen denetlenmeyen kurumlara ya da üçüncü taraf organizasyonlarına ilişkin olgulara ya da değerlendirmelere yer verebilir. Bu tür yorum ya da değerlendirmeler, üçüncü tarafların itibarını etkileyebilir. Devlet Denetim Standartları, incelenmesi ve hakkında görüş bildirilmesi amacıyla, taslak raporun denetlenen kurumun ve diğer kurumların yetkililerine sunulması ve onların görüşlerinin rapora dahil edilmesinin, denetçilerin adil, eksiksiz ve objektif bir rapor üretmelerine yardımcı olacağını ifade etmekte; bununla birlikte standartlar bunu zorunlu tutmamaktadır. GAO'nun politikası da, raporun yayımlanmasından önce denetçilerin sorumlu kurum personeline ve diğer doğrudan etkilenen taraflara inceleme ve görüş bildirme fırsatı tanımalarını gerektirmektedir.

Buna rağmen incelenen bazı örneklerde, üçüncü tarafların taslak rapor hakkındaki görüşlerinin alınıp alınmadığı ve rapora yansıtılıp yansıtılmadığı konusunda bir açıklık bulunmadığı görülmüştür. Bu nedenle GAO'nun üçüncü taraf görüşlerine ilişkin mevcut politikasını daha açık hale getirmesi önerilmiştir. Bu bağlamda bir denetim raporunda üçüncü taraflara ilişkin bilgilere ya da onların kendi çalışmalarına doğrudan yer verilmesinin gerektiği durumlarda, üçüncü taraf görüşlerinin elde edilmesi ve dokümantasyonunda uyulması gereken kuralları denetim elemanlarına bildirmesi tavsiye edilmiştir.

4. KANADA SAYIŞTAYINDA DIŞ DENETİM

4.1. Dış Denetimin Amacı ve Kapsamı

Temel amacı federal kamu kurum ve kuruluşlarında iyi yönetim uygulamalarını geliştirmek olan Kanada Sayıştayı (Office of the Auditor General of Canada – OAG), kendi uygulamalarında da iyi yönetim taahhüdünün bir

gereği olarak 1999 yılında mali denetim uygulamalarını dış denetime tabi tutmuştur. Performans denetimleri için ise 2002-2003 döneminde uluslararası bir ekibe inceleme yaptırma taahhüdünde bulunmuştur. Bu incelemenin amacı ise, OAG'nin performans denetimi uygulamalarının mesleki standartlarla ne denli uyumlu olduğunun ve Kanada Parlamentosunun hükümetin performansını incelerken ve onu hesaba çekerken yaslanabileceği bağımsız, objektif ve destekleyici bilgiler üretme amacı doğrultusunda ne denli etkin yürütüldüğünün değerlendirilmesi idi (Ferguson and Rafuse, 2004: 10).

4.2. Performans Denetimi Uygulamalarının Dış Denetimi

4.2.1. Denetimin Metodolojisi

Performans denetimi uygulamaları hakkındaki meslektaş incelemesinin planlama çalışmalarına 2001 yılında başlayan Kanada Sayıştayı, öncelikle kendi iç gözden geçirme faaliyetlerinin sonuçlarını değerlendirmiş; incelemenin kapsamı ve izlenecek yöntemler konusunda bir ön çalışma yapmıştır. Sayıştay Yürütme Kurulu, incelemenin kalite yönetim sisteminin tasarımı ve işleyişi ile performans denetimi uygulamalarını yönlendiren politika ve prosedürlerin değerlendirilmesine odaklanması konusunda karara varmıştır.

Şubat 2003'te Sayıştay INTOSAI üyelerine, performans denetimi uygulamaları için yaptırılacak meslektaş incelemesine katılma konusundaki düşüncelerini sormuş ve ilgisini açıklayan Sayıştayları, bu tür bir incelemenin metodolojisini, amaç ve kapsamını, kriterlerini ve temel ilkelerini müzakere etmek üzere bir araya getirmiştir. Tartışmalar sonucunda katılımcılar, bağımsızlık, objektiflik ve güvenilirlik üzerine odaklanan ilke-bazlı bir yaklaşım çerçevesinde ve ulusal mesleki uygulama standartları, INTOSAI Mesleki Ahlak Kuralları ve Denetim Standartları ile uyumlu genel kabul görmüş denetim ilkelerine göre yürütülmesi gerektiği konusunda görüş birliğine varmışlardır.

Her bir katılımcı Sayıştayca görevlendirilen kıdemli performans denetçilerinden oluşturulan inceleme ekibi, Mayıs 2003'te Kanada Sayıştayı ile bir mutabakat zaptı imzalamak suretiyle süreci resmen başlatmıştır. Kanada Sayıştayı, ekibin seyahat ve ikamet masraflarını kendi uygulamaları ve mevzuatı çerçevesinde karşılamayı kararlaştırmıştır.

İnceleme, INTOSAI'nin Mesleki Ahlak Standartları ve Denetim Standartları ile uyumlu genel kabul görmüş denetim prensiplerine uygun olarak gerçekleştirilmiştir. Sayıştayın performans denetimi uygulamalarını değerlendirmek için kullanılan kriterler, Sayıştayın Performans Denetimi

Rehberinde öngörülen politikalara dayandırılmıştır. Bu politikalar, 1995 tarihli Sayıştay Kanunundan ve Kanada Sertifikalı Muhasebeciler Enstitüsü'nün ilgili denetim standartlarından oluşturulmuştur (bu politikalara raporun ekleri arasında (Ek A) yer verilmiştir).

İngiltere (3 kişi), Fransa (2), Norveç (2) ve Hollanda (3) Sayıştaylarından oluşan 10 kişilik uluslararası inceleme ekibi, bir yılı aşkın bir süre içerisinde incelemeyi tamamlamıştır. ABD Sayıştayı (GAO) ise gözlemci sıfatı ile çalışmalara katılmış ve süreçten çıkarılan derslere ilişkin bir rapor hazırlamıştır.

Sayıştay uygulamalarının değerlendirilmesi süresince inceleme ekibi, notlarını karşılaştırmak ve ön bulgu ve önerilerini tartışmak amacıyla birkaç kez bir araya gelmiştir. Kasım 2003'te inceleme ekibi, performans denetimi yapan denetçilerle, grup liderleriyle, konu uzmanlarıyla ve üst düzey yöneticilerle mülakatlar yapmak ve odak grup toplantıları gerçekleştirmek amacıyla iki hafta süreyle Sayıştayın Ottawa'daki merkezinde çalışmalarını sürdürmüştür.

Ekip, 2003 Kasım sonu itibariyle ilk bulgularını Sayıştayın Yürütme Komitesine sunmuş ve Şubat 2004'te raporunu tamamlamıştır. Raporda özetle, Sayıştayın performans denetimi uygulamalarının, amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmasını sağlayacak şekilde tasarlandığı ve yürütüldüğü sonucuna ulaşmıştır. Ancak hazırlanan raporda, Sayıştayın performans denetimi politikalarının ve uygulamalarının kalitesini yükseltmek için değerlendirilmesi gerektiği düşünülen potansiyel fırsatlara dikkat çekilmiştir.

4.2.2. Tespit Edilen İyi Uygulama Örnekleri

Raporda inceleme ekibinin gözlemlediği ve performans denetimi çıktılarının etkisini artırdığını düşündüğü iyi uygulama örneklerine de yer verilmiştir. Bunların başlıcaları, kalite yönetimi çerçevesinin etkin bir şekilde işletilmesi, kalite güvencesi mekanizmalarının yetkinliği, kalite kontrol faaliyetlerinin gereği gibi yürütülmesi ve raporların kalitesinin artırılmasında etkin bir işlev üstlenmesi, karma (çok disiplinli) personel yapısı, ürün çeşitliliği (denetim notlarından izleme raporlarına kadar değişen denetim çıktıları), güncel konulara ilişkin denetim yapılması, önerilerin uygulanması konusunda iyi bir izlemenin yapılması şeklinde sıralanabilir.

Sayıştayın temel paydaşlardan geribildirim almak amacıyla geliştirdiği mekanizmalar da raporda işlenmiş ve Parlamento üyeleri ve denetlenen kurumların personeli ile anket yapılması şeklindeki uygulamalara değinilmiştir.

4.2.3. Sayıştay İçin Geliştirilen Öneriler

Raporda, performans denetiminin geliştirilmesi amacıyla geliştirilen öneriler şu şekilde özetlenebilir:

Bazı denetimler için kapsamın daha kesif belirlenmesi: Bazı denetimlerde denetim kapsamının denetimin amaçlarını karşılayabilecek uygunlukta olmasını temin için, daha başlangıç aşamalarında ya da planlama safhasında kapsam hakkında daha derinlemesine bir inceleme yapılmalıdır. Örneğin denetim sorularının, kriterlerinin, metodolojilerinin, kanıt kaynaklarının ve öneri geliştirilebilecek muhtemel alanların belirlenmesine, denetimin planlanması aşamasında daha fazla önem verilebilir. Bu aynı zamanda dış uzman ihtiyacının, teknik alanlarda ve konu bazında içeriden istihdam edilecek uzmanların belirlenmesine yardımcı olacaktır.

Performans denetiminde kanıt toplama ve analizi için rutin olarak kullanılan denetim metodolojilerinin gözden geçirilmesi: Performans denetimlerinde kullanılan metodolojiler güçlü ve yetkin olmakla birlikte, karşılaştırmalı analizlerin ve daha fazla kantitatif ve kalitatif tekniklerin (odak gruplar ve anket gibi) kullanılması için fırsatlar bulunmakta; bir başka deyişle daha geniş bir teknikler dizisinin kullanılması önerilmektedir. Bu, denetim bulgularının daha etkili bir tarzda sunulmasına fırsat sağlayacaktır. Daha zengin bir teknikler setinin kullanılması, denetçi ve denetlenen için maliyet-etkinliği artırabilir ve yararlı değişikliklere, verimlilik ve tasarrufta artışlara yol açacak daha fazla önerinin geliştirilmesine imkan sağlayabilir. Ayrıca denetimlere derinlik katabilir ve daha karmaşık denetim alanları ile başa çıkmada kullanılabilecek denetim kaynaklarından tasarruf edilmesini sağlayabilir.

Performans denetiminde görevli denetçilere yönelik eğitim ve rehberliğin artırılması: Özellikle denetim metodolojileri ve raporda veri sunumu konusundaki eğitim ve rehberlik faaliyetleri artırılmalıdır. Bu faaliyetler, daha güçlü önerilerin geliştirilmesi ve denetim raporlarında yer alan temel bulguları desteklemek için daha fazla şekil, grafik ve örnek olay kullanılması suretiyle raporların sunum kalitesinin geliştirilmesine yönelik olabilir.

Performans denetiminde daha geniş bir teknikler setinin kullanılması önerisinin de, eğitimle desteklenmesi durumunda daha yararlı olacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda performans denetiminde görevli denetçilere verilen eğitimin kapsamının, denetim tekniklerinin nasıl kullanılacağına dair örneklerle daha da genişletilmesi önerilmiştir. Mevcut eğitim programı, yeni istihdam edilenlere yönelik on kurstan oluşmakta ve bunlardan ikisi

performans denetimi tekniklerine ilişkin bulunmaktadır. Bu programın kapsamının, daha yararlı olacak şekilde geliştirilebileceği ifade edilmiştir.

Önerilerin spesifik ve eylem-odaklı olması: Denetim sürecinin erken aşamalarından itibaren denetim ekibi, yararlı olacak değişiklik önerilerine odaklanmalı ve bunları ilgili birimlerle müzakere etmelidir.

Etkinlik arayışında Sayıştay, denetlenen kurumun faaliyet sonuçlarını ve program etkinliğini ölçmek için prosedürler geliştirip geliştirmediğine odaklanmaktadır. Daha iyi sonuçlara daha iyi bir yönetimle ulaşılabilirliğine keşfetmekte ve bu yüzden de denetim önerileri çoğunlukla hesap verme sorumluluğu ve prosedürlere ilişkin (denetlenen kurumun daha açık performans ölçüleri belirlemesini, yönetim bilgisinin geliştirilmesini, sorumlulukların açıklığa kavuşturulmasını istemek gibi) hususlara odaklanmak eğilimindedir. Oysa ki denetim, kurumlarca ulaşılan sonuçlara ve bunların nasıl geliştirilebileceğine odaklanmak suretiyle, performans sorunlarına ilişkin daha güçlü, daha spesifik ve eylem odaklı öneriler aracılığıyla katkı sağlar. Ayrıca önerilere karşılık denetlenen kurum yanıtlarından, hangi eylemleri gerçekleştirmeye niyetli oldukları her zaman açık değildir.

Raporların sunumunun (prezantasyonunun) geliştirilmesi: Rapo-run değişik bölümlerini canlı bir görünüme kavuşturmak amacıyla karmaşık sayısal ve finansal verilerin sunulmasında hem grafik ve hem de tabloların kullanılması önerilmiştir. İncelenen raporlardan bir bölümü, bulguların grafik ve tablolar aracılığıyla daha etkin sunulması açısından iyi uygulama örneği olarak değerlendirilmiş ise de, diğer bazı raporlarda karmaşık sayısal verilerin ve diğer bilgilerin sunumunda daha fazla grafik ve resimlerden yararlanılabileceği belirtilmiştir. Sayıştayın raporlamanın hangi alanlarında dış uzman ve danışmanların kullanılacağı ve bu yolla denetim bulgularının ağırlığının artırılacağı hususlarına da daha fazla önem vermesi gerektiği ifade edilmiştir.

Performans denetimlerinin bir fark oluşturduğunu göstermek için daha fazla çaba harcamak: Sayıştay, kendi etkisini ölçmek için çeşitli mekanizmalar oluşturmuş ise de, önerilerinin uygulanması aracılığıyla problemlerin çözülüp çözülmediğini ve performansın yükseliş yükselmediğini değerlendirmek suretiyle performans denetimlerinin sağladığı pozitif katkıyı ortaya çıkarabilir. Bu bağlamda, örneğin izleme faaliyetleri sadece önerilerin nerelerde uygulandığını değil, önerilerin uygulanması sonucunda ne tür performans artışlarının gerçekleştiğini de araştırmalıdır.

Mukayeseli maliyet analizleri yoluyla denetim maliyetlerinin izlenmesi: İyi bir performans denetimi uygulaması, hem kendi işleyişinde, hem de denetlediği kurumlar için verimliliği artırmaya çalışmalıdır. Sayıştayın değişik denetim çıktıları bulunmakta ve bunlar tam performans denetimleri, denetim notları, izleme raporları ve çevre ve sürdürülebilir kalkınma konularını içeren raporlardan oluşmaktadır. Denetim başına harcanan ortalama süre izleme denetimlerinde yaklaşık 5.000 saat, normal performans denetimlerinde 9.000 saat ve tüm yönetimin değerlendirildiği denetimlerde 10.000 saat olup, 2003 yılındaki normal performans denetimlerinin ortalama maliyeti 1.100.000 Doları aşmaktadır.

Denetime tahsis edilen kaynakların denetimin ihtiyaçlarını yansıtır yansıtmadığını değerlendirmek için, tekil denetimler bazında maliyet unsurlarının iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Maliyet, denetimde kullanılan metotlar ve denetim ekibinin büyüklüğü ile yakından ilgilidir. Denetim ekiplerinin üye sayıları, denetimin belirli aşamalarında fazla gelebilir. Tüm ekibin denetimin her safhasında tam zamanlı çalıştırılması mümkün olmadığından, personelin denetimlere tahsisinde bazı esneklikler getirilebilir. İnsan kaynakları genellikle önceki deneyimlere göre denetimlere tahsis edilmekte olup, denetimin çeşitli aşamalarında yeniden değerlendirme yapılarak, gerektiğinde görevlendirmede değişikliğe gidilebilir. Keza Sayıştay, yeni metodolojileri test etmek, personelinin eğitmek, kaynaklarını daha iyi kullanmak ve iyi uygulamaları ortaya çıkarmak amacıyla küçük ölçekli performans denetimlerinden yararlanabilir.

4.3. Raporun Parlamentoda Görüşülmesi

Meslektaş incelemesi sonucunda hazırlanan rapor ve bu raporla getirilen önerilerin karşılanması amacıyla Sayıştay tarafından hazırlanan eylem planı, Kanada Parlamentosu Kamu Hesapları Komitesinin 11 Mart 2004 tarihli toplantısında müzakere edilmiştir. Sayıştay Başkanı, raporda yer alan öneriler için birkaç ay içerisinde gerekli girişimlerde bulunulacağını ifade etmiştir (Fraser, 2004).

5. SIGMA ARACILIĞIYLA YAPILAN DIŞ DEĞERLENDİRMELER

Avrupa Birliği ve OECD'nin ortak bir kuruluşu olan SIGMA, AB adayı statüsündeki ülkelerde yönetimi geliştirme alanında yaptığı çalışmalarda, Sayıştaylara da ağırlıklı bir yer vermiştir. Bu çerçevede, 1998 sonrası dönemde

AB adayı Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri Sayıştaylarında çok sayıda meslektaş incelemesine öncülük yapmıştır (SIGMA, 2002: 3).

SIGMA, kendisine gelen talep üzerine üstlendiği bu incelemeler için özellikle İngiltere, Almanya, İsveç, Fransa, Danimarka ve Hollanda Sayıştaylarından ve hatta ABD Sayıştayından yararlanmıştır. Daha çok mülakat tekniğinin kullanılması suretiyle yasal yapı, görev ve yetkiler, parlamento ve hükümetle ilişkiler, organizasyon yapısı ve sorumlulukların dağılımı, stratejik planlama, denetim planlaması, denetim türleri ve denetimin kapsamı, denetim bulgularının raporlanması ve izleme, denetimlerin verimliliğinin değerlendirilmesi, insan kaynakları yönetimi, eğitim, metodoloji ve denetim rehberlerinin geliştirilmesi, uluslararası işbirliği ve kalite kontrol prosedürleri gibi alanlarda inceleme yapılmaktadır. İncelemelerde ayrıca prosedürlerin ve denetimlerin kalitesinin Avrupa denetim standartları, metotları ve raporlama uygulamaları ile kıyaslanması suretiyle analizi ve değerlendirilmesi için seçilen denetim dosyaları üzerinde de çalışılmaktadır. Elde edilen bulgular ve geliştirilen öneriler, öncelikle Sayıştay Başkanı ve danışmanları ile müzakere edilmekte ve bu müzakereler ışığında nihai rapor kaleme alınarak, gizlilik ilkesi çerçevesinde sadece Sayıştaya sunulmaktadır (Tren, 1999: 4, 9).

Bu tür inceleme örnekleri için Estonya ve Litvanya Sayıştaylarının deneyimleri şu şekilde özetlenebilir:

5.1. Estonya Sayıştayı

1990 yılında kurulan Estonya Sayıştayı, diğer nedenlerle birlikte, özellikle Estonya'nın AB üyeliği için hazırlık yapılması amacıyla Kasım 1998'de SIGMA'dan faaliyetlerini değerlendirmesi için talepte bulunmuştur. SIGMA, Hollanda, Almanya ve Danimarka Sayıştayından üç deneyimli denetim uzmanından oluşan bir komisyon suretiyle bu değerlendirmenin gerçekleştirilmesine katkı sağlamıştır (SIGMA, 1999: 3).

Değerlendirme sonucunda, Estonya Sayıştayının kısa sürede aldığı mesafe takdir edilmiş, güçlü ve zayıf yönleri belirlenmiş ve geliştirilmesi gereken alanlar için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bu değerlendirme kapsamında yapılan çalışmalar, elde edilen bulgular ve geliştirilen öneriler, yasal yapı, denetim metodolojisi ve standartları, yeni denetim alanları ve türleri, planlama ve kalite kontrolü, denetim bulgularının kullanılması, yönetim ve organizasyon ve eğitim ana başlıkları altında ele alınmış ve bu çerçevede hazırlanan rapor (SIGMA, 1999), 29 Temmuz 1999'da Sayıştaya sunulmuştur.

5.2. Litvanya Sayıştayı

Litvanya Sayıştayının ilk meslektaş incelemesi, 2000-2001 döneminde SIGMA tarafından, Danimarka, Avrupa Birliği ve Fransa Sayıştaylarından denetçiler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. İkinci inceleme ise, 2005-2006 döneminde Danimarka, İskoçya, İrlanda ve Almanya Sayıştaylarından oluşturulan SIGMA ekibi tarafından gerçekleştirilmiştir.

Mart 2006'da yayımlanan ikinci raporda, genel olarak yasal yapının güçlendirilmesi, mesleki eğitimin yaygınlaştırılması, yönetim kapasitesinin geliştirilmesi, IT denetimi kapasitesinin artırılması, denetim raporlarının kalitesinin yükseltilmesi ve Parlamentonun Denetim Komitesi ile ilişkilerin geliştirilmesi alanlarında bulgu ve önerilere yer verilmiştir (SIGMA, 2006).

6. DİĞER SAYIŞTAYLARDAN ÖRNEKLER

6.1. Hollanda Sayıştayı

Hollanda Sayıştayı, performans denetimlerinin kalite ve etkinliğini değerlendirmek, geliştirilecek alanların ve iyi uygulamaların belirlenmesi için 2005 yılında Norveç, Güney Afrika, İngiltere ve Yeni Zelanda Sayıştaylarından inceleme talebinde bulunmuştur.

2006 yılında yürütülen ve performans denetimi raporlarının kalitesi ve etkilerine odaklanan bu çalışmada, 2005-2006 döneminde yayımlanmış 6 performans denetimi ve 2 etki değerlendirme raporu incelenmiş; denetçiler, Genel Kurul üyeleri, milletvekilleri, bakanlık görevlileri ve ilgili paydaşlarla çok sayıda mülakat yapılmıştır.

Sonuçta Sayıştayın performans denetimi uygulamasının yetkinliği ve parlamentoya sunduğu bilgilerin kalitesi hakkında güvence veren inceleme ekibi, raporunda bazı iyi uygulama örneklerine değinmiş ve kendisini daha da geliştirmek için sahip olduğu potansiyel nedeniyle Sayıştaya bazı önerilerde bulunmuştur.

Raporda Sayıştayın denetim uygulamaları ve raporları hakkındaki olumlu değerlendirmeler şu ana başlıklar altında ele alınmıştır (NCA, 2007: 8-10): Sayıştayın stratejisi ile denetim konularının seçimi arasında yakın bir ilişki olması, denetim ekibi ile denetlenenler arasındaki ilişkinin profesyonel ve yapıcı olması, raporların bir mantık örgüsü çerçevesinde yapılandırılmış olması ve temel mesajlarının açık bir şekilde ortaya konulması, sebep ve sonuç analizlerine odaklanılması, Sayıştayın uygulamalarını gözden geçiriyor olması, kriter geliştirmede bir veri tabanının olması.

Performans denetimi raporlarının geliştirilmesinde dikkate alınacak hususlar başlığı altında da, “metodoloji ve bilgilerin toplanması ve sunumu”, “planlama” ve “kalite güvencesi” alanlarında ayrıntılı önerilerde bulunulmuştur (NCA, 2007: 12-17).

6.2. Polonya Sayıştayı

Polonya Sayıştayı, “kendisini geliştirmek” amacıyla 2005 yılında denetim uygulamalarını dış denetime açma kararı almış ve bu amaçla Danimarka Sayıştayından meslektaş incelemesi talebinde bulunmuştur. Meslektaş incelemesinin temel amacı ise, “Sayıştay denetimlerinin yüksek kalitede olup olmadığı ve denetim raporlarının kamunun faaliyetleri hakkında açık, objektif ve yararlı bilgiler sunup sunmadığı konusunda Parlamento ve halka görüş bildirmek” (Najwyszsa Izba Kontroli, 2007) şeklinde belirlenmiştir.

Danimarka Sayıştayınca görevlendirilen ekip, incelemenin kapsamını, Sayıştayın denetimlerini yürütürken yüksek bir kalite düzeyine ulaşmış ulaşmadığı, insan kaynakları yönetiminin denetimleri yeterli düzeyde destekleyip desteklemediği ve iç denetimin standartlara uygun olup olmadığının araştırılması ile sınırlandırmıştır (Najwyszsa Izba Kontroli, 2007: 5):

Sonuçta hazırlanan raporda, söz konusu kapsam dahilinde elde edilen bulgular ve kalitenin artırılması için yapılması gerekenlere ilişkin öneriler ortaya konulmuştur. Ekip, denetim kalitesinin daha da geliştirilmesi için denetim rehberinin, denetimde izlenecek adımlara yönelik ilave bilgilerle genişletilmesi; bilişim sistemleri denetimi rehberinin geliştirilmesi; denetim raporlarının odaklanmış ve kısa olmasını sağlamaya yönelik ilerlemenin sürdürülmesi ve denetlenenlerle iyi bir diyalogun sürekli kılınması, denetlenen her bir kurumun, büyük çoğunluğu konusunda eyleme geçmekten kaçınmayacağı nitelikteki öneriler üzerinde durulması önerilerinde bulunmuştur. İnsan kaynakları yönetimi ve iç denetim hakkında da, bulgulara ve iyi uygulamalara yer verilmiş ve gelişmeyi sağlayacak öneriler getirilmiştir.

Raporun sonunda, SIGMA tarafından 2000 yılında gerçekleştirilen meslektaş incelemesinde yapılan öneriler hakkında da bir değerlendirme yapılmıştır. 2000 yılındaki incelemede yasal yapı, denetim standartlarının uygulanması, Sayıştayın yönetimi, raporlama ve denetim önerilerinin uygulanması konuları üzerinde durulmuş; SIGMA, 6’sı öncelikler listesinin üst sıralarında yer alan 74 adet öneri geliştirmiştir. Söz konusu 6 öneriden 4’ünün tamamen, birinin kısmen uygulandığı; geriye kalan 68 öneriden de 45’inin tümüyle, 8’inin kısmen uygulandığı Sayıştayın kendi beyanlarından anlaşıl-

miştir. Bu önerilerden 15'i de, yasal değişiklik gerektirdiği ve bunun da kendi yetkisinin dışında olduğu gibi gerekçelerle Sayıştay tarafından reddedilmiştir.

İnceleme ekibi, SIGMA önerilerinden tam olarak uygulanmayan ve uygulanabilecek nitelikteki 6 adet öneriyi tekrar vurgulama gereği duymuştur. Bunlardan ilki, dört denetim kriterini (yasallık, ekonomik ihtimam, etkinlik ve dürüstlük) ayrı ayrı değerlendirmesi ve düzenlilik denetimleri ile performans denetimlerini birbirinden ayırması şeklindeki öneridir.

SIGMA'nın ikinci önerisi, aykırılıkların tespiti ve yargı süreci ile başlayan, Parlamento ve Hükümetin denetim bulgu ve önerileri hakkında gerekli önlemleri almasını sağlamayı amaçlayan izleme faaliyeti ile sona eren raporlama döngüsünün yeniden gözden geçirilmesi gereğine; üçüncü önerisi, Sayıştayın tüm personel için bir rotasyon politikası belirlenmesi ve uygulamasına; dördüncü önerisi, planlanmamış denetimler için tutulan rezerv (işgücü) büyüklüğünün yeniden değerlendirilmesine; beşincisi, ilgili tarafların denetim sürecindeki beklentileri hakkında daha geniş bir anket yapılmasına ve altıncısı, raporlama sürecindeki üç ayrı resmi prosedürün birleştirilmesi, en azından denetim protokolü ile denetim sonrası beyanın birleştirilmesine ilişkin olup, bu önerilerin uygulanması, Danimarka Sayıştay uzmanlarınca da önemli addedilmiştir (Najwyszsa Izba Kontroli, 2007: 21-22).

Sonuç olarak Sayıştayın niyet ve amacının SIGMA önerilerini uygulamak olduğu, bunlardan bir bölümünü de uygulama sürecine koyduğu; ayrıca Sayıştayın genel olarak denetim uygulamalarını uluslararası standartlar doğrultusunda geliştirdiği ifade edilmiştir.

6.3. Yeni Zelanda Sayıştay

Yeni Zelanda Sayıştayının uluslararası bağımsız meslektaş incelemeleri sadece denetim faaliyetlerine yönelik değildir. Standart bir modül olarak bu inceleme, Sayıştayın kendi performans göstergelerini, genel kalite kontrollerini, mali denetim çalışmalarını, performans denetimlerini ve genel yönetim uygulamalarını kapsamaktadır (CAG, 2008: Appendix 3). Ancak incelemenin kapsamına her yıl belirli alanlar ilave edilebilmektedir. Örneğin 2007/08 yıllık planında ilave alanlar, stratejik denetim planlaması, yıllık denetim ücretlerinin belirlenmesi ve ücretlendirme uygulamasının izlenmesi, sorgular, yıllık denetimlere kaynak tahsisi modeli olarak tespit edilmiştir (CAG, 2008: Appendix 4).

1993 yılında kurulan Güneydoğu Asya Adaları (Australasian) Sayıştayları Konseyi, bölgede kamu sektörü denetiminin gelişmesini desteklemeyi ve teşvik etmeyi amaçlamakta olup, üye kurumlarda meslektaş incelemelerini

teşvik etmek de amaçları arasında yer almaktadır. Bu kuruluşun önderliğinde Yeni Zelanda Sayıştayının ilk meslektaş incelemesi, 2001 yılında uluslararası bir ekip tarafından gerçekleştirilmiştir (CAG, 2001).

2007-2008 mali yılı (01.07.2007-30.06.2008 dönemi) için de yine uluslararası bir ekip tarafından meslektaş incelemesi gerçekleştirilmiştir. Bu incelemede Sayıştayın genel olarak görevini başarıyla yerine getirdiği sonucuna varılmış, ancak kamu yönetimine daha çok katkı yapmasını sağlayacak bazı önerilerde de bulunulmuştur (CAG, 2008).

6.4. Norveç Sayıştayı

Norveç Sayıştayı da gerçekleştirdiği denetim çalışmalarını denetim türleri bazında bağımsız dış değerlendirmeye tabi tutan yüksek denetim kurumlarından. Norveç Sayıştayının performans denetimi uygulamaları için uluslararası bir ekibe yaptırdığı inceleme, bir yılı aşkın bir sürede tamamlanmış ve raporu 22 Kasım 2007 tarihinde Sayıştaya sunulmuştur. İncelemenin kapsamı, performans denetimi çalışmalarının Norveç Parlamentosunun kamu idareleri üzerindeki kontrolüne ve kamu iarelerinin kendilerini geliştirmelerine katkı yapıp yapmadığını ve denetim uygulamalarının ilgili ulusal ve uluslararası standartlara uygun olup olmadığını değerlendirmeyi içermekte idi.

İnceleme sonucunda uluslararası inceleme ekibi Norveç Parlamentosuna, kamu idarelerine ve halka, Sayıştayın performans denetimi uygulamalarının uygun bir şekilde tasarlandığı ve etkin bir şekilde yürütüldüğü; performans denetimlerinin yüksek kaliteyi haiz olduğu konusunda makul güvence sunmuştur. Ekip, Sayıştayın “öğrenen bir organizasyon” olduğunu ve Sayıştay mensuplarının aktif olarak ortaya yeni fikirler ve iyi uygulama örnekleri koyabildiklerini vurgulamıştır.

Sayıştay hakkındaki bu pozitif değerlendirmenin yanında ekip, performans denetiminin geliştirilmesi için bazı önerilerde de bulunmuştur. Bunlar;

- Parlamento'ya sunulan raporlardaki bilgi ve analizlerin mümkün olabildiğince güncel olabilmesi için performans denetiminin daha çok zamanlı (zamana duyarlı) bir şekilde yürütülmesi,

- Sayıştayın yüksek kalitedeki denetim ve raporlarının kamu idareleri üzerindeki etkilerinin artırılması,

- Sayıştayın kurum içi iletişimleriyle Parlamento ve bakanlıklarla olan iletişiminin geliştirilmesi (OAG, 2008) ana başlıklarından oluşmaktadır.

6.5. Danimarka Sayıştayı

Diğer Sayıştayların dış denetiminde rol alan Danimarka Sayıştayı, benzer bir incelemeyi de kendisi hakkında talep etmiştir.

Bu incelemenin amacı, Danimarka Sayıştayının denetim uygulamalarının bağımsız ve en uygun şekilde tasarlanıp tasarlanmadığı ve Danimarka Parlamentosuna (Folketing) kamu idareleri hakkında tarafsız bilgi sunmak amacıyla Sayıştayın etkin bir şekilde faaliyetlerini yürütüp yürütmediğinin belirlenmesini içermektedir.

Bu inceleme, Polonya, Kanada, İsveç ve Norveç Sayıştaylarından oluşturulan uluslararası bir ekip tarafından gerçekleştirilmiştir. Danca ve İngilizce olarak iki dilde kaleme alınan rapor, Kasım 2006'da yayımlanmış ve Sayıştayın internet sitesine de eklenmiştir (NAOD, 2008).

6.6. Makedonya Sayıştayı

Makedonya Sayıştayının yürüttüğü faaliyetlerin dış değerlendirmesi, Alman Sayıştayı tarafından gerçekleştirilmiştir. Makedonya Sayıştayının, “modern, bağımsız ve etkin bir yüksek denetim kurumu haline gelme çabalarının sürdürülmesine bir temel teşkil etmek amacıyla” (SAO, 2008) Mart 2007’de yaptığı talep üzerine gerçekleşen bu çalışmanın odağını, Sayıştayın yasal ve kurumsal çevresi, iç organizasyon yapısı ve süreçleri, üçüncü taraflarla ilişkileri ve özellikle Avrupa Birliği fonlarının kullanımı bağlamında denetim yetkisinin artırılması oluşturmuştur.

Alman Sayıştayınca görevlendirilen beş kişilik ekip, Makedonya Sayıştayının personeli, Parlamento ve Hükümet temsilcileri ve denetime tabi çeşitli kurumlarla görüşmeler yapmış; Sayıştay raporlarını, ilgili literatürü, iç düzenlemeleri, tutanakları vb. incelemiş; gerekli gördüğü diğer tüm bilgi ve belgelerden yararlanmıştır. İncelemelerde, Sayıştaylar için uluslararası düzeyde geliştirilmiş ve norm haline getirilmiş (başta Lima Deklarasyonu hükümleri olmak üzere) kriterler esas alınmıştır (Bundesrechnungshof, 2007: 3).

İnceleme sonucunda genel olarak Avrupa standartlarına uyum ve geçiş sürecinin özel koşulları ile birlikte değerlendirildiğinde, Sayıştayın birçok görevi etkin ve profesyonel bir şekilde yerine getiren bir yüksek denetim kurumu vizyonuna sahip olduğu belirtilmiş; kısa sürede önemli gelişmeler kaydettiği ve şeffaflık ve üretkenliği ile halk nezdinde yüksek bir itibar kazandığı ifade edilmiştir. Kendisini geliştirmesi için de, özellikle bağımsızlığını korumayı sürdürmesi, Parlamento ile yakın çalışma ilişkisi ve gelişmeyi

sağlayacak maddi kaynak temini konularında geniş bir politik desteğe ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte kendi imkanları dahilinde de, gelirlerin denetimi, Avrupa fonlarının kullanılması, IT gibi bazı denetim alanlarında, ilave kaynak tahsisini beklemeksizin uzmanlığını artırabileceği değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak donanımlı, ufku açık ve iyi motive edilmiş personelin Sayıştayın daha fazla gelişmesi için çok önemli bir faktör olduğu ve bu incelemenin, Sayıştayın bu tür personele sahip olduğunu ortaya koyduğu ifade edilmiştir (Bundesrechnungshof, 2007: 56-57).

7. DENETİM SONUÇLARINDAN ÇIKARILACAK DERSLER VE TÜRK SAYIŞTAYI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sayıştayların dış denetimine ilişkin olarak bugüne dek yapılan uygulamalar ve ulaşılan sonuçlar, sadece incelenen Sayıştaylar için değil, tüm Sayıştaylar için çok yararlı öneriler ve iyi uygulama örnekleri içermektedir. Ana başlıkları ile değinmek gerekirse düzenlenen raporlarda, denetimde rol alan her düzeydeki personelin düzenli ve sürekli eğitimi, denetim rehberlerinin ve denetimde rehberliğin güçlendirilmesi, yeni denetim metodolojilerinin yaygınlaştırılması, kısmi denetimlere ağırlık verilmesi, denetimlerde daha geniş kanıt toplama ve analiz tekniklerinin kullanılması, denetim bulgu ve sonuçlarının etkin bir şekilde raporlarda sunulması, denetim önerilerinin daha spesifik ve eylem odaklı olması, izleme faaliyetlerine önem verilmesi ve Sayıştaya geri bildirim sağlayacak izleme araçlarına da başvurulması, parlamento ile ilişkilerin geliştirilmesi, denetlenen kurumlarla ilişkilere önem verilmesi, üçüncü taraflarla ilişkilerin bunların görüşlerinden yararlanmanın bir sisteme bağlanması, kalite kontrollerine ve kalite güvencesine önem verilmesi gibi birçok alanda yararlı önerilere ya da mevcut iyi uygulama örneklerine yer verilmiştir. Bu başlıklara ilişkin değerlendirme ve analizler, bu çalışmanın kapsamını aşmakta ve ayrı bir çalışmada ele alınması gereken içerik ve öneme sahiptir.

Bu öneriler ve iyi uygulama örnekleri, doğal olarak Türk Sayıştayı tarafından da dikkate alınması ve uygulamaya geçirilmesi gereken önemli hususları ortaya koymaktadır. Türk Sayıştayı açısından bu alandaki uygulamalar ve kazanılan deneyimler irdelendiğinde, Sayıştaya yönelik mevcut dış denetim uygulamasının kapsamı, metodolojisi ve uygulanan yöntemler itibarıyla gözden geçirilmesi gereği açıkça ortaya çıkmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Sayıştayın denetlenmesi” başlıklı 69. maddesinde; “Sayıştayın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır” hükmü getirilmiştir.

Esasen bu düzenleme, uluslararası bir ekip tarafından yapılacak denetime engel teşkil etmemektedir. Ancak yapılacak denetimlerin kapsamı oldukça dar tutulmuş olup, sadece hesapların ve ilgili belgelerin incelenmesine indirgenmiştir. Bu kapsamda bir denetimin, uluslararası standartların Sayıştaylar için öngördüğü bir kalite güvencesi aracı olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

Son birkaç yıldır yürürlükte olan bu düzenlemenin gereği, Bakanlık Teftiş Kurulu mensupları arasından görevlendirilen kişilerce yürütülen denetimlerle yerine getirilmektedir. Bu tür bir denetimin, Sayıştay denetimine tabi bir kurumun denetim elemanlarınca yapılmasının –bu denetim elemanları kişisel olarak ne denli yetkin olursa olsun– bu tür bir denetimin doğasına uygun olmadığı ortadadır. Tümöyle farklı bir kapsamda, farklı metodolojilerle, farklı örgütsel yapılarda ve yürütme adına denetim yapan denetim elemanlarının Sayıştay için sağlıklı denetim sonuçlarına ulaşmaları ve Sayıştayın, özellikle de Sayıştay denetiminin geliştirilmesi konusunda ciddi anlamda katkı sağlamaları beklenemez. Sayıştayın tüm faaliyetlerinin ve amaçlarına ulaşma derecesinin değerlendirilmediği, sadece hesap ve belgeler üzerinden yürütülen bir incelemenin de, Sayıştayın Parlamenteoya, denetlenen kurumlara ve Türk Halkına karşı sorumluluklarını gereği gibi yerine getirip getirmediğini ortaya koyması ve dolayısıyla uluslararası standartlar çerçevesinde bir kalite güvencesi oluşturması düşünülemez.

Dolayısıyla Sayıştayın dış denetiminin, Sayıştayın (özellikle de denetim uygulamalarının) daha da geliştirilmesine, çıktılarının sayı ve kalitesinin artırılmasına, kamu yönetimi ve toplumdaki rolünün sürekli güçlendirilmesine katkı yapacak bir şekilde yeniden tasarlanması büyük önem taşımaktadır.

8. SONUÇ

Kalite güvencesi, günümüzde yüksek denetim kurumlarının kamuoyu ve parlamento nezdindeki güvenilirliğinin, denetlenen kurumlara etki etme ve onlara değer katma potansiyelinin, prestijin ve özgüvenin anahtarı haline

gelmiştir. Özellikle özel sektörde denetim şirketlerinin kötü şöhrete sahip olmalarını sağlayan olaylar, denetimin kalite boyutunu öne çıkarmış ve denetim mesleğinde güçlü bir kalite güvence sisteminin oluşturulması ihtiyacı evrensel düzeyde yeni arayışlara konu olmuştur.

Sayıştayların; çıktılarının kalitesinin geliştirilmesi, hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, zayıf ve güçlü yönlerinin ortaya konulması ve yapılması gereken iyileştirmeler konusunda rehberlik yapılması için ihtiyaç duydukları şey, yine dış denetimdir.

Ülke uygulamaları karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, Sayıştay denetiminin denetlenmesinde birbirinden çok farklı yöntemler izlendiği görülmektedir. Uluslararası denetim topluluğunun en saygın üyelerince başvuru ve giderek yaygınlaşan yöntem, uluslararası meslektaş incelemesi yöntemidir. Bu yöntem, çoğunlukla birden fazla ülke Sayıştayından kıdemli meslek mensuplarından teşekkül ettirilen ekipler tarafından bir dış gözden geçirme ya da değerlendirme yapılmasının sağlanması şeklinde yürütülmektedir. Makedonya ve Polonya örneklerinde olduğu gibi, bir ülke Sayıştayının bir başka ülke Sayıştayı tarafından denetlenmesi şeklindeki uygulamalar da bulunmaktadır. Keza ABD Sayıştayı (GAO) mali denetim uygulamalarının dış denetiminde olduğu gibi, uluslararası denetim firmalarından yararlanmak da bir alternatif olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 69. maddesi, Sayıştayın denetim mesleğinde yetkin bir komisyon tarafından denetlenmesini öngörmektedir.

Uluslararası meslektaş incelemesi uygulaması, bu alanda en çok başvuru yöntem olduğu gibi, en uygun yöntem olarak da öne çıkmaktadır. Zira bir Sayıştayın faaliyetlerine en aşina olan ve bu faaliyetleri bağımsız bir şekilde değerlendirebilecek profesyonel birikime sahip olan kurum, ancak başka bir ülkenin Sayıştayı olabilir. Ulusal düzeyde yegane yüksek denetim kurumu olan Sayıştayların, ülke içinden başka bir kuruma ya da kurumun mensubuna denetlettirilmesi, özellikle de Sayıştay denetimine tabi bir kurumun mensuplarınca Sayıştayın denetlenmesi yöntemi, isabetli olmaktan uzaktır.

Uluslararası meslektaş incelemesi yöntemi, birçok avantajı daha Sayıştaylara sunmaktadır. Her şeyden önce uluslararası ekibin üyeleri, inceleme kriterlerini uluslararası standartlardan ve genel kabul gören diğer ilke ve uygulamalardan almakta; dolayısıyla inceledikleri Sayıştaya, uluslararası standartlara ve iyi uygulama modellerine göre olması gereken yapı ve uygulamaları önermekte, dolayısıyla evrensel düzeyde bir kalite güvencesinin koşullarını

oluşturmaya çalışmaktadır. Bu, denetim mesleğinde ve denetim uygulamalarında uluslararası bir standardizasyona da zemin hazırlamaktadır. İkinci olarak farklı ve doğal olarak gelişkin bir modele sahip Sayıştaylardan oluşturulan ekip üyelerinin sahip oldukları farklı deneyimler, incelenen Sayıştaya değer katmak için paha biçilemez fırsatlar sunabilmektedir. İncelenen Sayıştayın iyi uygulama örnekleri ve incelemeden çıkarılan diğer dersler, incelemeye katılan Sayıştayların kendilerini geliştirmeleri için de değerli bir kaynak oluşturmaktadır. Hazırlanan raporların internette yayımlanması ise, tüm Sayıştaylara kendilerini geliştirmek için ihtiyaç duydukları değerli bir kaynak sunmaktadır. Bu yöntemle ayrıca Sayıştayın denetim faaliyetlerinin etkinliği ve bu faaliyetler sonucunda üretilen raporların kalitesi konusunda kamuoyu ve parlamentoya daha bağımsız, objektif ve yetkin bir bilgi sunulmuş olmaktadır.

Bu nedenledir ki bağımsız dış değerlendirmeler, özellikle gelişmiş ülke Sayıştayları için kalite güvence sisteminin önemli bir halkasını oluşturmakta ve gerek Parlamento, gerekse halk nezdindeki itibarlarını artırıcı bir işlev görmektedir.

Türk Sayıştayının dış denetimi açısından değerlendirildiğinde, uluslararası meslektaş incelemesi yönteminin uygulanması yönünde bir düzenleme olmamakla birlikte, bunun için herhangi bir engel de bulunmamaktadır. Zira 5018 sayılı Kanunun, Sayıştayın denetim mesleğinde yetkin bir komisyon tarafından denetlenmesini öngören düzenlemesi, TBMM Başkanlık Divanı'nın bu tür bir tercihte bulunmasına engel değildir. Bu tür bir denetimin, Sayıştay denetimine tabi bir kurumun denetim elemanlarınca yapılmasının –bu denetim elemanları kişisel bazda ne denli yetkin olursa olsun- bu tür bir denetimin doğasına uygun olmadığı ortadadır. Tümüyle farklı bir kapsamda, farklı metodolojilerle, farklı örgütsel yapılarda ve yürütme adına denetim yapan denetim elemanlarının Sayıştay için sağlıklı denetim sonuçlarına ulaşmaları ve Sayıştayın, özellikle de Sayıştay denetiminin geliştirilmesi konusunda ciddi anlamda katkı sağlamaları beklenemez.

KAYNAKÇA

- Bundesrechnungshof (2007), Peer Review Concerning the Macedonian State Audit Office, 3 August, Bonn.
- CAG (2008), Annual Report 2007-2008, Controller and Auditor General of New Zeland, www.oag.govt.nz/annual-report/2007-08/appendix3.htm
- CAG (2001), Peer Review of the New Zeland Audit Office, Report of the Australasian Council of Auditors, August.
- Ferguson, Andrew and Bill Rafuse (2004), *Who Audits the Auditor? The International Peer Review of the Office of the Auditor General of Canada*, International Journal of Auditing, October.
- Fraser, Sheila (2004), Opening Statement to the Standing Committee on Public Accounts, 11 March, bvg.gc.ca/internet/English/osh_20040311_e_23408.html
- GAO (2007), Government Auditing Standards, July 2007 Revision, Comptroller General of the United States, Washington.
- GAO (2008), Independent Peer Review Teams Give GAO a “Clean Opinion,” Cite Best Practices, Press Release, 30 June. http://www.gao.gov/press/peerreview_cleanopinion.pdf
- GAO Peer Review Team (2005), International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office (Peer Review Report), April.
- GAO Peer Review Team (2008), International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office (Peer Review Report), May.
- Global Working Group (2008), New Age of Knowledge Sharing, <http://www.agnet2.org/gwg/default.asp>, Erişim: 11.08.2008
- INTOSAI (1992), INTOSAI Auditing Standards, Washington.
- INTOSAI (2005), INTOSAI Strategic Plan (2005-2010), <http://www.intosai.org/blueline/upload/13estratplan.pdf>
- INTOSAI CBC (2008a), Development of INTOSAI Capacity Building Committee, INTOSAI Capacity Building Committee Subcommittee 2 Meeting, Lima (Peru), 19-20 June.

- INTOSAI CBC (2008b), Promote Best Practices and Quality Assurance Through Voluntary Peer Reviews <http://www.intosai.org/>, Erişim Tarihi: 22.09.2008
- OAG (2008), Good Marks for Performance Auditing at the Office of the Auditor General, http://www.riksrevisjonen.no/en/WhatsNew/NewsArchive/News_Good_marks_for_performance_auditing+at_the_Office_of_the_Auditor_General.htm. Erişim Tarihi: 12.09.2008
- International Peer Review of the Value for Money Audit Practice of the Office of the Auditor General of Canada, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/acc_rpt_e_10221.html#hd3a
- KPMG (2005), Peer Review Report, 29 April. <http://www.gao.gov/special.pubs/kpmgpeerreviewrpt2004.pdf>
- KPMG (2008), Peer Review Report, 05 May. <http://www.gao.gov/about/review.html>.
- NAOD (2008), Peer Review of the National Audit Office of Denmark, http://www.riksrevisjonen.no/en/WhatsNew/NewsArchive/News_Peer_review_of_the_National_Audit_Office_of_Denmark.htm, Erişim Tarihi: 23.09.2008
- Najwyzsza Izba Kontroli (2007), Peer Review Report, http://www.nik.gov.pl/docs/final_peer-review_report070118_en.pdf
- NCA (2007), Peer Review of the Netherlands Court of Audit, 29.03.2007, http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p408_peerreview_en.pdf?layout
- SAO (2008), Peer Review of the State Audit Office of Republic of Macedonia, www.dzr.gov.mk/en/ Erişim: 17.09.2008
- SIGMA (1999), Peer Review of the State Audit Office of Estonia, Paris, 24 July 1999. <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.
- SIGMA (2002), Newsletter, March.
- SIGMA (2006), SIGMA Peer Assistance Review of the Lithuanian National Audit Office, SIGMA Summary Report, March, http://www.vkontrole.lt/en/docs/SIGMA_Summary_Report.pdf
- Treen, Nick (1999), Peer Review Identifies Ways to Strengthen External Audit, Public Management Forum, Vol. V, No: 5, September/October.
- Walker, David M. (2006), Enhancing Public Confidence: The GAO's Peer Review Experience – Even auditors need to be audited, Journal of Accountancy, July.

HARCAMA YETKİLİLERİ İLE İLGİLİ BAZI ÇELİŞKİLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Prof. Dr. Asaf VAROL*

GİRİŞ

1999 yılı öncesinde Üniversitelerin bünyesinde yer alan bölüm ve birimlerin her birinin kendi Döner Sermaye İşletmeleri vardı. Bir üniversite çatısı altında bazen onlarca döner sermaye işletmesi faaliyet göstermekte idi ve her birinin kendine özgün yönetmeliği Resmi Gazete’de yayınlanıyordu. Bunun sonucu olarak da her bir işletmede ayrı ayrı işletme müdürleri, saymanlar, sayman mutemetleri, ayniyat memurları, veznedarlar, ambar memurları görev yapmakta idiler.

25 Aralık 1998 tarihli ve 23564 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde “*bünyelerinde birden fazla döner sermaye işletmesi bulunan üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri, bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak döner sermaye işletmelerini birleştirmek zorundadırlar*” hükmü kapsamında her bir üniversitede döner sermaye işletmelerinin sayısı 1999 yılı sonundan itibaren teke indirilmiştir [1].

Üniversitelerde döner sermaye işletmelerinin teke indirilmesi, başlangıçta farklı sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Önceki teşkilat yapısına alışmış personel, başlangıçta sisteme adapte olmakta zorlanmıştır. Bunun sonucu olarak da yanlış işlemleri nedeniyle Sayıştay tarafından tazmine mahkum edilme hadiseleri yaşanabilmektedir.

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yayımlanması ile birlikte mali alanda yeni bir yapılanma içerisine girilmiştir [2]. Bu kanunun uygulaması ve anlaşılmasında hâlâ büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Kanunun yorumlanmasında ve uygulanmasında yaşanan sıkıntılar nedeniyle, Maliye

* Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürü, varol.asaf@gmail.com

Bakanlığı tarafından çeşitli konularda tebliğler yayınlanmış ve Sayıştay tarafından bazı yeni kararların alınması zorunluluğu doğmuştur.

5018 sayılı Kanun’a bağlı olarak 1 Mayıs 2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de “*Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir [3]. Bu düzenleme ile Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde köklü değişiklikler yaşanmaktadır. Yönetmeliğin yayınlanmasının akabinde henüz döner sermaye işletmesi olmayan kurumlar, yeni mevzuata göre döner sermaye işletmesi yönetmeliği hazırlamaktadırlar.

5018 sayılı Kanun’un Geçici 11 inci maddesine göre “*Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılır*” hükmü gereğince, döner sermayeler 2010 yılı sonuna kadar yeniden yapılanmak zorundadırlar [4].

Harcama Yetkilileri İle İlgili Çelişkiler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “*Harcama yetkisi ve yetkilisi*” başlıklı 31 inci maddesinde “*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir*” tanımı yapılmıştır. Ancak harcama yetkilisinin bu tanımı, bazı kuruluşların farklı teşkilatlanmaları nedeniyle yanlış yorumlanabilmektedir. Bu kargaşalığı gidermek için Maliye Bakanlığı, 31 Aralık 2005 tarih, 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de “*Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No:1)*” yayınlamıştır [5]. Bu tebliğde Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri net bir biçimde belirlenerek tablo halinde yayımlanmıştır (Tablo 1).

Tablo 1: Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri [5]

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Üniversite ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri	Rektör	Genel Sekreterlik Daire Başkanlığı Hukuk Müşavirliği Fakülte Yüksekokul Meslek Yüksekokulu Enstitü Hastane Merkez Bölüm Savunma Uzmanlığı	Genel Sekreter Daire Başkanı Hukuk Müşaviri Dekan Müdür Müdür Müdür Başhekim Müdür Başkan Savunma Uzmanı
Müsteşarlık	Müsteşar	Müstakil Daire Başkanlığı Hukuk Müşavirliği	Daire Başkanı Hukuk Müşaviri
Genel Müdürlük	Genel Müdür	Kurul Başkanlığı Müstakil Daire Başkanlığı Müdürlük Sivil Savunma Uzmanlığı Savunma Uzmanlığı Hukuk Müşavirliği Şube Müdürlüğü	Kurul Başkanı Daire Başkanı Müdür Sivil Savunma Uzmanı Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Şube Müdürü
Merkez	Merkez Başkanı veya Genel Sekreter	Genel Sekreterlik Başkanlık Müdürlük Hukuk Müşavirliği	Genel Sekreter Başkan Müdür Hukuk Müşaviri

Başkanlık	Başkan	Genel Sekreterlik Müstakil Daire Başkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği Müdürlük Genel Koordinatörlük Grup Başkanlığı	Genel Sekreter Daire Başkanı Özel kalem Müdürü Hukuk Müşaviri Müdür Genel Koordinatör Grup Başkanı
Kurum	Başkan	Kurul Başkanlığı Genel Sekreterlik Müstakil Daire Başkanlığı Daire Başkanlığı Sivil Savunma Uzm. Hukuk Müşavirliği Enstitü Müdürlük Merkez Başkanlık	Kurul Başkanı Genel Sekreterlik Daire Başkanı Daire Başkanı Sivil Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Müdür Müdür Başkan Başkan
Kurul	Kurul Başkanı	Üniversitelerarası Kurul	Ü. Kurul Başkanı
Enstitü	Başkan, Genel Müdür veya Müdür	Genel Sekreterlik Müstakil Daire Başkanlığı Daire Başkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü Sivil Savunma Uzmanlığı Savunma Uzmanlığı Hukuk Müşavirliği Müdürlük Koordinatörlük	Genel Sekreter Daire Başkanı Daire Başkanı Özel Kalem Müdürü Sivil Savunma Uzmanı Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Müdür Koordinatör

Bu tabloda Üniversite ve İleri Teknoloji Enstitülerinde Üst Yöneticinin “Rektör” olduğunu, bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama birimlerini sıralayarak harcama yetkililerinin kimlerden oluşacağı belirlenmiştir. Tabloya göre hastanenin harcama yetkilisi Başhekim, fakültelerde ise dekanıdır. Bu tabloya bakılarak bazı üniversitelerin döner sermaye işletmeleri için farklı uygulamaların yapıldığı görülür. Örneğin bazı üniversite döner sermaye işletmelerinde harcama yetkilisi olarak Başhekim, bazılarında ise Tıp Fakültesi Dekanı görevi yürütmektedir. Harcama yetkilisini dekan olarak atayanların gerekçesi, hastanenin tıp fakültesinin bir alt birimi olduğu ve “*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir*” tanımına göre dekanın harcama yetkilisi olarak atanmasının doğru olduğu yorumu yapılmaktadır. Oysa burada gözden kaçan önemli bir husus vardır. Tablo 1 Özel Bütçeli İdareler içindir ve Döner Sermaye İşletmelerini ilgilendirmemektedir. Döner Sermaye İşletmeleri için esas alınması gereken yönetmelik, “*Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*”dir” [3].

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 3 üncü maddesinde “*Harcama Yetkilisi: Bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir işletmenin en üst yöneticisini veya anılan görevi yürütmekle görevlendirilen kişiyi*” işaret etmektedir. Bir Üniversitede Döner Sermaye İşletmesi altında farklı kodlara sahip (örneğin 105 Hastane, 102 Mühendislik Fakültesi Dekanlığı, 103 Veteriner Fakültesi gibi) birimler yer almaktadır. Üniversitelerde Döner Sermaye İşletmesi tekdir. Ancak bunlar ayrı işletmeler değildir. Bu cümlede geçen “*her bir işletmenin*” ifadesi, Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak işletilen farklı isimdeki hastaneler içindir. Örneğin Ankara’da bakanlığa bağlı birkaç hastane bulunmakta ve bunların işletmeleri birbirinden bağımsızdır.

Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmeleri doğrudan Rektörlüğe bağlıdır ve bu nedenle harcama yetkilisi Rektördür. Maliye Bakanlığı da bu yönde yorum yaptığı, yeni kurulan Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliklerinden anlaşılmaktadır. Örneğin Sürt Üniversitesi’nin Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği 14.10.2008 tarihli ve 27024 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmış ve yönetmeliğin 7 inci maddesinde Harcama Yetkilisi için “*İşletmenin harcama yetkilisi Rektördür. Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılarına, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezî müdürlerine devredebilir*” cümlesi yazılmıştır [6]. Bilindiği üzere döner sermaye yönetmelikleri öncelikle üniversitelerin senatolarından onaylanmaktadır.

Bilahare Yükseköğretim Kuruluna gönderilen bu yönetmelikler Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a gönderilerek görüşleri alınır, sonra Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu durum Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin harcama yetkilisinin Rektör olduğunu teyit etmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin; 2 inci paragrafında “(2) *Harcama yetkilileri harcama yetkisini; yardımcılara, yardımcı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere, kısmen veya tamamen devredebilirler*” ifadesi yazılmıştır. Yani bir Rektör yetkisini ya yardımcılara ya da *hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere devredebilir*. Oysa üniversitelerin Döner Sermaye İşletmeleri yönetmeliklerindeki “...Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılara, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir” ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla yetki devrinde yönetmelikler arasında çelişkiler mevcuttur.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin; 3 üncü paragrafında;

“(3) Harcama yetkisi aşağıdaki şartlara uygun olarak devredilir:

a) Yetki devri yazılı olmak zorundadır.

b) Devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenmiş olmalıdır.

c) Muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilmelidir.”

ifadeleri yer almaktadır. Döner Sermaye İşletmesinin harcama yetki devrinin mutlaka yazılı yapılması zorunluluğu getirilmektedir. Bazı üniversite döner sermaye işletmelerinde yetki devrinin yazılı yapılmadığı, bazılarında Maliye Bakanlığı'nın tebliği esas alınarak Döner Sermaye İşletmeleri sanki Özel Bütçeli İdarelermiş gibi harcama yetkilisi belirledikleri bilinmekte, bu tür yanlış uygulamalarla zaman zaman karşılaşılmaktadır.

Yeni Görev Tanımlamaları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte, önceden bilinen bazı kavramlar ortadan kalkmış ve bazı yeni kavramlar türetilmiştir. Örneğin Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde eskiden yer alan “İşletme Müdürü” kavramı yeni kanunda bulunmamaktadır. Bu kavramın yerini “Gelir Gerçekleştirme Görevlisi” almıştır. Önceki yönetmelikteki “Sayman” kavramının yerini de “Muhasebe Yetkilisi” sözcüğü almıştır.

Yeni yönetmelikte “*Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi*” adı ile yeni bir tanımlama yapılmıştır. Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında işlemleri yürütmektedir [7].

SONUÇ VE ÖNERİLER

Özel Bütçeli İdareler ile Döner Sermayeli İşletmeler birbiri ile karıştırılmaktadır. Bunun sonucu olarak Döner Sermaye İşletmelerinde Harcama Yetkilileri atamalarında yanlışlıklar yapılmaktadır. Üniversitelerde Döner Sermaye İşletmesi harcama yetkilisi Rektör olup, Rektör bu yetkisini yazılı olarak uygun gördüğü ölçüde yardımcısına, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 9 uncu maddesinin; 2 inci paragrafındaki harcama yetkilileri tanımı ile yeni üniversitelere ait yayımlanmakta olan Döner Sermaye İşletmeleri Yönetmeliklerinde yer alan harcama yetkilisi tanımları çelişmektedir. Bu ifadelerin açıklımları yeniden düzenlenmelidir.

Yeni kanun ve yönetmeliklerde İşletme Müdürü, Sayman gibi kavramlar kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde geçen yeni kavramlar ile ilgili tanımlamalar net bir biçimde yeniden gözden geçirilmeli, yetki ve sorumlulukları belirlenmelidir.

KAYNAKÇA

- [1] : 25 Aralık 1998 tarihli ve 23564 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik
- [2] : 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- [3] : 1 Mayıs 2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”
- [4] : 28/12/2007 tarihli ve 26740 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 14/12/2007 tarihli ve 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 28 inci maddesiyle "31.12.2007" ibaresinin "31.12.2008" olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Daha sonra 24/7/2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanunun 38 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan yer alan "31.12.2007" ibaresi "31/12/2010" olarak değiştirilmiştir.
- [5] : 31 Aralık 2005 tarih, 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No:1)”
- [6] : Siirt Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği 14.10.2008 tarihli ve 27024 sayılı Resmi Gazete
- [7] : 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE BİR UYGULAMA ÖRNEĞİ: İNGİLTERE SAYIŞTAYI

Yaşar UZUN*

GİRİŞ

İnsan kaynakları yönetimi, kamu yönetiminde giderek önem kazanan ve yaygın olarak uygulanmaya başlanan stratejik yönetim yaklaşımının temel bileşenlerinden birisini oluşturmaktadır. Kurumsal başarı, kurumların en önemli varlığı olan insan kaynağının en iyi şekilde işe alınması, yerleştirilmesi, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi, yönlendirilmesi ve değerlendirilmesi ile mümkün olacaktır.

İnsan kaynakları yönetimi, genel olarak kurumu hedeflerine başarılı bir şekilde ulaştıracak etkin bir işgücü yapısının oluşturulmasını ve bu işgücünün sürekli gelişimini sağlamak üzere faaliyetlerin sistemli bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır. Bu yönüyle insan kaynakları yönetimi ayrı bir disiplin olarak ele alınmakta ve çağdaş organizasyonlarda yönetim yapısının kilit unsurlarından birisini teşkil etmektedir.

İnsan kaynakları yönetim yapısının oluşturulması ve sağlıklı bir şekilde uygulamaya geçirilmesi, bu yönetim yaklaşımının başarısının anahtarı niteliğindedir. Dolayısıyla bu alandaki ulusal ve uluslararası deneyimler, tüm kurumlar için çok değerli bir bilgi kaynağı haline gelmekte ve özellikle iyi uygulama örnekleri, bu yönetim anlayışının şekillenmesinde ve geliştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. İyi uygulama örneklerinin rehberliğinden yararlanan bir kurum ya da organizasyon, stratejik amaçlarına ulaşabilmek için uygulanabilir, maliyet-etkin ve sürdürülebilir çözüm yolları elde etmiş olacaktır. Bu, özel sektör kuruluşları için olduğu kadar, kamu idareleri için de geçerlidir.

Avrupa Birliğinin finanse ettiği ve İngiltere Sayıştayı ile Türk Sayıştayı'nın birlikte yürüttüğü "Sayıştayan Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi" başlıklı Eşleştirme Projesi (2005-2007) çerçevesinde, uluslararası deneyimlerden ve özellikle İngiltere Sayıştayındaki mevcut insan kaynakları yönetim çerçevesi ve uygulamalarından yararlanılarak, Türk Sayıştayı için İnsan

* Sayıştay Uzman Denetçisi

Kaynakları Yönetimi ve Personel Gelişimi Stratejisi, İnsan Kaynakları Yönetimi Genel Eğitim Planı, Üst Düzey Yetkinlikler, Yönetim ve Denetim Alanında İş Tanımları hazırlanmıştır. Ayrıca yine bu proje çerçevesinde 3 haftalık bir süre ile İngiltere Sayıştayındaki uygulamalar yerinde incelenmiş olup, çok sayıda bilgi ve doküman elde edilmiştir. Kurumsal insan kaynakları yönetimi açısından gelişkin bir model oluşturduğu düşünülen bu örneğin ülkemiz açısından da yararlanılacak boyutları olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenle, bu incelemede öncelikle İngiltere Sayıştayı'ndaki (National Audit Office-NAO) insan kaynakları yönetim çerçevesi ele alınacak, daha sonra NAO'da insan kaynakları yönetim politika ve uygulamaları üzerinde durulacaktır.

NAO, parlamento adına, merkezi yönetim idarelerinin hesaplarını denetleyen ve kamu kaynaklarının kullanımını etkinlik, verimlilik ve tutumluk yönleriyle denetleyip raporlar üreten bir kurumdur. Yılda 500-600 civarında mali denetim raporu ve 60 civarında performans denetimi raporu hazırlayıp parlamentoya sunmaktadır. Yaklaşık 850 kadar çalışanı mevcuttur. NAO üst yönetimi, NAO Birinci Başkanı, 2 nci Başkan ve 7 adet Başkan Yardımcısından oluşmaktadır. Başkan Yardımcılarından her biri, denetimle birlikte idari birim faaliyetleri ile de ilgilenmektedir. Dolayısıyla, Başkan Yardımcılarından birisi, aynı şekilde NAO İnsan Kaynakları Biriminin işleyişi ile ilgilenmektedir.

1. NAO'DA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM ÇERÇEVESİ

1.1. İnsan Kaynakları Birimi

İnsan Kaynakları Birimi'nin faaliyetleri, bu birimde görevli çalışanlar tarafından yerine getirilmektedir. Bu birimde, biri insan kaynakları biriminin işleyişinden, diğeri insan kaynakları gelişiminden sorumlu olmak üzere 2 adet direktör görev yapmaktadır. NAO İnsan Kaynakları Birimi, insan kaynakları yönetimiyle ilgili politikalar geliştirmekte ve üst yönetime tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu kapsamda uzman istihdamı, işgücü planlaması, performans yönetimi, ücret ödemeleri, izinler, mesleki hastalıklar, sosyal ve ekonomik haklar, çalışan davranışlarının yönetimi, şikayet ve disiplin, çalışma saatleri, işe devam, sözleşmeler, terfiler, ayrılımlar, çalışan güvenliği, yetenek yönetimi, mesleki eğitim, gelişim programları, kariyer koçluğu, diğer kurum görevlendirmeleri, kariyer yönetimi, farklılıkların yönetimi ve eşitlik gibi hususlar birimin üzerinde çalıştığı ve öneri geliştirdiği politika alanları arasında yer almaktadır.

İnsan Kaynakları Birimi, insan kaynakları yönetim süreçleriyle ilgili aşağıda yer alan işlemleri yerine getirmektedir:

- Ücretlerin gözden geçirilmesi, yapılandırılması (tahakkuk ve ödemeler Mali İşler Birimince yapılmaktadır)
- Emeklilikle ilgili işlemler,
- İzinler,
- İşe alma sürecine ilişkin işlemler,
- Oryantasyon işlemleri,
- Diğer kuruma görevlendirme ve diğer kurumdan NAO'ya görevlendirme işlemleri,
- Terfiler,
- Kurumdan ayrılmalar,
- Sözleşme revizyonları,
- Performans değerlendirme işlemleri,
- Eğitim rezervasyon işlemleri,
- Mesleki eğitim organizasyonları,
- Davranışla ilgili düzenlemenin gerektirdiği işlemler,
- Mesleki hastalıkla ilgili işlemler ve öneriler,
- Hatalı davranışla ilgili işlemler,
- Şikayet süreciyle ilgili işlemler,
- Düşük performansla ilgili işlemler

Sözkonusu birim, kurumun insan kaynakları yönetiminin gerektirdiği alanlarda strateji belgeleri de geliştirmektedir¹.

Ayrıca, insan kaynakları yönetiminin gerektirdiği raporları üst yönetime sunulmak üzere geliştirmek de bu birimin görevleri arasında yer almaktadır. Bu raporlar;

¹ İnsan Kaynakları Yönetimi ile İlgili Strateji, Farklılık Yönetim Stratejisi, Diğer Kuruma İnsan Kaynağının Görevlendirilmesi ve Diğer Kurum İnsan Kaynağının NAO'da İstihdamı Stratejisi vb.

- Kurumun insan kaynakları yönetimiyle ilgili stratejisinde öngörülen sayısal insan kaynağı hedeflerine dair kurumsal gelişmenin ele alındığı aylık raporlar,

- Yine insan kaynakları yönetimi ile ilgili stratejisinde ifade edilen performans göstergelerine ilişkin kurumsal ilerlemenin ele alındığı 3 aylık raporlar,

- NAO'nun insan kaynakları yönetimi alanındaki performansına dair genel durumu ortaya koyan kapsamlı yıllık rapor,

- İşe alma, eğitim ve gelişim, farklılıkların yönetimi ve devam gibi konularda düzenlenen münferit raporlar,

niteliğinde olabilmektedir (NAO, 2007a: 6-10).

1.2. İnsan Kaynakları Yönetimi ile İlgili Kurum Stratejisi

İnsan kaynakları yönetimi ile İlgili Kurum Stratejisi (NAO Resourcing Strategy) ile, “Tek Sayıştay” (OneNAO) projesi çerçevesinde, kurumun insan kaynaklarının yapısını şekillendirecek temel ilkeler tespit edilmektedir. Stratejide mevcut kurumsal uygulamaların bir genel görünümü ortaya konulduktan sonra “Ana İlkeler” başlığı altında, çalışanın enerjisini, üretkenliğini ve yenilikçi yönünü ortaya koymasına imkan verecek bir çalışma ortamının oluşturulması için NAO organizasyon yapısının nasıl olması gerektiğine ilişkin temel ilkeler;

- Hiyerarşik olmayan,
- İyi yönetilen,
- Dürüst,
- Yetenek tabanını yenileyen ve
- Esnek ve cevap verebilen

şeklinde ifade edilmektedir (NAO, 2007b: 5).

Strateji belgesinde, her bir ilke ile ilgili olarak kurum insan kaynakları yönetim yapısını oluşturmak üzere ne tür faaliyetlere girişildiği ve bundan sonra ne gibi çalışmaların yapılacağı ifade edilmektedir. Stratejide sayısal hedef konusu yapılan hususlardan bazıları şunlardır:

- Denetçi yardımcılarının mali denetim ve performans denetimi alanında çalışma süreleri (% olarak),

- Mali denetimle ilgilenecek direktör, denetim yöneticisi, uzman denetçi, denetçi yardımcısı ve diğerlerinin oranı,
- Performans denetimi ile ilgilenecek direktör, denetim yöneticisi, uzman denetçi, denetçi yardımcısı ve diğerlerinin oranı,
- Yeterlilik sonrası kurumda bulunması gereken uzman denetçi oranı,
- “Denetim Yöneticiliği” ve “Direktörlük” unvanlarında beklenen devir hızı,
- Çalışan başına hastalık izin süresi (ortalama gün olarak) (NAO, 2007b: Annex 1)

Strateji belgesinde, yürütülecek faaliyetlere ilişkin uygulamaları konu alacak aylık raporların ve genel olarak da stratejinin uygulama sonuçlarını çeşitli insan kaynakları politika başlıkları çerçevesinde değerlendirmeye hizmet edecek yıllık raporların geliştirilerek bu alandaki kurumsal performansın izleneceği de ifade edilmektedir (NAO, 2007b: 11).

1.3. İş Tanımları ve Yetkinlik Çerçevesi

NAO’da çalışanlar için *iş tanımları* geliştirilmiştir. İnsan kaynağı ihtiyacının doğduğu durumda ilgili direktör tarafından ihtiyaç duyulan pozisyonla ilgili iş tanımı ve gerekli beceri ve davranışlar tanımlanmakta ve İnsan Kaynakları Birimi’ne sunulmaktadır. İnsan kaynağı ihtiyacının doğduğu pozisyonla ilgili daha önceden geliştirilmiş iş tanımı varsa İnsan Kaynakları Birimi bu tanımı işe alım sürecinde duyurularına eklemektedir. Bu tanımlarda yer alan başlıklar aşağıdaki şekildedir:

- İş ile ilgili unvan,
- İşin yapıldığı birim ya da merkez,
- İşin amacı,
- İş ile ilgili sorumluluklar; raporlama yapılan unvan, iş çevresi, sorumluluğu altında bulunan kaynaklar,
- İş oluşturan alt görevler ve hedefler,
- Pozisyon/kadro/unvanın sağladığı kazanımlar (maaş, sosyal imkanlar vb.)

Yetkinlikler, bir işi başarılı bir şekilde yerine getirmek için ortaya konulması gereken bilgi, beceri ve davranışlar bütünüdür. NAO, geliştirdiği bir çerçeve model ile üst düzeyde kurumsal yetkinlik gruplarını ve bunların

gerektirdiği davranışları belirlemiştir. Buna göre NAO'da 7 adet kurumsal yetkinlik ifade edilmiştir. Bu yetkinlikler ve bunlara ilişkin beklenen davranışlar aşağıda ifade edilmiştir:

1- İşi yerine getirmek; (Hedefleri başarmak ve riskleri yönetmek için, işi planlı bir yaklaşımla ele alma ihtiyacını ifade etmektedir.)

- İşi yerine getirmek için planlı bir yaklaşım sergilemek,
- En iyi etki için kaynakları organize etmek,
- İlerlemeyi izlemek,
- Azim ve sebat sergilemek

2- Konunun özüne ulaşmak; (Yapılan işle ilgili ana hususları tanımlama ve sağlam kararlar vermeyi ifade etmektedir.)

- Konuları uygun bir düzeyde analiz etmek,
- Sağlam yargılara ulaşmak,
- Savunulabilir kararlar vermek

3- Birbirinden en iyiyi elde etmek; (Hedeflere ulaşmada yardımcı olacak insanların güçlerini maksimum düzeye çıkarmayı ifade etmektedir.)

- İnsanlara birey olarak muamele etmek,
- Ekibin bir parçası olarak çalışmak,
- Sonuca ulaşmak için diğerlerine liderlik yapmak,
- Gelişme sağlamak üzere diğerlerini teşvik etmek

4- Sürekli gelişimi sağlamak;

- Performansı artırmak için kendini geliştirmek,
- Mesleki ve teknik bilgiyi muhafaza etmek,
- Kalite, yenilik ve sürekli gelişimi sergilemek

5- Mesajı karşıya iletmek; (İşe birlikte sıkıca sarılabilmek için, işle ilgili bilgi ve mesajları diğerlerine etkili bir şekilde aktarmayı ifade etmektedir.)

- Profesyonel ve kendinden emin bir imaj sergilemek,
- İyi iletişim kurmak,
- Diğerleriyle bir ortaklık anlayışı içinde çalışmak

6- İşi ileriye taşımak; (İşin doğuracağı etkiyi artırmak ve muhtemel

tehdit/tehlikeleri aşabilmek üzere geleceği görebilmeyi ifade etmektedir.)

- İşi anlamak,
- Stratejik düşünebilmek,
- Zor zamanlarda insanlara liderlik yapmak

7- Teknik bilgi ve beceriler;

• Mali denetim, performans denetimi vb. alanlarda uzmanlığın gerektirdiği teknik bilgi ve becerileri bilmek ve uygulamak,

- Sayısal düşünebilmek,
- Dokümanların taslaklarını NAO standartlarına göre geliştirmek,
- Yeterli düzeyde IT (bilişim teknolojileri) bilgi ve becerisini muhafaza etmek

NAO, söz konusu bu yetkinlik gruplarını ve bunlara özgü beklenen davranışları, bir çok insan kaynakları yönetim süreçlerinde (işe alma, eğitim ve geliştirme, görevlendirme, performans değerlendirme, terfi vb.) değerlendirmektedir. Örneğin, işe alma sürecinde yukarıda belirtilen iş tanımlarının yanı sıra bu yetkinlik gruplarını ve ilgili işe özgü davranış performans göstergelerini de kurum internet sayfasında duyurmaktadır <http://www.nao.org.uk/jobs>).

2. NAO'DA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİM POLİTİKALARI

2.1. İşe Alma Politikası

İngiltere Sayıştayının yıl bazında üreteceği rapor sayısı (mali denetim, performans denetimi raporları gibi) ve bu raporları üretmek için kaç denetim çalışanına ihtiyaç duyacağı önceden bilinmektedir. Bu çerçevede; iş gereksinimleri, çalışanların emekli olması ve çeşitli sebeplerle kurumdan ayrılması, terfiler, diğer kurum görevlendirmeleri, mevcut denetçi yardımcısı sayısı vb. hususları da dikkate alacak şekilde bir kaç yıllık üst düzey insan kaynakları planları oluşturulmaktadır. NAO, üniversite mezunlarını işe alarak denetçiliğe hazırlamaktadır. Performans denetim çalışmaları için denetçi unvanı dışında araştırmacıları ve analistleri de istihdam etmektedir. Ayrıca gereken alanlardaki çalışmalar için uzman ve üniversite mezunu olmayan teknisyenleri de istihdam edebilmektedir.

NAO'da çalışanlar, genel olarak belirli bir süreyle sınırlı olmayan (açık uçlu), yani daimi sözleşmeli olarak istihdam edilmektedir. Bunun yanında

geçici, kısa süreli sözleşmeli (12 aya kadar) ve sabit süreli sözleşmeli (12 aydan daha fazla süreli ve üst sınırı olan sözleşme) olarak çalıştırılanlar da bulunmaktadır (NAO, 2007c: Article 5.2.ii). NAO'da işe başlayan denetçi yardımcısı ile 40 aylık sabit süreli bir sözleşme yapılmakta, denetçiliğe geçişte ise bu daimi sözleşmeye çevrilmektedir.

NAO, yıllık ortalama 70 denetçi yardımcısını işe almaktadır. İşe alma sürecinin başlangıcı, insan kaynağı ihtiyacının internet sitelerinde, medya ilanlarında (ulusal ve mahalli basın) ve kariyer fuarlarında duyurulmasıyla başlamaktadır.

Üniversite mezunlarının başvurusu için adayın İngiltere vatandaşı olması, belirli mezuniyet düzeyinde olması, İngilizce ve Matematikte belirli bir düzeyde olması gibi hususlar aranmaktadır. Denetçi yardımcılığı için herhangi bir okul sınırlaması mevcut değildir. Dolayısı ile örneğin mühendislik veya tarih bölümünden mezun olan bir şahıs da denetçi yardımcılığı için NAO'ya başvurabilmektedir.

NAO, denetçi yardımcılığına alınma sürecini geliştirdiği bir rehberde detaylı bir şekilde ifade etmektedir (NAO, 2006). İnsan Kaynakları Birimi'ndeki işe alma servisi, gelen başvuru formlarını incelemektedir. Burada başvuranın “yaratıcı düşünme, problem çözme, pozitif sonuçlar alma ve diğerleriyle etkili çalışabilme” gibi yetkinliklere sahip olup olmadığını gösteren delilleri elde etmek üzere bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirmede başvuranın genel olarak yazılı iletişim kalitesi, önceki iş deneyimleri, ilgi duyduğu alanlar ve faaliyetler, başvuru için gösterdiği özen de dikkate alınmaktadır. Bu değerlendirme sonrasında belirli bir puanın üzerindeki başvuru sahipleri, *ön seçim* aşamasına davet edilmektedirler.

2.1.1. Ön Seçim Aşaması

Bu aşamada birebir ön mülakat ve matematik becerisini ölçmeye yönelik bir test uygulanmaktadır. Burada başarılı olanlar, “Grup Seçimi” aşamasına davet için önerilmektedirler. Bu aşamada adaylara yazılı örnek olay alıştırması, grup tartışması, nihai mülakat ve sunum faaliyetleri yaptırılmaktadır.

Ön Mülakat

Ön mülakat değerlendirmesi, İnsan Kaynakları Birimi'ndeki İşe Alma Ekibi'nin bir üyesi tarafından yapılmaktadır. Bu değerlendirme, NAO için geliştirilmiş olan temel yetkinlik çerçevesinde yer alan yetkinliklerden bazıları

esas alınarak, başvuranın bu yetkinlikleri haiz olup olmadığını ortaya koymaya yarayacak davranışsal kanıtları ve bunların düzeyini tespit etmeye yöneliktir. “İşi yerine getirme, birbirinden en iyiyi elde etmek ve mesajı karşıya iletmek yetkinlikleri değerlendirmeye esas olan yetkinliklerdir.

Değerlendirmede, adayın sorulan sorulara verdiği cevaplarda ve/veya ortaya koyduğu davranışlarında bu yetkinliklere ilişkin davranış göstergelerine ne ölçüde karşılık verebildiği ve bu kanaati destekleyecek olumlu ya da olumsuz davranışsal kanıt, değerlendiren tarafından tespit edilmektedir. NAO, ön mülakatı yapacak değerlendirmecinin değerlendirmesinde kullanabilmesi için söz konusu yetkinliklere ilişkin davranış kanıtlarını elde etmeye yönelik emsal soru grupları da geliştirmiştir.

Değerlendirme formundaki her bir temel yetkinlik düzeyine verilen puanlar toplandıktan sonra belirli puanın altında kalan aday *reddedilmiş sayılmaktadır*. Belirli bir puan aralığındaki adaylar; Grup Seçimi aşaması için potansiyel aday olarak tüm ön seçim oturumları tamamlanana kadar daha iyi puan alanlar olabilir düşüncesiyle *reserve alınmakta*, belirli bir puanın üzerindeki adaylar da doğrudan Grup Seçimi aşamasına davet edilmek üzere *önerilmektedir*.

Matematik Testi

Yaklaşık 30 tane çok seçenekli soru ile adayın matematik fonksiyon ve formüllerini kullanma becerisi ölçülmektedir. Belirli bir puanın altında puan alınması halinde ön mülakat sonucu ne olursa olsun aday elenmektedir (NAO, 2006: Section 4).

2.1.2. Grup Seçimi Aşaması

Ön seçim aşamasını tamamlayıp Grup Seçimi’ne katılmaları için önerilen adaylar, daha sonra 8’erli gruplar halinde tam gün değerlendirme çalışması için çağırılmaktadırlar.

Grup Seçim günü gelen adaylara, *yazılı bir örnek olay alıştırması* yaptırılmaktadır. Burada adayın konuları uygun bir düzeyde analiz edip etmediğine, sağlam yargıya ulaşıp ulaşamadığına, savunabileceği kararlar verip vermediğine, yeni fikirler geliştirip geliştirmediğine, mesajını verebilme düzeyine, işi anlama ve stratejik düşünebilme düzeyine bakılmaktadır.

Daha sonra adaylar, grup tartışmasına davet edilirler. Adaylar verilen bir konuyu grup olarak tartışmaktadırlar. Adaylar bu çalışmada birbirlerinin

rakipleri değildirler. Herbiri kendi başına değerlendirilirler. “Konunun özüne ulaşmak, birbirinden en iyiyi elde etmek ve mesajı karşıya iletmek” gibi yetkinlikler grup tartışmasında değerlendirilen yetkinlikler arasındadır.

Nihai Mülakat

Adaylar, daha sonra bir değerlendiren tarafından birebir nihai mülakata alınmaktadır. Burada yukarıda belirtilen NAO’nun yetkinlik çerçeve modelinde yer alan “konunun özüne ulaşmak, sürekli gelişim sağlamak, işi ileriye taşımak” gibi yetkinliklerin değerlendirmesi yapılmaktadır.

Bu mülakatta, sözkonusu yetkinliklere dair davranış göstergelerinin seviyeleri ölçülmekte ise de, burada temel amaç; adaya biraz daha zorlayıcı sorular sorarak onun potansiyel bilgisini ölçmek, NAO’nun rol ve fonksiyonu hakkında tam bir bilgi sahibi olup olmadığını, mali ve denetim tabanlı konular hakkındaki bakışını ortaya çıkarmak, NAO, hükümet ve İngiltere parlamenter sistemine dair genel bilgi seviyesini ve bunlara ilişkin adayın farkındalığını tespit etmektir.

Aday Sunumu

Her bir aday, daha önceden kendilerine verilmiş bir konuda 10’ar dakikalık bir sunum yapmaktadır. Sunum, görevli bir koordinatör, değerlendiren ve ikinci bir adaya yapılır. Sürenin bitiminde değerlendiren, diğer aday ve koordinatör, sunumu yapan adaya sorular yöneltmektedir. Nihayetinde diğer aday bir öncekinden tamamen farklı bir konuda sunumunu yapar ve benzer şekilde sunumla alakalı sorularla muhatap olur. İki sunumun sonunda iki aday da dışarı alınarak koordinatör ve değerlendiren tarafından her bir aday değerlendirilir. “İş yerine getirmek, konunun özüne ulaşmak, sürekli gelişim ve mesajını karşıya iletmek” değerlendirmede kullanılan yetkinlikler arasındadır.

Günün Değerlendirmesi

Değerlendirme Paneli üyeleri, günün sonunda bir araya gelmektedir. Öncelikle her bir adaya ilişkin tüm süreç boyunca yapılan değerlendirme faaliyet sonuçlarının (matematik sınavı, ön mülakat, yazılı örnek olay çalışması, grup çalışması, nihai mülakat ve sunum) bir icmalî çıkartılıp geçici bir değerlendirme notu oluşturulmaktadır. Daha sonra her bir adayla ilgili tüm değerlendirme paneli üyelerinin fikir birliği ile nihai değerlendirme notu oluşmaktadır. Şayet adayla ilgili olarak tüm panel üyelerinin uzlaştığı nihai değerlendirme notu, belirli bir seviyenin altında ise aday elenmekte, belirli bir

not aralığında ise işe alma dönemi kampanyasındaki tüm grup seçim günleri tamamlanana kadar aday rezerv olarak tutulmakta ve şayet değerlendirme notu belirli seviyenin üstünde ise adaya hemen iş teklifi yapılmaktadır (NAO, 2006: Section 5).

2.2. Eğitim Politikası

NAO eğitimlerini, kurum iş planları ve insan kaynakları stratejisiyle uyumlu plan ve programlar çerçevesinde yürütmektedir. Kurumsal eğitim ihtiyaçları, organizasyonel açıdan, bireysel açıdan, grup/ekip ihtiyaçları açısından ve ana yetkinlikler açısından tespit edilmektedir. Bu değerlendirmede başvuru kaynakları ise iş tanımları, performans değerlendirmeleri ile oluşturulan Çalışan Gelişim Planları, kurumsal planlar ve hedefler ile iş çevresini oluşturan çalışanlar, üst yönetim, kurumsal dış müşteriler ve birim yöneticileridir.

2.2.1. Denetçi Yardımcılarının Yetiştirilmesi

NAO'da işe başlayan bir denetçi yardımcısı 3 yıllık bir eğitime tabi tutulmaktadır. NAO'da yeterliliği alıp "Uzman Denetçiliğe" geçebilmenin ön şartı ICAEW "İngiltere ve Galler Yeminli Muhasebecilik Enstitüsü" üyeliğini kazanmaktır. Bu süre içerisinde aday ICAEW için çalışmaktadır. Bu enstitü üyelik için, adayların tüm iç eğitimleri almalarını, tüm sınavlarda başarılı olmalarını, 450 teknik çalışma günü zorunluluğunu ve 36 aylık bir eğitim sözleşmesi ile çalışmayı öngörmektedir. Bu üç yıl içinde adaylar dönem dönem bir kaç haftalığına bir kolejde belirli ders alanlarında eğitim alırlar ve sınava girerler.

Denetçi yardımcılarının mevcut sınav konuları aşağıda yer almaktadırlar:

Mesleki Aşama Sınav Alanları:

- Muhasebe
- Denetim ve Güvence
- İş Maliyesi,
- İş Yönetimi,
- Mali Raporlama
- Vergi,

- Ticaret ve Şirketler Hukuku

“İleri Aşama” sınav alanları

- İş Çevresi,
- İş Yaşamı Döngüsü,
- İleri düzey Örnek Olay Çalışması

Adaylar, bu üç yıl içinde kolej eğitimlerinin dışında denetim ekiplerinde denetim faaliyetlerine katılırlar ve mali denetim eğitimlerini alırlar. Mali denetim eğitimi, “Mali Denetim Destek Ekibi (Financial Audit Support Team- FAST) tarafından verilmektedir. Bu eğitimin ana safhaları aşağıda gösterilmektedir:

- ***Mali Denetim Sürecine Giriş Eğitimi:*** Bu 2 günlük kursta “Merkezi Yönetimin” yapısı ve bu yapıda NAO’nun mali denetim rolü, denetim sürecinin aşamaları ve amaçları anlatılmaktadır.

- ***Mali Denetim Süreci Temel Düzey Eğitimi:*** NAO’da işe başladıktan 6-9 ay sonra verilen bu kurs programı, 2 gün sürmekte olup, denetçi yardımcısının merkezi yönetim ve denetim testleri konusundaki bilgisini geliştirmektedir. Kursta merkezi yönetim bütçe çerçevesi, denetim planlama sürecinin gözden geçirilmesi, denetim test çeşitleri ve örnek olay çalışması halinde farklı denetim prosedürlerine dair bilgiler (test sonuçlarının dokümanite edilmesi ve değerlendirilmesi gibi) verilmektedir

- ***Mali Denetim Süreci Orta Düzey Eğitimi:*** NAO’da işe başladıktan 12-18 ay sonra verilen bu kurs programı 4 gün sürmekte olup, denetçi yardımcısına, bir denetim ekibi yöneticisinin rolünü yerine getirebilmeleri için gerekli bilgiler verilmektedir. Kursta, denetimin her bir aşamasında denetim ekibi yöneticisince yerine getirilen ilave görevler öğretilmektedir. Ayrıca, denetlenen kurumla iletişim ve ekip yöneticiliğinin gerektirdiği yönetim becerileri de kursun kapsamındadır. Kursta, bir denetlenen kurum örneği üzerinden örnek olay çalışması yapılmakta, katılımcıların sunum yapma tecrübelerini geliştirmeleri için imkan tanınmakta ve denetim tecrübeleri diğerleriyle paylaşılmaktadır. Kursun içeriğinde, işi anlama ve riskleri tanımlama, önemliliğin hesaplanması, IT kontrollerinin test edilmesi ve değerlendirilmesi, analitik prosedürler, muhasebe ve iç kontrol sistemlerinin anlaşılması, uygun denetim yaklaşımının tespiti, kontrollerin test edilmesi ve değerlendirilmesi, örnekleme, denetim kanıtı ve hata

değerlendirilmesi, denetlenen kuruma raporlama, denetlenen kurumla iletişim ve ekip yönetimi gibi konularda ele alınmaktadır.

- **Mali Denetim Süreci İleri Düzey Eğitimi:** NAO'da işe başladıktan 2 yıl sonra düzenlenen bu kurs programı 3 gün sürmekte olup, denetçi yardımcısına, kamu sektöründeki önemli denetim konularına odaklanarak ileri düzey ekip yöneticiliğinin gerektirdiği teknik bilgiler konusunda bilgi sunulmaktadır. Kursta, denetim çalışmasının gözden geçirilmesi, iyi yönetim, denetimde gelişmeler vb. konular ele alınmaktadır.

Denetçi yardımcıları, bu 3 yıl içerisinde Performans Denetimine Giriş, Bilişim Teknolojilerine Giriş, Team 21, Keystone, Denetim için Mülakat, Genel Yönetim Çerçevesi ve Mesleki Etik gibi kurslara da katılmaktadırlar. Adayların bu üç yıl içerisindeki denetim faaliyetlerinde geçen çalışma sürelerinin % 70'inin Mali Denetim alanında, % 30'unun da Performans Denetimi alanında olması önem taşımaktadır.

2.2.2. Yeterlilik Sonrasında İnsan Kaynağının Yetiştirilmesi

NAO eğitimleri, stratejik plana dayalı olarak programlar şeklinde yürütülmektedir. Bu eğitimler, mesleki ve teknik eğitimler, yöneticilik becerilerini geliştirmeye yönelik eğitimler ve bilgisayar kullanım becerilerini geliştirmeye yönelik eğitimler şeklinde tasnif edilebilir. Mesleki denetim eğitimleri, ilgili alandaki eğitim destek ekiplerince, bilgisayar kullanımı eğitimleri NAO Bilgi Teknolojileri Merkezi tarafından ve yöneticilik becerilerine dair eğitimler ise İnsan Kaynakları Biriminde yer alan bir eğitim ekibi tarafından koordine edilmektedir.

2.2.2.1. Mali Denetim Alanında Verilen Eğitim Başlıkları

- Mali Denetim Güncelleme eğitimleri,
- Analitik Metodoloji Ekibince verilen eğitimler (veri analizi, örnekleme, hataların değerlendirilmesi vb. konularda),
- IT denetim seminerleri,
- Denetimde Mülakat Eğitimi,
- Performans Denetimi Yapan Çalışanlar için Mali Denetim Eğitimleri,
- Denetim Yapmayan Çalışanlar için Mali Denetim ve Performans Denetimlerinin tanıtılması eğitimi,

- Para Aklamayla İlgili Raporlama Eğitimi (Ceza Yasası gereğince denetçinin ne zaman ve nasıl rapor düzenleyeceğine ilişkin hususlar anlatılmakta),
- Team 21 Eğitimi (Denetim dökumantasyonu yazılımına ilişkin eğitim)
- IDEA Dosya Sorgulama Eğitimi (mali denetimde, dosya incelemesi için denetlenen kurum verilerini elde etme, veri download veya upload edilmesi, standart dosya bütünlük testleri, veri alınması, örnekleme vb. hususların gösterildiği eğitim),
- IT Başlangıç Kursu,
- IT Keystone Kursu (NAO'nun dosya kütüğündeki ortak belge ve dokümanlara ulaşmak ve kullanabilmek için ilkelerin ve yazılımın (Smart Office) tanıtıldığı kurs programı),
- Çalışan Etkinliğini Sağlamaya Yönelik Etkileme Kursu (Grup toplantılarında, birebir mülakatlarda, denetlenen kurum yetkilileriyle görüşmelerde kişisel varlığın etkili şekilde ortaya çıkarılma tekniklerinin gösterildiği kurs programı),
- Sunum Becerileri Kurs Programı

2.2.2.2. Performans Denetimi Alanında Eğitim Başlıkları

Performans denetimi alanındaki eğitim kursları, “Performans Denetimi Geliştirme Ekibi” tarafından, “National Centre for Social Research” ve “the Oxford Business School” gibi organizasyonların işbirliği ile verilmektedir. Bu alandaki kurs başlıkları aşağıda yer almaktadır:

- Performans denetimi çalışmasına ilk kez başlayacak olanlara verilen Performans Denetiminin Esaslarına Giriş Kursu,
- Performans Denetimi Temel Düzey Eğitim (Performans denetimi çalışmasına katılan ve sınırlı performans denetim tecrübesi olan çalışanlar için performans denetiminde konu seçimi, yıllık stratejik plan döngüsü, ön ve saha çalışmasının tasarlanması, üst kalitede çıktı üretme, denetlenen kurumla ilişkileri yönetme, denetim çıktılarını yayınlama, Kamu Hesap Komitesi (PAC)’ne hazırlık ve görüşmeleri yönetmek, etkin izleme süreci vb. konuların ele alındığı bir eğitim programı),
- Performans Denetim Teknikleri Kursu,

• Konu Analizi (Dinner Party) Yaklaşımı Kursu (Performans denetimlerinde çalışma sorularının tasarlanmasında kullanılan bir metodoloji olarak tanıtılmaktadır),

- Denetim Projelerinin Yönetimi İlkeleri Kursu,
- Mevcut Araştırmaları Kullanabilme Kursu,
- Etkin Rapor Taslağı Geliştirme Becerileri Kursu,
- Mevcut Taslak Raporların Kalitesini Geliştirme Kursu,
- Etkin Bir Araştırma (Survey) Çalışması Yürütme Kursu,

• İstatistiksel Düşünme Kursu (Temel veri analizi, varsayıma dayalı test ve istatistiksel çıkarım bilgisi, regresyon analizi gibi teknikler, istatistiksel yazılımları kullanarak bu tekniklerin kullanımı vb. konuların anlatıldığı program),

• Kalitatif Veri Kullanımı (Kalitatif veri analiz yaklaşımlarının tanıtıldığı program),

- Toplantı Yönetimi Atölye Çalışması,
- Kamu Hesap Komitesi'nde Raporların Etkinliğini Geliştirme Kursu,

• Mutabakat Sağlama Atölye Çalışması: Denetlenen kurumlarla mutabakat sağlamak üzere geliştirilen raporlamada karşılaşılan sorunlar ve bunlarla başa çıkmada iyi uygulama örnekleri, denetimde birden fazla kurumlar olması halinde mutabakat sağlama sürecinin nasıl olacağını anlatan bir program),

- Denetimde Danışmanlarla Çalışma Kursu,
- Medyada Mülakat Kursu,
- Medya Ortamını Anlama Kursu,
- Etkiyi Artırıcı Etkinlikler (powerpoint, atölye çalışması düzenleme vb.) Kursu,

• Raporlarda Yer Alan Önerilerin Doğurduğu Mali Etkinin Tanımlanması Kursu

2.2.2.3. Bilgisayar Eğitimleri

NAO kendi çalışanlarına Word, Excel, Powerpoint, Access ve Outlook alanlarında seviyeler halinde bilgisayar eğitimleri vermektedir. Bilişim teknikleri alanındaki kurslarda “Bilgi Teknolojileri Merkezi” tarafından verilmektedir.

2.2.2.4. Gelişim Eğitimleri

A) Gelecek Liderliği İçin Geliştirme Programı (Future Leadership Development Programme): Bu program, aslında ICAEW üyeliğini elde ederek denetçi yardımcılığı aşamasını tamamlayan ve daha sonra uzman denetçi olan çalışanlardan başarılı olanların diğer kamu kuruluşlarına veya özel kesime yönelmeden NAO’da çalışmalarını devam ettirmelerini teşvik edebilmek için geliştirilmiş bir programdır. Programın genel amacı, NAO’da kıdemli yönetici (direktör, başkan yardımcısı vb.) olabilecek kapasiteyi sergileyebilecek çalışanı ortaya çıkarmak ve onları geliştirmektir. Bu programa katılabilme süreci aşağıda ifade edilmiştir:

- Programa başvurmak isteyen adaylar, detaylı bir form doldurarak neden bu program için seçilmeleri gerektiğini ve NAO tarafından geliştirilen Liderlik Model davranışlarını nasıl gösterdiklerini ifade etmektedirler. Yıllık performanslarını değerlendirmekle sorumlu olan yöneticisi de kendi yorumlarını bu forma eklemektedir.
- Çalışanın gelişiminden sorumlu direktörler, bir araya gelip potansiyel aday listesini kısıltmaktadırlar.
- Adaylar, iki psikometrik alıştırmadan geçmekte ve adayların liderlik yapabilme durumları ve liderlik tarzları tespit edilmektedir.
- Adaylar, grup tartışmasına alınmakta, böylece nasıl iletişim kurdukları, görüşlerini nasıl sergiledikleri tespit edilmektedir.
- Adaylar daha sonra, Yönetim Komitesi, Gelişim Direktörleri ve Beceri ve Kariyer Gelişim Ekibi ile liderlik esaslı tartışma yapmaktadırlar.
- Nihai sayı kısıltması toplantısıyla programa davet edilecek çalışanlar tespit edilmektedir.

Gelişim programına katılan uzman denetçiler, iki yıl sürecek gelişim programı süresince NAO’daki denetim faaliyetlerini de yürütmek zorundadırlar. Bu program sayesinde uzman denetçiler, liderlik için gereken

beceriler konusunda kendilerini geliştirmektedirler. Bu programı tamamlayan uzman denetçiler, kurum içi yönetici pozisyonunun açılması halinde, bu programa katılmayan ama ilan edilen kadroya yükselmek isteyen diğer uzman denetçilerle rekabet ederek kariyer ilerlemelerini gerçekleştirebilmektedirler.

B) Potansiyeli Açığa Çıkarma Programı (Unlockingourpotential): Bu program kademeli olarak, NAO'daki tüm insan kaynağına hitap etmektedir. Bu programda çalışanların yönetici koçluğu, kendinin farkında olma, kendini düzenleyebilme, yönlendirici ve teşvik edici yöneticilik ve liderlik gibi alanlarda bilgi ve becerilerini artırmaları hedeflenmektedir. Bu program 4 aşamalıdır:

- **NAO'da yeni işe başlayanlar için Temel Program:** 3 gün devam eden kursta katılımcılara, canlı örnek olaylar sunulmaktadır. Kıdemli yöneticiler ve dışarıdan çağırılan konuşmacıların katkıları çerçevesinde interaktif bir şekilde yeni yönetim teknikleri ve araçları tanıtılmaktadır. Kursun amacı, temel yönetim ilkelerinden olan kendini farketme, kendini düzenleyebilme, liderlik etme ve ilham verme, koçluk yapan yönetici olabilme gibi alanlarda katılımcılara bilgiler ve beceriler kazandırmaktır. Burada davranışsal analiz, etkili ilişkiler kurma bilgileri de verilmektedir.

- **Denetçi ve denk pozisyonundaki çalışanlar (araştırmacı, analist gibi) için Hızlanma Programı:** 3,5 gün süren bu kursta, katılımcılar, bir projenin öngördüğü amaç ve hedefleri yerine getirebilmek için işbirliği yapmaya davet edilmektedir. Katılımcılar, yine bu kursta, “Başarı için birlikte çalışma” ve “Diğerlerini etkileme ve liderlik yapma” üzerine atölye çalışması gerçekleştirmektedirler.

- **Denetim Yöneticileri, idari yöneticiler ve direktörler için Teşhis ve Geliştirme programı:** 5 gün süren bu programda, 360 derece geribildirim, psikometrik testler, koçluk yapma teknikleri ve iş simülasyonları yapılmaktadır. Farklı sektörlerden üst düzey yöneticiler, karşılaştıkları liderlik zorlukları konusunda konuşma yapmaya davet edilmektedirler.

- **Direktörler ve Başkan Yardımcıları için Zorlukla Mücadele Programı:** Bu programda da canlı bir örnek olay ele alınmakta ve 12 katılımcıdan bir dış kuruluşla birlikte çalışarak sorunlarını incelemeleri ve problemlerini çözmeleri ve öğrendiklerini NAO'ya yansıtılmaları beklenilmektedir. Bu program 3 gün sürmektedir. Program süresince organizasyonel gelişmede teşhisin rolü, sağlıklı organizasyon modelleri de ele alınmaktadır.

2.2.3. NAO Eğitimlerinde Değerlendirme

NAO'nun eğitim değerlendirmelerinden elde ettiği sonuçlar, sonraki eğitimlerin şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Yıllık eğitim ve geliştirme raporları ile yıl içinde verilen eğitimlerin kalitesi ve başarı düzeyi gözden geçirilmekte, bu eğitimlerin kurum performansının geliştirilmesine olan etkisi değerlendirilmektedir. NAO'nun eğitimlerinde izlediği değerlendirme metotları aşağıda ifade edilmektedir:

- Eğitim sonrası tepki ölçme testleri,
- Performansları değerlendiren gelişim/denetim yöneticilerinden alınan geribildirimler,
- Eğitimden 3-6 ay sonra çalışanlardan alınan geribildirimler,
- Kurumsal müşterilerden gelen bildirimler,
- Odak gruplarla yapılan çalışma sonuçları

NAO verdiği eğitimlerde, kurumda çalışmaya devam eden çalışan sayısını, performans değerlendirme sonuçlarını ve çalışanların terfi oranlarını **temel değerlendirme göstergeleri** olarak ele almaktadır.

2.3. Görevlendirme Politikası

NAO'da çalışanın bir denetim ekibinde görevlendirilmesi “Görevlendirme Ekibi” tarafından yürütülmektedir. Çalışanların görevlendirilmesinde “havuz” sisteminden yararlanılmaktadır. Bu sistemde hangi çalışanın, hangi zaman aralığında, hangi çalışmayı yaptığı ve ne zaman diğer bir görev için müsait olabileceği, hangi çalışanda hangi bilgi, beceri ve tecrübe düzeyinin olduğu kolaylıkla takip edilebilmektedir. Denetim ekibinin yöneticisi, görevlendirme ekibinden “zamanını, istediği nitelikleri ve beceri düzeyini” ifade ederek denetim çalışması için insan kaynağı talep etmektedir. Görevlendirme ekibi, veritabanlarından yararlanarak istenen şartlarda en uygun insan kaynağını tespit etmektedirler.

2.3.1. NAO Beceri Veritabanı

Görevlendirme Ekibinin yararlandığı veritabanlarından birisi de “NAO Beceri Veritabanı”dır. NAO çalışanı, bu veritabanında beceri düzeylerini güncellemekte, yıllık performanslarını değerlendirmekten sorumlu gelişim yöneticileri de bunları gözden geçirmektedir. Bu veritabanında, insan kaynağının becerileri, nitelikleri ve tecrübesine dair bilgiler yer almaktadır. Ayrıca insan kaynağının gelişim açısından hedeflediği beceriler, denetim

sırasında çalışmak istediği denetlenen kuruluşlar gibi kayıt bilgileri de yer almaktadır.

Veritabanı üç bileşen altında tasarlanmıştır:

A- Çalışanın nitelik ve deneyim profili,

B- Sektör/ Denetlenen Kurum Tecrübesi,

C- Becerileri ve bilgiler

A- *Çalışanın nitelik ve deneyim profilinde* çalışandan aşağıdaki hususlara cevap vermesi beklenir:

- Denetçi Yardımcılığında geçen süre,
- Yeterlilik sonrası mali denetim tecrübesi (yıl olarak),
- Mali denetim ekibinde çalışma süresi,
- Mali denetim ekibinde denetim yöneticisi olarak çalıştığı süre,
- Performans denetim ekibinde çalışma süresi,
- Performans denetim ekibinde denetim yöneticisi olarak çalışılan süre,
- Muhasebecilik Nitelikleri ve üyelik durumları,
- Diğer nitelikler;
 - Master çalışması yaptığı alanlar
 - IT denetimi tecrübesi (sertifika olup olmadığı)
 - Bilinen yabancı diller ve düzeyleri

B- *Sektör / Denetlenen Kurum itibarıyla tecrübe* bölümünde çalışanlardan, listelenen sektör yada denetlenen kurumlarda denetim çalışması yapıp yapılmadığına göre bu sektör ya da denetlenen kurum hakkındaki bilgi düzeylerini ifade etmeleri istenilmektedir.

C- *Çalışanın Becerileri ve Bilgisi* alanında ise çalışanlardan, denetim ve yönetim alanında daha önceden tasnif edilerek listelenmiş beceri ve bilgi unsurları hakkındaki mevcut düzeylerini ifade etmeleri istenilmektedir.

2.3.2. Diğer Kurumdan NAO'ya ve NAO'dan Diğer Kuruma Çalışanların Görevlendirilmesi

NAO üst yönetimi bu tür görevlendirmeleri, çalışanları için önemli bir kariyer gelişim imkanı olarak görmektedir. Bu politikaya ilişkin uygulama,

İnsan Kaynakları Biriminde yer alan “Kurum içine ve Diğer Kuruma Görevlendirme Ekibi-Secondment Team” tarafından koordine edilmektedir. NAO, yaklaşık 20-30 arası çalışanını İngiltere’de, yurt dışında, özel ve kamu kesiminde görevlendirmektedir. Buna karşılık 15-20 arasında diğer kuruluş çalışanları da halihazırda devam eden “karşılıklı çalışan mübadelesi programları” çerçevesinde NAO’da çalıştırılmaktadır. NAO, genelde Yeni Zelanda Sayıştayı (Audit New Zealand) ve Avustralya Sayıştayı (the Australian National Audit Office) ile çalışan mübadelesi yapma eğilimindedir.

NAO’nun bu alanda izlediği politika amaçlarından bazıları aşağıda ifade edilmiştir (NAO, 2005b: 5):

- Uluslararası denetim kuruluşları, özel sektör firmaları, Bölge Denetim Kuruluşları ve Denetim Komisyonu’na çalışmak üzere kendi insan kaynağını göndermekle veya bunlardan NAO’da çalıştırılmak üzere insan kaynağı temin etmekle kurumsal bilgi ve beceri tabanını genişletmek,
- Denetlenen kuruluşlarla, onların yeni geliştirme projelerine yardım sağlayarak iyi ilişkiler kurmak,
- NATO, Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu gibi önemli kuruluşlara çalışanını göndermekle profesyonel bir kuruluş olarak NAO’nun imajını korumak ve geliştirmek,
- Çalışana, bilgisini ve kişisel becerilerini geliştirmek için fırsat sunmak.

NAO’nun bu alanda geliştirdiği bir strateji belgesi de mevcuttur. Bu belgede NAO çalışanının diğer kurumda görevlendirme kriterlerinin şunlar olduğu ifade edilmektedir (NAO, 2005b: 2):

- a) Talep edenin sahip olduğu yüksek potansiyel,
- b) NAO açısından stratejik önemi olan bir kurum olması,
- c) Denetlenen kurumun işini daha iyi anlamak,
- d) Kariyer gelişimini desteklemek

NAO, kendi insan kaynağını 3 ya da 4 yıldan fazla süre için diğer kuruma görevlendirmemektedir. NAO’da, uygun görevlendirme fırsatları Geliştirme Yöneticilerine bildirilmekte, uygun olması durumunda kurum intraneti olan Merlin’de tüm çalışanlara duyurulmaktadır. Bu nedenle çalışanın bu yöndeki talebini daha önceden yıllık performansını değerlendiren Geliştirme Yöneticisine bildirmesi önem taşımaktadır. Özel beceri gerektiren diğer kuruluş talebi olması halinde, kurum içi duyuru yapılmadan görevlen-

dirmeyi koordine eden ekip ya da Geliştirme Yöneticisi tarafından doğrudan ilgili beceriye sahip çalışanla irtibata geçilmektedir. Kurum çalışanlarından yeni görevlendirme fırsatından yararlanmak üzere çok sayıda başvuru olması halinde, bu başvuranlardan, neden seçilmeleri gerektiği ve kendilerinde ve yaptıkları işte ne tür nitelik ve becerileri geliştireceklerini ifade edecekleri bir mektup istenir. Bu durumda nihai seçimi talep eden kurum yapmaktadır.

Seçilen insan kaynağı diğer kuruma gitmeden önce bu görev süresince NAO'nun yapacağı idari uygulamalar konusunda diğer kurum bilgilendirilmektedir. NAO'nun, gönderdiği çalışanına ücret ödemesi durumunda, diğer kuruma bir fatura gönderilmektedir. Öte yandan diğer kurumdaki yönetici, NAO'dan gelen çalışan ile ilgili olarak NAO'nun performans değerlendirme sistemini uygulamaktadır. Böylece NAO'dan geçici olarak ayrılan çalışanla ilgili ara ve yıllık performans değerlendirme raporları NAO'ya gönderilmektedir.

Yine İnsan Kaynakları Birimindeki sorumlu ekip, NAO içi yükselme fırsatları ortaya çıktığında ilgiliye, yükselinecek pozisyonla ilgili iş tanımları ve iş gereksinimleri hakkında bilgi vermekte ve başvuru formu göndermektedir.

NAO'nun diğer kurumdaki çalışanları için 3 ayda bir yayınlanan bir dergisi de mevcuttur. Ayrıca dışarıda görevli insan kaynağı için mali ve performans denetim alanlarında bilgi güncelleme seminerleri de düzenlenmektedir.

2.4. PERFORMANS DEĞERLENDİRME POLİTİKASI

NAO'da yaklaşık 120 Denetim Yöneticisinden 25 kadarı aynı zamanda "Geliştirme Yöneticisi" olup kendisine bağlı 20/30 kadar uzman denetçinin yıllık performans değerlendirmesinden ve aynı zamanda gelişiminden sorumludurlar. Bunlardan, çalışma sürelerinin % 40'ında kendisine bağlı uzman denetçilerin gelişimi ile ilgilenmeleri beklenir. Geri kalan zamanda ise bu yöneticiler de denetim faaliyetlerini "Denetim Yöneticisi" olarak yürütmektedir. Ancak denetimlerde, performans değerlendirmesi yönüyle kendisine bağlı olmayan diğer denetçilerle birlikte çalıştırılmaktadırlar. Amaç, tarafsızlığı muhafaza etmektir. Geliştirme Yöneticisi olabilmek için süreç aşağıda ifade edilmiştir:

- Başvuru üzerine, adayla ilgili "360 derece değerlendirme" yapılarak sonuçlar alınmakta ve sonuçlar üzerine dış danışmanlık firmasından her bir adayla ilgili raporlar düzenlenmektedir.
- Adaylara grup tartışmaları yaptırılmakta ve pozisyonla ilgili istenilen yetkinliklere ilişkin seviye tespiti yapılmaktadır.

- Adaylara bir anket uygulanmaktadır.
- Her bir adayla mülakat yapılmakta ve nihai karar verilmektedir.

2.4.1-Performans Değerlendirme Süreci

Her yılın sonunda geçmiş dönem değerlendirilirken aynı zamanda Geliştirme Yöneticisi ve denetçi arasında *yeni dönem için gelişim hedefleri* tespit edilip üzerinde uzlaşmaktadır. Bu hedeflerle ilgili “Görevlendirme Ekibi” de görevlendirmelerde dikkate almaları için bilgilendirilmektedir. Denetçi bir denetim faaliyetine görevlendirildiğinde de, Denetim Yöneticisi ile görüşerek çalışma süresince hedefler konusunda uzlaşma sağlamaktadır. Her bir görevlendirmenin sonunda denetçi kendi performansı ve ilerlemesi ile ilgili olarak Denetim Yöneticisi ile görüşme yapar. Bu görüşmenin çerçevesini oluşturan hususlar şunlardır:

1. Çalışma süresince ne tür sonuçlar/çıktılar üretildiği,
2. Neyin iyi yapıldığı ve neyin daha iyi yapılmış olabileceği (güçlü yönler ve gelişme sağlanması gereken alanlar)
3. Sergilenen hangi yetkinliğin başarıyı ya da ilerlemeyi sağladığı,
4. Daha iyi bir performans ya da ilerleme için hangi yetkinliklerin daha etkin ve uyumlu bir şekilde sergilenmiş olabileceği,
5. Hangi teknik, yönetim ve iletişim becerilerinin gösterildiği,
6. Becerilerin geliştirilmesi yada deneyimin artırılması için nasıl bir ilerleme yapıldığı,
7. Çalışanın çalışma süresince hangi tür eğitim ya da geliştirme faaliyetlerine katıldığı.

Herbir görevlendirmenin tamamlanması üzerine, Denetim Yöneticisi denetçi hakkında “*Görev Değerlendirme Raporu*” tanzim eder ve elektronik olarak bu raporlar yıllık performans değerlendirmesinde dikkate alması için “Geliştirme Yöneticisine” gönderilir. Bu raporda denetçinin performansı 4 yetkinlik başlığı altında (anlama, iletişim, yönetim ve işi yerine getirmek) değerlendirilir. NAO, her bir yetkinlikle ilgili olarak unvan düzeylerine göre (örneğin denetçi yardımcısı, uzman denetçi ve denetim yöneticisi için) farklı davranış beklenti örnekleri geliştirmiştir.

Yıllık performans değerlendirme görüşmesi, denetçi ve Geliştirme Yöneticisi (idari birimlerde görevli olanlarda birim yöneticisi) ile yapılmaktadır. Bu görüşmede çalışanın güçlü olduğu ve geliştirmeye gereksinim duyduğu alanlar

yukarıda belirtilen yetkinlik çerçevesini oluşturan temel yetkinlikler esas alınarak ifade edilmektedir. Çalışanla ilgili geliştirmeye gereksinim duyulan alanlar aynı zamanda yeni değerlendirme döneminde gelişim hedefleri olmaktadır. Çalışan, görüşmenin ana hususlarını ve performans yönünden güçlü ve geliştirmeye ihtiyaç duyduğu alanları “*Değerlendirme Görüşme Raporuna*” kaydetmektedir. Geliştirme Yöneticisi daha sonra çalışanın performansı hakkında bir değerlendirme notu (A -mükemmel, B-iyi, C-vasat) önermektedir. (C düzeyinin altında bulunan çalışanın performansı yetersiz/düşük performans sayılmaktadır). Geliştirme yöneticisi, bu raporda çalışanın kariyer potansiyeli hakkında da kanaatini ifade etmektedir. “Denetim Yöneticisi”nin altındaki uzman denetçiler için sadece bir düzey değerlendirme yapılmaktadır.

Değerlendirme süreci, geliştirme yöneticilerinin bir araya gelerek ortaya çıkan sonuçları gözden geçirmesiyle devam etmektedir. Bu çalışma ile performans değerlendirmede uygulama birliği sağlanmakta ve NAO’nun stratejik olarak beklediği değerlendirme sonuç beklentisinin resmi ortaya çıkarılmaktadır.

Değerlendirmelerde kurumsal açıdan standart birliğine varmak için, bir Başkan Yardımcısının başkanlığında tüm Geliştirme Direktörlerinin ve İdari Birim Direktörlerinin katıldığı bir gözden geçirme toplantısı düzenlenmektedir. Daha sonra, 2. Başkanın başkanlığında 7 Başkan Yardımcısının katıldığı Yönetim Komite toplantısında benzeri bir gözden geçirme çalışması yapılır ve NAO’nun yıllık insan kaynakları performans değerlendirme sonuçları tartışılır. Tüm bu aşamalardan sonra *Değerlendirme Görüşme Raporu* geribildirim almak üzere çalışana gösterilir.

İnsan Kaynakları Birimi, değerlendirme sonuçlarını muhafaza etmektedir. İtiraz olursa, çalışanın gelişim hedeflerine, görev değerlendirme raporlarına ve değerlendirme görüşme raporuna ulaşılmaktadır. Çalışan, “Görev Değerlendirme Raporları”na karşı itiraz edememekte, sadece yıllık performans değerlendirme sonucuna karşı itiraz edebilmektedir.

2.4.2-Yıllık Performans Değerlendirmesine İtiraz Süreci

- Çalışan, raporlama yapan yöneticiye gerekçeleriyle bir itiraz formu yazısı göndermektedir.
- Raporlama yöneticisi buna kısa bir cevap yazısı hazırlar ve konuyu İnsan Kaynakları Birimi Direktörü ile görüşür ve nihai cevap yazısını itiraz eden çalışana gönderir.

- Eğer çalışan, raporlama yapan yöneticinin kararında mutabık değilse, bu cevabi yazısını, Görev Değerlendirme Raporlarını ve Yıllık Performans Değerlendirme Görüşmesi Raporunu İnsan Kaynakları Birimine göndermekte ve *İtiraz Değerlendirme Panelinde* konunun görüşülmesini talep etmektedir. Bu panele İnsan Kaynakları Birimi Direktörü başkanlık eder ve ayrıca iki direktör daha katılır.

- İtiraz Değerlendirme Panelinin kararı nihaidir.

2.4.3-Düşük Performans Sergileme Durumu

NAO'da çalışanın sorumluluklarını yerine getirmemesi, performans hedeflerine ulaşmada başarısız olması, NAO yetkinliklerinin gerektirdiği davranışları sergilemede başarısız olması gibi durumlarda düşük performans sergilemiş sayılmaktadır. Hangi durumlarda performansın düşük/olumsuz sayılacağına dair örnekler "NAO Personel Rehberi"nde yer almaktadır (NAO, Personnel Manual, Chapter Twenty). Düşük/olumsuz performans sergilenmesi halinde resmi süreç aşağıda ifade edilmiştir:

1- Çalışanın performansından ve gelişiminden sorumlu yönetici, resmi süreci başlattığına dair ilgiliyi bilgilendirmekte ve konuyu İnsan Kaynakları Birimine ilgili belgeleriyile birlikte iletmektedir.

2- İnsan Kaynakları Birimince "Gözden Geçirme Toplantısı" organize edilmektedir ve konu ilgilileriyle birlikte görüşülmektedir.

3- Delillerin, ilgilinin düşük/olumsuz performans sergilediğine karar verilmesi durumunda *birinci yazılı uyarı* kararı alınmakta, ilgiliden belirlenen süre için eylem planı geliştirmesi ve yöneticisiyle mutabakat sağlaması istenilmektedir.

4- Bu süre sonrasında durum yeniden toplantı konusu edilmekte ve sergilenen performansta bir değişiklik olmadığına karar verilmesi halinde *nihai yazılı uyarı* kararı alınmaktadır.

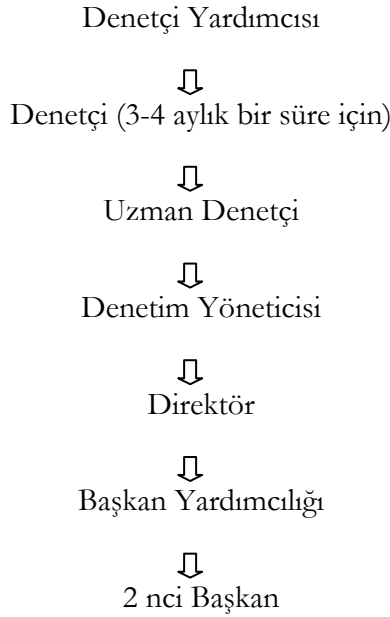
5- Nihai yazılı kararda belirtilen süre zarfında karar gereğini yerine getirmediği sonraki bir toplantıda tespit edilen ilgili hakkında NAO menfaatleri açısından uygun alternatif bir işte görevlendirilme kararı, daha aşağı bir unvan düzeyine getirilme kararı yada işten çıkarma kararı verilebilir.

İlgili birincil yada nihai yazılı uyarıya ya da işten çıkartılma kararına 10 iş günü içerisinde *itiraz* edebilir. Yazılı uyarılara karşı itirazda, itirazı incelemeye yetkili yönetici ilgilinin yazılı başvurusu ve Gözden Geçirme

Toplantı başkanının yazılı cevabını değerlendirip karar vermekte, işten çıkarmaya karşı itirazda, itirazı incelemeye yetkili yönetici ilgili ve Gözden Geçirme Toplantı başkanı ile görüşerek nihai kesin kararı vermektedir.

2.5-YÜKSELME POLİTİKASI

NAO'da bir denetçi yardımcısı, 3 yılın sonunda ICAEW üyeliğini elde ederse, 3-4 ay kadar bir süre için denetçi olmakta, ama bunun sonunda hemen uzman denetçiliğe yükselmektedir. Denetim alanındaki yükselmelerde, şartların uygun olması halinde yükselme seyri aşağıda belirtilmiştir:



Denetim Yöneticiliğine yükselebilmek süreci ilgilinin geliştirme yöneticisi aracılığıyla başvuru yapmasıyla başlamaktadır. İnsan Kaynakları Biriminin hazırlayacağı aday matrisi, İnsan Kaynakları Biriminden sorumlu Başkan Yardımcısının başkanlığında diğer Başkan Yardımcılarından oluşan bir komisyon tarafından sayıca azaltılmaktadır. Burada adayların beceri ve deneyimleri, performanslarını değerlendiren yöneticilerin kanaatleri, performans değerlendirme sonuçları dikkate alınır. Kısaltılmış olan yeni aday listesinde yer alanlara;

- Bir eğitim ekibi tarafından “Hızlandırılmış Geliştirme Programı” uygulanmaktadır.
- Herbir adayla ilgili olarak “180 derece değerlendirme” anket çalışması yapılmaktadır. Burada eşdeğer unvanlı diğer çalışanlardan ve daha alt unvanlı çalışanlardan adayın yöneticilik beceri seviyesini tespit etmeye yönelik değerlendirmeler elde edilmektedir.
- Dış danışmanlık firması her bir aday için “180 derece değerlendirme” sonuçlarına göre bir rapor hazırlamaktadır.
- Bir eğitim şirketi 3 hafta süresince haftada bir gün liderlik ve yönetim üzerine adaylara eğitim vermektedir.
- Değerlendirme merkezinde adaylarla, mülakat, rol canlandırması, bilgi ve doküman önceliklendirilmesi, örnek olay çalışması yapılmakta ve ayrıca adaylara bir matematik testi uygulanmaktadır.
- İnsan Kaynakları Biriminde görevli “Yükselme Ekibi”, tüm sonuçları alarak yeniden bir matris çıkartırlar ve buna göre İnsan Kaynakları Biriminden sorumlu Başkan Yardımcısının başkanlığında direktörlerden oluşan Değerlendirme Komisyonu tarafından Denetim Yöneticiliğine atanacak nihai isimler tespit edilmektedir.

Boşalan bir pozisyona kurum içinden uygun nitelikte bir atamanın yapılamaması halinde, kurum dışından bir çalışanda işe alınabilmektedir.

2.6. Ücret Politikası

NAO’da çalışanlar için pozisyon/unvan düzeyine göre ücret bantları mevcuttur. NAO, dışsal faktörleri de (enflasyon oranları, kamu ve özel kesim ücretleri vb.) dikkate alarak çalışanına vereceği ücreti belirleme yetkisini haizdir. Yıl için geliştirilen ücret bantları sendika ile de görüşülmekte ve daha sonra üst yönetimce onaylanmaktadır. Denetçi yardımcısı, öngörülen ücret bantları içinde her yıl ve sınav aşamaları sonrasında ücret artışı almaktadır. Diğer denetim çalışanlarının unvanlarına ait ücret bantlarının alt ve üst kesimlerinde çalışanı teşvik etmek için çakışmalar olabilmektedir.

Performans değerlendirme sonuçları her yıl ücretlere yansımaktadır. Örneğin 2006-2007 değerlendirme döneminde, Denetim Yöneticisi ve altındaki unvanlarda bulunan çalışandan (A) düzey performans notu alan çalışanın ücretine %6, (B) düzey performans notu alan çalışanın ücretine %4

ve (C) düzey performans notu alan çalışanın ücretine ise %2 lik bir ücret artışı önerilmiştir (NAO, 2006b: Article 5).

2.7. Disiplin Politikası

NAO, tüm çalışanlarının uymasını beklediği mesleki ve etik standartlara ilişkin bir davranış düzenlemesi (Code of Conduct) geliştirmiştir. Kurum çalışanları yıllık olarak –“Menfaat Deklarasyonu ve Mutabakat Beyannamesini” (Statement of Agreement and Declaration of Interests) imzalamak suretiyle, bu düzenlemede öngörülen hususlara bağlı kalacaklarını, NAO’daki işlerinin yada pozisyonunun gereklerine potansiyel olarak zıt düşebilecek şekilde kurum dışında menfaat ilişkileri ya da faaliyetleri olup olmadığını beyan etmektedirler. Bu düzenlemeye aykırı davranmak ise disiplin yaptırımlarını gerektirmektedir. Bu düzenlemede üzerinde durulan hususlar şunlardır:

- Görevin ifası sırasında kamu menfaatinin gözetimi,
- Tarafsızlık,
- Mesleki gelişimin gözetilmesi,
- Bilgi güvenliği,
- Profesyonel davranış sergileme,
- Kurumsal bilgi güvenliği,
- Özel işlerde kamudaki pozisyonun ya da kamu kaynağının kullanılmaması, mesai içerisinde yapılan iş yada görev nedeniyle teklif edilen ödemeler karşısında yapılacaklar,
- Özel sektörde hissedarlık durumları,
- Denetlenen kurumdaki çalışanlar, danışmanlar ve tedarikçilerle ilişkiler, hediye ve menfaat sağlama ile ilgili hususlar,
- Yolsuzlukla karşılaşma halinde yapılacak işler,
- Tutuklama ya da mahkumiyet hallerinin kuruma rapor edilmesi,
- Kamu kaynaklarının etkili ve verimli şekilde kullanımı,
- Çalışan ilişkilerinde ayrımcılık, rahatsızlık verme gibi durumlar
- Çalışan ve diğerlerinin sağlıklarının gözetilmesi

NAO’da tüm çalışanların kurumsal değerlere, davranışla ilgili düzenlemeye ve diğer politikalara, mesleki ve etik standartlara uymaları beklenmektedir. Bunlara uyulmaması halinde izlenecek süreçler, NAO Personel Rehberinde “**Hatalı Davranış**” bölüm başlığı altında ele alınmıştır (NAO, Personnel Manual, Chapter Nineteen). NAO’nun kabul etmediği davranış olarak tanımlanan “*batahı davranış*” la ilgili resmi prosedür kısaca şu şekilde işlemektedir:

1. Gelişimden sorumlu yönetici/direktör (idari çalışanlar için birim yöneticisi), gerekli incelemeleri yaptıktan sonra, ilgili çalışana neden resmi süreci başlattığını açıklamakta ve aynı zamanda konuyu, özetlediği bir belge ile (diğer destekleyici belgelerde dahil) İnsan Kaynakları Birimine iletmektedir.

2. İnsan Kaynakları Birimi, konuyu tartışmak ve en uygun eylem planına karar vermek için “*Gözden Geçirme Toplantısı*” tertip etmektedir.

3. Toplantı sonrasında toplantıya başkanlık eden görevli, hatalı davranışın oluşup oluşmadığına ve şayet hatalı davranış var ise atılacak adımı belirlemektedir. Hatalı davranış üzerine, davranışın ciddiyet düzeyine ve ilgilinin disiplin kayıtları dikkate alınıp aşağıdaki kararlar verilebilmektedir:

- *Birinci yazılı uyarı*: İlgilinin davranışının kabul edilemez olduğu ve davranış değişikliğinin sağlanması gerektiği durumlarda bu karar verilir. Hatalı davranış, özellikle ciddi olmadığı ya da ilgiliye bu konuda daha önce bir kez yazılı uyarı yapılmadığı durumda bu karar verilir.

- *Nihai yazılı uyarı*: Hatalı davranışın çok ciddi, ama işten çıkarılmayı gerektirmediği durumlarda ya da birinci yazılı uyarı üzerine davranışın düzeltilmesi yolunda gelişme sağlanamadığı durumlarda bu karar verilir.

- *İşten çıkarma*: Çok ciddi düzeyde ve çalışanın istihdamını etkileyecek şekilde ağır hatalı bir davranışın oluşması durumunda bu karar verilir. Hangi davranışın bu kategoriye girdiğine ilişkin örnek davranışlar rehberde ilgili bölümde ek halinde ifade edilmiştir.

2.7.1. Disiplin Kararlarına Karşı İtiraz Süreci

Çalışan; birinci yazılı uyarıya, nihai yazılı uyarıya ya da işten çıkarma kararına itiraz edebilmektedir. İtirazı ele alacak yetkili yönetici yazılı uyarılar üzerine itiraz durumunda kararını, itiraz edenin başvuru yazısı ve bu yazıya ekli dokümanlarına ve Gözden Geçirme Toplantı Başkanı’nın bu yazıya karşı cevabına dayandırmaktadır. İşten çıkarmaya ilişkin karara itiraz durumunda

ise yetkili yönetici, itirazı yapan ilgili ve işten çıkarma kararını veren Gözden Geçirme Toplantı Başkanı ile görüşerek itirazı karara bağlar.

2.8. Farklılıkların Yönetimi

NAO, izlediği insan kaynakları yönetim uygulamalarını, çalışanların yaş, cinsiyet, etnik yapı, engellilik vb. durumlarını dikkate alarak analiz etmekte ve tüm farklılık noktalarını “kapsayıcı” ve “yönetebilen” bir kurum rolü sergilemeye çalışmaktadır. NAO, bu alanda yapacağı çalışmalarını bir stratejiye dayandırmaktadır. 2005-2008 yılları için Farklılık Yönlendirme Grubu (Diversity Steering Group) tarafından düzenlenen stratejide, NAO’nun bu alanda politika geliştirme sebepleri olarak şu faktörler ifade edilmektedir (NAO, 2005a: 3):

- Avrupa Birliği’ndeki/İngiltere’deki eşitlikle ilgili mevcut mevzuat,
- Hükümet politikaları,
- İngiltere’deki demografik yapının değişimi,
- Eşitlikle ilgili komisyonların etkisi,
- Denetim ekiplerinin denetim konularına bakışlarına katkı temin etme ihtiyaçları,
- Kamu Hesapları Komitesinin (PAC) hassasiyetleri,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının konuyu stratejik amaç ve hedeflerine taşımaları,
- IIP (Investors in People) standartlarını uygulayan kurum olma anlamında IIP akreditasyonunun bir zorunluluğu olarak,
- NAO’nun bu alandaki itibarına gölge düşürmemek,
- Yeterlilik için gerekli ICAEW üyeliğini alan denetçinin kurumdan bu alandaki bir gerekçeyle ayrılmasına mani olmak,
- “Yönetici” kadrolarının farklılıklara dayalı şekilde doldurulması halinde, bu yöneticilerin, farklılıkları olan insan kaynağını anlayabilmelerinin kurum kültürüne pozitif etki yapacağını düşünmek.

NAO’nun bu alandaki izlediği politikalar, “Farklılıkların Yönetimi” (Diversity Management) ile ilgili raporda şöyle ifade edilmektedir (NAO, 2002: 7):

- Tüm insan kaynağı için fırsat eşitliği ve saygıyı teşvik edecek politika ve uygulamaları gözetmek,
- İnsan kaynakları ile ilgili tüm prosedürleri tarafsız ve objektif bir şekilde izlemek,
- NAO'ya iş için başvuranların tümünün ve mevcut NAO insan kaynağının, adaletsizlikten ya da hukuk dışı ayırimcılıktan uzak şekilde eşit muamele görmesini sağlamak,
- İnsan kaynağının, taciz edilmeyeceğini ya da rahatsızlık görmeyeceğini bildiği güvenli, vakarlı ve saygıya dayalı bir atmosfer içinde çalışmasını sağlamaktır.

Bu politika yaklaşımının gereği olarak İnsan Kaynakları Birimi aşağıdaki görevleri yerine getirmektedir (NAO, 2002: 7):

1. Çalışanları, yaptığı işte ve kendi hak ve sorumlulukları açısından, eşit fırsat ilkesi yönüyle, tamamen bilinçlendirmek,
2. Yönetici pozisyonunda bulunanlara ya da insan kaynakları ile ilgili konularda çalışma yapanlara eğitimler vermek ve rehberlik etmek,
3. Çalışanlarla ilgili tüm süreçleri (işe alma, eğitim, görevlendirme, performans değerlendirme, ücret, yükselme, disiplin vb.) gözden geçirmek ve değerlendirmek,
4. Ayırimcılık ve rahatsızlık verme nedeniyle yapılacak şikayet ve itirazlara yönelik etkili prosedürler geliştirmek,
5. İnsan kaynaklarının kompozisyonunu ve kariyer hareketlerini düzenli olarak izlemek,
6. Operasyonel açıdan sakınca doğurmayan durumlarda esnek çalışma düzenlemeleri yapmak,
7. Bu politika alanındaki kurumsal uygulamaları düzenli olarak izlemek.
8. Kurumsal politikayı tüm çalışanlara, işe başvuranlara, iş ajanslarına ve diğer ilgililere yazılı doküman olarak duyurmak.

NAO bu kapsamda, “Personel Rehberi” nde “eşit fırsatlar politikasına” değinmiştir (NAO, Personnel Manual, Chapter Three). Ayrıca, her bir çalışana “eşit fırsatlar” politikasını anlattığı kitapçığı dağıtmıştır. NAO'nun yıllık olarak yayınladığı Farklılık Yönetimine İlişkin Yıllık Raporu'nda

(Diversity Annual Report), bu alandaki kurum politikalarına ilişkin sergilenen kurumsal performans izlemeye alınmakta ve değerlendirilmektedir (NAO, 2002: 8-15). Ayrıca yine bu raporda yaş grupları, etnik orijin, cinsiyet vb. noktalar dikkate alınarak işe alma, performans değerlendirme, yükselme gibi alanlardaki kurumsal uygulama resmi, istatistiksel olarak ortaya konulmaktadır (NAO, 2002: 18-30).

NAO'da Etnik Azınlık Ağı (Ethnic Minority Network) ile kendisini etnik azınlık olarak gören insan kaynağının görüş ve düşüncelerinin paylaşımı sağlanmaktadır. Kurumda ayrıca "Farklılık Yönlendirme Grubu oluşturularak NAO Yönetim Komitesine bu alanla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu Yönlendirme Grubunun yaş, engellilik, cinsiyet, bölge, cinsel tercihler ve iş-yaşam dengesi gibi hususları kurumsal olarak inceleyen alt grupları mevcut olup, her bir alt grup düzenledikleri raporlarla NAO'nun bu alt pencerelere ilişkin olarak iyi uygulama örneklerine göre performans sergileyip sergilemediğini ifade etmektedir.

NAO ayrıca ırksal eşitlik politikasını konu edinen "İrk Eşitliği ve Eylem Planı" gibi bir plan geliştirip yayınlamaktadır. Bu planda "İrk İlişkileri Yasası 2000" nin kamu kurumlarına yüklediği sorumluluklar ve bu anlamda NAO'nun yaptığı ve yapacağı çalışmalar ifade edilmektedir (NAO, 2004). Engelli çalışanlar açısından eşitlik politikasını esas alan kurumsal rehber (Disability Equality Guide) geliştirilmiştir. Burada NAO'nun engelli çalışanlarla ilgili eşitlik yaklaşımından, engelli çalışanların ve yöneticilerin rol ve sorumluluklarından bahsedilmektedir (NAO, 2003: 2-6).

SONUÇ

Yukarıda ana hatlarıyla ele alınmaya çalışılan İngiltere Sayıştayı insan kaynakları yönetim anlayış ve uygulamaları, bu yönetim anlayışını başarılı bir şekilde geliştirmek isteyen bir idare için önemli ipuçları taşımaktadır.

Bu ipuçlarının başında, insan kaynakları yönetiminin stratejik bir bakışla ele alınması zorunluluğu gelmektedir. Bu bakışın bir gereği olarak, insan kaynağını ilgilendiren hususlarda gerekli iyileştirme, düzeltme ve yol göstericiliğin zamanında yerine getirilmesini sağlamak üzere "farkında olan ve cevap verebilen" bir yönetim yapısı sergilemek temel bir ihtiyaç olmaktadır. Bu yönüyle ele alındığında, insan kaynaklarının yönetilmesi, sadece bir birim ya da üst yönetim tarafından yerine getirilmemeli, aynı zamanda tüm yöneticiler ve çalışanlar da bu yapının işlemlerinden sorumlu hale getirilmelidirler. Yine bu stratejik bakışın bir yansıması olarak, iyi yönetim

çerçevesinde, insan kaynakları politika ve süreç uygulamalarında şeffaflığın gerektirdiği her türlü adımlar atılmalı, insan kaynakları yönetiminin kurumsal gelişimi için diğer kurum ve ülke uygulamaları gözardı edilmemelidir.

Çalışanın, çalışmasının karşılığını göreceği, adil, liyakate önem veren, kayırmalara ödün vermeyen bir yönetim anlayışı, insan kaynağını motive ederek kurum performansını geliştirecektir. Bu nedenle; insan kaynakları yönetim politikalarının ve süreçlerinin şekillendirilmesinde kurumsal yetkinliklerin gözetimi ve değerlendirmelerde esas alınması, sağlıklı ve tarafsız kararlar vererek gerekli bilgi ve becerilerle donanmış insan kaynağının oluşturulmasında önemli rol oynayacaktır. Çalışan performansının geliştirilmesi açısından, bir idarenin kendi insan kaynağını; bilgi, beceri, tecrübe özellikleriyle tanıyabilmesi önem arz etmektedir. Bu bilgi ve becerinin geliştirilmesi açısından insana yatırım yapma ve sürekli gelişim, çağdaş bir idarenin temel prensiplerinden biri olmalıdır. Çalışan performansını etkileyecek diğer bir husus olan insan kaynağındaki farklılık unsurlarının iyi yönetilmesi de, aynı zamanda kurum performansını geliştirecektir.

Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda adımlar atmaya çalıştığımız bir ortamda, kamu idarelerinin ve denetim kurumlarının diğer ülke uygulamalarının farkına varması, bunları mercek altına alması ve ülkemiz sosyo-kültürel dokusuna uygun bir şekilde bunlardan istifade edebilmesi, ülkemizdeki stratejik yönetim çalışmalarının başarıya ulaşmasında önemli rol oynayacaktır. Bu yazıya konu edilen İngiltere Sayıştayı insan kaynakları yönetim anlayışı, stratejik yönetim yapısını oluşturma ve geliştirme yolundaki herhangi bir kamu idaresi ve denetim kurumu için gözönünde bulundurması gereken birçok iyi uygulama örneğini bünyesinde taşımaktadır. Söz konusu iyi uygulama örneklerinin kurumsal bünyeye adaptasyonu ile kurumsal performans yönetimi için gerekli nitelikteki insan kaynakları yönetim yapısının tesisine dair önemli adımlar atılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- NAO (2007a), Human Resources Draft Service Level Agreement For HR Services, January
- NAO (2007b), Resourcing Strategy, London.
<http://www.nao.org.uk/jobs>
- NAO (2007c), Personnel Manual, Chapter Five, Article 5.2.ii, Last Updated 04.01.2007
- NAO (2006), Graduate Recruitment Manual, April
- NAO (2005a), The NAO Diversity Strategy 2005-2008, May
- NAO (2005b), NAO Secondment Strategy 2006-2008
- NAO, Personnel Manual.
- NAO (2002), NAO Diversity Annual Report 2003-2004
- NAO (2006b), 2006-2007 Pay-Award Progress Note 1, Article 5
- NAO (2004), NAO Race Equality Scheme and Action Plan 2005-2008
- NAO (2003), Valuing Individuals - Disability Equality Guide

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Vahide Feyza URHAN*

1. GİRİŞ

Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasını içeren sistem olarak kamu yönetimi, hizmetlerin ülke düzeyinde daha etkili ve daha verimli sağlanabilmesi amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Merkezi yönetim, esas itibarıyla bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan; yerel yönetimler ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, idarenin birbirini tamamlayan iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir.

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, özel gelirleri ve bütçesi olan ve kendine özgü örgüt yapısı ve personeli bulunan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisini oluşturmakta ve sosyolojik etkenlerin yanı sıra, özellikle yerel kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği artırmak amacıyla hemen her toplumda bu yönetimlere yer verilmektedir.

“Sosyal devlet” fikrinin önem kazanması ile merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki görev paylaşımı yeniden düzenlenmiş; merkezi idare tarafından yerine getirilen bazı hizmetler belediyelere devredilmiş ya da belediyelerce yürütülen bazı hizmetler merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Uygulamada yerel yönetimlerin görevlerini istenilen düzeyde ifa edememesi nedeniyle yeniden yapılandırılmaları gereği kaçınılmaz olmuş ve buna yönelik arayışlar, hemen her ülkenin gündeminde önemli bir yer tutmuştur.

Yeniden yapılandırma arayışlarındaki temel güdü, bu kuruluşların çağdaş gelişmeler ışığında günün koşullarına uyarlanması, halkın talep ve

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

beklentilerine duyarlı bir şekilde daha kaliteli, daha hızlı, daha verimli ve etkin hizmet sunmalarının sağlanmasıdır. Bu çerçevede ülkemizde de benzer gerekçelerle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması temel bir ihtiyaç haline gelmiş ve uzun yıllardır sürekli olarak kamu yönetiminde reform çabalarının en önemli unsurlarından birini oluşturmuştur. Bu yöndeki arayışlar giderek güçlenmiş ve son yıllarda yerel yönetimlere ilişkin olarak kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmada öncelikle gerek yerel hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulması, gerekse taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar, Avrupa Birliği üyelik süreci vb. faktörlerden kaynaklanan uluslararası yükümlülüklerimizin yerine getirilmesi amacıyla yapılan idari düzenlemeler ele alınacak; ardından ülkemizdeki yerel yönetimleri yeniden yapılandırma girişimlerinin somut adımları olan 2004 tarihli “Belediye Kanunu” ve “Büyükşehir Belediye Kanunu” başta olmak üzere, yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemelerin ölçek, vesayet, katılımcılık, mali kaynak, yetki ve sorumluluk açısından getirdikleri yenilikler eski düzenlemelerle karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

2. TARİHSEL SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI GİRİŞİMLERİ

Yerel yönetim olgusu, gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamdaki yerel yönetim örgütlenmesinin hayata geçirildiği 18 ve 19. yüzyıllarda başlamış olup ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir (Berk, 2003: 49-50).

Ülkemizde ise Avrupa’nın bizden üstün olduğunun kabulüyle askeri alanda başlayan yenileşme hareketleri, zamanla yönetsel ve toplumsal alana da sirayet etmiştir. En temel yerel yönetim birimi olan köylerin idari bakımdan teşkilatlandırılması, dönemin kendi iç dinamikleri gereğince olmuştur. Belediyecilik anlayışına geçilmesi ise Kırım savaşının başkentte yarattığı hareket ve karmaşıklık bir düzene koyma isteği (Ortaylı, 2007: 306-436) ve de İstanbul’un Avrupa başkentlerine kıyasla kötü durumda olduğu görüşünün yabancı ve azınlık tebaa tarafından dile getirilmesi sonucunda gerçekleşmiştir. 1854 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurularak başına bir Şehremini getirilmiştir. 1857 yılında da azınlıkların yoğunlukta bulunduğu Galata-Beyoğlu’nda “Altıncı Belediye-i Daire” kurulmuştur. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle Fransa modeli esas alınarak il özel idareleri kurulmuştur. Bu nizamname ile Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılarak eyalet sistemi kaldırılmış yerine vilayet düzeni benimsenmiş,

vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanununda il özel idareleriyle ilgili temel hükümlere yer verilmiştir (Tortop vd., 2006: 128).

Cumhuriyet dönemine geldiğimizde ise kent planlaması açısından Başkent Ankara’nın ve Kurtuluş Savaşı sonucunda yakılıp yıkılan Anadolu kentlerinin yeniden imar edilmesi, yeni yönetimin ele alması gereken öncelikli konuydu. 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanununun çıkarılmasıyla köylere tüzel kişilik verilerek köy organları geniş yetkilerle donatılmıştır. Dönemin belediyelerle ilgili ilk yasal düzenlemesi olan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve akabinde çıkarılan birçok kanunla (1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler (İller) Bankası Kuruluş Kanunu, Belediye İstimlak Kanunu) kentsel hizmetler düzenlenmiş, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Ayrıca 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla il özel idareleriyle ilgili hükümler yeniden düzenlenmiştir. 1950’lerde başlayan kentleşme hareketleri, yerleşim alanlarında nüfus yoğunluğuna sebebiyet verince klasik belediyeçilik anlayışının sorunların çözümünde yeterli olmadığı görüşünden hareketle 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile anakentlerde iki kademeli belediyeçilik yapısına geçilmiştir.

1960’lı yıllarda dünyada ve ülke içerisinde yaşanan gelişmeler paralelinde Türkiye’de iktisadi yapıyı geliştirme ve sanayileşmeyi gerçekleştirme düşüncesi devletin hızlı bir yapı değişikliğine girişmesini gerektirmiştir. Sosyalist sistem ve bu sistemin merkezi planlama fikrinin hakimiyetiyle 1960 sonrası dönemde yeniden yapılanma sürecine hız verilmiş bu çalışmaların yürütülmesine katkıda bulunmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (Yayman, 2008: 210). Merkezi idareyle mahalli idareler birbirinin ayrılmaz parçası olarak nitelendirildiğinde, merkezde yapılacak bir düzenlemenin yereli de etkileyeceği sonucuna varılabilir.

Planlı dönemle birlikte idari reform girişimleri adı altında yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler hız kazanmıştır. Bu dönem yerli araştırmacılara yaptırılan proje ve planlarla ayırtedici bir özelliğe sahiptir.

2.1. 1960-1980 Döneminde Yapılan Çalışmalar

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi)’dir. Bu araştırmada, “Merkezi kuruluşlar ile merkezi

hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” sonucuna ulaşılmış; mahalli idarelerin yapısal sorunları ile bu idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin ayrı ayrı irdelenmesi gerektiği hususuna vurgu yapılmıştır.

MEHTAP projesiyle “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyon araştırmasındaki kararlara uygun olarak belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesini öngörmüştür (Ökmen, 1999: 139). Bu teşkilatlanma yapısı içerisinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” yaklaşımının uygulanması önerilmiştir (Keleş, 2000: 414).

Yerel yönetimlerle ilgili ikinci önemli çalışma 29 Mayıs 1971’de Bakanlar Kurulu kararı ile Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini tespit etmekle görevlendirilen Danışma Kurulunca hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporudur. Bu çalışmada 1970 yılına kadar yapılan idari reform çalışmalarında çeşitli kuruluşların bu işi başaracak imkanlara sahip olmadıkları belirtilerek, çalışmaların bütününden sorumlu örgüt bulunmamasının başarıya ulaşmayı engellediği sonucuna varılmıştır (Yayman, 2008: 244).

1978 yılının Ocak ayında “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. 1978 yılında kurulmuş olmasına karşılık, bu Bakanlığın, 1970’li yılların başından beri yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler arayacak bir kuruluşa duyulan ihtiyaçtan doğmuş olduğu görülür (Keleş, 2000: 417; Akın, 1998: 97).

2.2. 1980 Sonrasında Yapılan Çalışmalar

Bu dönemde yapılan en önemli çalışmalardan birisi KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı’nın isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini ve sıkıntılarını ortaya koymak, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu’na bu yönden

uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere, TODAİE 1989’da KAYA Projesine başlamış, 1991’de tamamlayarak yayınlamıştır. Raporda yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar sıralanmış ve daha sonra yapılması gereken değişikliklerle ilgili önlemlere yer verilmiştir (TODAİE, 1991: 3).

KAYA Raporunda, genel nitelikteki önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, temel ilkelere göre görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçeve oluşturmıştır.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK veya TBMM’de değiştirilen adı ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun), 3 Kasım 2003’de kamuoyuna açıklanmıştır. Kamu Reformu Tasarısı, genelde Başbakanlık başta olmak üzere diğer bakanlık, kurum ve kuruluşların hazırladığı kanun tasarıları, özelde ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler ve Kamu Personel Rejimi Kanun tasarılarından oluşmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmak; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmada; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek: kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek (md 1) gibi çerçeve yasa özelliği taşımaktadır (Başbakanlık, 2004). Bu tasarıyla merkezi yönetim artık hizmetlerin görülmesinde ikincil konuma düşmekte, daha çok yerel yönetimlere eşgüdümü sağlayan, hizmetlerin hukuka, ulusal politika ve standartlara uygunluğunu denetleyen bir konuma getirilmektedir (md 6-7).

Kamuoyunda çokça tartışılmış olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu çeşitli kesimlerce farklı yorumlanmıştır. Bu noktada hukuki, akademik, siyasi, bürokratik zeminlerde çok çeşitli görüş ve eleştiriler ortaya çıkmıştır. Örneğin bunlardan biri, “Türkiye’nin böyle bir dönüşümü kaldıracak olgunluğa sahip olmadığı” yönündeki görüştür. Bir diğeri, “Yapılan düzenlemelerin üniter devlet aleyhine hükümler içerdiği” şeklindeki görüştür. Bu tartışma atmosferinde ilgili düzenleme yürürlüğe girememişse de, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik hukuki düzenlemeler uygulamaya konulabilmiştir.

2004 yılı içerisinde “Büyükşehir Belediye Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Belediye Kanunu” TBMM tarafından kabul edilmiştir. “Büyük-

şehir Belediye Kanunu” Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. “İl Özel İdaresi Kanunu” çeşitli maddelerinin tekrar görüşülmesi için TBMM’ye iade edilmiş, yasa TBMM Genel Kurulu’nda yeniden görüşülmüş ve bazı değişiklikler yapılarak 22 Şubat 2005’te TBMM tarafından kabul edilmiştir. 5302 sayılı söz konusu yasa, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı ”Belediye Kanunu”, Anayasa Mahkemesi tarafından şekil bakımından TBMM İç Tüzük hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. İptal kararının doğuracağı yasal boşluğun doldurulması için yasama organına 6 ay süre tanınmıştır. TBMM, 6 aylık süre dolmadan 3 Temmuz 2005 tarihinde Belediye Kanununu yeniden görüşmüş ve kabul etmiştir.

3. YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

3.1. Ölçek Açısından Getirilen Yenilikler

1580 sayılı Kanun yeni belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı öngörürken 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu bu sayıyı 5000’e çıkarmıştır. Bu hükümle nüfusu 2000’in altındaki belediyeler kapatılıyor ve nüfusu 5000’in altında belediye kurulması yasaklanıyor. Bu suretle belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmak istenmektedir. Ayrıca belediyelerin İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine müşterek kararname ile kurulabilmesi hükmü getirilmiştir.

Yeni kurulacak bir belediyenin bir başka belediyenin meskun sahalarına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı hüküm altına alınarak iç içe girmiş, adeta cadde ve sokakların birbirinden ayırdığı belediyelerin varlığına son verilmektedir. Bu uygulama, vatandaşların hizmet talep edeceği belediye veya aksayan hizmetlerin hesabını soracağı yetkilileri doğrudan tanımasına; belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak, koordinasyon içerisinde yürütülmesine imkan sağlayacaktır. Ayrıca, içme ve kullanma suyu havzalarıyla sit ve diğer koruma alanlarında belediye kurulması yasaklanmak suretiyle bu alanların daha etkin bir şekilde korunması amaçlanmaktadır. (Belediye Yasası 4. Madde gerekçesi) Buradan da anlaşılacağı üzere yeni düzenleme ile küçük yerleşim yerleri istenmemekte, aksine büyük yerleşim yerleri özendirilmektedir.

Ülkemizde belediye kurulurken daima nüfus ölçütü esas alınmıştır. Köyler birbirinin merkezine en en çok 5 km. mesafede ise birleşerek belediye oluşturabilirler. Belediye kurulabilmesi için ya köy ihtiyar meclisi kararı ya da o yörede yaşayan seçmenlerin %51’inin mülki idare amirliğine başvurması gerekir (md. 4). Bu sayede dağınık bulunan yerleşimler toparlanacaktır.

Büyükşehirler açısından bakıldığında ise 3030 sayılı Kanun, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, herhangi bir nüfus şartı öngörmemektedir. Ancak 5216 sayılı Kanunla “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülür” hükmü getirilmiştir. Bu hüküm ile artık büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ön koşullar getirilmiş ve siyasi nedenlerle büyükşehir belediyesi kurulması zorlaştırılmıştır.

3.2. Vesayet Açısından Getirilen Yenilikler

Yerel yönetimler mahalli nitelikteki ihtiyaçları yerine getirmek amacıyla oluşturulmuş özerk kuruluşlardır. Yerel yönetimler için idari ve mali özerklikten bahsedilir. Hem 5393 sayılı Kanun hem de 5216 sayılı Kanunda idari ve mali özerklik ilk olarak yasal hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin karar alma konusunda özerklikleri kesindir; ancak uygulamada tam özerklikten bahsedilemez. Çünkü alınan kararların bazıları mülki onay gerektirir. Bir diğer özerklik de mali özerkliktir. Ancak uygulamada mali açıdan da özerk değildir. Yerel yönetimler bütçelerini kendileri yapmalarına karşın, bütçenin kesinleşmesi için mülki idare amirinin onayı şarttır.

Dünyanın çoğu ülkesinde Merkezi İdarenin Yerel yönetimler üzerinde denetleme yetkisi vardır. Bu yetkiye en genel tanımıyla idari vesayet yetkisi denir. Kapsamı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ülkemizde merkezi idare, mahalli idarelerin kararlarını onaylamak, ertelemek ya da veto etme hakkına sahiptir.

1982 Anayasasının 127. maddesinde idari vesayetin kapsamı düzenlenmiştir. Buna göre: “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Kural olarak, belediye meclisi kararları üzerinde idari vesayet yoktur. 5272 sayılı Kanun, belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış bulunan onay sistemine son vererek yeni bir yöntem benimsemiş, 5393 sayılı Kanun da bu yöntemi devam ettirmiştir (Odyakmaz vd., 2006: 628).

5393 sayılı Kanun, mülki idare amirinin idari yargıya başvuru süresi olan 10 günlük süreyi kaldırmıştır. Ayrıca, belediye meclis kararlarının onay için mülki idare amirine gönderilmesi hükmünü de kaldırmıştır. Artık mülki idare amirleri alınan kararların gönderildiği, kesinleşen meclis kararlarının yedi gün içerisinde halka duyurulduğu bilgi verme makamına dönüşmüştür (Tortop vd., 2006: 161). Bu Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde çok etkili ve önemli bir uygulamadır. Çünkü Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)’nın öngördüğü yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkelerinin bir gereği olarak atanmışlar, seçilmişler karşısında geri plana çekilmiştir.

5216 sayılı Kanunda bütçe de dahil olmak üzere, büyükşehir belediye- si işlemlerinin vali tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiştir. 3030 sayılı Kanunun 73. maddesinde büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı ilgililere valiye müracaatla itiraz hakkı tanınmış ve valinin bu konuda vereceği karar kesin olarak kabul edilmişti. 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı ilgililerin valiye itiraz yetkisini öngörmeyerek, valinin, büyükşehir belediyesi karar organlarının işlemleri üzerindeki denetim yetkisini hukukilik denetimi ile sınırlandırmakta; büyükşehir belediyelerinin seçimle gelen karar ve yürütme organlarının görevlerine ancak yargı kararıyla son verileceğini hükme bağlamaktadır (Torlak ve Sezer, 2005: 103).

İlave olarak yeni Kanun, 1580 sayılı Kanunun aksine, yazışmaların mülki idare amirleri aracılığıyla değil, doğrudan belediyeler tarafından yürütülmesini öngörmüştür. Böylece 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleri üzerindeki idari vesayetin hafifletildiği ifade edilebilir.

3.3. Katılımcılık Açısından Getirilen Yenilikler

Demokrasinin tam anlamıyla sağlanabilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yararına harekete geçirilmesi ile mümkündür. Mahalli idareler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanırlar (Tortop vd., 2006: 65). Mahalli idareler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre

çok daha fazla imkan ve yeteneklere sahiptir ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmektedir.

Katılma ilişkin yeniliklerle ilgili düzenlemelerin başında, belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararlarının uygun yollarla halka duyurulması ve de belediyenin desteği ile toplanacak kent konseylerinin sayesinde herkesin görüşünü açıklama imkanı bulduğu platform oluşturulacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır.

1580 sayılı yasada yer alan “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir” tanımı 5393 sayılı yeni kanunda “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” olarak değiştirilerek nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil ikamet edilen yer hemşehri tanımı için temel kriter olarak belirlenmiştir (Öner, 2005: 70). Yapılan yeni düzenlemeyle hemşehrilerin belediye kararlarına katılmaları ve hizmetlerden yararlanmalarına ilişkin yeni esaslar benimsenmiştir.

Meclisin çalışma dönemi, süresi ve toplantı yerlerine ilişkin değişiklikler de yapılmıştır. 1580 sayılı kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sistemi yerine, meclisin her ayın ilk haftası olağan olarak toplanması öngörülmektedir. Belediye meclisinin toplantı ve kararlarının aleni olduğu, kararların halka duyurulacağı öngörülmüştür. Yönetimde açıklık ilkesinin bir gereği olarak 1580 sayılı Kanunda var olan "Gizli toplantı" kavramı yerine, "Kapalı toplantı" kavramı getirilerek bu toplantıların başkanın veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine, toplantıya katılanların üçte iki çoğunluğunun kararıyla yapılabileceği öngörülmektedir (Belediye yasası 20. madde gerekçesi).

Ayrıca, nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu sayesinde belediyelerde oto kontrol sistemi oluşturulmak istenmiştir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru aracılığıyla denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir.

Belediye yasasının 21. maddesinde “Gündem” başlığı altında getirilen “belediye meclis gündeminin, belediye başkanı tarafından belirlenmesi ve meclis üyelerine en az üç gün önceden bildirilmesi ve halka da çeşitli yollarla durulması” hükmü ile meclis üyelerinin ve halkın görüşmelere hazırlıklı olarak katılmalarına imkan verilmektedir. Ayrıca belediye meclis üyelerinin de gündemin belirlenmesi konusunda söz sahibi olmaları sağlanarak katılımcı bir yöntem öngörülmekte ve başkan dışındaki üyelere de halkın dilek ve şikayetlerini meclis gündemine getirme imkanı tanınmaktadır.

Belediye mevzuatımıza yeni giren düzenleme neticesinde, yerel hizmetlere halkın katılımını sağlama adına ihtisas komisyonlarının oluşumunda uzman kişilerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımının yolları açılmıştır. Stratejik plan hazırlanması sürecinde; varsa üniversiteler, meslek odaları, ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasına yer verilerek yerel katılıma ilişkin önemli bir yenilik getirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye yönetiminin, kentin sosyal sermayesi-insan kaynağından yararlanabilmesi için (Toprak, 2006: 119) Kent Konseyi hakkında şu düzenlemeyi içermektedir: Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir (madde 76).

Büyükşehir belediye meclisi de diğer belediyelerde olduğu gibi, her ay toplanmaktadır. Toplantının yeri ve zamanı mutlak usullerle belde halkına duyurulmalıdır. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur (md. 15). Belediyeler gerekli gördükleri konularda komisyon kurabilirler.

İhtisas komisyonlarının oluşturulması klasik belediyelerde nüfus kriterine bağlıken, büyükşehir belediyeleri için zorunlu tutulmuştur.

3.4. Mali Kaynak Açısından Getirilen Yenilikler

Merkezi idare, ülkenin genel nitelikteki ihtiyaçlarını düzenlemekte olup, bunlar da genel kamu hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Bir ülkenin hukuk düzeninin, siyasal yapısının tanıdığı ve sınırlandırdığı alan içinde Yerel Yönetimlere tanınmış olan yöresel kamu hizmetleri de vardır. Bir kısım ortak ihtiyaçların temini görevi Yerel Yönetimlere verildiğine göre, bu görevin yerine getirilebilmesine imkan verecek gelir kaynaklarının da onlara sağlanması gereklidir (Bülbül, 2006: 21).

Yasalarda yerel yönetimlere fazla görev ve hizmet yüklenirken aynı derecede kaynak tahsis edilmemiş olması kaynakların ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını engellemekte ve de hizmetlerin etkin olarak ifa edilmesini zorlaştırmaktadır. Belediyelerin gelirlerini birkaç kategori altında toplanabilir. Bunlar; öz kaynaklar (vergiler, harçlar, katılma payları); devlet gelirlerinden alınan paylar, devlet yardımı, diğer gelir ve borçlanmadır.

Belediyelerin genel bütçe gelirleri tahsilat toplamı üzerinden aldıkları %9,25 oranındaki pay ile emlak vergisi gelirleri belediyenin en önemli gelir kaynağıdır. Devlet gelirlerindeki her yıl önemli ölçülerdeki artış belediye idarelerine de yansıtacağı için belediyelere verilecek payın miktarı da mutlak rakamlarla artmıştır (Odyakmaz vd., 2006: 640).

5272 (2004 yılında çıkartılıp altı ay yürürlükte kalan kanun) sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce uygulamalarda belediyeler tarafından tahsil edilen emlak vergisinin % 15’i özel idare payı olarak ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediyesi varsa emlak vergisi gelirlerinin % 50’si büyükşehir payı olarak ayrılmaktaydı. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde büyük şehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra belediyeye kalan tutardan % 15 il özel idaresi payı ayırıp daha sonra % 20 büyükşehir belediyelerine pay verilmiştir. 2004 tarihinden itibaren emlak vergisinden belediyelere ve il özel idarelerine pay verme usulü kaldırılmıştır (Bülbül, 2006: 179).

15 Temmuz 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılacak kaynakları düzenlemiştir. Büyükşehir belediyesinin kurulu bulunduğu ildeki toplam vergi hasılatının % 4,1’i büyükşehir belediyelerine gelmekteyken, bu

Kanun büyükşehir belediyesinin gelirlerini artırmakta, bunu % 5'e çıkarmaktadır. Aynı şekilde, bu % 5'in dağılımına ilişkin olarak, büyükşehir belediyeleri arasındaki adaletsizliği giderici düzenleme yapılmıştır. Daha önceki uygulamada o ilde toplanan vergilerin % 40'ı doğrudan o büyükşehir belediyesine, % 60'ı havuza gitmekteyken, yeni düzenlemeyle bu oranlar % 75 ve % 25 olarak tanzim edilmiştir. Yani, büyükşehir belediyesinin kurulu bulunduğu ildeki toplanan vergi hasılatının % 75'i doğrudan doğruya o il büyükşehir belediyesine, % 25'i havuza gidecektir. Ayrıca Genel bütçe gelirlerinden il özel idarelerine ayrılan yüzde 1,15'lik payın yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına, yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre, belediye paylarının yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılacaktır.

3.5. Yetki ve Sorumluluk Açısından Getirilen Yenilikler

Belediyeler, şehir halkının yerel nitelikli, ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişilikleridir. Yerel düzeydeki hizmetler en etkili, en rasyonel ve de en hızlı şekilde yereldeki yönetim tarafından görülebilir. Bu nedendir ki “hizmette halka yakınlık” anlamındaki “*Subsidiarity*” ilkesi, AYYÖŞ’ün kabul edilmesiyle mevzuatımıza da yerleşmiştir. Böylece mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir.

Belediyelerin görev ve yetkileri 5393 sayılı yasa ile tek tek sayılmış, hizmet alanları ve görev grupları da ayrıntılı olarak belirtilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da bu nitelikte düzenlemelere yer verilmiştir. Bu Kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevi ayrıntılı olarak belirlenmiş ve Belediye Kanunu’nda belediyelere verilen görevlerin neredeyse tamamı büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir kapsamında olmayan belediyeler temel olarak 5393 sayılı Kanuna tabi olarak görev yapmakta; 16 Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise hem 5216 sayılı Kanun hem de 5393 sayılı kanuna göre görev ifa etmektedirler (Kaya, 2008).

Yeni kanunlarla AYYÖŞ’ün öngördüğü yerel yönetim anlayışına uygun olarak yeni yetki ve yükümlülükler de getirilmiştir. Bunlar:

- Kent Bilgi Sistemi ve Coğrafi Bilgi Sisteminin oluşturulması,

- Şehir içi Trafikinin düzenlenmesi,
- Büyükşehir Belediyesi ile nüfusu 50.000’i geçen belediyelerin kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açması,
- Gıda bankacılığının kurulması,
- Gerekğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verilmesi ve gerekli desteğin sağlanması, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlenmesi, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verilebilmesi,
- Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.
- Okul öncesi eğitim kurumları açabilir (Anayasaya aykırı olduğu için iptal edilmiştir).
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası belediyenin mali durumu ve ivediliğine bağlı olarak belirlenir.
- Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.
- Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.
- Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri yerine getirirken faydalanacakları ayrıcalıklar ayrıntılı olarak sayılmıştır:

- İşyerlerinin ruhsatlandırılmasındaki yetki alanının genişletilmesi,
- Şehir içi trafikte tek yetkili olması
- Turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilmesi veya yaptırabilmesi, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilmesi; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere

İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilmesi,

- Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılması. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacak olması.

5216 sayılı kanunla; büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Yeni görev ve yetkileri:

- Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon yapmak, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,

- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak,

- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak,

- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak.

Ayrıca,

- Büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Böylece büyükşehir dahilinde imar bütünlüğünün sağlanması amaçlanmıştır.

- Büyükşehir belediye başkanlarına nüfusa göre 5 ila 10 arasında danışman görevlendirme imkanı getirilmiştir. Böylece başkanların nitelikli bir karargah oluşturmaya zemin hazırlanmıştır.

- Büyükşehir belediyesinin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketlere, büyükşehir belediyesinin kendisine ait büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletmesini ihale mevzuatına tabi olmadan devretme imkanı sağlanmıştır.

- Büyükşehir dahilindeki belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar almasına imkan tanınmıştır.

■ Büyükşehirlerde nüfusa göre belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler büyükşehire dahil edilmiş bu yarıçap dahilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. 5390 sayılı ayrı bir kanunla mücavir alana dahil olan orman köylerinde yaşayan nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi gelirleri paylarının büyükşehirlerle aktarılmasına imkan verilmiştir.

4. SONUÇ

Yerel yönetimlerde reformun gerekliliği bugüne kadar çok farklı ölçekler temel alınarak tartışılmıştır. Bu tartışmalar doğrultusunda ‘reform’ olarak nitelendirilen çalışmalar yapılmıştır. Fakat yerel yönetimlerle ilişkili yapılması planlanan düzenlemeler çeşitli nedenlerle (siyasi kaygılar, ekonomik yetersizlikler, yöneticilerin tutumu, sorun alanlarına yönelik çözüm önerilerinin zayıf olması vb.) uygulama alanı bulmaya muktedir olamamıştır.

Ancak son yıllarda, başta AB müktesebatına uyum sağlama çabaları olmak üzere çeşitli etkenlerle hız kazanan reform süreci, birtakım önemli yasal düzenlemelerle somutlaştırılmıştır. Bu düzenlemelerden 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’ndan yerel yöneticilerin ve toplumun beklentileri çok fazladır. Bu beklentilerin başında ise yerel yöneticilerin sıklıkla dile getirdikleri mali kaynakların arttırılması hususu yer almaktadır.

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir. Genel eğilim, yerel yönetimlerin kendi öz sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönündedir. Gerek 1961 Anayasası’nda gerekse 1982 Anayasası’nda “Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır” hükmünün yer almasına rağmen günümüze dek alınan mesafe, istenilenin gerçekleştirilemediği ya da gereğince yerine getirilemediği sonucunu doğurmaktadır.

Türkiye’nin idari ve mali sistem bakımından geleneksel merkeziyetçi sisteme sahip olması, yetkilerin büyük oranda merkezde toplanmasında kendini göstermektedir. Merkezi idare, mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Siyasetin finansmanı konusu da tam olarak burada kendini göstermektedir. Bu durum ülkemizde özellikle de modern yerel yönetim anlayışının gelişmesi açısından sakıncalı sonuçlar doğuracağından, bu konunun çözüme kavuşturulması

önem arz etmektedir. Yapılanma sürecinde 2004 yılı itibariyle ele alınan yerel yönetim gelirlerine ilişkin düzenlemelerinden sadece “Pay Kanunu” 2008 yılı itibariyle çıkartılabılmıştır. İlave olarak yerel yönetimlere ilişkin mali düzenlemeler, çeşitli yasalarda dağınık olarak yer almaktadır. Bunların tümünün bir yasada toparlanması daha yararlı olacaktır.

Merkeziyetçiliğin diğer görünümü ise idari vesayet kapsamında zuhur etmektedir. Yerel yönetimlerin denetlenmesi elbette gereklidir. Fakat önemli olan bu denetimin kapsamı ve yöntemidir. Türkiye’de idari vesayet yetkisi çok geniştir. Yerel Yönetimler değişen koşul ve hizmet önceliklerine ayak uydurabilmek için daha fazla yetkiye sahip olmalıdır. Bu açıdan, idari vesayet kapsamının daraltılması; vesayet yetkisinin konusu, içeriği ve biçiminin yasalarla kesin olarak belirtilmesi bu yetkinin keyfiliğe dönüşmesini engelleyebilir. Ayrıca “siyasi olgunluğa” sahip olmamakla itham edilen yerel yönetim başkan ve organlarının söz konusu hizmetlerle ilgili çeşitli eğitim süreçlerinden geçirilmesi ve de yerel halka bu organları denetleme bilincinin kazandırılması, gerekli yetkinliğe sahip olmalarında yardımcı olunabilir.

Türkiye’nin 1998 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 4. paragrafının kabulüyle idari vesayet alanı biraz da olsa daraltılmıştır. Kabul edilen anlaşma maddesi hem 5393 sayılı Belediye Kanununda hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda yerini almıştır.

Türkiye’de yeni belediyelerin ya da büyükşehir belediyelerinin kurulması özellikle seçim öncesi partilere önemli oy kaynağı olması bakımından siyasal amaçlı olarak çok sık kullanılabilmektedir. Buna mukabil bir yerleşim biriminde temel kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için belirli bir nüfus yoğunluğu şarttır. Belediye Kanunu ile getirilen nüfus ölçeği 22 Mart 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” çıkmasıyla hayata geçirilme fırsatı bulacaktır. Yerel yönetimler de öngörülen nüfus ölçeğinin büyütülmesi, hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlayacak ayrıca dağınık yerleşmelerin toparlanması sayesinde kaynak israfının önlenmesine katkı sağlayacaktır.

Siyasal katılmanın belli bir biçimi ve düzeyi yoktur. Anayasal bir hak olarak yurttaşlara verilen yerel seçimlerde oy kullanmak, yerel meclislerde alınan kararlara katılmak, yapılan icraatları izlemek, denetlemek, gerektiğinde

dilekçe hakkını kullanmak gibi uygulamalar da siyasal katılmayı ifade eder. Bu konuda yapılan çalışmalarda meclis toplantıları açısından getirilen gündem maddesini belirleme zorunluluğu ve gündemin bir ay önceden ilan edilmesi, yerel meclislerde alınan kararların askıya asılması, ayrıca toplantıların halka açık olması gibi düzenlemeler, “*katılmalı yönetim*” anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığını göstermektedir. Yasalarda ilk kez kent konseylerinin düzenlenmesi, ihtisas komisyonlarının oluşturulması, stratejik plan hazırlanması yapılacak düzenlemeler de o yöre de söz sahibi olan sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının, kanaat önderlerinin, üniversitelerin görüşlerinin dikkate alınması her düzeyde halkın önerilerinden istifade edilmek istendiğini ortaya koymaktadır. Uygulamaya baktığımızda halk katılımı henüz istenilen düzeyde değildir. Nitekim kararın alınması sürecinden çok uygulanması sürecinde akla gelen halkın bir anda katılımcı kültürü içselleştirmesi, gerekli bilinçlendirme çalışmaları yapılmaksızın çok da mümkün görünmemektedir.

Yapılan düzenlemeler yenilik olarak nitelendirilen hükümler getirmiştir; ancak mahalli idare olarak belediyeleri esas almıştır. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu mevcudiyetini hala korumaktadır. Çıkarıldığı dönemde çok büyük yenilikler getirmiş olsa da aradan geçen süre zarfında değişen koşulların gerisinde kalmıştır. Bu sebeple köylerle ilgili bir düzenlemenin de daha fazla geciktirilmeden çıkarılması gereklidir.

Getirilen düzenlemeler dünyadaki çağdaş, modern yerel yönetimler anlayışına Türkiye’nin de katılmak istemesi açısından önemli adımlardır. Ülkemizde anlaşıldığının aksine “reform” kelimesi bir süreci ifade etmektedir. Yönetimin yeniden yapılandırılması birkaç düzenlemeyle bir anda olabilecek bir husus değildir. Özellikle Türkiye’de reformların “*bitmeyen senfoni*” (Yalçındağ, 1993: 69) olarak algılandığı düşünüldüğünde, yapılan düzenlemelerin başarı düzeyi halkın devamlı surette bilgilendirilmesi, yasal hükümlerin gereğince uygulanması, toplumsal konjonktüre ve ihtiyaçlara göre devamlı dinamik tutulması nispetinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Cengiz (1998), “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 419
- Başbakanlık (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” <http://www.basbakanlik.gov.tr> (Nisan, 2008)
- BERK, Ahmet (2003), “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49
- BÜLBÜL, Duran (2006), *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara
- KAYA, Erol (2008), *Türkiye’de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu* (5), www.erolkaya.org (Nisan)
- KELEŞ, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul
- ODYAKMAZ, Zehra; Ümit KAYMAK; İsmail ERCAN (2006), *Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, İkinci Sayfa Yayınları*
- ORTAYLI, İlber (2007), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara
- ÖKMEN, Mustafa (1999), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 422
- ÖNER, Şerif (2005), “Katılımcı Demokrasi açısından Belediye Kanunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform içinde* (Der.: H. Özgür, M. Kösecik), Nobel Yayınları.
- TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara
- TOPRAK, Zerrin (2006), *Yerel Yönetimler*, 6. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- TORLAK, S. Evinç; Yasin SEZER (2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform içinde* (Der.: H. Özgür, M. Kösecik), Nobel Yayınları
- TORTOP, Nuri; Burhan AYKAÇ; Hüseyin YAYMAN; M. Akif ÖZER (2006), “Mahalli İdareler” 1. Basım, Nobel Yayınları, Ankara
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1993), “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı:1
- YAYMAN, Hüseyin (2008), *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE YEREL YÖNETİMLER

Dr. Ufuk AYHAN*

I. GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri, çoğulcu demokrasiye dayalı, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Yönetim sistemi üç kademeli bir yapı çerçevesinde şekillenen bu ülkede federal devlet ilk düzey yönetim birimini, eyaletler ise ikinci düzey yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Eyaletlerin alt düzey yönetim birimleri olan yerel yönetimler ise, sayıları, nitelikleri ve yapıları itibarıyla çok zengin bir çeşitliliğe sahiptirler.

Amerika Birleşik Devletleri'nin federal yapısının belirleyici özelliğini, “adem-i merkeziyet” anlayışının bütün yönetim mekanizmalarına hakim kılınması oluşturmaktadır. Bu anlayışın bir gereği olarak, görevleri, mali kaynakları ve sorumlulukları Anayasada tanımlanmış olsa da, ikinci düzey yönetim kademeleri olan eyaletler işlerinde tümüyle serbesttirler. Üçüncü düzey yönetim kademesini oluşturan yerel yönetimler de yine aynı şekilde güçlü adem-i merkeziyet anlayışının etkisi ile şekillenmişlerdir.

ABD mahalli üniteleri, idari düzen açısından, esas itibarıyla yerel kendi kendini yönetim ilkesinin bir sonucu olan demokratik ademi merkeziyet ilkesine göre kurulmuşlardır. Böylece Amerikan yerel yönetim sistemi, tek merkezli bir niteliğe sahip olmaktan son derece uzaktır. Ülkemiz de dahil olmak üzere bir çok ülkede yerel yönetimlerden söz edildiğinde, yerel yönetim birimlerinin türleri, organları, görevleri, personeli ve mali yapısı gibi konularda bir model oluşturulabilirken, Amerikan yerel yönetim kuruluşları için aynı şeyi yapmak son derece güçtür (Türker, 1999: 595). Bu konuda Lennox L. Moak'ın “ABD'deki yerel yönetimler konusunda yapılacak araştırmalarda, bu idareleri nitelemek için kullanılan deyimlerin karışıklığı içinde kaybolmak tehlikesini göze almak gerekir” (Moak, 1977: 17) şeklindeki tespiti de, ABD'deki yerel yönetimler hakkında yapılacak çalışmaların ve sisteme ilişkin kavramsal bir çerçeve oluşturulmasının güçlüklerini ortaya koymaktadır.

* Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Meslek Etiği ve Mesleki İngilizce Ders Görevlisi.

ABD'nin oluşumunda son 500 yıllık süreç içerisinde çok farklı etnik grup, din ve mezheplerden gelen göçmenlerin etkili olması ve bireysel özgürlüklere kıskançlık derecesinde sahip çıkılması, tek bir üniter devlet yapısının ortaya çıkmasını engellemiştir. Belki de diğer ülkelerde olduğu gibi tek düze bir yerel yönetim modelinin Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya konulamasının temel nedenlerinden birisini de, bu özelliği oluşturmaktadır (Şahin, 1999: 121). Ayrıca, ABD yönetim sisteminde yerel yönetimler arasında bir kademelendirmenin söz konusu olmadığı da unutulmamalıdır. Bunun yanında yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe, idari ve mali otonomiye, seçimle iş başına gelen karar ve yürütme organlarına sahip olması, ortak özellikleri olarak sayılabilir.

Bu çalışmada, vatandaşa en yakın yönetsel kademe olması nedeniyle demokratik yönetimin en önemli unsurlarından olan yerel yönetimlerin A.B.D. yönetim sistemindeki yeri, siyasal ve tarihsel olarak ortaya çıkışları, türleri, yapıları, kaynakları, yetki ve görevleri, federal ve federe devletle ilişkileri incelenmeye çalışılmıştır. Birbirinden çok farklı nitelikleri nedeniyle, ABD'nin yerel yönetim sistemini ülkemiz ile kıyaslamalı bir şekilde ele alıp incelemekte önemli güçlükler söz konusu ise de, ülkemizde sürekli geliştirilmeye çalışılan yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması çabalarında, diğer ülke örnekleri gibi ABD'nin yerel yönetim sisteminin bilinmesinin, daha zengin bir bakış açısı kazandıracığı düşünülmektedir.

II- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHÇESİ VE SİYASAL TEMELLERİ

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimlerin kökenleri 18. yüzyıla kadar inmektedir. Amerikan eyaletleri bağımsızlıktan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden merkezi hükümete yetki bırakma açısından kıskanç davranmışlar, federal bir devlet kurma düşüncesini de, ancak halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerine bırakılması şartıyla hayata geçirmişlerdir (Şahin, 1999: 21).

İngiliz Turgot ve Bentham 18-19. yüzyılda yerel yönetimler konusunda ortaya çıkmış iki büyük düşünürdür. Turgot, yerel yönetim reformu düşüncesini ortaya atarak bütün İngiliz Krallığını belediye ve köylere ayırmayı savunmuştur. Özellikle Turgot'un görüşleri Amerika ve Avrupa'da geniş uygulama alanları bulmuştur. Ardından Bentham ve onun takipçileri sayesinde 19. yüzyılın başlarında "local government" terimi ekseninde yerel yönetimler doğmaya başlamıştır (Görmez, 1997: 29-30). İngiliz-Amerikan geleneği Amerika Birleşik Devletlerindeki mahalli idarelerin ortaya çıkışında etkili olmuştur.

20. yüzyıla doğru yerel yönetimler temel yönetim birimleri arasına girmiş, hatta belediyeler “devletin bir parçası değil, sivil toplumun bir parçası olarak” algılanmaya başlanmıştır. Fransız düşünürü Tocqueville “bir ulusun bağımsız bir hükümet kurabileceğini, ancak belediye kuruluşlarına sahip olmadan bağımsızlık heyecanına sahip olamayacağını” söylemiştir.

Amerika’daki yerel yönetimler aşağıdan yukarıya doğru devlet yapısı içerisinde yer almıştır. Kuruluşlarında egemenliklerinin bir kısmını merkezi yönetimlere devretmesine rağmen, sadece yerel yönetimi ilgilendiren noktalarda devletin hiç bir işe karışmasını kabul etmemiştir (Görmez, 1997: 31-34). Artık 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında her biri itfaiye, kanalizasyon, su v.b. birçok hizmeti sağlamak için vergi toplama yetkisine sahip olan özerk mahalli idare yönetimleri ortaya çıkmıştır (Nadaroğlu, 1998: 126).

Bu arada Amerika Birleşik Devletlerinde özerk belediyecilik hareketi 1875 Missouri Anayasası ile yasallaşarak daha sonra California, Washington ve Minnesota başta olmak üzere pek çok eyalette kabul görmüştür. Kısaca “home-rule” olarak nitelenen bu sistem, belediyelerin yerel ihtiyaçların karşılanmasında kendi kendini yönetme hakkı olarak ortaya çıkmış ve Amerikan eyaletlerinde kanunla tanınan ve Anayasa ile tanınan olmak üzere bu hak iki düzeyde ele alınmıştır. Yerel yönetim anlayışı ise ekonomik, sosyal ve politik süreçlere katılım olarak kendisini göstermiştir (Görmez, 1997: 35-37).

Amerika Birleşik Devletleri’nde özerk belediyecilik (municipal home rule) akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine üye devletlerin (state) ya da eyaletlerin karışmasına izin vermez ve kamusal ve toplumsal hizmetlerle kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür. Bu ilke “hükümetin halka olabildiği ölçüde yakın olması ve her yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri kendisinin görmesi” şeklinde tanımlanabilir (Keleş, 1994: 33-34). Bir başka tanıma göre ise özerk belediyecilik; “kesin karar alma yetkisi, merkezi idarenin yersiz etkilerinden arındırılmış olma ve parasal açıdan bağımsız olma” (Tortop, 1991: 22-24) anlamına gelmektedir.

III- GÜNÜMÜZ ABD YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

ABD yerel yönetimlerinin kendine özgü birtakım özellikleri vardır. Bunların başında, yerel yönetim birimlerinin çeşitli üye devletlerde değişik fonksiyonlara, hatta bazen değişik isimlere sahip olmaları gelir (Nadaroğlu, 1998: 126). Bazı yerel yönetim birimleri bir kısım üye devletlerde mevcut iken,

diğerlerinde mevcut değildir. Bazen de aynı fonksiyonu ifa eden mahalli ünite-ler üye devletlerde değişik biçimlerde isimlendirilmektedir (Türker, 1999:596).

Mevcut yerel yönetimleri sınıflandırırken, Amerikan sistemi ile Türk sistemi arasında tam bir karşılaştırma yapmak ve yerel yönetim birimlerini birbirleri ile eşleştirmek mümkün olmamaktadır. Genel olarak yerel yönetimler için Counties, Municipalities, Townships, School Districts, Special Districts şeklinde bir sınıflandırma yapılmaktadır. ABD yerel yönetimlerinin köken olarak İngiliz ekolünü andırdığı daha önce ifade edilmişti. Dolayısıyla bu yerel yönetim birimleri, İngiltere'deki benzerleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Ancak 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Şartı dikkate alındığında, özellikle özerk yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin sorumlulukları, denetimi, mali kaynakları, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı gibi unsurları incelendiğinde, ABD yerel yönetimlerinin, her ne kadar temel olarak İngiltere, Fransa ve Almanya ağırlıklı bir yapısal özellik taşıyalar da, çoğu Avrupa ülkesindeki benzerlerinden yerel demokrasi bağlamında daha ileri oldukları değerlendirilmektedir.

Ayrıca, 1992 Mart ayında Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda kabul edilen Avrupa Kentli Halklar Deklârasyonu'nda yer alan, geçmişten günümüze farklı kültürel ve etnik yapıları barındıran toplulukların barış içerisinde yaşamalarının sağlanması, çoğulcu demokrasilerde, kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin hayata geçirilmesi, yerel yönetimlerce ekonomik kalkınma ile çevrenin korunması ilkeleri arasında uzlaşmanın sağlanması, yerel doğal kaynak ve değerlerin yerel yönetimlerce akılcı, dikkatli, verimli ve adil bir biçimde belde yaşayanlarının yararı gözetilerek korunması ve idaresi, kişilerin yaşadıkları bel- denin, beldeler arası ya da uluslararası ilişkilere doğrudan katılma konusunda özgür olmaları ve özendirilmeleri, bu deklârasyonda tanımlanan hakların sağlanması için gerekli mali kaynakları bulma konusunda yerel yönetimlerin yetkili kılınması gibi hususlar irdelendiğinde, Avrupa'da 1985 ve 1992 yıllarında ortaya atılan fikirlerin ABD'de yerleşmiş olduğu ve ABD yerel yönetimlerinin yerel demokrasi konusunda çok daha ileri bir noktada oldukları görülecektir.

Yerel yönetimlerin genel özelliklerini ve özellikle demokratik niteliklerini irdemişken, halkın denetimini içeren, Recall ve Public Hearing gibi terimlerin de açıklanması uygun olacaktır.

Halkın yerel yönetimlerle iç içe olduğu ABD'de bu yönetimlerin halka dayalı ve katılımcı bir anlayışla yönetilmesi için vatandaşlara **referandum**

hakkı tanınmıştır. Sorunların çözümlerinde halkın eğilimi belirlenemez ise, belediye seçmen listelerine kayıtlı seçmenlerin %60'ının imzalı başvurusu ile referanduma gidilir. Belediye avukatının hukuksal bir metin şeklinde getirdiği öneri 2/3 oyla kabul edilerek yürürlüğe girer.

Recall (görevden düşürme) ile seçimle iş başına gelen bir kamu görevlisi, yine halk oyu ile görev süresi dolmadan görevinden alınabilir. Bu uygulama yetersiz bir kamu görevlisinin seçim dönemi sonuna kadar yönetimde kalması yerine eksikleri görüldüğünde görevden alınmasını sağlar. Bu yöntem uygulamada çok az başarı sağlasa da yerel yönetimlerin bu hakkı elinde bulunduran halka daha da önem vermesini sağladığı için önemlidir (Metin ve Altunok, 2002: 16)

Genel yönetimle ilgili olarak karar alınmasında vatandaşların katıldığı diğer bir yol da **public hearing (genel halk görüşmesi)** yoludur. Bu yol genel siyaseti etkileyen her önemli karar hakkında toplum görüşünün alınmasını, en azından bilgi verilmesini gerektirir. Bu yol arazi arsa planlaması, ana yolların değiştirilmesi gibi konularda yetkili organlar karar almadan önce kullanılır. Bu toplantılarda halk ve dernek temsilcilerinin soru sorma, görüş bildirme, söz alma hakları vardır (Türker, 1999: 600).

IV. ABD'DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ VE YÖNETSEL YAPILARI

Bu kısa değerlendirmenin ardından, ABD'deki yerel yönetim kuruluşlarını aşağıdaki başlıklar altında inceleyebiliriz:

1) County

Eyaletlerin kendi sınırları içerisindeki en büyük mahalli idare birimi (Türker, 1999: 596) olan county'ler, bazı hizmetlerin yürütülmesinde üye eyalet adına, onun uzantısı gibi davranarak etkin rol oynar (Şahin, 1999: 66). Seçilmiş bir meclisi bulunan bu birimler, coğrafi bir bölge içerisinde faaliyet yürüten önemli bir mahalli idare birimidir.

Connecticut ve Rhode Island dışında ABD'yi oluşturan üye federe devletlerin (eyaletlerin) tümünde var olan county'ler, New England eyaletindeki sadece yargı görevini ifa eden County Louisiana'da "Parish" adını alır. Genellikle bir yargı mercii olarak üye devletin ceza kanununu uygulayan county'ler, eyaletlerin vergileri ile mahalli vergileri tahsil eder, seçim yerleri ile seçim görevlilerini tayin eder ve seçimleri uygular. Okulları ve

kütüphaneleri yönetir, yolları ve köprüleri yapar ve onarır. Sosyal tesisler kurmak şeklindeki diğer bazı görevleri de vardır (Nadaroğlu, 1998: 126).

County yönetimlerine eyaletler tarafından yetki belgeleri (charter) (buna berat da diyebiliriz) verilerek, bu yönetimlerin amaç ve yetkileri ayrıntılı olarak belirtilir. Bu yetki belgeleri özel ve genel yetki belgeleri olmak üzere iki türdedir. Bu ayrım nedeniyle county görevlileri “Dillon” (kuruluşların sadece açık bir şekilde verilmiş veya belirtilmiş yetkileri kullanabilmeleri) kuralına şiddetle karşı çıkmış ve buna karşılık idari bağımsızlık yetki belgesini (Home Rule Charter) savunmuşlardır (Şahin, 1999: 123-124).

Hemen bütün eyaletlerde county’ler, denetçiler veya county komiserlerinden oluşan kurullarca ve genellikle seçimle iş başına gelen memurlarca yönetilmektedir. Seçilmiş organları olmayan yerleşim birimleri doğrudan county’ye bağlıdır. County’ler kendilerine bağlı bu birimlerde tüm belediye hizmetlerini yapmakla yükümlüdürler (Nadaroğlu, 1998: 127).

County’lerin teşkilat yapısı için tek tip bir yapıdan söz etmemiz mümkün değildir. Zira eyaletten eyalete farklılık arz etmektedir. Ancak iç teşkilat yapılarının temel unsurlarını County meclisleri, seçilmiş idari görevliler, atanmış görevliler, meclis ihtisas komisyonları olarak dörde ayırabiliriz (Türker, 1999: 597-599). Bunlardan County meclisi, birden fazla üyeden oluşan karar alma ve yürütme organıdır. Yerine göre komite, komisyon, yönetim kurulu, denetim kurulu gibi isimler de almaktadır. Üye sayısı 3-50 arasında değişen bu meclislerde seçimle iş başına gelinmektedir.

Seçilmiş idari görevliler idari alanda istihdam edilmekte olup bunlar; maliye amiri, yol ve köprülerle ilgili planlama, yapım, arazi çalışmaları, sınır tespiti, imar planları işleri için bayındırlık amiri, eğitim müdürü, kayıt ve arşiv müdürü; yargı alanında; şerif, savcı, adliye yazı işleri müdürü, adli tip yetkilisidir.

Atanmış görevliler ise; sağlık müdürü, sosyal güvenlik müdürü, yol müdürü, tarım müdürü, veteriner ve kamu avukatıdır. İhtisas meclis ve komisyonlarının görev konuları oldukça çeşitlilik arz etmektedir. Bu alanları; sosyal güvenlik, sağlık, hastane, kütüphane, seçim, arazi kıymet takdiri, planlama, personel, dinlenme ve eğlence, hava alanları, okulların finansmanı ve tarım şeklinde sıralayabiliriz.

2) Municipality

Türkçe’de belediye adını verebileceğimiz municipality, bazı eyaletlerde town, brought ve village gibi isimler de almaktadır. Daha çok yoğun nüfuslu

küçük yerleşim birimlerinin yerel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kurulmuş ve farklı düzeylerde yetkilere sahip bulunan bir yerel yönetim birimidir.

Municipality'lerin hukuki yönden kişilik kazanmalarını sağlayan yazılı izinler (charter), kurulacak mahalli ünitenin amacını, hak ve yetkilerini, sahip olduğu imtiyazları ve idare şeklini de gösteren resmi bir belge niteliğindedir. Municipality'lerin hak ve yetkileri ise, vergilendirme ve borç alma yetkisi; sağlık, güvenlik ve adabı koruma ve geliştirme yetkisi; belirli amaçlarla istimlak yapma hakkı; belirli kamu kuruluşlarını işletme ve kanunları cebri olarak uygulama yetkisi şeklinde sıralanabilir (Nadaroğlu, 1998: 127).

Municipality'ler önemli ölçüde otonom kuruluşlar olmalarına rağmen, genellikle federe devletlerin yararlandıkları dokunulmazlık hakkına da sahiptirler. Üye devlet kanunları izin vermedikçe, municipality'ler aleyhine kamusal faaliyetlerinden ötürü dava açamaz. Eyalet kanunlarının buna izin veriyor olması gerekmektedir. Mesela bir polis görevi esnasında gereğinden fazla şiddet uygulamışsa belediyeye dava açamaz, sadece görevli polise karşı dava açma imkanına sahiptir (Nadaroğlu, 1998: 128).

Bütün municipality'ler kamusal faaliyetleri gerçekleştirebilmek için personel istihdam eder ve vergilendirme, borçlanma, sağlık, güvenlik konularında yetkili otonom yapıları vardır. Ayrıca yasa dışı faaliyetleri önler ve cezalandırır, gerekirse güç kullanabilir (Şahin, 1999: 129). Ancak bunun yanı sıra, kuruluşlarına izin veren belgelerdeki (charter) esaslar dahilinde üye devlet tarafından kontrol edilirler. Bazı faaliyetleri ise üye devletlerin özel denetimine tabidir. Örneğin vergilendirme için yapacakları değerlendirmelerde kullanacakları yöntemler ve normlar genellikle yönetmeliklerle düzenlenir, gelir kaynakları üye devletlerin anayasaları ile sınırlanır. Ayrıca bunların borçlanmalarının sınırı da üye devletlerin anayasaları tarafından saptanmış ve borçları hakkında rapor vermeleri öngörülmüştür. Kamulaştırma konusundaki yetkileri de genellikle kısıtlanmıştır (Nadaroğlu, 1998: 128).

Municipality'ler otonom kuruluşlar olmakla birlikte eyaletlerin ajanı konumundadır. Bu nedenle eyaletlerin sahip olduğu dokunulmazlıklardan da yararlanırlar (Şahin, 1999: 129).

Municipality'lerin yönetim yapısı ve teşkilatlanmaları, birbirinden önemli farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle farklı kategorilere ayırarak incelemek daha anlamlı olacaktır. Municipality'ler, belediye başkanlı meclis sistemi, profesyonel yöneticili meclis sistemi ve kent komisyonu şeklinde sınıflandırılabilir (Türker, 1999: 602):

a) Belediye Başkanlı-Meclis Sistemi

Bu sistemde seçilmiş bir belediye meclisi vardır. Belediye başkanları her eyaletin özel kanunlarına göre değişen yetkilere sahiptirler. Bu nedenle bu sistem güçlü belediye başkanı ve zayıf belediye başkanı olmak üzere iki alt bölüme ayrılarak incelenebilir.

i. Güçlü Belediye Başkanı (Strong Mayor)

Bu sistemde belediye başkanı genel halk oyuyla seçilir ve bu niteliğinden dolayı büyük bir otoritesi ve yürütme gücü vardır. Yasama yetkisi genel oyla seçilmiş belediye meclisine aittir. Yargı yetkisi de yine genel oyla seçilen avukat ve denetçiler tarafından kullanılır (New York ve Detroit’de olduğu gibi). Güçlü belediye başkanları belediye meclis kararlarını veto etmek, görevlileri atamak, uzaklaştırmak gibi yetkilere sahiptir.

ii. Zayıf Belediye Başkanlığı

Bu sistemde ise yürütme gücü belediye meclisine aittir. Zayıf belediye başkanının temsil ve merasimlere katılmak gibi sembolik görevleri vardır.

b) Belediye Meclisi-Şehir Yöneticisi Sistemi

Bu sistemde yetki halk tarafından seçilmiş belediye meclislerine aittir. Meclis, üyeleri arasından birini belediye başkanı olarak seçer. Aynı zamanda çeşitli idari birimleri yönetecek, koordine edecek, yerel idarelerin politikasını uygulayacak “city manager” denilen profesyonel yöneticiyi atar. Belediye meclisi şehir yöneticisi atama ve azletme yetkisine sahiptir. Belediye başkanı meclis üyesidir, veto hakkı yoktur, idari yetkileri de bulunmamaktadır. Görevi politik lider olarak, merasimlere, sosyal ve sivil çalışmalara katılmaktır. Bu sistem daha çok nüfusu 10.000’i geçen şehirlerde uygulanır. Başarılı bir sistem olarak nitelendirilmekte ve sistem giderek yaygınlaşmaktadır (Türker, 1999: 601). Bu sistemin özelliklerini genel olarak sayacak olursak;

- Şehir yöneticisi belediye hizmetlerinin yürütülmesini sağlar. Siyasal nitelikli değil, tarafsızdır. Belediye meclisinin aldığı kararları uygular ve bu görevinden dolayı meclise karşı sorumludur.

- Şehir yöneticisi, şehrin iyi yönetimi için alınması gereken önlemler hakkında meclise önerilerde bulunabilir. Belediye meclis toplantılarına şehir yöneticisi katılır, toplantıların duyurulmasını sağlar.

- Etkili bir yönetim sağlanması için reorganizasyon teklifleri yapılabilir.

- Vatandaşların şikayetlerini ve idari organizasyon sorunlarını inceler.

- Şehir yöneticisi tam gün esasına göre çalışır. Belediye meclisinin ön izni olmadıkça başka hiç bir görev alamaz (Türker, 1999: 602).

c) Kent Komisyonu Sistemi

Halen Amerika Birleşik Devletlerinde az sayıdaki municipality’de uygulanmaktadır. Halk tarafından seçilen komisyon üyeleri (5 kişi) hem karar organı hem de uygulama organıdır. Üyelerin kendi aralarında seçtikleri başkanın halkı temsil etmek ve komisyon toplantılarına başkanlık etmekten başka bir görevi bulunmamaktadır (Türker, 1999: 601).

3) Township

Diğer bir yerel yönetim birimi olan Township için Town, Plantation, Location gibi adlar da kullanılmaktadır. Bu idareler, New England eyaletinin temel yerel yönetim birimidir (Türker, 1999: 602). Township, genellikle county’nin ayrı bir alt bölümünü oluşturan yerel yönetim birimidir. Koloni döneminden kalma bir alışkanlık olarak halen 20 eyalette kullanılmaktadır (Odabaş, 1997: 602). Aslında bir ilçe görüntüsünde olan Township’lerin bir kısmı, nüfuslarının artması sonucu il görüntüsü kazanmışlardır. Bazı üye devletlerdeki Township’ler komiserler veya heyetlerince, diğer bazı üye devletlerde ise genel oyla seçilen denetçilerle yönetilmektedirler (Nadaroğlu, 1998: 129).

Township’ler fonksiyonel olarak ABD’nin federal yapısı içerisinde eyaletlere göre büyük farklılıklar göstermektedir. Buna rağmen bir genelleme yapacak olursak; mahalli yolların yapım ve bakımı, ilkokulların yönetimi ve yoksullara yardım, kütüphane, su, kanalizasyon, çöp imha gibi kırsal nitelikli işleri, bu yerel yönetim birimlerinin görevleri olarak sayabiliriz (Türker, 1999: 602).

Ayrıca, başta New England eyaletindekiler olmak üzere bazı Township yönetimlerinde “Kasaba Toplantısı” denen, doğrudan demokrasi uygulaması niteliğindeki bir sisteme rastlanılmaktadır. Bu sistemde, kayıtlı bütün seçmenler bazı görevlileri seçmek ve mahalli konuları tartışmak ve karar almak üzere toplanmaktadırlar (Türker, 1999: 602-603).

Yönetim organları, “Mütevelli Heyeti”, “Danışmanlar Meclisi”, “Yönetim Kurulu” olarak adlandırılan en az üç üyeden oluşan kurullardır. Yöneticilerin atanmasında bir profesyonelleşme vardır. Ayrıca bu yönetim birimine nüfus ve alana göre bir takım görevler de verilmektedir (Türker, 1999: 603).

4) District

İlk üç başlık altında incelenen yerel yönetim birimleri, belli ölçüde genel amaçlı yerel yönetim türleri idi. District ise, sadece belirli bir özel amaca hizmet eden ya da belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan yerel yönetim birimleri şeklinde tanımlanabilir. Örneğin sadece okulların yönetimini ele alan birimler, diğerlerinden ayrılarak “School District” adını almıştır. Hizmet alanları su ve kanalizasyon, konut, yangınla mücadele, çevre kirliliğinin önlenmesi, tabii kaynakların korunması ve ulaşım gibi konuların yanında okulların yönetimini de içermektedir.

Sınırları Township ve Municipalities kapsamından biraz farklıdır. Bunlar, seçilmiş meclisleri olan bölgesel birliklerdir. Her district kapsadığı çevre ile ilgili eğitim, su dağıtımı, temiz havanın korunması gibi hizmetleri üstlenir (Şahin, 1999: 130).

Amerika Birleşik Devletleri genelinde yaklaşık 45.000 civarında bu tür yönetim bulunmaktadır. Bunlardan 15.000 kadarını okul yönetimleri oluşturmaktadır. Alaska hariç her eyalette bu yönetim türü yer almaktadır (Türker, 1999: 603). Amerika’daki en büyük özel bölge yönetimi havaalanı, köprüleri ve otobüs terminallerini işleten “New York Terminal Otoritesi” şeklindedir.

Bu yerel yönetim sisteminin savunucuları verimli bir yönetimi mümkün kıldığını iddia ederken, karşıtları ise devlete ait görevleri yayararak kontrol edilmesi çok güç bir hale getirdiğini iddia etmektedir (Şahin, 1999: 130). Burada kısaca alt başlıklar halinde school ve special district yönetimlerini inceleyelim:

a) School District

“Amerika Birleşik Devletlerinde ilk, orta ve yüksek öğrenim genellikle school districts adı verilen ve yerel yönetim birimleri arasında yer alan kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durumda school district “okulların bakım ve idaresi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı bir coğrafi bölge” olarak tanımlanmaktadır” (Nadaroğlu, 1998: 130).

Okul bölgelerinin sayılarında kırklı yıllardan itibaren bir düşüş görülmüştür. 1942 yılında sayıları 108.579 iken, 1997 yılında 14.851’e düşmüştür. Bunda bu yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesinin etkili olduğu söylenebilir. Özellikle elli yıllık bir periyotta Amerikan yerel yönetimlerinin genel toplamındaki düşüş de bu azalmadan kaynaklanmaktadır (Odabaşı, 1997: 67).

b) Special Districts

Amerika Birleşik Devletlerini oluşturan eyaletlerin her birinin anayasalarına ve yasalarına göre special district'ler kurulmuştur. Bunlar genellikle tek fonksiyon ifa eden kuruluşlar görünümündedir. Special district'lerden bazıları su temini, bazıları içme suyunun sağlanması, bazıları da havaalanlarının işletilmesi ve benzeri hizmetleri gerçekleştirmektedirler. Special district'lerin özelliği, bu hizmetlerden sadece birini gerçekleştirmekle yükümlü bulunmalarıdır. Bir başka deyişle special district, aslında üye devletlerin, sınırlı bir bölgede sulama, su temini, sağlık vb. belirli tek bir kamu hizmetinin sağlanması amacıyla kurulmuş siyasal bir alt bölümdür (Nadaroğlu, 1998: 130).

Ülke genelinde eyaletlerin bünyesindeki Special district'lerin faaliyet alanları county, municipality, township'lerin toplamının dörtte üçüne eş olmaktadır (Odabaşı, 1997: 67). Son olarak bu birimlerin kurulabilmesi için, eyalet mevzuatı çerçevesinde yerel halkın bu yöndeki iradesini eyalet yönetimine bildirmesi, ardından başvuru belgeleri kapsamında kurulacak birimin niteliği ve görev alanına ilave olarak belirli sayıda seçmenin ya da belirli bir araziye sahip olanların müracaatları gerekmektedir (Türker, 1999: 603).

Special district kavramı içerisinde yer alan belirli özel hizmetler kavramı ülkemiz ekseninde 3030 sayılı yasa ile Anakent düzeyinde altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla anakent belediye başkanının başkanlığında kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılacağı Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (AYKOME-UKOME) gibi kuruluşları hatırlatmaktadır (Keleş, 1988: 26). 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. Maddesine göre düzenlenen bir yönetmelik kapsamında çalışmalarını yürüten AYKOME, Ankara metropolitan kent genelinde belediye kuruluşlarının (ASKİ, EGO, Fen İşleri Daire Başkanlığı) ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının (PTT, TEK, TCK, DSİ vb.) altyapı yatırımlarının eşgüdümünü sağlamıştır (Göymen, 1997: 90).

Bu tip yapılara ilk örnek, 23 Kasım 1981 tarihinde kabul edilen İSKİ Genel Müdürlüğü kuruluş ve görevleri hakkında 2560 sayılı yasayla İSKİ'nin kurulmasıdır. Bu yasa ile, İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetleri bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir özel amaçlı kuruluşa bırakılmıştır. Bu özel anakent kuruluşu 1981 yılında İstanbul Belediyesinden bağımsız olarak kurulmuştur. Ancak, 1983 sonrası demokratikleşme ve yeniden yapılanma çabalarının bir sonucu olarak 1984 yılında İstanbul

Belediyesine bağlanmıştır. Daha sonra İSKİ'ye benzer kuruluşlar; Ankara, İzmir ve bazı öteki büyük kentlerde kurulmuştur (Geray, 1999: 61).

5) Metropolitan Government (Büyükşehir Yönetimi)

Son yıllarda Amerika'da ulaşım imkanlarının gelişmesi ve şehir merkezlerindeki hayat pahalılığı sonucu banliyölere doğru bir göç süreci başlamıştır. Halk artık şehirde çalışıp orada alış veriş yapan, fakat vergisini burada ödemeyen bir konuma gelmiştir. Bu da pek çok sorunla uğraşması gereken kent yönetimlerini güçsüzleştirmiştir (Şahin, 1999: 130-132).

Amerika Birleşik Devletleri Nüfus Bürosu tarafından metropolitan alan konusunda belirlenen kriterler; nüfus, iş-meşguliyet ve merkezi kent ile diğer kentlerin ilişkisi şeklindedir. Yani nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezi kent ile iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin bütünleşmesi suretiyle metropolitan alanın oluşacağı belirtilmektedir (Görmez, 1993: 20).

Bu konudaki ilk yöntem, Houston şehrinde olduğu gibi mücavir alanların ve banliyölerin merkezi kente katılması şeklinde idi. Ancak mücavir alanlar ve banliyöler bu uygulamaya yönelik referandumda red oyu vererek bu tür bir uygulamaya karşı koymuşlardır. İkinci yöntem, San Fransisco, Boston, New York şehri gibi County ve Municipality yönetimlerini bir çatı altında toplayan vilayet yönetimidir. Diğer bir çözüm yolu ise vilayet yönetimlerinin sözleşmeye dayanarak yerel topluluklara hizmet sunmalarıdır. Örneğin Los Angeles vilayetinde şerif bürosu, kendi polis teşkilatını kurmak istemeyen vilayete bağlı kentlere ücret karşılığında güvenlik hizmeti sağlamaktadır. Diğer bir yöntem ise, yerel konuların kent yönetimine bırakıldığı metropolitan alanın tümünü ilgilendiren konuların kendisine bırakıldığı metropolitan bir yönetimin oluşturulmasıdır. Son bir uygulama, özel bölgelerin yakın bölgelerin sınırlarının içerisine alınarak hizmet alanının genişletilmesi ve birimler arası işbirliğinin arttırılması şeklindedir. Ancak metropolitan yönetim şeklinin yaygınlaşmasındaki sorunlardan dolayı çözüm yolu olarak özel bölgeler gösterilmekte ise de, halk özel bölgelerin kendi kontrollerinden uzaklaşabileceği endişesine sahiptir (Şahin, 1999: 130-132).

V- YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

ABD'de yerel yönetimler tarafından üstlenilmiş olan görevler eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. Bunun temel nedeni, görevlerin eyaletler

içindeki yerel yönetimler arasındaki dağılımının, eyaletlerin anayasa ve yasalarındaki mevcut hükümlere göre düzenlenmesidir.

Bununla birlikte bir genelleme yapmak gerekirse, municipality'ler genellikle kendi bölgelerinde mal ve can güvenliğini ilgilendiren polis ve itfaiye hizmetlerinden, kütüphane hizmetlerinden, yolların bakımından, çöplerin toplanmasından, yolların aydınlatılmasından ve park hizmetlerinden sorumludurlar. Eğitim hizmetleri ise genellikle school district'ler tarafından sağlanmaktadır. Sağlık hizmetlerinden municipality'ler ve township'ler sorumludur. Ancak bazı üye devletlerde bu hizmetler kısmen veya tamamen county'ler tarafından üstlenilmiştir. Taşıma hizmetlerini bazen county, fakat genellikle special district'ler düzenlemektedir. Su temini veya kirli suların boşaltılması hizmetleri municipality'ler veya social district'ler tarafından üstlenilmiştir. Su temini hizmeti eğer bölgenin geniş bir bölümünü kapsıyorsa, bu taktirde hizmet, üye devletlerin merkezi örgütüne bağlı özel işletmeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Hastane hizmetleri genellikle dini kuruluşlar tarafından organize edilmiş olan, kâr amacı gütmeyen üniteler tarafından gerçekleştirilmektedir (Nadaroğlu, 1998: 130-131).

Emniyet hizmetlerinin sunumuna ve örgütsel yapısına baktığımızda ise, bazı mahalli ünitelerde itfaiye ile polis teşkilatlarının tek bir çatı altında birleştikleri görülmektedir. Yerel yönetimlerin içişleri kapsamında sayılacak görevlerinin başında emniyet ve asayiş görevi gelmektedir. Bu anlamda polis teşkilatı, emniyet ve asayiş sağlamada en önemli kurumlardan biridir. Küçük kasabalardaki komiserliklerden, büyük merkezlerdeki dev emniyet müdürlüklerine kadar farklı çapta teşkilatlanmaya rastlamak mümkündür. Polis teşkilatının görevleri, yargı mekanizması ile doğrudan ilgili olduğu için, bir mahalli hizmet kategorisi olmaktan ziyade, yargı fonksiyonunun bir parçası olarak görülmektedir. Ayrıca, nüfus kayıtlarının tutulması, gayrimenkullere ilişkin işlemlerin yapılması, kıymet takdiri, vergilerin toplanması ve seçimlerin yapılması da içişleri ile ilgili görevler arasında sayılabilir (Türker, 1999: 606-607).

Bilimsel ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle birlikte özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde internet üzerinden kamu hizmetlerinin sunulması, başta Beyaz Saray olmak üzere, merkez, eyalet ve yerel düzeydeki çoğu kamu kurum ve kuruluşunda oldukça yaygınlaşmıştır. Bu şekilde mevcut teknolojik gelişmelerden yararlanarak hizmet sunmak, yeni bir görev anlayışını beraberinde getirmiştir (Yıldız, 1999: 145).

VI- YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPILARI

A.B.D.'de yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerle orantılı olarak gelir kaynakları oldukça fazladır. Bu kaynakların başlıcaları şunlardır:

1) Mahalli Vergiler

Sağladıkları hasılat yönünden mahalli vergiler, en önemli gelirlerdendir. Yerel birimler eyalet mevzuatı çerçevesinde faaliyet göstermek durumunda olduklarından, ya doğrudan eyalet yasalarıyla konulan vergileri toplama ya da bu yasaların çizdiği sınırlar içerisinde vergi koyma yetkisine sahiptirler (Türker, 1999: 607). Bu vergileri emlak vergileri, satış vergileri ve gelir vergileri olmak üzere üç ana gruba ayırabiliriz:

a) Emlak Vergileri

Emlak vergisi bina ve arsanın para değeri üzerinden yıllık olarak hesaplanan bir vergidir. Mevcut sisteme göre oturma bölgelerinin yakınında olan henüz yapı yapılmamış arsaların emlak vergisi, onun gerçek değeri üzerinden alınmaktadır. Bu değer mülk sahibi tarafından belirtilmektedir. Mülk sahibi bu konuda arsasını tarımsal arazi veya yapı arazisi olarak beyan etmek hakkına da sahiptir. Eğer tarım arazisi olarak gösterirse, bunun emlak vergisi çok düşüktür. Ancak bu durumda mülk sahibi ile 10 yıllık bir sözleşme yapılır. Eğer mülk sahibi bu 10 yıl içinde kararını değiştirir, tarım arazisini yapı yapılabilir araziye dönüştürmek isterse, aradaki vergi farklarıyla birlikte para cezası ödemek zorunda kalır (Nadaroğlu, 1998: 132).

Mahalli vergiler içerisinde en önemli yere sahip olan bu vergilerin mahalli gelirler içerisinde % 80 lik bir payı vardır (Türker, 1999: 607).

b) Satış Vergileri

Yerel yönetimlerin her birinde, üye devletlerin anayasa ve yasalarının kendilerine tanıdığı imkanlara göre değişik esas ve oranlarda satış vergisi uygulanır.

c) Gelir Vergisi

A.B.D.'de gelir vergisi yönünden en önemli vergilendirme otoritesi Federal Devlettir. Üye devletlerin pek çoğu ayrıca gelir ve kurumlar vergisi tahsil ettikleri gibi, bazı üye devletler de kendi sınırlar içindeki yerel yönetimlere gelir vergisi tahsil etme yetkisi vermişlerdir (Nadaroğlu, 1998: 132).

2) Bağış ve Yardımlar

A.B.D.'deki yerel yönetimler gerek federal devlet gerek sınırları içinde bulundukları üye devletten önemli miktarda bağış ve yardım almaktadırlar.

Federal Devlet, ayrı bir fonda topladığı gelirleri üye devletlerle yerel yönetimler arasında belli formüllere göre bölüştürür (Nadaroğlu, 1998: 132). Bu formülde federal devlet eyaletler ve yerel yönetim birimlerine parasal yardımda bulunurken genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına düşen gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gibi kıstaslara bakar. Genel olarak, federal devletin daha alt birimlere yaptığı yardımların yaklaşık olarak üçte biri eyaletlere, kalan üçte ikisi ise yerel yönetimlere aktarılmaktadır (Türker, 1999: 608).

3) Borçlanmalar

Borçlanma yolu ile sağlanan gelirler de yerel yönetim hizmetlerinin finansmanında önemli yer tutmaktadır.

Yerel yönetimlerin birçok birimi, sermaye ihtiyaçlarını borçlanma yolu ile elde etmektedir. Bu daha çok yerel yönetim tahvil çıkarak, tahvil sahiplerine belirli bir oranda faiz ödeyerek gerçekleştirilmektedir. Fakat çoğu eyalet bu yola giden yerel yönetimleri belirli sınırlar içersinde tutmaktadır. Örneğin Missouri eyaleti bu tip bir sermaye borçlanması için vatandaşların yerel bir referandum yapmasını istemektedir (Şahin, 1999: 133).

SONUÇ

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin en etkili şekilde sunulmasının temel araçları olup, federe devletlerin (eyaletlerin) yönetim yapılarında çok önemli bir yere sahiptirler. Sayıları ve türleri oldukça fazla olup, yapıları, işlevleri, statüleri, yetki ve sorumlulukları eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle ABD'nin yerel yönetim sistemi ile diğer ülkelerin ve bu arada Türkiye'nin yerel yönetim sistemi arasında kapsamlı bir kıyaslama yapma olanağı büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır. Ancak farklılığına ve çok zengin bir çeşitliliğe sahip olmasına rağmen ABD yerel yönetimleri, güçlü demokratik özellikleri ve hizmet sunumundaki etkinlikleri dolayısıyla dünyadaki en önemli yerel yönetim modellerinden birini oluşturmakta; bu nedenle diğer ülkeler için de çıkarılabilecek önemli dersleri bünyesinde barındırmaktadır.

ABD'de yerel yönetimler esas olarak eyalet hükümetiyle ilişki içerisinde faaliyetlerini sürdürmekte, merkezi yönetim (federal hükümet) ile hemen hiçbir ilişkisi bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin görevleri konusunda ülke içerisinde bir yeknesaklık bulunmamakta, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri eyaletlerin verdiği yetki belgesine veya berata göre azalıp çoğalmaktadır. Aynı şekilde yerel yönetimlerin yönetici kadroları da eyaletlere

göre değişmekte, ya doğrudan seçimle iş başına gelmiş veya seçilmiş kişiler tarafından atanmış yöneticiler tarafından yönetilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük kısmı kendi gelirleri ve eyalet hükümetinin yaptığı aktarmalardan oluşmakta; federal hükümetin katkısı oldukça azdır.

ABD’de bazı hizmetler için özel bölgeler (special districts) kurulması, kentleşmenin kazandığı yeni boyutlar karşısında bazı hizmetleri göremez hale gelen belediyelerin bu yüklerden kurtulabilmeleri ve hizmetlerin etkinliğinin sağlanabilmesi açısından oldukça yararlı sonuçlar vermiştir. Bu tür esnek bir modelin benimsenmesi ve özel ihtiyaçlara yönelik özel yapıların oluşturulabilmesi, halkın sürekli artan ve çeşitlenen beklentilerinin karşılanmasında önemli fırsatlar sağlayabilir. Ülkemiz yerel yönetim sisteminde yapılacak yeni açılımlar için de bu tür yapılar örnek alınabilir.

ABD’de yönetim sistemi çağın ve toplumun ihtiyaçlarına göre sürekli değişebilen canlı bir yapı niteliğinde olup, yeni gereksinimlerin karşılanması amacıyla gerekli düzeltme ve düzenlemeler zamanında yapılmakta, ihtiyacı karşılamayan kurallar atılmakta ve yenileri getirilmektedir. Böylece yerel hizmetlerin sunumu ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulabilmesi amacıyla atılması gereken adımlar, statik hale gelmiş mevzuatın engellemesine takılmaz.

Ülkemizde ise yerel yönetimlere ilişkin son yıllarda yapılan ciddi reform girişimlerine rağmen, gerçek anlamda bir yerel demokrasiden söz etmek çok zordur. Ülkemizde yerel yönetimlerin gereksinimleri, bunların öncelik sırası, yapılacak hizmetlerin türü ve genişliği gibi birçok konuda merkezi yönetimin baskın bir belirleyiciliği söz konusudur. Oysa Birleşik Amerika’daki gibi halkın yönetime katılması, yerel yönetim sorunlarının daha hızlı ve kolayca çözülmesi yanında, yerel yönetimlerin daha dikkatli davranmalarını, yöneticilerin verdikleri sözlerin arkasında durmalarını da sağlar. Böylece yerel yönetim ile halk arasında karşılıklı güven gelişir ve her gün yüz yüze kalınan mahalli sorunlar birlik ve beraberlik içerisinde çok daha kolayca çözülür.

Özetlemek gerekirse, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ve bölgesindeki diğer yönetimlerle ilişkileri, yargı karşısındaki konumları, esnek yapılanmaları, yönetim organlarının oluşturulmasında halkın katılım düzeyi, kararların alınmasında ve uygulanmasındaki katılma mekanizmaları vb. açılardan ülkemizde yeni açılımlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu alanlarda, başta ABD olmak üzere gelişkin yerel yönetim sistemine sahip ülkelerin iyi uygulama örnekleri Türkiye için de yol gösterici olabilir.

KAYNAKÇA

- Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME (1994), Yerel Yönetim Yapıları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1989). Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, Türk İdare Dergisi, Sayı 382, Ankara.
- GERAY, Cevat (1999). İstanbul İçin Yönetim Biçimi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 4, Ankara.
- GÖRMEZ, Kemal (1993). Türkiye’de Anakent Yönetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, Ankara.
- GÖRMEZ, Kemal (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Gazi Kitapevi Yayınları, Ankara.
- GÖYMEN, Korel (1997). Türkiye’de Kent Yönetimi, Boyut Kitapları Yayınları, İstanbul.
- İSBİR, Eyüp Günay (1991). Şehirleşme ve Meseleleri, Gazi Büro Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (1988). Türkiye’de Kent Yönetimi, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- KÖKSAL, Tunay (1993). Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulaması, DPT Yayını, Ankara.
- MOAK, L. Lennox (1977). Responsibilities, Financing And Management Of Local Authorities, in The United States, Local Finance, Special Issue, New York.
- METİN, Hatice, ALTUNOK, Mustafa (2002) Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Kamu Yönetimi ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı (3) 2002/1, Kocaeli
- NADAROĞLU, Halil (1998). Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması, Beta Yayınları, İstanbul.

- ODABAŞ, Hakkı (1997). Amerika Birleşik Devletleri Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, Ankara.
- ŞAHİN, Mustafa (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, Ankara.
- TORTOP, Nuri (1991). Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TÜRKER, Muammer (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- YILDIZ, Mete (1999). Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD’de ve Türkiye’de Elektronik Kamu Bilgi Ağı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 4, Ankara.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**GÜNEYDOĞU AVRUPA
ÜLKELERİ İŞBİRLİĞİ SÜRECİ (GDAÜ)
SAYIŞTAY BAŞKANLARI TOPLANTISI**

GÜNEYDOĞU AVRUPA ÜLKELERİ İŞBİRLİĞİ SÜRECİ (GDAÜ) SAYIŞTAY BAŞKANLARI TOPLANTISI

Seher ÖZER*

Güneydoğu Avrupa Ülkeleri İşbirliği Süreci'ne dahil ülkelerin ilk Sayıştay Başkanları Toplantısı, Moldova Sayıştay'ının ev sahipliğinde 18-19 Eylül 2008 tarihlerinde Kişinev'de gerçekleştirildi. Bakanlar seviyesinde gerçekleştirilen bu toplantının gündemi, "*Güneydoğu Avrupa Sayıştayları: Gelişmeler ve Beklentiler*" şeklinde belirlenmiş olup, sonucunda ortak bir deklarasyon yayınlanmıştır.

Güneydoğu Avrupa Ülkeleri İşbirliği Süreci (GDAÜ), kurumsallaşmamış bir bölgesel işbirliği oluşumudur. Bulgaristan'ın girişimleriyle 1996'da düzenlenen ilk Dışişleri Bakanları toplantısı ile işbirliği forumunun temelleri atılmıştır. Balkanlarda yeni devletlerin kurulmasını müteakip bölge ülkelerinin inisiyatifi ile kurulmuş olması açısından diğer uluslararası işbirliği örgütlerinden farklılık arz etmektedir. Kurucu ülkeler; Türkiye'nin de aralarında yer aldığı Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Makedonya Cumhuriyeti, Romanya ve Sırbistan'dır (Sırbistan-Karadağ olarak katılmıştır). Daha sonra üye olan ülkeler ise; Hırvatistan (2005), Karadağ (2007) ve daha önce gözlemci statüsünde olan Moldova'dır (2006).

GDAÜ, iki dünya savaşı arasında Romanyalı diplomat Nicolae Titulescu tarafından başlatılan ve Balkan Antantının -Pacte d'Entente Balcanique- 1934'te imzalanması ile Balkanlarda somutlaştırılan ve II. Dünya Savaşı sonrasında da Arnavutluk, Yunanistan, Yugoslavya, Romanya ve Türkiye Dışişleri Bakanları Forumu çerçevesinde sürdürülen işbirliğinin bir tamamlayıcısı niteliğindedir.

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Bu çalışma, toplantı katılımcılarından Sayıştay Uzman Denetçisi A. Attila Çağlar'dan alınan bilgi ve dokümanlar ile GDAÜ'nün resmi web sitesi olan <http://www.mae.ro/seecp/> adresi ve T.C. Dışişleri Bakanlığı'nın internet sitesinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

İlk etapta, Dışışleri Bakanları Yıllık Toplantısı, GDAÜ'nün ana siyasi forumu oldu. Bu toplantılar 1996'da Sofya, 1997'de Selanik, 1998'de İstanbul, 1999'da Bükreş, 2000'de Ohrid, 12 Eylül 2000'de BM Milenyum Zirvesi münasebetiyle New York, 2001 ve 2002'de Tiran, 2002 ve 2003'te Belgrad, 2003'te Saraybosna, 2004 ve 2005'te Bükreş'te gerçekleştirildi.

Güney Doğu Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Toplantısının ilki 2-4 Kasım 1997 yılında Yunanistan'ın ev sahipliğinde Crete kentinde düzenlendi. Bu toplantıdan sonra Devlet ve Hükümet Başkanları Toplantısı, GDAÜ'nün temel siyasi forumu haline gelerek her yıl düzenlenmeye başlandı ve bundan sonraki ilk toplantı, 12-13 Ekim 1998'de Antalya'da gerçekleştirildi.

GDAÜ Dışışleri Bakanlıkları Siyasi Direktörleri, üst düzey toplantılarda (Devlet ve Hükümet Başkanları) ve Bakanlar toplantısında alınan kararların uygulanması ve onaya sunulacak dokümanların hazırlanması amacıyla her yıl dört toplantı yapmaktadır.

Sekreteryaya gibi yerleşik bir yapılanması olmayan GDAÜ İşbirliği sürecinde, rotasyon ilkesi doğrultusunda, katılımcı ülkelerin birer yıllık bir süre için üstlendikleri (ilke olarak Nisan'dan başlayarak Mayıs'a kadar süren) "Dönem Başkanlığı" uygulaması bulunmaktadır. Dönem Başkanlığı, katılımcı ülkelerin Dışışleri Bakanı tarafından yürütülür. Dönem Başkanı, GDAÜ'nün sekreteryaya faaliyetlerini yürütür, yıllık üst düzey toplantılar ile birlikte siyasi direktörler toplantısı ve diğer GDAÜ faaliyetlerini organize eder. Aynı zamanda, uluslararası toplantılarda GDAÜ'yü temsil eder ve toplantılara (Devlet ve Hükümet Başkanları, Dışışleri Bakanları ve Siyasi Direktörler Komitesi toplantıları) ev sahipliği yapar. Bölgedeki gelişmeler doğrultusunda, özel toplantılar düzenleme inisiyatifine de sahiptir.

GDAÜ Dönem Başkanlığını sırasıyla Yunanistan (1997 - 1998), Türkiye (1998 - 1999), Romanya (1999 - 2000), Makedonya (2000-2001), Arnavutluk (2001-2002), Yugoslavya (Sırbistan ve Karadağ) (2002 - 2003), Bosna Hersek (2003 - 2004), Romanya (2004-2005), Yunanistan (2005-2006), Hırvatistan (2006-2007) yapmıştır. Bulgaristan Hırvatistan'dan devraldığı Dönem Başkanlığını Mayıs 2008'de Moldova'ya devretmiştir.

Süreç'in devamlılığını sağlamak amacıyla mevcut, bir önceki ve bir sonraki Dönem Başkanı üye ülkelerin Bakan, siyasi direktör ve diğer üst düzey yönetici seviyesinde temsilcilerinden oluşan bir Troyka sistemi oluşturulmuştur. Troyka'nın temel işlevi Süreç'in faaliyetlerine ilişkin durum

tespiti ve gözlemler yapmaktır. 20-21 Mayıs 2008 tarihinde Bulgaristan'ın Pomorie kasabasında düzenlenen GDAÜ Zirvesinde Türkiye'nin Mayıs 2009 - Mayıs 2010 dönemi için GDAÜ Dönem Başkanlığını üstlenmesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye 2011 yılı Mayıs ayına kadar Troykada yer almaya devam edecektir.

Siyasi diyalog ve istişare ortamı yaratan bir forum olan GDAÜ, üye devletlerin Avrupa ve Avrupa-Atlantik siyasi ve ekonomik oluşumlara katılımlarının desteklenmesi için önemli bir araç niteliğindedir. GDAÜ faaliyetlerinin temel dokümanı, 12 Şubat 2000'de Bükreşte imzalanan Güneydoğu Avrupa'da İyi Komşuluk İlişkileri, İstikrar, Güvenlik ve İşbirliği Şartı'dır. Dolayısıyla, GDAÜ başta Avrupa Birliği olmak üzere, uluslararası platformda da kabul görmüş ve güvenilir bir partner haline gelmiştir. Bükreş Anlaşması, ortak çıkar alanlarında bölgesel işbirliği için kapsamlı bir çerçeve çizmektedir. Anlaşma, bölgede barış, güven, istikrar ve işbirliğini sağlayarak, bölge ülkeleri arasında iyi komşuluk ilişkilerini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Bakanlar seviyesinde de sektörel işbirliği artmaktadır. Sırbistan-Karadağ Dönem Başkanlığında (1 Nisan 2002 - 31 Mart 2003), Bakanlar düzeyinde Romanya'nın da aktif olarak katılım gösterdiği bir dizi sektörel toplantı gerçekleştirilmiştir. Sonraki dönemlerde de Bakanlar düzeyinde ve sektörel içerikli toplantılar düzenlenmeye devam etti. Bunlardan bazıları; Ticaret ve Kalkınma Bakanları Konferansı (Belgrad, 7-8 Ekim 2002), Telekomünikasyon Bakanları Konferansı (Belgrad, 28-29 Ekim 2002), İçişleri Bakanları Konferansı (Belgrad, 3-4 Mart 2003), Adalet Bakanları Toplantısı (Saraybosna, 27-28 Ekim 2003), Enerji Bakanları Toplantısıdır (Atina, 8-9 Aralık 2003).

GDAÜ toplantılarında ele alınan temel konulardan bazıları şunlardır:

1. İstikrar, güvenlik ve iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik önlemler;
2. Bölgede çok taraflı, ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi; ulaşım, iletişim ve enerji altyapısının güçlendirilmesi; yatırım ve ticaretin desteklenmesine yönelik tedbirler;
3. İnsani, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliğinin desteklenmesi;
4. Adalet ve içişleri konularında; organize suçlar, yasadışı uyuşturucu ve silah kaçakçılığı ile terörizmle mücadelede işbirliği.

Bu çerçevede bakanlar seviyesinde gerçekleştirilen toplantıların sonuncusu, Moldova Sayıştay'ının ev sahipliğinde yapılan ilk GDAÜ Sayıştay Başkanları Toplantısıdır. Toplantının ana teması “*Güneydoğu Avrupa Sayıştayları: Gelişmeler ve Beklentiler*” olarak belirlenmişti. 19 Eylül 2008 tarihinde Kişinev’de gerçekleştirilen toplantıya üye devletlerin Sayıştay Başkanlarının yanı sıra Avrupa Komisyonu, EUROSİ (Avrupa Sayıştayları Birliği), SIGMA*, İsveç Sayıştayı, Dünya Bankası ile Bölgesel İşbirliği Sekreteryası temsilcileri de davet edildi.

Moldova Başbakanı Sayın Zinaida Greceanil’in açılış konuşması ile başlayan etkinliğe, tüm katılımcılar yaptıkları konuşmalar ile katkıda bulundular. Sayıştay Başkanı Sayın Mehmet Damar da yaptığı konuşmada, GDAÜ Sayıştay Başkanları Toplantısının Avrupa ve Avrupa-Atlantik eksenindeki dönüşüm ve modernleşme çabalarına yönelik atılan önemli bir adım olduğunu ifade etmiş ve Türk Sayıştayı’nın bu bağlamda gerçekleştirdiği faaliyetlerden ve AB’ye katılım sürecinde yaşanan gelişmeler ile bunların Sayıştay üzerindeki etkilerinden bahsetmiştir.

Sabah oturumu sonunda kabul edilen Ortak Deklarasyon’da katılımcı ülkelerin Sayıştayları;

- Avrupa entegrasyonu bağlamında Sayıştayların faaliyetlerini geliştirmeyi amaçlayan sürecin öneminin bilincinde olduklarını; Güneydoğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa perspektifi açısından önemli bir ögesi olarak katılımcı Sayıştayların dönüşümünü takdirle karşıladıklarını;
- Kamu dış denetimi ve mali kontrol alanlarında kurumsal reformların uygulanmasının, AB katılım süreci için bir ön şart olduğunu;
- Yasal çerçevelerini ve kamu dış denetim çalışmalarının reform sürecini uyumlaştırarak, dış denetimde iyi uygulamalar ve uluslararası standartlara uygun faaliyette bulunacaklarını;
- AB Üyesi olan GDAÜ Sayıştaylarının, INTOSİ standartları, Avrupa Rehberleri ile kamu dış denetimi alanındaki diğer

* Avrupa Birliği (AB) ile OECD'nin ortak bir girişimi olan ve prensip olarak AB tarafından finanse edilen SIGMA Programı, Avrupa Birliğine aday ülkelerin idari reform çabalarını desteklemektedir.

uluslararası dokümanların uygulanmasına ilişkin taahhütlerin yerine getirilmesi hususunda destekleyici bir rol üstleneceklerini;

- AB’de yer alan diğer gelişmiş Sayıştaylarla işbirliğini destekleyeceklerini; AB iyi uygulamaları doğrultusunda modern denetim yaklaşımlarını benimseme niyetlerini deklare etmişlerdir.

Toplantının öğleden sonraki oturumuna geçilmeden önce katılımcı ülke Sayıştay Başkanları, Moldova Meclis Başkanı Sayın Marian Lupu tarafından kabul edilmiştir. Sonrasında, “*Avrupa Vektörü Çerçevesinde Sayıştay Çalışmalarını Geliştirme Yolları- Güneydoğu Avrupa Sayıştayları Deneyimleri ve Uygulamaları*” konulu bir de konferans düzenlenmiştir. Heyet üyelerinin sunumları ile devam eden oturumda Sayıştay 2. Daire Üyesi Sayın Cengiz Alpay da bir sunum yapmıştır.

Sayın Alpay, Konferansın katılımcı kurumların uluslararası kabul görmüş çağdaş yöntemlere uygun olarak denetim yapma yönündeki çabalarına önemli katkıda bulunacağına dair inancını ifade ederek; yargı yetkisine de sahip olan kurumumuzun kendisine verilmiş olan kamu hesaplarının mevzuata uygunluğunu denetleme görevini kurulduğu günden bu yana büyük bir ciddiyet ve özveri ile yürüttüğünü belirtmiştir. Sayıştayın çağdaş denetim uygulamaları açısından aldığı mesafeye de vurgu yapan Alpay, Türk Sayıştay’ının İngiltere Sayıştayı ile birlikte yürüttüğü ve AB’nin finanse ettiği *Sayıştay’ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi* ve bu proje kapsamında yürütülen faaliyetler hakkında bilgiler vermiştir. Ülkemizde kamu mali yönetimi alanında son yıllarda gerçekleştirilen en önemli gelişmenin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabulü olduğunu ifade eden Sayın Alpay, bu kanunun Sayıştay denetimi üzerindeki etkilerine ve uluslararası denetim standartları ile uyumlu olarak hazırlanan Sayıştay Kanunu Tasarısına ilişkin değerlendirmelerini aktarmıştır.

Bölge ülkeleri arasında işbirliğini artırmak için kurulmuş olan diğer bir uluslararası oluşum da Güneydoğu Avrupa İstikrar Pakti olup, bu Pakt, Avrupa Birliğinin girişimi ve uluslararası toplumun desteği ile Güneydoğu Avrupa ülkelerinde barış, demokrasi, insan hakları ve ekonominin güçlendirilmesi amacıyla 1999 yılında oluşturulmuştur. Bu oluşum, yetkilerini, Bölgesel İşbirliği Konseyi’ne (BİK) devretmiş; Konsey, 27 Şubat 2008 tarihinde Sofya’da yapılan GDAÜ Dışişleri Bakanları Toplantısında alınan kararla GDAÜ siyasi şemsiyesinde faaliyete geçmiştir. Bu yolla GDAÜ’nün bölgedeki rolü daha da pekişmiştir.

Türkiye, kuruluşundan bu yana GDAÜ İşbirliği sürecini etkin bir şekilde desteklemiştir. Önümüzdeki yıl Dönem Başkanlığını devralacak olması nedeniyle, ülkemiz açısından süreç daha da önemli hale gelmiştir. GDAÜ Sayıştayları arasındaki işbirliğinin yoğunlaşması da, hem sürecin güçlenmesine, hem de karşılıklı bilgi ve deneyim paylaşımı yoluyla bu kurumların kendilerini daha da geliştirmelerine fırsat sağlayacaktır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 24.07.2008
No : 5225/1

Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetimine tabi olup olmadığı hususundaki tereddütle ilgili olarak 4. Dairece verilen 17.6.2008 tarihli ve 2008-37/39446 sayılı karar okunarak,

Gereği görüşüldü:

1) Tereddüt konusunda yazılan müzekkerede belirtilmemesine rağmen, Daire kararında Savunma Sanayii Müsteşarlığının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Sayıştay denetimine tabi olup olmadığı hususu irdelendiğinden, öncelikle bunun üzerinde durulmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2'nci maddesinde, bu Kanunun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsadığı belirlenmiştir.

Anılan Kanunun 3'üncü maddesinin (b) fıkrasında da, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımının, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade ettiği hükmü yer almış ve yine söz konusu 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde de Savunma Sanayii Müsteşarlığına yer verilmiştir.

Diğer taraftan, anılan 5018 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin (c) bendindeki, bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, diğer kanunlarla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı yönündeki açık hükümle; Savunma Sanayii Müsteşarlığı kurulması hakkındaki 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde yer alan, bu Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı yönündeki hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu itibarla, anılan 5018 sayılı Kanunun 2 ve 3'üncü maddeleriyle 81'inci maddesinin (c) bendinde yer alan hükümlerle Savunma Sanayii Müsteşarlığının bu Kanun hükümlerine tabi olduğu ve aynı Kanunun 68'inci maddesi hükmüyle de anılan Müsteşarlığın Sayıştay denetimine tabi olduğu herhangi bir tereddüde yer bırakmayacak şekilde açık olarak düzenlendiğinden, bu hususun ayrıca Genel Kurulca görüşülerek karara bağlanmasına lüzum ve mahal bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.

2) Müzekkerede belirtilen tereddüt konusu, 5018 sayılı Kanun hükümleri muvacehesinde Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetimine tabi olup olmadığıdır.

Anayasanın 160 ve 165'inci maddeleri birlikte irdelendiğinde, Devletin bütün gelir, gider ve mallarının denetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kontrolünde Anayasal güvence altına alınmış olmaktadır. Herhangi bir kamu kaynağının bu iki maddede belirtilen denetim dışında kalması düşünülemez. Bu bağlamda, 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 160'ncı maddesinde, Sayıştayın, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli olduğu açıkça belirtilmiştir.

Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındadır. Zira, anılan Kanunun “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanunun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsadığı hükmüne yer verilmiştir. Anılan 2'nci maddenin ikinci fıkrasında da, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabi olduğu belirlenmiştir.

Anılan 5018 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde de, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini ifade ettiği tespit edilmiş ve Kanuna ekli (II) sayılı cetvelin (B) bölümünün ilk sırasında da, Savunma Sanayii Müsteşarlığı zikredilmiştir.

Öte yandan, belirtilen 3'üncü maddede, kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay ve benzeri gelirler, faiz, zam ve

ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler kamu geliri olarak tanımlanmış; kamu gideri olarak da, kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderler sayılmıştır. Görüldüğü üzere, kamu kurumlarının hemen hiçbir geliri ve gideri bu Kanun kapsamı dışında bırakılmamıştır.

Diğer taraftan, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 28’inci maddesinde, Sayıştayın, kamu idareleri tarafından fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetleyeceği ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Tereddüte konu olan Savunma Sanayii Destekleme Fonu ise, Savunma Sanayii Müsteşarlığı kurulmasına ilişkin 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanunun 12’nci maddesi hükmü uyarınca, bu Kanunun amacının gerçekleştirilebilmesi için anılan Müsteşarlık emrinde kurulmuş ve aynı maddede Fonun kaynakları da belirtilmiştir. Fonun kaynaklarını, çeşitli şekillerde bütçeden ayrılan ödeneklerle Türk Silahlı Kuvvetlerini güçlendirmek amacıyla kurulan vakıflardan ve kanunla kurulan fonlardan Fona yapılacak transferler, çeşitli kanunlarla ayrılan paylar, Fonun malvarlığından elde edilecek gelirler ile bağış ve yardımlar teşkil etmektedir. Dolayısıyla, Müsteşarlık emrinde kurulan Fonun kaynaklarının kamu kaynağı ve 5018 sayılı Kanunun 2’nci maddesinde belirtilen kamu kurumlarına sağlanan yurt içi ve yurt dışı kaynak olduğu açıktır.

Bunun yanı sıra, 3238 sayılı Kanunun “Uygulanmayacak hükümler ve öncelik” başlıklı 11’inci maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmişse de, bu ibare, 5018 sayılı Kanunun 81’inci maddesinin (c) bendinde yer alan, bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olunmadığına dair istisna ve muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı yönündeki hüküm gereğince yürürlükten kalkmıştır.

5018 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin (c) bendi hükmü uyarınca 3238 sayılı Kanunun 11'inci maddesindeki söz konusu hükmün, Müsteşarlık açısından yürürlükten kalktığını, ancak Savunma Sanayii Destekleme Fonu açısından devam ettiğini söylemek imkânsızdır. Zira, anılan 11'inci maddede, *"bu Kanunla yapılması öngörülen iş ve işlemlerde"* ibaresi mevcuttur. Bilindiği üzere, anılan Fonun kurulması, amacı, kaynakları ve Fonun kaynaklarıyla yapılacak alımlar gibi Savunma Sanayii Destekleme Fonuyla ilgili iş ve işlemler de, 3238 sayılı Kanun hükümleri arasında yer almaktadır.

Ayrıca, 5018 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin ikinci fıkrasındaki, yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hükmü de göz önünde bulundurulduğunda, Savunma Sanayii Müsteşarlığı emrinde kurulan ve kaynakları kanunla belirlenen Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetimi kapsamında olmadığını iddia etmek mümkün değildir. Nitekim, anılan Fonun Sayıştay denetimine tabi olmadığına ilişkin herhangi bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır.

Buna göre, 5018 sayılı Kanunun 81'inci maddesinin (c) bendi hükmüyle, 3238 sayılı Kanunun 11'inci maddesinin birinci fıkrası hükmünün yürürlükten kalkması nedeniyle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2, 3 ve 68'inci maddeleri ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uyarınca, 3238 sayılı Kanunun 12'nci maddesi hükmüyle kurulan Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetiminde olması hususunda herhangi bir engel kalmamıştır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanunun ek 2 ve geçici 11'inci maddelerinde yer alan düzenlemelerin esasen adı geçen Fonun Sayıştayca denetlenmesiyle doğrudan bir ilgisi bulunmamaktadır. Söz konusu düzenlemeler, esas itibarıyla fonların yapılandırılması, bütçesi, gelirleri, harcama ve muhasebe usullerine ilişkindir.

Bu itibarla, anılan 5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesindeki, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı hükmü ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uyarınca, Milli Savunma Bakanlığına bağlı özel bütçeli bir kurum olan Savunma Sanayii Müsteşarlığı emrinde kurulan Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetimine tabi olduğuna çoğunlukla karar verildi.

3) Yine müzekkerede belirtilmemesine rağmen, Daire kararında Savunma Sanayii Destekleme Fonuyla ilgili olarak mevzuatta yer alan

hükümlerle halen devam eden uygulamalar arasındaki belirsizliklerin giderilmesinin temini için konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi ile Maliye Bakanlığına yazılması hususu da irdelendiğinden, bu konu üzerinde de durulmuştur.

Esasen, Savunma Sanayii Destekleme Fonunun Sayıştay denetimine tabi olduğuna 2'nci madde görüşmeleri sonucunda karar verilmiş ve dolayısıyla bu konudaki tereddüt giderilmiş bulunmaktadır. Bu aşamadan sonra, anılan Fonla ilgili mevzuat hükümleri ile uygulamadaki belirsizliklerin bildirilmesine de ihtiyaç kalmamıştır.

Bunun ötesinde, belirtilen konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Maliye Bakanlığına yazılmasına ilişkin olarak 832 sayılı Sayıştay Kanununda bir hüküm bulunmamaktadır.

Ayrıca, müzekkeredeki tereddüt konusunda karar verilerek belirtilen husustaki tereddütler giderilmiş ve böylelikle yazılacak yazının konusu kalmamıştır.

Bu itibarla, konunun Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına yazılmasına gerek olmadığına çoğunlukla karar verildi.

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 15.9.2008
No : 5227/1

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının harcamalarına ilişkin muhasebe esas ve usullerinin 5018 sayılı Kanun ve buna ilişkin mevzuat hükümlerine göre mi, yoksa anılan Başkanlığın kendi çıkardığı mevzuat hükümlerine göre mi yürütüleceği, adı geçen Başkanlığın denetiminin ne şekilde yapılacağı ve yapılan denetim sonucunda düzenlenecek raporun türü hususlarındaki tereddüt üzerine 832 sayılı Kanunun 31'inci maddesi ile Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin 43'üncü maddesinin (c) bendi uyarınca yazılan müzekkere hakkında 4. Dairece verilen 28.7.2008 tarihli ve 2008-45/38900 sayılı karar okunarak,

Gereği Görüşüldü :

Söz konusu müzekkerede belirtilen tereddüt konuları, 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki ve sonraki duruma göre iki ayrı başlık altında irdelenmiştir.

I- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesinden önce Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının Sayıştay denetimi karşısındaki durumu:

Brüksel'de 26.2.2002 tarihinde imzalanan ve 20.6.2002 tarihli ve 4763 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Topluluk Programlarına Katılmasının Genel İlkeleri Hakkında Çerçeve Anlaşmasının 1.9.2002 tarihli ve 24863 sayılı Resmî Gazete'de yayımlandığı, bu anlaşmanın 22.7.2002 tarihli ve 2002/4615 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de onaylandığı anlaşılmaktadır.

Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarına Türkiye'nin tam katılımının sağlanması amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından 27.12.2002 tarihinde, Türkiye tarafından da 23 Aralık 2002 tarihinde imzalanan "Socrates Hazırlık Önlemleri Anlaşması", "Türkiye-Socrates Pilot Faaliyetleri Anlaşması", "Leonardo da Vinci Hazırlık Önlemleri Anlaşması" ve "Gençlik Hazırlık Önlemleri Anlaşması" 24.3.2004 tarihinde Bakanlar Kurulunun 2004/7958

sayılı kararıyla onaylanmış, bunları takiben Avrupa Topluluğu ile 15.4.2004 tarihinde Türkiye'nin Leonardo da Vinci II, Socrates II ve Gençlik Programlarına katılımı hakkında imzalanan Mutabakat Zaptının 28.4.2004 tarih ve 2004/7223 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmasına karar verilmiştir.

Türkiye'de Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarını yürütmek üzere önceleri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında bir daire başkanlığı teşkil edilmiş, daha sonra 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye, 31.7.2003 tarihli ve 4968 sayılı Kanunla "ek madde 2" ilave edilerek bu maddeyle Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı kurulmuştur.

Anılan ek 2'nci maddede "*Avrupa Birliğinin eğitim ve gençlik programlarını Türkiye'de duyurmak; bu programlara katılım çalışmalarını yürütmek, koordine etmek, izlemek ve Avrupa Komisyonuna rapor halinde sunmak; bu programlar hakkında Avrupa Komisyonu ile gerekli görüşmeleri yapmak ve uygulama sözleşmelerini imzalamak amacıyla tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, bu maddede belirtilmeyen durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi, Devlet Planlama Teşkilatı ile ilgili olmak üzere Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı kurulmuştur.*

Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının uygulanması ile ilgili genel politikaların belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bünyesinde Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Yönlendirme ve İzleme Komitesi kurulmuştur.

Bu maddede geçen;

a) Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programları: Avrupa Komisyonu tarafından yürütülen ve katılımcı ülkeler arasında eğitim ve gençlik alanında işbirliğini geliştirmeyi amaçlayan programları,

b) Komite: Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Yönlendirme ve İzleme Komitesini,

c) Merkez: Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı,

d) Başkan: Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanı,

e) Genel koordinatör: Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesinden ve bu programlara dahil alt programların genel koordinasyonunun sağlanmasından sorumlu Merkez personeli,

f) Program koordinatörü: Genel koordinatörlere bağlı olarak farklı program alanlarındaki faaliyetleri ve projeleri yürütmekten ve koordine etmekten sorumlu Merkez personeli,

g) Destek birimleri koordinatörleri: Merkezin halkla ilişkiler, insan kaynakları, bilişim, finansman ve muhasebe gibi destek hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu personeli,

h) Komisyon: Avrupa Komisyonunu,

ı) Rehber: Merkeze verilen görevleri yapmak üzere geçici olarak görevlendirilen elemanları,

İfade eder.

Merkezin görevleri ve yetkileri; Avrupa Birliğinin eğitim ve gençlik programlarını ülke içinde duyurmak, bu programlara katılım çalışmalarını koordine etmek, yürütmek ve izlemek, Komisyona rapor halinde sunmak, program uygulamaları hakkında Komisyon ile gerekli görüşmeleri yapmak ve uygulama sözleşmelerini imzalamaktır.

Başkanlık; Merkez Başkanı, genel koordinatörler, program koordinatörleri, destek hizmetleri koordinatörleri ile yeterli sayıda uzman, mütercim, rehber, denetçi, danışman ve destek hizmetleri personelinin oluşur. Merkezin sevk ve idaresinden Merkez Başkanı sorumludur. Merkezin ita amiri Başkan olup, ülke içinde programlardan yararlanacak kişiler, kuruluşlar ve Komisyon ile gerekli uygulama sözleşmelerinin yapılması ve programlardan yararlanma hakkını kazananlara ödeme bulundurulması yetkisi Merkez Başkanına aittir. Merkez Başkanı, sınırlarını açıkça belirlemek kaydıyla, yetkilerinin bir kısmını veya tamamını yazılı olarak astlarına devredebilir.

Komite; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısının başkanlığında, Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin en az genel müdür seviyesinde görevlendireceği birer üye ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca genel müdürler arasından görevlendirilecek üç üye, Gençlik ve Spor Genel Müdürü ve Merkez Başkanı olmak üzere on üyeden oluşur. Komitenin sekreteryâ hizmetleri Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülür.

Komitenin görevleri; Merkeze verilen görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili her türlü çalışmayı izlemek ve değerlendirmek, Merkezin malî ve idarî sorumluluklarını yerine getirebilecek yapıya ve donanımına sahip olmasını sağlamak, Merkezin uygulayacağı genel politikalar ile çalışma esas ve usullerini belirlemek, Avrupa Birliği fonlarının Merkez tarafından etkin ve yerinde kullanılmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almak, Merkezin çalışma planını onaylamak, proje tekliflerinin değerlendirilmesi ve seçilmesi ile ilgili esas ve usulleri tespit etmek, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarına katılımı engelleyen yasal ve idarî engelleri tespit ederek ortadan kaldırıcı tedbirleri almak ve Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının uyumlu bir şekilde yürütmesini sağlamaktır.

Komite, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının idarî ve malî bakımdan etkin bir şekilde yürütülmesinden Hükümet adına yetkili makam olan Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakana karşı sorumludur.

Komite en az altı üye ile Komite Başkanının, Başkanın yokluğu halinde de Komite Başkanı tarafından belirlenen Komite Başkan vekilinin başkanlığında toplanır; kararlar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla alınır. Oylamada eşitlik halinde Komite Başkanının oyunun olduğu taraf çoğunluk sayılır.

Merkezin uygulayacağı alternatif politikaları üretmek ve Türkiye'nin Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarından azami istifade etmesini sağlamanın yollarını aramak üzere; ilgili kamu kurum ve kuruluşları, eğitim ve öğretim kurumları, sivil toplum örgütleri ve gönüllü kuruluşlar, gençlik organizasyonları, meslek kuruluşları ve özel sektör temsilcilerinin yer aldığı bir Danışma Kurulu oluşturulur. Danışma Kurulunda hangi kuruluşların temsil olunacağı Komitenin teklifi ve Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakanın onayıyla belirlenir. Danışma Kurulu, Merkez Başkanlığının oluşturacağı gündem çerçevesinde yılda bir defa toplanır. Bu Kurulun kararları istisnâdır. Sekreteryâ hizmetleri Merkez tarafından yürütülür.

Merkezin çalışma esas ve usulleri, Komite ve Danışma Kurulunun toplantıları ve karar süreçlerine ilişkin esaslar ile diğer hususlar Başkanlık tarafından hazırlanan Komitece kabul edilen ve Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakanın onayıyla yürürlüğe giren yönetmelikle düzenlenir.

Merkezde hizmetler, sözleşmeli personel eliyle yürütülür. Merkezde bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 34 ve 35 inci maddelerinde belirtilen usul ve esaslara göre kamu kurum ve kuruluşları ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının diğer birimlerinden sözleşmeli personel istihdam edilebilir. Hâkim ve savcıların Merkezde görevlendirilmesi durumunda kendilerinin muvafakatları alınır. Yabancı uzmanlar da sözleşmeli olarak istihdam edilebilir. Ayrıca, Merkez, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının tanıtımı amacıyla toplam yetmiş kişiyi geçmemek üzere geçici süre ile rehberler görevlendirebilir. Rehberler hariç olmak üzere Merkezde her ne şekilde olursa olsun istihdam edilecek personel sayısı yüz kişiden fazla olamaz. Merkezde istihdam edilecek personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen genel şartlara ek olarak, en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmuş ve istihdam edileceği alanla ilgili en az üç yıllık iş tecrübesine sahip olmaları şarttır. Sekreterler ve unvanlı görevliler için yüksek öğretim görmüş olma şartı aranmaz. Başkanlık, genel koordinatörlük, program koordinatörlüğü, destek hizmetleri koordinatörlüğü, uzmanlık, denetçilik, danışmanlık ile mütercimlik pozisyonlarında istihdam edileceklerin İngilizce veya Fransızca dillerinde yapılan Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında (KPDS) asgarî (B) düzeyinde puan almış olmaları veya İngilizce veya Fransızca dil yeterliliği bakımından buna

denkliği, Komitece kabul edilen başka bir belgeye sahip olmaları zorunludur. Merkez Başkanı, Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakan tarafından atanır. Merkez personeli ise, Merkez Başkanının teklifi ve Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakanın onayıyla istihdam edilirler.

Sözleşmeli personel hakkında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümleri ile ek ve değişiklikleri uygulanır. Hizmet sürelerinin değerlendirilmesi genel hükümlere göre yapılır. Emeklilik işlemlerinde, Merkez Başkanına genel idare hizmetleri sınıfında görev yapan genel müdürler için, genel koordinatörlere ise daire başkanı için öngörülmüş bulunan temsil, makam, görev ve benzeri tazminatlar ile diğer malî ve sosyal haklar aynen uygulanır. Diğer görevlilere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre girebilecekleri sınıflardaki benzer görevlerin aynı kadro, unvan ve derecesi için belirlenmiş ek gösterge rakamları, temsil, makam, görev ve benzeri tazminatlar ile diğer malî ve sosyal haklar aynen uygulanır. Kamu kurum ve kuruluşlarından yukarıda sayılan pozisyonlarda istihdam edilen kamu görevlileri, görevleri sona erdiğinde kurumlarında mükteseplerine uygun bir göreve atanırlar. Sözleşmeli personele verilecek her türlü ödemeler dahil net ücretler; Merkez Başkanına Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında görev yapan genel müdürler için, genel koordinatörlere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında görev yapan daire başkanları için, program ve destek birimleri koordinatörleri ile uzmanlara planlama uzmanları için ve diğer görevlilere ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığındaki benzer görevler için öngörülmüş bulunan ücretleri aşmamak kaydıyla, Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakan tarafından belirlenir. Geçici süreyle görevlendirilecek rehberlere verilecek yevmiye, Türkiye ve Avrupa Birliğindeki kıstaslar çerçevesinde, Komitenin kararı ve Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Bakanın onayıyla belirlenir. Herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olmayan rehberler sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tâbidir. Merkezde çalışan personel ile bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin sağlık giderleri, kamu görevlilerine uygulanan genel hükümler çerçevesinde karşılanır. Sözleşmeli personelin bu maddede belirlenenler dışında kalan nitelik, görev ve yetkileri, hizmete alınma, görevlendirme, görevde yükselme ve görevden alınma şekilleri ile sözleşme esasları, unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Sözleşmeli personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun disiplin hükümleri uygulanır.

Merkezin gelirleri her yıl Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bütçesine konulacak programlara katkı payı, Avrupa Komisyonunun tahsis edeceği malî yardımlar ile faiz, bağış gibi diğer gelirlerden oluşur. Katkı payı ve Komisyonun tahsis edeceği malî yardım, Merkez adına açılacak banka hesaplarında tutulur. Maliye Bakanlığı katkı payını her yıl Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde bu hesaplara aktarır. Komisyon tarafından bu hesaplara aktarılan malî yardımın kullanılamayan kısmı,

Komisyonu iade edilir. Bu kaynağın nemalandırılması halinde, nemanın Komisyonun tahsis ettiğı malî yardıma tekabül eden miktarı, Komisyon adına Merkez tarafından muhafaza edilir ve talep edildiğı takdirde Komisyonu iade edilir. Komisyonun tahsis ettiğı malî yardım dışında kalan gelir-gider fazlası ise, bir sonraki yıl kullanılmak üzere Merkez adına açılan hesaplarda tutulur. Merkezin bütçesi ve harcama usulleri genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşların tâbi olduğı hükümlere tâbi değildir. Bütçe malî yıl itibarıyla Başkanlıkça hazırlanır, Komitenin kararı ve Devlet Planlama Teşkilatının bağılı olduğı Bakanın onayıyla yürürlüğe girer. Merkezin gelir ve giderleri Sayıştay denetimine tâbidir. Merkezin gelir, gider ve muhasebe usulleri ile diğeri malî konulara ilişkin esas ve usuller, Avrupa Birliğı eğitim ve gençlik programlarının gereklerine uygun olarak, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine, Başkanlık tarafından hazırlanan, Komiteye kabul edilen ve Devlet Planlama Teşkilatının bağılı olduğı Bakanın onayıyla yürürlüğe giren yönetmelikle düzenlenir.” denilerek, bu Merkezin bütçesinin malî yıl itibarıyla hazırlanacağı, anılan Merkezin bütçesi ile harcama usullerinin genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşların tâbi olduğı hükümlere tâbi olmadığı, ancak gelir ve giderlerinin Sayıştay denetimine tâbi olacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan ek 2’nci maddenin son fıkrasında belirtilen ve bu Başkanlığın gelir, gider, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yürütülmesine esas olan Avrupa Birliğı Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 30.4.2004 tarihinde yayımlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlandığında, özel bütçeli idarelerin düzenlendiğı II sayılı cetvelin 14’üncü sırasında Avrupa Birliğı Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı yer almıştır. Bu düzenleme gereğı anılan Başkanlığın 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olacağı anlaşılmaktadır. Ancak 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 37’nci maddesinin (j) fıkrasının 1 numaralı bendi uyarınca 5018 sayılı Kanunun tüm hükümleriyle yürürlüğe girdiğı 1.1.2006 tarihine kadar Avrupa Birliğı Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, bütçe ve muhasebe işlemlerini Avrupa Birliğı Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yürütecektir.

Öte yandan, Anayasanın 160’ıncı maddesindeki “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve*

hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir” hükmü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 28’inci maddesinin I’inci fıkrasının (c) bendindeki “Kanunla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarını ... denetler” hükmü ile 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2’nci maddesindeki “Merkezin gelir ve giderleri Sayıştay denetimine tabidir” hükmü gereğince adı geçen Başkanlığın Sayıştay denetimine tabi olduğu açık bir şekilde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan inceleme ve denetimler sonucu düzenlenecek raporlar ise, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile bu Kanuna göre çıkarılmış bulunan yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Adı geçen kurumun incelenmesi ve denetlenmesi sonucunda da, anılan mevzuat hükümleri uyarınca hazırlanması gereken raporların düzenlenmesi tabii bulunmaktadır.

Bu itibarla,

A- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesinden önce kendi mevzuatı çerçevesinde iş ve işlemlerini yürüten Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının Sayıştay denetimine tabi olduğuna çoğunlukla,

B- Anılan Başkanlığın denetimi neticesinde, varılan denetim sonuçlarına göre Sayıştay mevzuatı uyarınca yazılması gereken raporların düzenlenmesine çoğunlukla,

II- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının Sayıştay denetimi karşısındaki durumu:

Anılan 5018 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin (a) bendinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olduğu; (b) bendinde ise, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bu kanuna ekli (I), (II), (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olduğu düzenlemesi yapılmıştır. Anılan Kanuna ekli Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler başlıklı (II) sayılı cetvelin 14’üncü sırasında, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı yer almıştır. Ancak, 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 12’nci maddesiyle 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetveller yeniden düzenlenmiş ve Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı (II) sayılı cetvelden çıkarılmıştır.

Buna karşın, 5018 sayılı Kanunun “kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin ikinci fıkrasındaki *“Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanım ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu kanun hükümlerine tabidir.”* düzenlemesi yürürlükte bulunmaktadır.

832 sayılı *Sayıştay Kanununun* 28’inci maddesinin Pinci fıkrasının (c) bendindeki *“Kanunla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarını ... denetler”* hükmü ile 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2’nci maddesindeki, Merkezin gelir, gider ve muhasebe usulleri ile diğer mali konulara ilişkin esas ve usullerin, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları gereklerine uygun olarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi ve merkezin gelir ve giderlerinin Sayıştay denetimine tabi olduğu hükümlerinin yürürlükleri de devam etmektedir.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, 5018 sayılı Kanunun (II) sayılı cetvelinden çıkarılan Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı bütçe ve muhasebe işlemlerinin, Avrupa Birliği Komisyonuyla imzalanan anlaşmalar ile Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmesi ve merkezin Sayıştay denetimine tabi olması gerekmektedir.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki dönemde, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının giderlerinin yapılmasında, Avrupa Birliği Komisyonuyla imzalanan anlaşmalardan kaynaklanan akdi yükümlülükler ve faaliyetlerle ilgili uygulama el kitaplarına ve Merkez Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uyulmasına; bütçe ve kesin hesabının takvim yılı esasıyla tutulması gerektiğine; Merkez Başkanlığının bütçe ve kesin hesabının Sayıştay denetimine tabi olduğuna; anılan Başkanlığın denetimi neticesinde varılan denetim sonuçlarına göre Sayıştay mevzuatı uyarınca yazılması gereken raporların düzenlenmesi gerektiğine çoğunlukla,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 17.06.2008
No : 30241

Üniversite döner sermaye gelirinin elde edilmesinde herhangi bir katkısı bulunmayan, aynı zamanda fakülte dekanları olan Üniversite Yönetim Kurulu üyelerine döner sermaye katkı payı ödenemeyeceği bk.

418 sayılı ilamın 1. maddesiyle, döner sermaye gelirinin elde edilmesinde herhangi bir katkısı bulunmayan aynı zamanda fakülte dekanları olan Üniversite Yönetim Kurulu üyelerine döner sermaye katkı payı ödenmesi sonucu TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde özetle; 2547 sayılı kanunun 58. maddesine göre öğretim elemanlarının katkılarıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin bağlı birimin ihtiyaçları için belli oranda pay ayrıldıktan sonra kalan kısmı üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevli öğretim elemanları ile aynı birimde görevli 657 sayılı Kanuna tabi personel arasında paylaştırılacağı belirtilmiştir ve döner sermaye işletmeleri üniversitelerde, fakültelerde ve bunlara bağlı enstitü, uygulama ve araştırma merkezlerinde kurulabileceği hükme bağlandığı, ...Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi tek bir işletme olduğunu bundan dolayı Rektörlük bünyesinde bulunan ve üniversitenin yönetiminde olan öğretim üyeleri ile üniversiteye bağlı fakültelerin dekanlarına Üniversite Döner Sermayesinden katkı payı verilmesinde yasaya aykırılık bulunmadığı, kanunda belirtilen görevlendirmede bunların hangi hizmet sınıfından olacakları, hangi kadroları işgal edecekleri, hangi görevlerde bulunacakları ve bu birimde ne kadar süreden beri görevli olacakları belirtilmediği, ilamda geçen kişilerin üniversitenin Yönetim Kurulu üyesi ve Üniversite birimi fakültelerin dekanları oldukları ve çalışmakla döner sermaye gelirlerine gerek öğrenci yetiştirerek ve gerekse maddeten yardımları olduğu belirtilerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 4969 sayılı kanunla (R.G.12.08.2003/25197) değişik 58. maddesinin dördüncü fıkrasında: "Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim

elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gayri safi hasılatının en az % 35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır. Kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin bilimsel araştırma projeleri ile döner sermaye gelirininde elde edildiği fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar ile uygulama ve araştırma merkezlerinde görevli öğretim elemanları ve aynı birimlerde görevli 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi personel (döner sermaye işletme müdürlüğü ve döner sermaye saymanlık personeli dahil) arasında katkıları da dikkate alınmak suretiyle paylaştırılır..." hükümleri getirilmiştir.

12.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4969 sayılı kanunla değişik yeni madde hükmüne göre, döner sermaye gelirlerinden pay ödenebilmesi için kapsama dahil personelin döner sermaye işletmesinin bağlı bulunduğu birimlerdeki (döner sermaye gelirininde elde edildiği fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar ile uygulama ve araştırma merkezleri) hizmetleri yürütmek üzere usulüne uygun şekilde görevlendirilmiş olmaları ve görevlendirildikleri bu hizmetleri fiilen yapmalarının yanında döner sermayeye katkılarının da dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim kanunun uygulamasını göstermek üzere, Maliye Bakanlığınca çıkarılan 18 nolu Genel Tebliğ'de de uygulamaların bu şekilde yapılması yönünde düzenlemeler getirilmiştir.

5029 sayılı 2004 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanununun 8. maddesinin 1) fıkrasında: "Yüksek öğretim kurumları rektörleri ile rektör yardımcıları, üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerindeki döner sermaye işletmelerinin birinden katkılarına bakılmaksızın 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesindeki esaslara göre her ay pay alabilirler..." hükmü ile Rektörlere, Üniversite Yönetim Kurulu başkanı olmaları da yeterli görülmeyle hususi düzenleme yapılmak suretiyle katkıları da aranmaksızın döner sermaye payı ödenmesi öngörülmüştür.

Üniversite Yönetim Kurulu, 2547 sayılı kanunun 15. maddesine göre oluşturulmuş olan üniversite idari organıdır. Kurul Rektör başkan olmak üzere, dekanlar doğal üyeler olarak ve Senatoca seçilen üç profesörden meydana gelmektedir. Kurulun görevleri söz konusu maddede ve diğer mevzuatta belirlenmiştir. Üniversite Yönetim Kuruluna verilen bu görevlerden biri de, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik'te düzenlendiği üzere, döner sermaye işletmesi idari teşkilat yapısında yer vermek suretiyle Üniversite döner sermayesine ilişkin kararların

alınmasıdır. Bu halde, sadece kanunlarla verilen görevleri yapmalarından nedeniyle kurul üyelerine döner sermayeden katkı payı ödenmesi mevzuat açısından haklı gerekçe oluşturmamaktadır.

Görüldüğü üzere, Döner Sermaye İşletmelerine ilişkin kararları almak Üniversite Yönetim Kurulu'nun aslı görevleri olup yukarda belirtildiği gibi katkı payı ödenmesi için gerekli olan koşulları sağladığı manasına gelmemektedir. Zira Üniversite Yönetim Kurulu üyelerine döner sermaye gelirlerinden pay ödenebilmesi için bu öğretim üyelerinin döner sermaye işletmesinin bağlı bulunduğu birimlerdeki (örneğin Tıp Fakültesinde) görevleri yürütmek üzere usulüne uygun şekilde görevlendirilmiş olmaları ve görevlendirildikleri bu hizmetleri fiilen yapmaları zorunludur.

Ayrıca, fakülte dekanlarına, kendi fakültelerinde döner sermaye geliri elde edilmesi halinde, buradaki hizmetlerinden dolayı katkı payı verilmekte olup bundan başka Üniversite Yönetim Kurulunun doğal üyesi olmaları nedeniyle üniversiteye bağlı diğer birimlerin döner sermaye gelirlerinden ikinci defa katkı payı almaları da mevzuata göre mümkün değildir.

Diğer taraftan, ilamda yapılan toplama işlemi hatasından dolayı ...Liranın düşülerek, hükmün ... Lira olarak DÜZELTİLEREK TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 01.07.2008
No : 30282

İlçe Kaymakamlıklarına vekalet eden Kaymakamlara aynı dönem için iki ayrı yerden 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 63. maddesine göre ek ödenek ödenmesinin mümkün bulunmadığı bk.

İlamın 4. maddesinde, İlçeleri Kaymakamlıklarına aynı dönem içinde vekalet eden ...İlçesi Kaymakamına aynı dönem için her iki yerden de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 63. maddesine göre ek ödenek ödenmesi nedeniyle YTL'nin tazminine karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, ödemelerin İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin ekte fotokopisi gönderilen 30.06.2006 tarih ve 6643 sayılı yazılarında görüldüğü gibi 5302 sayılı Kanunun 63. maddesine göre Vali Yardımcılarının ve Kaymakamların hem kendi İlçelerinden ve hem de vekalet ettikleri İlçelerin her birinden ayrı ayrı bu ödenekleri alması gerektiğini belirten yazıları gereği yapıldığını, İçişleri Bakanlığının 02/07/2007 tarih ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün B050MAH0740003 sayılı ve (2007/70 sayılı Genelge) Özel İdare Ödeneği konulu yazılarında aynı doğrultuda olduğunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girdiğini, 5018 sayılı Kanunun 31. maddesinin harcama yetkisi ve yetkilisini, 32. maddesinin ise harcama talimatı ve sorumluluğunu açıkladığını, söz konusu ödemenin yürürlükte bulunan 5018 sayılı Kanunun 31. maddesine göre İçişleri Bakanlığının yazılı emirleri gereği Harcama Yetkilisi olarak Kaymakam Vekilimiz ... ve ... imzası ile gerçekleştirildiğini ve sorumluluğun bunlara ait olması gerektiğini, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 46. maddesinde İl Özel İdaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu ve İlçelerde bu yetkinin Kaymakam tarafından kullanılacağına hükme bağlandığını dolayısıyla sorumluluğun kendisine ait olmadığını, ayrıca ek olarak Kastamonu İdare Mahkemesinin 17.11.2005 tarih ve 2005/685 Esas ve 2005/775 sayılı kararları fotokopisi ilişikte sunulduğunu ve bu kararda da bu ödeneğin ödeneceğine hükmedildiğini bildirerek tazmin hükmünün kaldırılması talebinde bulunmuştur.

Sorumluluk Yönünden;

...

Esas Yönünden;

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 32.maddesinde, Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, (Ek: 13/07/2005 tarihli R.G.-5391 s. K.) [vali yardımcılara,] yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebileceği,

“Görev ve ek ödenek” başlıklı 63. maddesinde de;

(Ek:13/07/2005 tarihli R.G. - 5391 s.K.) [Vali yardımcıları ve] Kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludur. (Ek:13/07/2005 tarihli R.G. - 5391 s.K.) [Vali yardımcılara ve] Kaymakamlara yaptıkları görevler karşılığında 12000 gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.

Bu madde ile 28 inci maddede belirtilen ödeneklerin ödenmesinde, 4505 sayılı Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanunun 5 inci maddesinin (c) fıkrası ile 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Malî ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 16ncı maddesi hükümlerinin uygulanmayacağı, düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu hükümlere göre, söz konusu ödenek, kaymakamlara bir hizmet karşılığı olarak aynı bütçeden (Özel İdare Müdürlüğü Bütçesi) ödendiğinden; vekalet halinde hem görev yapılan ilçede, hem de vekalet edilen ilçeden ayrı ayrı ödenmemesi, sadece aslen görevli olunan ilçeden ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, anılan kanunun 63 üncü maddesi hükmüne göre söz konusu ek ödemenin yapılması için, Valinin, Kaymakamlara yerine getirilmek üzere il özel idaresine ait görevler vermesi gerekmekte olup, kaymakamlık görevinin vekaleten yürütülmesi ek ödemenin yapılması için tek başına yeterli olmamaktadır. Diğer taraftan 5302 sayılı kanunda bu ek ödemenin vekillere ödeneceğine dair bir hükme de yer verilmemiştir.

Dilekçi tarafından uygulamanın İçişleri Bakanlığı'nın 2007/70 sayılı genelgesine ve 30.06.2006 tarih ve 6643 sayılı yazılarına uygun olduğu

belirtilmekte ise de, söz konusu genelge ve görüş kural koyucu, emredici nitelikte hukuki bir işlem değildir. Kaldı ki, anılan genelgenin yürürlük tarihi 02.07.2007, görüş ise 2006 tarihli olup ödeme işlemi ise 2005 yılına aittir. 2005 yılında geçerli olan İçişleri Bakanlığı'nın 2005/99 sayılı genelgesinde ise, aynı konu ile ilgili olarak, her mülki idare amirinin vekaletle baksa da her ay bir defa bu ödeneği alması gerektiği, vekaletten dolayı mükerrer ödeme yapılamayacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla her mülki idare amirinin vekaletle baksa da her ay bir defa bu ödeneği alması gerekmektedir.

Ayrıca dilekçi bu konuyla ilgili mahkeme kararının bulunduğundan bahisle ödemenin yasal olduğunu iddia etmişse de, göndermiş olduğu mahkeme kararının konusu Mülki İdare Amirliği Özel Hizmet tazminatı olup 5302 sayılı Kanunun 63. maddesi gereği ödenen ek ödenekle bir ilgisi bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddiyle, 162 sayılı ilamın 4 üncü maddesiyle tazminine karar verilen ...YTL'ye ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.09.2008
No : 30352

Valilikte görev yapan İl Yazı İşleri Müdürü, İl Dernekler Müdürü, İl Mahalli İdareler Müdürü ve İl İdare Kurulu Müdürlerinin “Bakanlık İl Müdürü” olarak addedilmelerinin ve 3000 ek gösterge karşılığı ödemede bulunulmasının mümkün olmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden gereği görüldü:

122 sayılı ilamın 2 nci maddesinde, Valilikte görev yapan İl Yazı İşleri Müdürü, İl Dernekler Müdürü, İl Mahalli İdareler Müdürü ve İl İdare Kurulu Müdürlerine “Bakanlık İl Müdürü” olarak addedilemeyecekleri halde, maaş ödemeleri dahilinde 3000 ek gösterge karşılığı ödemede bulunulması nedeniyle toplam YTL’na tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde, 527 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na eklenen (2) sayılı cetvelde Bakanlık İl Müdürlerinin 3000 ek göstergeden yararlanacaklarının hüküm altına alındığını, söz konusu kişilere “kadroları genel idare hizmetleri sınıfının birinci derecesinde bulunanların ek göstergelerinin yer aldığı II sayılı cetvel” esas alınarak ödeme yapıldığını, bu cetvelin 4. sırasında 3000 ek gösterge alacaklar sayılırken açıkça Bakanlık İl müdürü ifadesinin belirtildiğini, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 17. maddesinde, gerek görülmesi halinde bakanlıkların ana hizmet birimlerinin ayrı il ve ilçe müdürlükleri kurabileceği belirtildiğinden bahsi geçen müdürlüklerin ilgili konularda bakanlığı temsil etmek üzere ihdas edildiğini ve kendilerine Bakanlar Kurulu Kararı ile İl Müdürü unvanı verildiğini, 3000 ek göstergenin sadece bakanlıkları il düzeyinde temsil eden müdürlerin alabileceği gibi bir izlenimin yanlış olduğunu, Sayıştay Temyiz Kurulu’nun, II sayılı cetvelde 3000 ek gösterge alacaklar arasında tatad edilmeyen İl Sivil Savunma Müdürleri ile İl Özel İdare Müdürleri için 3000 ek göstergeden yararlanmalarına olanak sağlandığını, Sayıştay 7. dairesinin konuyla ilgili beraat kararının olduğunu bildirerek tazmin kararının kaldırılmasını talep etmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 43 üncü maddesinin (B) bendinin birinci fıkrasında; bu Kanuna tabi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıklarının hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceleri dikkate alınarak bu Kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanacağı hükme bağlanmış, aynı Kanuna 527 sayılı K.H.K. ile eklenen II sayılı cetvelin 1 ve 4 üncü sıralarında Bakanlık İl Müdürlerinden Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde 3600 puan, diğer illerde görev yapanlara 3000 puan; I sayılı cetvelin Genel İdare Hizmetleri Bölümü (i) bendinin 1 inci fıkrasında da Genel İdare Hizmetleri Sınıfına dahil olup da yukarıda unvanları sayılmayanlardan 1. derece kadrolarda bulunan ve yüksek öğrenim görenler için 2200 puan üzerinden ek gösterge verilmesi öngörülmüş bulunmaktadır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 17/b maddesinde, bakanlıkları ve bağlı kuruluşları bölge, il ve ilçelerde temsil etmek üzere tek bir taşra teşkilatının kurulmasının esas olduğu, gerek görülmesi halinde bakanlıkların ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşların ayrı il ve ilçe müdürlükleri kurabilecekleri, hükme bağlanmıştır.

3046 sayılı Kanunun 17/b maddesi hükmüne göre, bakanlıkları ve bağlı kuruluşları il düzeyinde temsil etmek amacıyla her bir ilde birden fazla olmamak üzere ihdas edilen kadrolara (Defterdar, İl Kültür Müdürü, İl Turizm Müdürü, Bayındırlık ve İskan Müdürü) atamaları yapılan memurlar "Bakanlık İl Müdürü" olarak kabul edilmekte, 657 sayılı Kanuna ekli II sayılı Ek Gösterge Cetvelinin 4 üncü sırasında da, Bakanlığın il düzeyinde temsil eden ve bakanlığa ait birimlerin amiri durumunda olan "Bakanlık İl Müdürü" için, 3000 ek gösterge belirlenmiş bulunmaktadır.

Bu itibarla, 1. dereceli kadrolu İl Yazı İşleri Müdürü, İl Dernekler Müdürü, İl Mahalli İdareler Müdürü ve İl İdare Kurulu Müdürleri; İçişleri Bakanlığını il düzeyinde temsil eden ve ildeki bakanlığa ait birimlerin amiri durumunda olan "Bakanlık İl Müdürü" olmadıklarından ve belirtilen müdürler II sayılı cetvelin 4 üncü sırasında sayılan unvanlar arasında da yer almadığından, bu kadrolarda görev yapanlara, I sayılı Ek Gösterge Cetvelinin (1/i) sırasında birinci derece kadrolarda bulunan ve yükseköğrenim görenler için öngörülen 2200 ek göstergeden ödeme yapılması gerekirken, II sayılı Ek Gösterge Cetvelinin 4 üncü sırasında Bakanlık İl Müdürleri için öngörülen 3000 ek göstergeden ödeme yapılması mevzuata aykırıdır.

Kaldı ki, bu kişilerin unvanları İl Müdürü olarak değiştirilmiş ise de; ilgililerin kadrolarının İl Müdürü olup olmadığı konusunda zaten bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak sözü edilen unvanlar, 657 sayılı Kanuna ekli II sayılı "Ek Gösterge Cetvelinin" 4 Başbakanlık ve Bakanlıklarda" başlık bölümünde tadat edilen unvanlar arasında bulunmadığından Bakanlık İl Müdürü için öngörülen 3000 Ek gösterge üzerinden ödeme yapılması yasal olarak mümkün değildir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile 122 nolu ilâmın 2 nci maddesiyle verilen YTL'na ilişkin tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981