

**T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM KONTROL
KANUNU'NUN ÇALIŞANLAR ÜZERİNDEKİ
ETKİSİ VE GÜMRÜK- TİCARET BAKANLIĞI
PERSONELİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

DANIŞMAN	HAZIRLAYAN
Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI	Büşra SARIKAYA

MALATYA-2016

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM KONTROL KANUNU'NUN ÇALIŞANLAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİ
VE GÜMRÜK-TİCARET BAKANLIĞI PERSONELİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

YÜKSEK LİSANS

DANIŞMAN

HAZIRLAYAN

Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI

Büşra SARIKAYA

Jürimiztarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu yüksek lisans tezini (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunarakAnabilim, Bilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

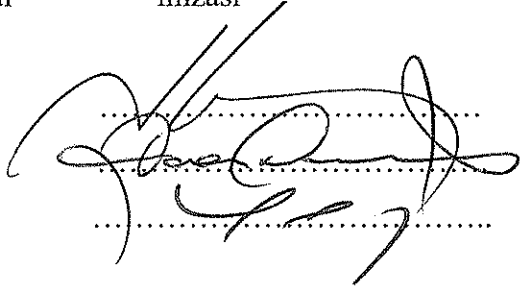
Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı

imzası

1.Prof. Dr. Recep GÜNEŞ

2.Yrd. Doç. Dr. Özcan DEMİR

3.Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI



İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun tarih vesayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI'nın danışmanlığında yüksek lisans tezi olarak hazırladığım **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun Çalışanlar Üzerindeki Etkisi ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Personeli Üzerine Bir Araştırma** başlıklı bu çalışmanın bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Büşra SARIKAYA

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

☐ Tezim sadece İnönü Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

☐ Tezimin.....yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

[Tarih ve İmza]

Büşra SARIKAYA

ÖNSÖZ

Kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırma çalışmalarının başında varlıkların korunması, hata ve hilelerin tespit edilmesi, muhasebe kayıtlarının tam ve doğru olması, güvenilir mali bilgilerin zamanında hazırlanması gelmektedir. Bunun yanında küreselleşme çabaları, Avrupa Birliği'ne uyum süreci, vatandaşın devletten daha şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim beklentisi, ekonomiklik, etkinlik gibi kavramlarda reform çalışmalarına temel teşkil etmiştir.

Bu tez çalışmasında ülkemizde kamu yönetiminde 1990'lı yıllarda kendini iyice hissettiren yeniden yapılanma ihtiyacı ile kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanunun Avrupa Birliği'ne tam üyeliği sürecinde ülkemizdeki uygulamalarının yeterliliği ve uygulanmasında yaşanan sorunların ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır.

Çalışmam süresince tecrübesi ve bilgi birikimiyle bana yol gösteren, yorumlarını esirgemeyen değerli tez danışmanım Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI'ya, tezimin uygulama aşamasında destek ve yardımlarıyla yanımda olan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Strateji Daire Başkanı değerli Eşref BAŞKAN'a ve çalışma arkadaşlarına, öğrenimim sırasında ve iş hayatımda manevi desteklerinden ve yoğun çalışma tempoma aylarca müsamaha göstererek yaptığı fedakârlıklardan dolayı sevgili eşime ve oğluma ayrıca hayatımın her safhasında desteklerini benden esirgemeyen değerli aileme sonsuz teşekkür ederim.

ÖZET

SARIKAYA, Büşra. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun Çalışanlar Üzerindeki Etkisi ve Gümrük- Ticaret Bakanlığı Personeli Üzerine Bir Araştırma , Yüksek Lisans, Malatya, 2016.

SARIKAYA, Büşra

Yüksek Lisans, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Muhasebe Finansman Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI

Haziran-2016, XIV + 98 sayfa

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye 'de uygulanan mali kontrol sisteminin incelenmesi, uygulanan sistemin Avrupa Birliği üye ülke sistemleriyle karşılaştırılması, benzerlikler ve farklılıkların tespit edilmesi amaçlanmakta olup tez üç bölümden oluşmaktadır.

Tezin ilk bölümünde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu' nun amaç ve kapsamı, kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılmasının esasları ve önemi, kamu idarelerinde yapılması gereken mali planın bütçe ile ilişkisi, mali yönetimde yer alanların görevleri ile yetki ve sorumlulukları, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim konuları incelenmektedir. Türkiye'de uygulanan mali kontrol sisteminde gerçekleşen reformlar tespit edilmektedir.

Tezin ikinci bölümünde Türkiye'nin mali anlamda AB üyelik sürecine uyumunu anlamaya temel oluşturması açısından AB'de mali disiplin başlığı altında sayısal, prosedürel ve saydamlık kuralları, kamu mali iç kontrolü (KMİK) ve AB ülkelerinin kullandığı KMİK modelleri, iç denetim, dış denetim ve AB mali çıkarlarını korumak için oluşturulan birimler incelenmektedir. Ayrıca AB üyesi olan ülkelerin mali kontrol yöntemlerinin AB mali kontrol standartlarına uyumunu tespit etmek amacıyla Almanya, Fransa, İngil-

tere, İspanya, Hollanda, Portekiz, Danimarka gibi üye ülkelerin mali kuralları incelenmiş ayrıca AB'nin kuruluş amacı ve Türkiye ile ilişkileri, AB ve Türkiye' de mali disiplin değerlendirilerek benzerlik ve farklılıklar tespit edilmiştir. Ayrıca 2014 yılı ilerleme raporunun 32. Faslı(mali kontrol faslı) incelenerek mali anlamda Türkiye'nin AB kriterlerine göre durumu incelenmektedir.

Üçüncü bölümde ise iç kontrol sisteminin 5018 sayılı yasa ile getirmiş olduğu düzenlemelerin kurum ve kuruluşlarda kabulü ve kullanılabilirliğine ilişkin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (Ankara ili) anket çalışması yapıp değerlendirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: 5018 Sayılı Kanun, Kamu Mali Yönetimi, Mali Disiplin, Mali Kontrol, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, KMYKK.

ABSTRACT

SARIKAYA, Büşra. 5018 Act of impact on fiscal control and customs trade ministry employees on staff research, Master, Malatya, 2016.

SARIKAYA, Büşra
M.S., University Institute of Social Sciences
Accounting and Finance Department

Supervisor: Assoc. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI
January, 2010, XIV+98 pages

European Union harmonization process in Turkey applied to examine the financial control system, implemented systems to compare with the European Union member states system, it is aimed to identify the similarities and differences thesis consists of three parts.

In the first part of the thesis 5018 Public Financial Management Act's purpose and scope, principles and importance of public resources of the efficient and effective use, in relation to the budget financial plan should be done in public administration, financial management of the tasks and powers and responsibilities, internal control, internal audit and external audit issues are examined. reforms that took place in the financial control system implemented in Turkey are determined.

Thesis The second part of Turkey's financial means in terms of the basis for understanding the adaptation of the EU integration process in the EU digital under fiscal discipline title, procedural and transparency rules, public financial internal control (HPCC) initially established and KMIK models used by EU countries, internal audit, external audit and the units created to protect the financial interests of the EU are examined. Moreover, in order to determine the compliance with EU financial control standards of financial control procedures of the countries that are EU members Germany, France, UK, Spain, Netherlands, Portugal, examined the financial rules of the member coun-

tries, such as Denmark also the EU's organizational goals and its relations with Turkey, the EU and Turkey ' the assessment of fiscal discipline similarities and differences have been identified. In addition, the progress report 2014 32 Moroccans (financial control chapter) examining the case, according to financial terms for Turkey's EU criteria are examined.

In the third part of the internal control system of the 5018 regulation brought about by the adoption of laws and institutions and the Ministry of Customs and Trade regarding the availability (Ankara) which they made a survey.

Keywords: 5018 Law on Public Financial Management, Financial Discipline, Financial Control, Customs and Trade Ministry, the PFMC.

İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ.....	iii
BİLDİRİM.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
ÖZET.....	vi
ABSTRACT.....	viii
İÇİNDEKİLER	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xvii
TABLolar.....	xviii
ŞEKİLLER.....	xxii
EKLER.....	xxiii
BİRİNCİ BÖLÜM	
1. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROLÜ	1
1.1.Türkiye’de Mali Disiplin	1
1.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Amacı	2
1.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ nun Kapsamı	3
1.4. Etkin Bir Mali Yönetimin Koşulları	4
1.5. Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları	6
1.5.1.Mali Saydamlık.....	6
1.5.2. Hesap Verme Sorumluluğu	7
1.5.3.Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme	7
1.6.Kamu İdare Bütçeleri ve Plan – Bütçe İlişkisi.....	8
1.7. KMYKK ile Kamu Mali Yönetiminde Yer Alan Görevliler ve Görev Alanların Yetki ve Sorumlulukları.....	10
1.7.1. Bakanlar	11
1.7.2. Üst Yöneticiler	11
1.7.3.Harcama Yetkilileri	12
1.7.4.Mali Hizmetler Birimi	13

1.7.5. Gerçekleştirme Görevlileri	14
1.7.6. Muhasebe Yetkilileri ve Muhasebe Yetkilisi Mutemetler	14
1.7.7. İç denetçiler	15
1.8. Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim	16
1.8.1. Kamu Mali İç Kontrolü	16
1.8.1.1. İç Kontrol Standartları	17
1.8.1.2. Kontrol Ortamı Standartları	18
1.8.1.3. Risk Değerlendirme Standartları	18
1.8.1.4. Kontrol Faaliyetleri Standartları	18
1.8.1.5. Bilgi ve İletişim Standartları	19
1.8.1.6. İzleme Standartları	19
1.8.2. Kamu Mali Denetimi	19
1.8.3. Kamu Mali Denetiminin İşlevsel Sınıflandırılması	20
1.8.3.1. İç Denetim	20
1.8.3.1.1. İç Denetimin Temel Nitelikleri	20
1.8.3.2. Dış Denetim	21
İKİNCİ BÖLÜM	
2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALİ DİSİPLİN KAVRAMI VE BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE ÜLKELERİNDE KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROLÜ	23
2.1. AB’de Mali Disiplin	23
2.1.1. Sayısal Kurallar	23
2.1.1.1. Maastricht Kriterleri	24
2.1.1.2. Kopenhag Kriterleri	26
2.1.2. Prosedürel (Usule Yönelik) Kurallar	27
2.1.3. Saydamlık ile İlgili Kurallar	27

2.2. AB Ülkelerinde Mali Kuralların Sınıflandırılması	28
2.2.1. Bütçe Sınırlamaları	28
2.2.2. Vergi ve Harcama Sınırlamaları	30
2.2.3. Borç Sınırlamaları.....	30
2.3. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Kamu Mali İç Kontrol (KMİK).....	31
2.4. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde İç Denetim	35
2.5. AB Ülkelerinde Dış Denetim	35
2.6. AB Mali Çıkarlarının Korunması.....	36
2.7. Avrupa Birliği'ne Üye Bazı Ülkelerde Mali Kurallar ve Uygulamanın İncelenmesi	37
2.7.1. Almanya Federal Cumhuriyeti.....	37
2.7.2. Fransa	38
2.7.3. İngiltere	38
2.7.4. İspanya.....	39
2.7.5. Hollanda	40
2.7.6. Portekiz.....	40
2.7.7. Danimarka.....	41
2.8. Türkiye - AB İlişkileri ve Kamu Mali Yönetimlerinin Karşılaştırılması	42
2.8.1. AB – Türkiye İlişkisi Tarihçesi.....	42
2.8.2. AB ve Türkiye Bakımından Genel Anlamda Mali Disiplinin Değerlendirilmesi	44
2.8.3. Avrupa Birliği ve Türkiye Açısından Kamu Mali Yönetiminde Benzerlik ve Farklılıklar	45
2.8.3.1. AB' de ve Türkiye'de Uygulanan Kamu Mali Yönetim Sisteminin Benzerlikleri	45
2.8.3.2. AB' de ve Türkiye'de Uygulanan Kamu Mali Yönetim Sisteminin Farklılıkları	46

2.8.4. İlerleme Raporları.....	47
2.8.4.1. Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu	48
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
3. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN 5018 SAYILI YASA İLE GETİRMİŞ OLDUĞU DÜZENLEMELERİN KURUM VE KURULUŞLARDA KABULÜ/ KULLANILABİLİRLİĞİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA VE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	52
3.1. Araştırmanın Önem ve Amacı	52
3.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi	52
3.3. Veri Toplama	52
3.4. Verilerin Değerlendirilmesi.....	53
3.5. Ölçek	53
3.6. Araştırmanın Bulguları ve Değerlendirilmesi	53
3.6.1. Araştırmaya Katılan Kamu Personelinin Genel Özellikleri.....	53
3.6.2. Anketin İç Kontrole İlişkin Sorularının Değerlendirilmesi.....	58
3.6.2.1. Kamu Kurumlarında Etkin Ve Verimli Kaynak Kullanımı Yapılmaktadır	58
3.6.2.2. 5018 Sayılı Kanun İle Kamu İdarelerindeki Harcamalar Üzerinde Maliye Bakanlığı'nın Gücü Zayıflatılmıştır.	59
3.6.2.3. 5018 Sayılı Kanun İle Birlikte Harcama Yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı Vb.) Yetki Ve Sorumlulukları Açık Ve Uyumlu Bir Şekilde Düzenlenmiştir.	60
3.6.2.4. Planların (Kalkınma Planı, Yıllık Prog. Vb.) Mali Disiplinin Sağlanmasında Katkısı Vardır.	61
3.6.2.5. Orta Vadeli Program Ve Orta Vadeli Mali Plan Mali Disiplinin Sağlanmasında Önemli Bir Rol Üstlenmektedir.	62
3.6.2.6. Türk Bütçe Sisteminde Kamu İdarelerine Verilen Ödenekler İle Gerekli Düzeyde Katma Değer Yaratılmaktadır.	62

3.6.2.7. Kamu Kurumlarında Bütçe “Samimiyet Prensibi” Çerçevesinde Gerçek İhtiyaçlara Göre Ve Gerçek Rakamlarla Uygun Bir Şekilde Hazırlanmaktadır.....	63
3.6.2.8. Kamu İdarelerinin Ödenek Üstü Harcama Yapmasını Önleyen Yeterli Mekanizmalar Vardır.	64
3.6.2.9. Ödeneklerin Artış Yöntemini Sağlıklı Buluyorum.....	65
3.6.2.10. Kamu İdareleri Bütçe Uygulamalarını Kamuoyuna Doğru Bir Şekilde Duyurmaktadır.	66
3.6.2.11. 5018 Sayılı Kanun İle Bütçenin Kapsamı Uluslararası Standartlara Uygun Bir Şekilde Belirlenmiştir.....	67
3.6.2.12. İç Kontrol Sistemi Yılda En Az Bir Kez Değerlendirilmektedir.	67
3.6.2.13. Kurumda İç Denetim Birimi/İç Denetçi Mevcuttur.....	68
3.6.2.14. İç Kontrolün Etkili Bir Şekilde İşleyip İşlemediği Konusunda Yöneticilere Geri Bildirimde Bulunmaya Olanak Sağlayacak Eğitimler, Planlama Oturumları Ve Toplantılar Düzenlenmektedir.	69
3.6.2.15 İç Kontrolün Değerlendirilmesine İdare Birimlerinin Katılımı Sağlanmaktadır.	70
3.6.2.16. İç Kontrolün Değerlendirilmesi İle İç Ve Dış Denetim Sonucunda Alınması Gereken Önlemlerin Belirlendiği Eylem Planları Hazırlanıp Uygulanmaktadır.....	70
3.6.2.17. İç Kontrol Güvence Beyanını İmzalayan Her Yetkili, Verdiği Güvencenin Değerlendirme Raporları, İç Ve Dış Denetim Raporları, Diğer Dış Değerlendirmeler Ve Benzeri Sağlam Kanıtlarla Desteklendiğinden Öncelikle Kendisi Emin Olmaktadır. ...	71
3.6.2.18. İç Kontrol Sistemi, Kamu İdarelerinin Mali Yönetim Sisteminin Geliştirilmesinde Faydalı Olmaktadır.	72
3.6.2.19. Yöneticim Bana Verdiği Görevlerin Sonucunu İzlemeye Yönelik Yöntemler Kullanmaktadır.	73
3.6.2.20. Yöneticim İç Kontrol Sisteminin Uygulanmasında Bana Örnek Olmaktadır..	73
3.6.2.21. Kamu İdarelerinde Strateji Geliştirme Birimleri 'Ne Personel İstihdamında Gerekli Niteliklere Sahip Personel Alımı Yapılmaktadır.....	74

3.6.2.22. Kamu İdarelerince Hazırlanan Stratejik Planların Gerçekçi Ve Uygulanabilir Olduğunu Düşünüyorum.	75
3.6.2.23. Stratejik Plan Hakkında (Ve Yapılan Farklılaştırmalarla İlgili Olarak) Bilgilendirilirim.	75
3.6.2.24. İşlerimi Yapabilmek İçin Gerekli Bilgi Ve Belgelere Zamanında Ulaşabilirim.	76
3.6.2.25. Kendi Düşüncelerimi Yöneticilerime Açıklayabilme Fırsatım Vardır.....	77
3.6.2.26. Yöneticim idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve sorumluluklarımı bana bildirir.	77
3.6.2.27. Kişisel Verilerimin Güvenliği Ve Koruması Sağlanmaktadır.....	78
3.6.2.28. Kurumda Zamanı Ve Tarafları Belirli Bir Raporlama Sistemi Uygulanmaktadır/Kullanılmaktadır.	79
3.6.2.29. Bilgi Sistemlerine (Her) Erişimde Parola Ve Şifre Kullanmam Gerekir.....	80
3.6.2.30. Yaptığım İşlerdeki Hata Ve Usulsüzlükler Yöneticim Tarafından (Belirlenen Aralıklarla) Kontrol Edilir.	80
3.6.2.31. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri konusunda bilgilendirilirim.	81
3.6.2.32. Hata, Usulsüzlük Ve Yolsuzlukları Bildirdiğimde Haksız Ve Ayrımcı Bir Muamele İle Karşılaşmam.	82
SONUÇ.....	83
KAYNAKÇA.....	89
EK 1 ANKET FORMU.....	96

KISALTMALAR LİSTESİ

A.e.	: Aynı eser
A.g.e.	: Adı geçen eser
A.g.m.	: Adı geçen makale
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AFCOS	: Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ATKA	: Avrupa topluluklarını kuran antlaşma
BM	: Birleşmiş Milletler
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
COSO	: Sahte Mali Raporlama Ulusal Komisyonu (Committee of Sponsoring Organizations)
Çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ECOFIN	: Ekonomi Ve Maliye Bakanları Konseyi
ECU	: Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye ülkelerin ortak olarak kullandıkları para birimi.
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EURO	: Para birimi
EUROSTAT	: Avrupa topluluğu istatistik ofisi
GSMH	: Gayri safi milli hâsıla
GSYİH	: Gayri safi yurt içi hâsıla
HICP	: Uyumlaştırılmış tüketici fiyat endeksi
IBP	: Uluslararası Bütçe Ortaklığı
IIA	: İç Denetçiler Enstitüsü (Institute Of Internal Auditors)
IMF	: Uluslararası Para Fonu(International Monetary Fund)
INTOSAI	: Uluslar Arası Sayıştaylar Birliği
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMİK	: Kamu Mali İç Kontrolü

KMYKK	:Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MUB	: Merkezi Uyumlaştırma Birimi
MYK	:Mali Yönetim ve Kontrol
NATO	: Kuzey Atlantik Paktı Örgütü
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation For Economic Co-Operationand Development)
OLAF	: Avrupa Komisyonu Dolandırıcılıkla Mücadele Birimi
R.g.	: Resmi gazete
S.	:Sayfa
SIGMA	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve İdareyi Geliştirmeye Yönelik Destek
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
Vd.	: Ve diğerleri

TABLÖLAR

Tablo 1. Ankete Katılanların Cinsiyeti	53
Tablo 2. Ankete Katılanların Yaşı	54
Tablo 3. Ankete Katılanların Çalışma Yılı	55
Tablo 4. Ankete Katılanların Ünvanı	57
Tablo 5. Kamu Kaynaklarının Kurumlar arası İhtiyaca Göre Adil Bir Şekilde Dağıtılıp Dağıtılmadığına Göre Dağılımı	58
Tablo 6. Kamu Kurumlarında Etkin ve Verimli Kaynak Kullanımı Yapılıp Yapılmadığına Göre Dağılımı	58
Tablo 7. Kamu İdarelerindeki Harcamalar Üzerinde Maliye Bakanlığı'nın Gücünün Zayıflatılıp Zayıflatılmadığına Göre Dağılımı	59
Tablo 8. Harcama Yetkililerinin Yetki ve Sorumluluklarının Açık ve Uyumlu Bir Şekilde Düzenlenip Düzenlenmediğine Göre Dağılımı	60
Tablo 9. Planların (Kalkınma Planı, Yıllık Prog. vb.) Mali Disiplinin Sağlanmasında Katkısı Olup Olmamasına Göre Dağılımı	61
Tablo 10. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan Mali Disiplinin Sağlanmasında Önemli Bir Rol Üstlenip Üstlenmediğine Göre Dağılımı	62
Tablo 11. Türk Bütçe Sisteminde Kamu İdarelerine Verilen Ödenekler ile Gerekli Düzeyde Katma Değer Yaratılıp Yaratılmadığına Göre Dağılımı	62
Tablo 12 Kamu Kurumlarında Bütçenin "Samimiyet Prensibi" Çerçevesinde Hazırlanıp Hazırlanmadığına Göre Dağılımı	63
Tablo 13. Kamu İdarelerinin Ödenek Üstü Harcama Yapmasını Önleyen Yeterli Mekanizmaların Olup Olmadığına Göre Dağılımı	64
Tablo 14. Ödeneklerin Artış Yönteminin Sağlıklı Bulunup Bulunmadığına Göre Dağılımı	65

Tablo 15. Kamu İdarelerinin Bütçe Uygulamalarını Kamuoyuna Doğru Bir Şekilde Duyurulup Duyurulmamasına Göre Dağılımı	66
Tablo 16. Bütçe Kapsamının Uluslararası Standartlara Uygun Bir Şekilde Belirlenip Belirlenmediğine Göre Dağılımı.....	67
Tablo 17. İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilip Değerlendirilmediğine Göre Dağılımı	67
Tablo 18. Kurumda İç Denetim Birimi/İç Denetçi Mevcut olup olmadığına göre dağılımı.....	68
Tablo 19. Yöneticilere Geri Bildirimde Bulunmaya Olanak Sağlayacak Eğitimler, Planlama Oturumları ve Toplantılar Düzenlenip Düzenlenmediğine Göre Dağılımı.....	69
Tablo 20. İç Kontrolün Değerlendirilmesine İdare Birimlerinin Katılımının Sağlanıp Sağlanmadığına Göre Dağılımı	70
Tablo 21. İç Kontrolün Değerlendirilmesi İle İç ve Dış Denetim Sonucunda Alınması Gereken Önlemlerin Belirlendiği Eylem Planlarının Hazırlanıp Uygulanıp Uygulanmadığına Göre Dağılımı.....	70
Tablo 22. İç Kontrol Güvence Beyanını İmzalayan Her Yetkilinin, Verdiği Güvencenin Kanıtlarla Desteklendiğinden Öncelikle Kendisinin Emin Olup Olmadığına Göre Dağılımı.....	71
Tablo 23. İç Kontrol Sisteminin, Kamu İdarelerinin Mali Yönetim Sisteminin Geliştirilmesinde Faydalı Olup Olmadığına Göre Dağılımı	72
Tablo 24. Yöneticinin Verdiği Görevlerin Sonucunu İzlemeye Yönelik Yöntemler Kullanıp Kullanmadığına Göre Dağılımı	73
Tablo 25. Yöneticinin İç Kontrol Sisteminin Uygulanmasında Örnek Olup Olmadığına Göre Dağılımı	73
Tablo 26. Strateji Geliştirme Birimleri 'ne Personel İstihdamında Gerekli Niteliklere Sahip Personel Alımı Yapılıp Yapılmadığına Göre Dağılımı	74
Tablo 27. Kamu İdarelerince Hazırlanan Stratejik Planların Gerçekçi ve Uygulanabilir Olup Olmadığına Göre Dağılımı	78

Tablo 28. Stratejik Plan Hakkında Personelin Bilgilendirilip Bilgilendirilmediğine Göre Dağılımı	75
Tablo 29. Personelin İşlerini Yapabilmek İçin Gerekli Bilgi ve Belgelere Zamanında Ulaşıp Ulaşamadığına Göre Dağılımı	76
Tablo 30. Personelin Kendi Düşüncelerini Yöneticilerine Açıklayabilme Fırsatı Olup Olmadığına Göre Dağılımı	77
Tablo 31. Yöneticinin İdarenin Misyon, Vizyon ve Amaçları Çerçevesinde Beklentilerini Görev ve Sorumluluklarını Personele Bildirip Bildirmediğine Göre Dağılımı	77
Tablo 32. Personelin Kişisel Verilerinin Güvenliği ve Korumasının Sağlanıp Sağlanmadığına Göre Dağılımı	78
Tablo 33. Kurumda Zamanı ve Tarafları Belirli Bir Raporlama Sistemi Uygulanıp Uygulanmadığına Göre Dağılımı	79
Tablo 34. Personelin Bilgi Sistemlerine Erişimde Parola ve Şifre Kullanması Gerekli Gerekmediğine Göre Dağılımı	80
Tablo 35. Personelin Yaptığı İşlerdeki Hata ve Usulsüzlüklerin Yönetici Tarafından Kontrol Edilip Edilmediğine Göre Dağılımı	80
Tablo 36. Personelin Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirim Yöntemleri Konusunda Bilgilendirilip Bilgilendirilmediğine Göre Dağılımı	81
Tablo 37. Personelin Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukları Bildirdiğinde Haksız ve Ayrımcı Bir Muamele İle Karşılaşıp Karşılaşmadığına Göre Dağılımı	82

ŞEKİLLER

Şekil 1: Plan-Bütçe İlişkisinin Niteliği.....	9
---	---

EKLER

EK 1 ANKET FORMU	96
-------------------------------	-----------

BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROLÜ

1.1. Türkiye'de Mali Disiplin

Mali disiplin; kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak tanımlanabilir. Devletin görevlerini istenilen bir şekilde gerçekleştirebilmesi için mali anlamda disiplinin sağlanması oldukça önem arz etmektedir¹.

Türkiye kamu mali yönetim sistemi 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile ilk kez düzenlenmiştir. Az sayıda değişikliklerle 26.05.1927 tarihinden itibaren uygulanan ancak bugünün dünyasında ortaya çıkan yeniliklerin gereklilerini artık karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak sistemi yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 2006 yılı başından itibaren yürürlüğe konulmuştur.

KMYKK 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 01.01.2005 tarihinden itibaren bütünüyle yürürlüğe girmesi gerekirken bütçenin hazırlanması ile ilgili maddeleri ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun vize ve tescil ile ilgili hükümlerini yürürlükten kaldıran maddeleri uygulanmaya başlanmış, diğer maddelerin yürürlüğü ise 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile 1 yıl ertelenmiştir.

KMYKK, 5436 sayılı KMYKK ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde (KHK) Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan değişikliklerle 01.01.2006 tarihinden itibaren tümüyle yürürlüğe girmiştir.

¹KANTARCI, Hasan Bülent, Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirmesi, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, Aralık, Sayı: 490, 2005, s.59.

KMYKK'nın, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre getirdiği yenilikler kısaca mali yönetim ve bütçenin kapsamının değiştirilmesi, stratejik ve performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama programı çerçevesinde çok yıllık bütçelemeye geçilmesi, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesinin getirilmesi, kamuda muhasebe birliği sağlanması, iç kontrol ve iç denetim sisteminin getirilmesi ve Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletilmesi olarak sıralanabilir.

1.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Amacı

KMYKK'nın amacı; kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasının, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçesinin hazırlanmasını ve uygulanmasını tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir².

Genel olarak KMYKK aşağıdaki amaçları gerçekleştirmek üzere çıkarılmıştır³:

- Kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliği arttırmak,
- İç kontrol, iç denetim ve dış denetim sistemlerini uluslararası standartlara uygun hale getirmek,
- Harcamacı kuruluşların harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim konusundaki inisiyatiflerini genişletmek ve mali disiplini sağlamak,
- Kamu idarelerinin gelir, gider ve yükümlülüklerini etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetmeleri için görev, yetki ve sorumlulukların dikkate alınarak, mali işlemleri yürütecek olanların belirlenmesini ve buna göre gerekli mali sistemin oluşturulmasını sağlamak,

² 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 1, Resmi Gazete 25326; 4/12/2003.

³ TOSUN Hikmet, CEBECİ, A. Uğur, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Muhasebat Kontrolörleri Yayınları, Ankara, 2008, s.2.

- Kurumların stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara, belirlenmiş esas ve usuller ile hizmet gereklerine uygun bir şekilde hazırlanmasını sağlamak,
- Muhasebe sisteminin karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkin çalışmasını sağlayacak şekilde oluşturulmasını sağlamak,
- Mali denetimin uluslararası belirlenmiş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Dış denetimin kapsamının genişletilerek daha etkin hale getirilmesini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır.

1.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun Kapsamı

KMYKK 'nın 2. maddesine göre bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

Avrupa Birliği (AB) fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, anılan Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, anılan Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerine tâbidir.

Muhasebe kapsamı açısından değerlendirildiğinde⁴;

- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu,
- Kesin Hesap Kanun Tasarısının, muhasebe kayıtları dikkate alınarak hazırlanacağı,
- Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garanti-

⁴ GÜLŞEN, Hamdi, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Sunumu, 2012, s.5.

lerin ve yükümlölüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı güvence altına alınmıştır.

1.4. Etkin Bir Mali Yönetimin Koşulları

Kamu malî yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri ifade eder. Etkin bir mali yönetimin koşulları ise;

- Mali şeffaflık ve etkili iletişim,
- Denetleme ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi,
- Usule ilişkin uygulamalar,
- Teknik altyapı
- Kapasitenin geliştirilmesidir.

Bu çerçevede mali şeffaflığın, denetim ve yaptırım mekanizmalarının iyi tanımlanmadığı bir ortamda mali kuralların ekonomiye etkisi sınırlı kalacaktır. Dolayısıyla atılacak ilk adım kamu maliyesi yönetiminde etkinliği arttırmak olmalıdır⁵.

Kamu mali yönetiminde, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki dengenin sağlanması için gerekli koşullar aranır. Ancak bunların anlatımına geçmeden önce bazı kavramların açıklanmasında fayda vardır. Buna göre; herhangi bir alacağın veya borcun ödenebilecek hale gelmesi ya da parasal alacak hakkının oluşması tahakkuk kavramını tanımlamaktadır. Tahakkuk esasında gelirin elde edilmesinin ilk aşaması olarak görülebilir. Bunun dışında nakit kavramı da; işletmenin bilançosunda yer alan likiditesi en yüksek varlık olarak tanımlanabilir.

Elde bulunan kâğıt ve diğer para türleri ile yabancı ülke paraları, vadesiz mevduatlar ve henüz tahsili yapılmamış çekler dahi nakit olarak adlandırılabilir. Bu anlatımlardan

⁵ÖZLALE, Ümit, Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu, 2010, s.4.

sonra kamu mali yönetiminde, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki dengenin sağlanması için gerekli koşullar şu şekilde sıralanır:⁶

- Gerçekçi gelir ve gider tahminlerini içeren bir bütçe hazırlanması ve ilgili yıl veya dönemin başlamasından önce resmen onanması,
- Genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak ve tahakkuk esasına göre kurulmuş, sağlıklı işleyen bir muhasebe sisteminin bulunması,
- Bütçelenmiş giderleri finanse etmek amacıyla, bunların ödenmeleri gereken tarihlerde yeterli nakit bulundurulmasını teminen nakit ihtiyaçları tahminleşmesini, nakit tahsilât kontrolü ve raporlamasını, alacakların vadesinde tahsilini ve nakit sıkıntısı çekilen dönemler için uygun eylem planlarını içeren bir nakit yönetim sisteminin yürürlükte olması,
- Bütün iç ve dış borçların faiz ve anapara olarak bilinmesini, bunların muhasebe kayıtlarına gereği gibi işlenmesini ve mali tablolarda eksiksiz olarak gösterilmesini sağlayacak kapasitede bir borç yönetimi usul ve esasları bulunması ve bu esaslara riayeti sağlayacak mekanizmaların geliştirilmiş bulunması,
- Kaynak kullanımının kanunlar, yönetmelikler, kurumsal politikalar ve diğer gerekliliklerle uyumlu olmasını; kaynakların israfa, kayıplara ve kötü kullanıma karşı korunmasını; doğru ve güvenilir mali ve mali olmayan bilgi ve verilerin elde edilmesini, bunların korunmasını ve mali tablolar ile raporlarda tam olarak gösterilmesini sağlayacak bir iç kontrol sisteminin oluşturulması,
- Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu olarak kullanılıp kullanılmadığını bağımsız ve yansız bir şekilde hiçbir etki altında kalmadan, profesyonelce değerlendiren; bulgu, görüş ve tavsiyelerini başta Parlamento ve kamuoyu olmak üzere kamu yönetiminin tüm ilgililerine raporlarıyla sunan ve bu yolla bir yandan kamu yönetiminin iyileşmesine katkıda bulunurken bir yandan da kamu kurum ve kuruluşlarının ve giderek hükümetlerin inanırlığını arttıran bir dış denetimin var olması olarak sıralanabilir.

⁶ GÖREN, İhsan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Konulu Seminer, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 1999, s.5.

1.5. Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları

Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gerekir. Bu bilgilendirme, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme kavramları çerçevesinde yürütülen faaliyetlerle yerine getirilir.

1.5.1. Mali Saydamlık

Mali Saydamlık, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması aşamasında denetimin sağlanması amacı ile kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ve hükümet yapısı ile birlikte hükümetin yaptığı işlemlerin mali hedeflerle kamuya açık olmasıdır.

Mali saydamlığın zayıf olduğu durumlarda temsili demokrasilerin etkin bir şekilde işleyebilmesinin en önemli şartlarından biri yerine getirilmemiş olur. Mali saydamlığın olmaması, devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunu yerine getirmemesi demektir. Halkın, devletin yetkilerini nasıl kullandığı hakkında bilgi elde edememesi, devletin denetlenmesi için kurulmuş olan diğer yöntemlerin, örneğin seçimlerin, etkinliklerini yitirmesine neden olur. Halkın gözünde, rekabet içindeki politikacılar ve bürokratların performanslarını karşılaştırmak zorlaştığından, örneğin siyasi partiler veya siyasiler birbirine benzemeye başlar⁷.

Başarılı mali saydamlığın temel öğeleri 2007 Mayıs ayında güncellenerek Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından kabul edilen Tüzük ile belirlenmiştir. Bunlar:

- Rollerin ve sorumlulukların açık olması,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- Ulusal denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması.

⁷ ATİYAS İzak ve SAYIN Şerif, Devletin Mali ve Performans Saydamlığı
<http://www.kamufinans.com/kamu-kaynagin-kullanilmasinda-mali-seffalik-ve-hesap-verme-sorumlulugunun-rolu-1/> (Erişim Tarihi: 12.02.2015)

1.5.2. Hesap Verme Sorumluluğu

KMYKK'nun 8'inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkânı doğmaktadır⁸.

Başarılı hesap verme sorumluluk ilişkilerinin temel öğeleri⁹:

- Rol ve sorumlulukların açık olması,
- Performansa ilişkin beklentilerin açık olması,
- Beklentiler ve mevcut kapasitelerin dengesi,
- Raporlamanın güvenilirliği,
- Gözden geçirme ve ayarlaması şeklinde sıralanmıştır.

1.5.3. Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme

KMYKK' nun 3. maddesinin (n) bendine göre stratejik plan “ Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır.

Performans esaslı bütçeleme; ölçülebilir çıktı ve sonuçlar doğrultusunda kaynak tahsislerinin yapıldığı, performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilip performans he-

⁸AKSOY Mehmet, Kamuda İç Kontrol & İç Denetim, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2008, s.13.

⁹ SAMSUN Nihal, Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bak. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ayrıntı Basımevi, Ankara, 2003,s.20.

sap verebilirliğinin gözetildiği ve bu süreçte kamu idarelerine yeterli esnekliğin sağlandığı bütçe sistemine denilmektedir¹⁰.

Performans esaslı bütçeleme sisteminden temel beklentiler¹¹:

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması, olarak sıralanmaktadır.

1.6. Kamu İdare Bütçeleri ve Plan – Bütçe İlişkisi

Bütçe belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmıştır. Bütçe, esas itibariyle bir kanun olmasına karşın bütçe yasa tasarısının hazırlanması, mecliste görüşülmesi ve kanunlaşması açısından özellik arz eden bir kanundur. Bütçe yasası kamu yönetiminin faaliyetlerini hukuki normlara bağlayan bir yasadır. Ülkemizde devlet bütçesi yasal dayanağını Anayasa ve KMYKK'ndan almaktadır¹². KMYKK ile devlet bütçesinin esas ve şekle ait hükümleri, hazırlama esasları ve bütçenin uygulanması esasları saptanmıştır.

Kamusal hizmet üreten kurumlar kendilerine tahsis edilen belirli kaynaklarla birtakım çıktılar üretmekte ve planlanan sonuçlara ulaşmak için plan- bütçe ilişkisinin kurulmasında öncelikle kurumsal performans hedeflerini planlanmaktadırlar. Stratejik planın hazırlanması aşamasından sonra ise ikinci aşamayı, stratejik planlama ile belirlenen performansın daha yakın vadeli dönemler itibariyle programlandırılması ve hedef-maliyet- kaynak yapısının tespit edilmesi oluşturmaktadır. Bu sayede plan bütçe ilişkisi

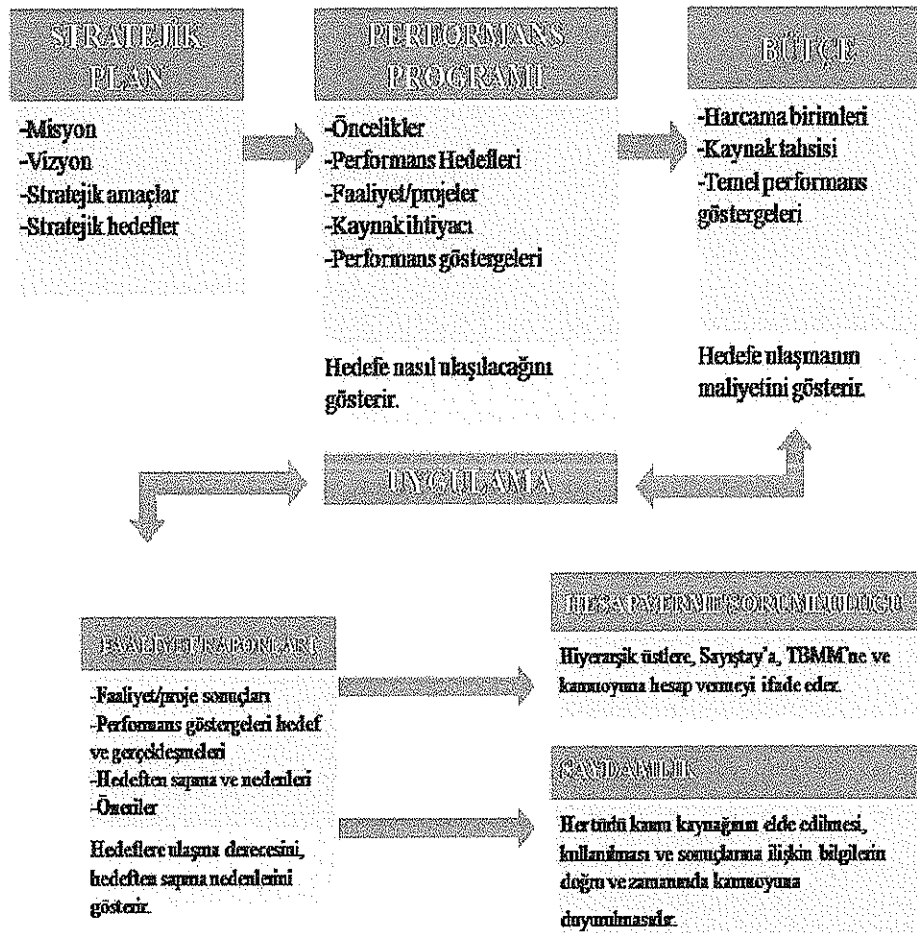
¹⁰ POPOVICH, Mark G., High Performance Budgeting System, Creating High Performance Government Organizations A, Practical Guide for Public Managers, Jossey-Bass, 1998, s.136.

¹¹ ARÇAGÖK M. Sait, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s.73-75.

¹² Bütçe Hazırlama Süreci, <http://www.bunko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> (Erişim Tarihi: 10.12.2012)

kurulmuş olacak ve sonuçta stratejik öncelikler doğrultusunda rasyonel bir temelle hazırlanan bütçelerin performans esaslı olarak değerlendirilmesi ve denetlenmesine zemin hazırlanması sağlanacaktır¹³.

Şekil 1: Plan-Bütçe İlişkisinin Niteliği.¹⁴



Veri üreten ve ürettiği verileri yönetimde kullanan plan bütçe ilişki durumu Şekil 1' de gösterilmiştir. Verileme analizi, analiz raporlamanın ve her bir rapor da karar alma-

¹³ ACAR, İ. Atilla ve ŞAHİN, E. Ayşe, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, 2008, s. 88-89.

¹⁴ Şimşek, Yaşar, İç Denetim Uygulamalarında Denetlenecek İç Kontrol Yönetimi, Risk Yönetimi, Performans Yönetimi ve Yönetişim Sistemleri, Antalya, 2008, s. 83-84.

nın bir aracıdır. Yukarıda işaret edilen aşamalardan geçen başarılı kurumların planlama, bütçeleme ve performans programları/ölçümleri arasındaki etkileşime büyük önem verdiği görülmektedir. Üretilen veriler bilgi sistemlerinin kritik noktalarını ve yönetim süreçlerini tehdit eden unsurları ve dolayısıyla muhtemel B planlarını göstermesi açısından önemlidir. Böylelikle kurum misyonunun yerine getirilmesinde güçlü bir bilgi sistemi, uygulamaların kontrolünü sağlar ve düzenli değerlendirmeleri mümkün kılar. Sonuçta yönetim aldığı kararlar ve kullandığı kamu kaynakları konusunda isabetli davranacaktır¹⁵.

Plan-bütçe ilişkisi, bütçenin de bir plan olduğu düşünülerek açıklanabilir. Bu ilişkinin kurulması bütçe uygulama sonuçlarının başarısı açısından önemlidir. Bütçe bir sonraki yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini göstermekte olup, planlar ise ekonomik amaç doğrultusunda hedefleri tespit etmektedirler. Bütçeler, bir sonraki yılın mali kaynaklarının belirlenmesi ve gerekli yerlere tahsis edilebilmesi amacıyla düzenlenirler. Bu durumda plan ve bütçe birbirini tamamlayan iki unsurdur. Planlama devletin genel amacını ve bu amaca uygun araçları kapsarken bütçeleme ise mali kaynakların belirlenerek önceden belirli bir döneme ilişkin kaynak harcama dengesinin oluşturulması açısından önem taşımaktadır.

1.7. KMYKK ile Kamu Mali Yönetiminde Yer Alan Görevliler ve Görev Alanların Yetki ve Sorumlulukları

KMYKK ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde saydamlığın sağlanması, iyi bir hesap verme mekanizmasının kurulması ve bu açıdan harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin tesisi amaçlanmıştır.

Yetki ve sorumluluk dengesi kurulurken yetkiler yanında Kanunun pek çok maddesinde sorumluluklardan söz edilmektedir. 5018 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde hesap verme sorumluluğundan, 31'inci maddesinde harcama yetkisinden doğan sorumluluktan, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin sorumluluğundan, 33'üncü maddesinde

¹⁵ACAR, İ. Atilla ve ŞAHİN, E. Ayşe, Plan- Bütçe İlişkisi Bakımından İç Denetim, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran, Sayı: 156, 2009,s.89.

gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğundan, 38'inci maddesinde gelirlerin toplanma sorumluluğundan, 44'üncü maddesinde mal yönetim sorumluluklarından, 48'inci maddesinde mal yönetiminde etkililik ve sorumluluktan, 58'inci maddesinde ön mali kontrol görevinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülmesinden, 61'inci maddesinde muhasebe yetkililerinin sorumluluğundan, 76'ncı maddesinde kamu idarelerinin sorumluluğundan bahsedilmektedir.

1.7.1. Bakanlar

KMYKK' nun 10'uncu maddesinde, "Bakanlar hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur" denilmek suretiyle bakanların sorumluluk esasları belirlenmiştir.

Bu belirtilen sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanı'na, mahalli idareler için İçişleri Bakanı'na aittir. Ancak Sayıştay yargılaması sırasında bakanın sorumluluğu ile ilgili bir hususa rastlanması durumunda bu hususun ilgili mercilere bildirilmesi mümkün bulunmaktadır¹⁶.

1.7.2. Üst Yöneticiler

KMYKK 'nun 11 inci maddesi uyarınca; Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığı'nda üst yönetici bakanıdır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gö-

¹⁶ 5189 Sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Madde 3/1, 14.06.2007.

zetilmesi, izlenmesi ve KMYKK' da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar¹⁷.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla gerçekleştirirler.

1.7.3. Harcama Yetkilileri

5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin (k) bendinde, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim, harcama birimi olarak tanımlanmıştır.

Kanunun 31'inci maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu belirtilmiş, 32'nci maddesinde ise; bütçeden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin, harcama talimatı vermesine bağlanmış, harcama talimatlarında da hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alacağı, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken işlemlerden harcama yetkililerinin sorumlu oldukları belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 33'üncü maddesinde de, giderin gerçekleştirilmesinin, harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesi ile tamamlanacağı hüküm altına alınmıştır. Mevzuatın yukarıda belirtilen hükümlerine göre, bütçeden yapılacak harcamalarda süreç, harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi uyarınca hak sahibine ödeme yapılması ile son bulmaktadır¹⁸.

¹⁷5189 Sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, Madde 3/2, 14.06.2007.

¹⁸5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde 32, Resmi Gazete 25326; 24/12/2003

1.7.4. Mali Hizmetler Birimi

Mali hizmetler birimi, idarenin stratejik plan ve performans programını hazırlar. Bütçeye göre ödeneğin belirlenip ilgili birimlere gönderilmesi, bütçe kayıtlarının tutulması ve değerlendirmesi, bütçenin takip ve tahsil işlemlerinin yürütülmesi ve idarenin faaliyet raporlarını hazırlanması ile malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgilerin sağlanması ve danışmanlık yapılması ve malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevlerin yapılmasından sorumlu olan birimdir.

Malî hizmetler biriminin yapısı teşkilât kanunlarında gösterilir. Malî hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esasları; idarelerin teşkilat yapısı dikkate alınmak ve stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler tarafından yürütülebilmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Mali hizmetler birimi yöneticisi, üst yönetimin iç kontrole yönelik işlevinin etkinliğini artırmak amacıyla gerekli çalışmaları yapar ve ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesini sağlar. Mali hizmetler birimi yöneticisi¹⁹;

- Birimi yönetir, yeterli sayı ve nitelikte personel istihdamını, personelin eğitimini ve yetiştirilmelerini sağlayacak çalışmalar yapar,
- Birimin görev dağılımını yaparak hizmetlerin etkili, süratli ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlar,
- İç kontrol alanında üst yöneticiler ve harcama yetkililerine danışmanlık yapma ve bilgilendirme faaliyetini yürütür,
- İç kontrolün harcama birimlerinde etkili bir şekilde yapılmasını sağlayacak düzenlemeleri hazırlar ve üst yöneticinin onayına sunar,

¹⁹Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi, Maliye Bakanlığı, Bütçe Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara,2006, s.5.

- Mali hizmetlerin saydam, planlı, idarenin amaçlarına ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesi için gerekli önlemleri alır.

1.7.5. Gerçekleştirme Görevlileri

5018 Sayılı KMYKK'nun 33. maddesinde; harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelenilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüten personel olarak tanımlanmaktadır.

Gerçekleştirme görevlileri harcama yetkilisince belirlenir. Harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirirler²⁰.

1.7.6. Muhasebe Yetkilileri ve Muhasebe Yetkilisi Mutemetler

5018 Sayılı KMYKK'nun 61. Maddesine göre muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Teşkilat Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığı'na yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler²¹.

²⁰ İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı Mali İşler Semineri Harcama Yetkilisi Gerçekleştirme Görevlileri Sunumu, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2008, s.7.

²¹ Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete. 26056; 21/01/2006

Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını ve hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür.

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

1.7.7. İç denetçiler

İç denetçi, 5018 Sayılı Kanunun 64'üncü ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15'inci maddesindeki görevleri yerine getirir. Bu görevler²²;

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak,

²²YİĞİT, Uğur, 5018 sayılı Kanunla Getirilen İç Denetim ve İç Denetçilere İlişkin Hükümlerin Anayasanın Hâkim ve Savcılar Denetimine İlişkin Hükümü Açısından Değerlendirilmesi, <http://www.idarehukuku.net/hukukiaciklama/Hkim-ve-Cumhuriyet-savcilari/5018-sayili-Kanunla-Getirilen-Ic-Denetim-ve-Ic-Denetcilere-Iliskin-Hukumlerin-Anayasanin-Hkim-ve-Savcilarin-Denetimine-Iliskin-Hukmu-Acisindan-Degerlendirilmesi.html> (Erişim Tarihi:24.02.2014)

- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmektir.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Kurulu'na gönderilir²³.

1.8. Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim

Kamu kurumları iç kontrol sistemlerini Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde belirtilen standartlara göre kurmuştur. Türk kamu mali yönetimindeki iç kontrol, iç denetim ve dış denetimin nasıl olacağı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirlenmiş olup bu başlık altında açıklanmıştır.

1.8.1. Kamu Mali İç Kontrolü

İç kontrol; 5018 sayılı KMYKK 'da, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan faaliyetler bütünü olarak tanımlanmıştır²⁴.

KMYKK'nun 56'ncı maddesinde iç kontrolün amacı; kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye

²³KMYKK Md. 64.

²⁴YILMAZ, Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, Ekim- Aralık, Sayı 55, 2004, s.36.

kullanılması ve israfının önlenmesini ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak şeklinde belirtilmiştir.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir²⁵.

1.8.1.1. İç Kontrol Standartları

KMYKK'nun 55 inci maddesinin ikinci fıkrası ve İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5 inci maddesi gereği Maliye Bakanlığı tarafından Treadway Komisyonu Sponsor Örgütler Komitesi (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO) modeli, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (The International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve AB İç Kontrol Standartları çerçevesinde belirlenmiştir.

“Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” 01.01.2016 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK 'nu açıklama amacıyla hazırlanarak, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak, 5 ana başlık altında toplam 18 standart ve bu standartlarla ilgili 79 genel şart olarak belirlenmiş olup, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeydedir.

²⁵ KMYKK Md. 55.

1.8.1.2. Kontrol Ortamı Standartları

İdarenin yaklaşımını oluşturur. İç kontrol öğelerinin arasında, disiplin sağlayan ve kontrol oluşturan kontrol ortamıdır. Bu bileşene ilişkin dört alt standart belirlenmiştir. Bunlar;

- Standart: 1. Etik Değerler ve Dürüstlük
- Standart: 2. Misyon, organizasyon yapısı ve görevler
- Standart: 3. Personelin yeterliliği ve performansı
- Standart: 4. Yetki Devri şeklindedir.

1.8.1.3. Risk Değerlendirme Standartları

Kurumların amaçlarını gerçekleştirilmesini engelleyebilecek riskleri tespit ve analiz etmeyi, tespit ve analiz edilen risklere uygun cevapların verilmesini belirleyen standarttır. Bu bileşene ilişkin iki alt standart belirlenmiştir. Bunlar;

- Standart: 5. Planlama ve Programlama
- Standart: 6. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi şeklindedir.

1.8.1.4. Kontrol Faaliyetleri Standartları

Risk değerlendirme standardı tarafından analiz ve tespit edilen riskleri belirterek kurumun amaçlarını önleyici türden faaliyetleri içerir. Bu bileşene ilişkin altı alt standart belirlenmiştir. Bunlar;

- Standart: 7. Kontrol stratejileri ve yöntemleri
- Standart: 8. Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi
- Standart: 9. Görevler ayrılığı
- Standart: 10. Hiyerarşik kontroller
- Standart: 11. Faaliyetlerin sürekliliği
- Standart: 12. Bilgi sistemleri kontrolleri şeklindedir.

1.8.1.5. Bilgi ve İletişim Standartları

İç kontrolün hedeflerinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan standarttır. İşlemlerin ve olayların hemen kaydedilebilmesi ve düzgün gruplandırılması için uygun bilginin olması gerekmektedir. İletişimin etkili olabilmesi için de organizasyonda aşağıya, karşı tarafa ve yukarıya doğru akma ortamının sağlanması gerekir. Yönetimin burada ihtiyaç duyulan bilgiler için personelle iletişime geçmesi ve besleme yapılması talimatı vermesi gerekir. Bu bileşene ilişkin dört alt standart belirlenmiştir. Bunlar;

- Standart: 13. Bilgi ve iletişim
- Standart: 14. Raporlama
- Standart: 15. Kayıt ve dosyalama sistemi
- Standart: 16. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi şeklindedir.

1.8.1.6. İzleme Standartları

Kontrol sistemi içerisinde sistemi gözden geçirmek ve değerlendirmek gerekir. İzleme fonksiyonu rutin faaliyetler, ayrı değerlendirmeler veya her ikisinin bağlantısı ile de gerçekleştirilebilir. Bu bileşene ilişkin iki alt standart belirlenmiştir. Bunlar;

- Standart: 17. İç kontrolün değerlendirilmesi
- Standart: 18. İç denetim şeklindedir.

1.8.2. Kamu Mali Denetimi

Mali denetim; gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesi sürecidir. Yapılan bu denetimde işlemler üzerinde bir takım hatalar tespit edildiğinde kayıtların doğruluğu, mevzuata uygunluğu ve düzenliliği çerçevesinde hesap denetimi yapılması gerekli olacaktır²⁶.

²⁶ KARAASLAN, Erkan, Kamu Harcama Hukuku, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 325.

Mali denetimin amacı, finansal tabloların bir bütün olarak saptanmış ölçütlere uygun bulunup bulunmadıklarını araştırmaktır. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri doğrultusunda hazırlanmaları gereken ve denetim kapsamına giren finansal tablolar, bilanço, gelir tablosu, dağıtılmayan kârlar tablosu ve finansal durumda değişmeler tablosudur²⁷.

1.8.3. Kamu Mali Denetiminin İşlevsel Sınıflandırılması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nda Mali Denetim kendi içerisinde iç denetim ve dış denetim olarak ayrılmış olup aşağıda alt başlıklar halinde sınıflandırılmıştır.

1.8.3.1. İç Denetim

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir²⁸. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

1.8.3.1.1. İç Denetimin Temel Nitelikleri

İç denetimin temel nitelikleri; kuruma değer katma, fonksiyonel bağımsızlık, güvence sağlama, risk yönetimi ve yönetim süreçlerine katkı sağlama, danışmanlık ve standartlara göre yürütülme olarak sıralanabilir²⁹:

- Kuruma değer katma, iç denetim faaliyeti, sadece denetim yapmak için değil, kurum faaliyetlerine ilave bir değer katmak amacıyla da yapılmalıdır. Bu anlamda

²⁷ GÜREDİN, Ersin, Denetim, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2000, s.10.

²⁸ Kamu Yönetiminde İç Denetim, <http://www.denetimnet.net/Pages/icdenetimkamuyonetiminde.aspx> (Erişim Tarihi: 10.04.2014).

²⁹ ARCAGÖK, M. Sait; ERÜZ Ertan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara, 2006, s. 192.

etkinliğinin sağlanması, kurum varlıklarının korunması, risklere karşı önleyici tedbirlerin alınmasıyla idareye katkı sağlanması gerekir. Değer katma, güvence sağlama ve danışmanlık hizmeti yoluyla idarenin amaçlarının gerçekleşmesine ve faaliyetlerin risklerinin azaltılmasına katkı sağlamakla gerçekleşir.

- Fonksiyonel bağımsızlık, iç denetçinin görevinde bağımsız olması demektir. İç denetçi, denetim bulgularını, değerlendirme önerilerini herhangi bir etki altında kalmadan raporlayabilmelidir. Bu bağımsızlık, iç denetçinin idari olarak bağlı bulunduğu makamdan bağımsızlığını gerektirmez.
- Güvence sağlama, idare içerisinde etkin bir iç denetim sisteminin var olduğuna; kurumun risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin bir şekilde işlediğine; üretilen bilgilerin doğruluğuna ve tamlığına; varlıkların korunduğuna; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştiğine dair kurum içine ve dışına yeterli güvencenin verilmesidir.
- Risk yönetimi ve yönetim süreçlerine katkı sağlama, iç denetim risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik faaliyet gösterir.
- Danışmanlık hizmeti sağlama, idarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve işlem süreçlerinin sistemli ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmasıdır.
- Standartlara göre yürütülme, iç denetimin, uluslararası genel kabul görmüş denetim standart ve yöntemlerine göre yürütülmesidir.

1.8.3.2. Dış Denetim

Dış denetim; 5018 Sayılı KMYKK'nun 68.Maddesinde; Sayıştay tarafından; Kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne raporlanmasıdır.

Sayıştay dış denetimi TBMM adına yapmaktadır.

Dış denetim, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin (merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler) hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yönetimde yer alanlarca mali yönden gösterilen faaliyetler sonucunda verilen karar ve ödeme işlemlerinin veya alınan mal, yapım ve hizmet işlemlerinin mevzuata, kurumlarla ilgili amaçlara, ulaşılması gereken hedeflere ve planlar doğrultusunda uygunluk yönünden incelenerek elde edilen rapor sonuçlarının TBMM'ne verilmesidir” olarak tanımlanmaktadır. Sayıştay tarafından düzenlenecek raporlar, AB tarafından uygun görülmüş denetim standartları göz önünde bulundurularak düzenlenir.

Dış denetime duyulan gereksinimin temelinde de, iç denetimin bağımsız olmaması ve çeşitli baskılar nedeniyle tarafsızlığını ve güvenilirliğini yitirebilmesi yatmaktadır. Özel kesim açısından dayanağı olmayan iyimserlik duygusu, işlemler hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olmama, zararlar ve diğer uyarıcı işaretler nedeniyle bankalardan gelen baskılar, yetersiz iç denetim veya işletmenin güçlü bir yönetici tarafından yönetilmesi gibi hususlar, yıllık finansal tablolarla ortaya konulan finansal durum ve sonuçların çarpıtılmasına neden olabilir³⁰.

Sayıştay'ın, kamu mali kontrolünde, kamu idarelerini harcamalarından dolayı denetleme yetkisi bulunmakta iken, yetkiyi uygulama açısından uygulamada aksaklıklar meydana gelmektedir. Sayıştay tarafından dış denetim ile ilgili olarak 2013 yılında 2013 ve 2017 yılları için 4 yıllık bir stratejik plan belirlenmiştir. Plana yönelik olarak performans bilgisi denetim rehberi de yayınlanmıştır.

³⁰Brooks, Jeremyn, Çeşitli Ülkelerdeki Bağımsız İşletme Dışı Denetim Sistemlerinin Fonksiyon ve İşleyişi, İşletmelerde Bağımsız Dış Denetim Semineri, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1985, s.54.

İKİNCİ BÖLÜM

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MALİ DİSİPLİN KAVRAMI VE BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE ÜLKELERİNDE KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROLÜ

2.1. AB’de Mali Disiplin

Ülkelerin mali yapılarında görülen bozulmalar, mali politika kuralları olarak bilinen ve mali disiplinin yasal ve anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Söz konusu kurallar; hedefler, kurumsal içerikleri ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılıklar göstermektedir. Mali disiplini sağlamaya yönelik olarak Alberto Allesina ve Roberto Perotti tarafından yapılan çalışmada üç temel kural ortaya konmuştur. Bunlar; sayısal kurallar, prosedürel kurallar ve saydamlık ile ilgili kurallardır³¹. Kurallar aşağıda alt başlıklar halinde anlatılmıştır.

2.1.1. Sayısal Kurallar

Sağlıklı bir mali disiplinin sağlanması için gerekli olan kurallardır. Sayısal kurallarda, mali disiplin açısından sayısal verilerin önceden belirlenmesi gerekmektedir. AB’ye üye ülkelerin uymak zorunda oldukları Maastricht Kriterleri ve Kopenhag Kriterleri sayısal kurallara örnek olarak gösterilmektedir.³²

³¹ ALESINA, Alberto, Ricardo HAUSMAN, Rudolf HOMMES, Ernesto STEIN, Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, NBER Working Paper No: 5586, 1996, s.401-407.

³²BEKAR, Ayşe Günay, Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi, Küreselleşme ve Kamu Maliyesi İçinde Yaşanan Dönüşüm, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2009, s.83-84

2.1.1.1. Maastricht Kriterleri

7 Şubat 1992 tarihinde, Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanarak 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren ve AB üye ülkelerini kapsayan ekonomik anlaşmadır³³. Kriterler'de (AB üye ülkeleri için) amaç; ekonomik açıdan maliye politikasının, parasal açıdan ise para politikasının AB'ne üye ülkeler tarafından kullanımın, belirli ölçüde kısıtlanmasıdır. Maastricht kriterleri üye ülkelerin ekonomilerini, üye ülkelerin para değerini ve ekonomik kalkınma gücünü incelemektedir.

Maastricht kriterlerinde yer alan hükümler şunlardır:³⁴

- Her üyenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'de, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye devletin yıllık enflasyon oranı ortalamasını en fazla 1,5 puan geçebilecektir.
- Üye devletlerin, planlanan ya da fiili kamu açıklarının gayri safi yurtiçi hâsıllarına oranının yüzde 3'ü aşmaması gerekmektedir.
- Üye devletlerin planlanan ya da fiili kamu borç stoklarının, gayri safi yurtiçi hâsıllarına oranının yüzde 60'ı geçmemesi zorunludur.
- Her üye devlet, fiyat istikrarı bakımından en iyi sonucu sağlayan üç üye devletin ortalama nominal uzun vadeli faiz oranını en fazla 2 puan aşabilecektir.
- Üye devletlerin ulusal paraları, Avrupa Döviz Kuru Mekanizmasının izin verdiği "normal" dalgalanma marjı içinde kalmalıdır.

Maastricht Zirvesinde, en geç 1999 yılı başına kadar birliğe üye ülkelerden yukarıda belirtilen kriterlere uyum sağlayacakların Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilecekleri kabul edilmiştir. Maastricht Zirvesi'nde alınan kararlar bazı üye ülkelerde tepki ile karşılanmasına rağmen, tüm ülkeler antlaşmayı imzalayarak Ekonomik ve Parasal Birlik için ortak karar alarak uzlaşma sağlamışlardır. Daha sonra 15-16 Aralık 1995 tarihlerin-

³³ DİLEKLİ, Selin; YEŞİLKAYA, Kadriye, Maastricht Kriterleri, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2002, s.1.

³⁴ Maastricht Kriterleri, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=301&l=1> (Erişim Tarihi: 02.05.2014).

de AB liderleri Madrid’de bir araya gelerek, Maastricht Antlaşması’nı gözden geçirmişler ve birtakım yeni kararlar almışlardır³⁵.

Madrid zirvesinde alınan kararlar³⁶;

- Avrupa tek para sistemi için gerekli hazırlık çalışmaları sürdürülecek ve 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren EURO adı verilen para birimi tedavüle konulacaktır. Bu tarihte birliğe üye ülkelerde EURO kullanılmaya başlanacaktır. Böylece EURO ismi, daha önceki yıllarda telaffuz edilen para birimi ECU’nun da yerini almıştır. (Avrupa Birliği’nin tek yasal parası EURO olmuştur. İngiltere, İsveç ve Danimarka ise kendi istekleri ile parasal birliğe dâhil olmamışlardır.)
- Avrupa Para Enstitüsü yerine Avrupa Merkez Bankası faaliyete geçirilecektir.
- Maastricht kıstaslarına üye ülkelerin uygun hareket edip etmedikleri AB Konseyi tarafından kontrol edilecektir.

Maastricht Antlaşması’nda, üye ülkelerdeki enflasyona ilişkin olarak; Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma(ATKA)’nın 121.maddesinde, öngörülen “Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokol”ün 1.maddesinde “Enflasyon tanımlarındaki farklılıklar göz önünde bulundurularak, karşılaştırılabilir bazlı bir tüketici fiyat endeksi aracılığıyla ölçülür.” ifadesi yer almıştır. AB bünyesinde bulunan Eurostat (Avrupa İstatistik Kurumu) AB’ne üye ülkelere 1997 yılından itibaren ATKA’nın 121. maddesi uyarınca uyumlaştırılmış tüketici fiyat endeksi (HICP) sistemi kullanmaya başlamıştır. ATKA sistemi ile AB üye ülkeleri arasında enflasyon tek tip olarak kullanılmaya başlanmış ve enflasyonun karşılaştırılma imkânı sağlanmıştır.³⁷

³⁵ AKTAN, Coşkun Can, Ekonomik Anayasa, TİSK İnceleme Yayınları, Yayın No: 19, İstanbul, 1996, s.48-49.

³⁶ AKTAN, Coşkun Can, (1996)A.g.e., s.48-49.

³⁷ Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirilmesi, <http://politikaakademisi.org/2013/06/16/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/> (Erişim Tarihi: 20.12.2015)

2.1.1.2. Kopenhag Kriterleri

1993 yılında yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, birliğe aday ülkelerin yerine getirmesi gereken bazı kriterler belirlenmiştir. Kopenhag kriterleri denilen söz konusu kriterler, ekonomik, siyasi ve uyum kriterleri olarak sınıflandırılabilir³⁸.

Siyasi kriterler, demokrasi, hukukun üstünlüğü, azınlıklara saygı ve insan haklarının tanımlanması ve korunması gibi unsurları içermektedir. Uyum kriterleri ise, AB'nin siyasal, ekonomik ve parasal birlik hedeflerini kabul etme ve alınan kararlara ve uygulanan yasalara uyum sağlama konularını kapsamaktadır³⁹.

Kopenhag kriterlerinde esas ilgilenilen nokta, ekonomik kriterlerdir. Söz konusu ekonomik kriterler; tüm kurum ve kuralları ile işleyen iyi bir piyasa ekonomisinin varlığı açısından değerlendirildiğinde aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir⁴⁰:

Kopenhag Kriterlerinde;

- Arz-talep dengesinin piyasa güçlerinin bağımsız bir şekilde karşılıklı etkileşimi ile kurulmuş olması,
- Fiyatların liberal olması, piyasaya giriş (yeni firma açılması) ve çıkış (iflaslar) için engellerin bulunmaması,
- Mülkiyet haklarını (fikri ve sınaî mülkiyet) içeren düzenlemeleri kapsayan yasal bir sistemin olması ve bu yasalar ile düzenlemelerin icra edilebilmesi,
- Fiyat istikrarını içeren bir ekonomik istikrara ulaşılmış olması ve sürdürülebilir dış dengeğin varlığı,
- Ekonomik politikaların gerekleri hakkında geniş bir fikir birliğinin olması,
- Mali sektörün, tasarrufları üretim yatırımlarına yönlendirebilecek kadar gelişmiş olması gerektiği bildirilmiştir⁴¹.

³⁸ AKÇAY, Belgin, Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye, Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık, Sayı: 155, 2008,s.13.

³⁹ ÖZCAN, Ferruh, "Kopenhag Kriterleri", <http://www.caginpulisi.com.tr/8/44-45.htm>, s.1-2. (Erişim Tarihi: 22.05.2014)

⁴⁰ MORGİL, Orhan, Kopenhag Ekonomik Kriterleri ve Türkiye'nin Uyum Süreci, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Güz, Sayı:2, 2006,s.93.

2.1.2. Prosedürsel (Usule Yönelik) Kurallar

Bütçe sistem ve prosedürünü yasama kurumları ile yürütme kurumları ilişkileri bağlamında değerlendiren yaklaşımlar hiyerarşik sistem ve ortak sistem (erk ve otoritenin eşit dağılımı sistemi) olarak iki tür usul ve kurallar sistemi tanımlanmıştır. Hiyerarşik sistem bütçe hazırlığında yürütme organı içinde hazineye güçlü yetkiler verir. Ortak sistem ise, karşılıklı denetim ve denge ilkesini ve sürecin her aşamasında demokratik denetimi ön plana çıkarmaktadır⁴².

Her iki sisteminde bütçe sonuçları bakımından kendine özgü olumlu ve olumsuz sonuçları vardır. Hiyerarşik kurumlar bütçe disiplini daha iyi sağlayabilirler. Ayrıca, çoğunluğun tercih ettiği bütçelerde hiyerarşik kurumlar içerisinde gösterilebilir. Ortak kurumlar ise tersi özelliklere sahiptir. Azınlıkların haklarını korur ve karşılıklı denetim ve dengeleri, modernleşmeyi ve uzlaşmayı gözetir, fakat gereği duyulan sert mali uyarıların uygulamasını geciktirebilir.

2.1.3. Saydamlık İle İlgili Kurallar

Saydamlık; devletin, mali açıdan hedeflerine ulaşması için uyguladığı politikaları ve bu politikaların sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgiyi, gerektiğinde düzenli ve anlaşılabilir bir biçimde halka sunmasıdır. G. Kopits ve J. Craig tarafından 1996'da gerçekleştirilen "Mali Saydamlık" (Fiscal Transparency) başlıklı çalışmanın yayınlanmasının ardından Nisan 1998'de "IMF Mali Saydamlık İle İlgili Başarılı Uygulamalar Tüzüğü" kabul edilmiştir. Mayıs 2001'de yenilenen bu düzenleme, mali saydamlık konusunda ülkelerin uyması gereken dört genel prensibe dayanmaktadır. Bu prensipler⁴³;

- Kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmiş olması,

⁴¹Kopenhag Kriterleri, http://tr.wikipedia.org/wiki/Kopenhag_Kriterleri (Erişim Tarihi: 11.10.2013)

⁴²ARIN, Tülay, Parlamenter Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu, Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma, Tesev Yayını, İstanbul, 1999, s.10.

⁴³HÜRCAN, Gürsoy Yasemin, Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999,s.121.

- Kamuoyunun devletin hesaplarına ve uygulamalarına ilişkin bilgilere erişebilirliği,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlamaya ilişkin kuralların açıkça belirlenmesi,
- Devletin hesaplarının bağımsız dış denetime tabi olması, şeklinde belirtilebilir.

AB üyesi ülkelerin hedeflere ulaşmak için yürürlüğe koydukları programların yanı sıra, denetleme mekanizmasının bir parçası olarak her yıl ülkeler, izleyen dört yıl için maliye politikası planlarını (istikrar programlarını) AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN)'ne sunmaktadırlar. Konsey, planların İstikrar ve Büyüme Pakti ile ve daha genel olarak dürüst kamu maliyesi ilkeleri ile uyumlu olup olmadığına ilişkin görüşlerini açıklar. Bu programlar sadece yön verici hedefler ve bazen birkaç özel hedef içerir. Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti'nin sınırları içinde bir üye ülke, kendi ulusal çerçevesine uygun bir maliye politikası uygulayabilmektedir⁴⁴.

2.2. AB Ülkelerinde Mali Kuralların Sınıflandırılması

AB ülkelerinde mali kurallar kendi içerisinde bütçe Sınırlamaları, vergi harcama sınırlamaları ve borç sınırlamaları olarak üç sınıfta tanımlanmıştır.

2.2.1. Bütçe Sınırlamaları

Bütçeyle ilgili mali kurallar; bütçe harcama üst sınırlarının aşılmasını engellemek amacıyla uygulanmaktadır. Uygulamada en çok karşılaşılan bir mali kural olarak denk bütçe kuralı, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu denklik; genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak tanımlanabileceği gibi, yapısal denge bağlamında daha uzun dönemleri kapsayacak biçimde de tanımlanabilmektedir. Denk bütçe kuralının üstünlüğü, basit olmasıdır. Bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandıran veya altın kural, sürdürülebilir

⁴⁴DABAN, Teresa, Enrica DETRAGIACHE, Gabriel Di BELLA, Giad MARIA MILESI FERETTI, Steven SYMANSKY, Rules Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain, IMF Occasional Paper 225, Washington DC, 2003, s.10.

yatırım kuralı uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlası verilmesini zorunlu sayan uygulamalardır⁴⁵.

AB Bütçesi; altı ilke çerçevesinde düzenlenmektedir⁴⁶:

- **Teklik**, AB bütçesi, gelir ve giderin tek bir doküman içinde yer alacağı şekilde düzenlenmelidir.
- **Genellik**, Bütçede gelirler belirli bir harcama kalemine aktarılmamalı ve gelir ve gider kalemleri ayrı kalemler olarak gösterilmelidir.
- **Yıllık**, Bütçe hareketleri bir yıllık bütçe dönemi için hesaplanmalıdır. Ancak çoğu AB programının birkaç yılı kapsayacak şekilde düzenlenmesi nedeniyle, taahhüt edilen tahsisat ve ödenecek tahsisat kavramları oluşturulmuştur. Taahhüt edilen tahsisat, AB'nin birkaç yıl boyunca çeşitli politikaları için ödemeyi taahhüt ettiği kalemleri kapsarken; ödenecek tahsisat geçmiş senelerde ödenme taahhüdünde bulunulan miktarlar ile içinde bulunulan mali yıl içinde ödenmesi gereken kalemleri kapsamaktadır.
- **Denge**, Bütçede gelir ve gider kalemleri denk olmalıdır. Öngörülme-yen giderler nedeniyle bütçedeki gelirler yetersiz kalırsa, söz konusu mali yılın bütçesi değiştirilerek tahsisatlar yeniden dağıtılır ve/veya bütçeye ek gelir sağlanması için çağrıda bulunulur. AB bütçe açığını borçla kapatamaz.
- **Belirlilik**, Bütçedeki her bir harcama kaleminin belirli bir amaca yönelik harcan-dığı belirtilmelidir.
- **Euro**, 1 Ocak 1999 yılından itibaren AB'nin para birimi Euro'dur ve AB bütçesi-nin gelir ve gider tahminleri Euro olarak belirlenmektedir.

⁴⁵BEKAR, Ayşe Günay, Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi, Küreselleşme ve Kamu Maliyesi İçinde Yaşanan Dönüşüm, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2009, s.80.

⁴⁶Günay, Ayşe, Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2007, s. 191-192.

2.2.2. Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Harcama kuralları doğrudan bütçe açığına odaklanmak yerine harcamalarda artışa ve gelirlerde azalmaya neden olacak politikaları sınırlamaktadır. Vergi ve harcama sınırlamaları, hükümetlerin vergi ve harcama yetkisini doğrudan kısıtlayan maliye politikası kurallarıdır⁴⁷.

Vergi ve harcama sınırlamaları, bir sonraki mali yılda vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen anayasal veya yasal düzenlemelerdir. Kamu harcamaları bir yılı aşkın bir süre için nominal sınırlamaya tabi tutulurken, diğerlerinde gayri safi yurtiçi Hasıla' ya (GSYİH) kıyasla toplam kamu harcamaları sınırlandırılmaktadır. Kamu harcamalarındaki artışa bütçe üzerindeki etkisinin yansız olması kaydıyla izin verilmektedir. Vergi sınırlamaları ise daha çok yerel yönetimler düzeyinde uygulama alanı bulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini aşan giderde bulunmasını engellemek amacıyla vergi gelirlerindeki artış yerel yönetim gelirleri, nüfus artış hızı ve enflasyona endekslenerek sınırlandırılmakta veya emlak vergisi gibi bazı vergilerin oranlarına tavan getirilmektedir⁴⁸.

2.2.3. Borç Sınırlamaları

En eski ve işlevsel mali kurallar devlet borçlarına getirilen yasaklamalar ve sınırlardır. Borç kurallarında genel olarak yıllık bütçe açığı miktarına sayısal bir sınır konulmaktadır. Bu kurallar şöyledir: Yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının borçlanmalarına sınırlamalar getirilebilir veya engellenebilir, hükümetin Merkez Bankası'ndan borçlanması sınırlandırılabilir veya kaldırılabilir, toplam borç stokunun oranına sınırlamalar getirilebilir⁴⁹. Borç stoku üzerine sınırlama getirme kuralı ise, genellikle kamu borç stokunun GSYİH veya Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH)'ya belli bir oranı şeklinde uygulanmakta ve kamu kurumlarının borçlanmasına yönelik belirli bir endeksleme ile bir üst

⁴⁷ GÖK, Musa ve BİYAN, Özgür ve AKAR, Sevda, Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülmesi: Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirmesi, Business and Economics Research Journal, Sayı: 3, 2012, s.163.

⁴⁸ AKTAN C.,& Vural, İ. Y., Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, (Editör: Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y. VURAL), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.124.

⁴⁹ AKTAN C.,& Vural, İ. Y., (2007), A.g.e., s.123.

limit getirmektedir. AB’nde Maastricht Anlaşması ile merkezi hükümet brüt borç stoku üzerine bir tavan getirilmiş ve buna göre, AB üyesi ülkelerin brüt kamu borç stoklarının GSYİH’ya oranının % 60 referans değerinin üzerine çıkmaması öngörülmüştür⁵⁰.

AB üye ülkelerinden Almanya, Fransa, İtalya, Portekiz, Hollanda ve AB aday üye ülkelerinden Türkiye’nin 2008 – 2012 Kamu Borcu yüzdelik bazda incelendiğinde; Almanya’nın 2008’de 66.7 iken, 2012’de 82.2, Fransa’nın 2008’de 68,2 iken 2012’de, 2012’de 90.5, İtalya’nın 2008’de 105.5 iken, 2012’de 123,5, Portekiz’in 2008’de 71.96 iken 2012’de 113,9’a, Hollanda’nın 2008’de 58,5 iken 70.1’e yükseldiği, Türkiye’nin ise 2008 39,5 iken 2012’de 36.6 ya yükseldiği anlaşılmış, Türkiye’nin borç stokunda önemli derecede artış olmadığı gözlemlenmiştir⁵¹.

2.3. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Kamu Mali İç Kontrolü (KMİK)

Avrupa Komisyonu iç kontrolü “İdarenin belirlenmiş amaç ve politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür” şeklinde tanımlamaktadır⁵². Diğer bir deyişle KMİK, hükümetlere, gelir ve harcamacı kamu idarelerinde bir kontrol ortamı oluşturmaları konusunda rehber olacak bir yapısal modeli temsil etmektedir⁵³.

Avrupa Birliği ‘nde uygulanan ve COSO (Sahte Mali Raporlama Ulusal Komisyonu) Modeli olarak da bilinen iç mali kontrol sistemi, beş temel unsuru içermektedir. Bunlar; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, izleme-takip süreci, enformasyon ve raporlama teknikleridir. Özellikle risk değerlendirme faaliyetleri gerçekleştirilirken, ulaşılmak istenen hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin ölçülebilir büyüklükte

⁵⁰ AKTAN C.,& Vural, İ. Y., (2007), A.g.e., s.80.

⁵¹ Maastricht Yakınlaşma Kriterleri: Türkiye Ekonomisi Değerlendirilmesi, <http://politikaakademisi.org/2013/06/16/maastricht-yakinlasma-kriterleri-turkiye-ekonomisi-degerlendirmesi/> (Erişim Tarihi: 20.12.2015)

⁵² Avrupa Komisyonu, Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control.

⁵³ Avrupa Komisyonu, Welcome to the World PIFC, Brüksel, 2006, s.1.

olması büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği yetkilileri bu model doğrultusunda sadece kontrol faaliyetlerinin değil, bu beş unsurun tamamının iç mali kontrol sistemine dâhil edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır⁵⁴.

AB' ye üye ülkelerdeki yönetim kontrol sistemlerini kuzey (Anglo-Sakson) ve güney (Third Party Ex-ante Control Approach - üç taraflı ön kontrol yaklaşımı) modelleri ve karma modeller olmak üzere üçe ayırmak mümkündür.

Birinci model; İngiltere, Hollanda gibi ülkelerin benimsediği “yönetim sorumluluğu (management responsibility)” anlayışıdır. Bu yaklaşımda, isminden de anlaşılacağı gibi, kamu iç mali kontrol sisteminin özellikle ex - ante aşamasının, her bir kurumun kendi bünyesindeki kontrolörleri aracılığıyla yürütülmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Böylece her kuruluş, örneğin Bakanlık, kendi bütçesine ilişkin tüm sorumluluğu üstlenecek; kurumu yakından tanıyan kontrolör ise yasal denetimin yanında performans denetimini de başarılı bir şekilde yürütülebilecektir. İdarenin mali yönetim ve kontrol sistemine, idare dışından merkezi otoritelerce bir müdahalede bulunulmamaktadır. 5018 sayılı KMYKK ile bu model, Türkiye’de uygulanmaya başlanmıştır⁵⁵.

İkinci model; Fransa, Portekiz ve İspanya gibi ülkelere benimsenmiş olan üç taraflı ön kontrol (third party ex – ante approach) anlayışıdır. Yaklaşımın dayandığı temel unsur, iç mali kontrol sisteminin, her kurumun kendi bünyesindeki kontrolörlerce değil, ayrı bir kurum tarafından yürütülmesidir. Bu uygulamada, iç mali kontrol sisteminin özellikle ex-ante aşaması, o kurum dışındaki bir başka kurum tarafından, örneğin Fransa’da olduğu gibi Maliye Bakanlığı personeli tarafından, yerine getirilir. Bu çerçevede, third party ex - ante yaklaşımın üzerinde durduğu husus, kontrolün yapıldığı kuruma bağlı olmadan çalışan bir kontrolörün, görevini daha bağımsız ve tarafsız olarak yürütebileceği düşüncesidir⁵⁶.

⁵⁴ ACAR Pınar, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, Maliye Dergisi, Eylül-Aralık, Sayı:138, 2011,s.136.

⁵⁵ DEMİREL, Süleyman, Avrupa Birliği’nde Kamu İç Denetimi, 2009, <http://suleymandemirel.com.tr/default.asp?hid=27> (Erişim Tarihi: 17.10.2013)

⁵⁶ DEMİREL Süleyman, Avrupa Birliği’nde Kamu İç Denetimi, 2009, <http://www.suleymandemirel.com.tr/default.asp?hid=27> (Erişim Tarihi: 15.10.2013)

Üçüncü model; Almanya'nın benimsemiş olduğu anlayıştır. İç ve dış denetim fonksiyonlarının birleştirilmesi ile oluşturulan karma bir model uygulanmaktadır. İç denetim dış denetimin parçası olarak görülür. İç denetçilerin kadroları çalıştıkları kurumda bulunmasına rağmen, doğrudan yüksek mahkemeye rapor sunarlar⁵⁷.

Her üç model de ülkelerin yönetim yapılarıyla doğrudan ilişkilidir. Kuzey modelinin, yönetime siyasi müdahalenin daha az olduğu ülkelere, güney modelinin ise yönetime siyasi müdahalenin kontrol altına alınamadığı ülkelere daha uygun olduğu söylenebilir. Görüldüğü üzere üç farklı yaklaşım, birbirinden tamamıyla farklı 3 kamu iç mali kontrol sistemi ortaya çıkartmaktadır⁵⁸.

AB' de uygulanan kamu iç kontrol sisteminin uygulanması iki aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşama; ex - ante kontrol, ikincisi ise ex - post kontrol ya da bir başka ifadeyle iç denetimdir. Ex - ante kontrol, mali işlem yapılmadan önce, ex - post kontrol ise mali işlem yapıldıktan sonra gerçekleştirilir⁵⁹.

AB Komisyonu'nun bu konuda verdiği mesaj, her iki aşamanın birbirinden bağımsız şekilde yürütülmesi gerektiği yönündedir. Kontrolleri yapan birimler ve uygulanan usuller birbirinden farklı ve bağımsız olmalıdır. AB Müktesebatında bu alana ilişkin pek çok açıklama yer almaktadır⁶⁰.

Uluslararası Sayıştaylar Birliği INTOSAI iç kontrol komitesi tarafından 2004 yılında "Kamu Sektörü için İç Kontrol Standartları Kılavuzu" çıkarılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay'ı tarafından "Federal Devlette İç Kontrol Standartları" yayımlanmıştır. Avrupa Komisyonu, AB kurumlarında uygulanmak üzere iç kontrol standartları ile ilgili çalışmalara 2000 yılında başlamış, bu çalışmalara her yıl ilave ve güncellemeler

⁵⁷DEMİREL Süleyman, Avrupa Birliği'nde Kamu İç Denetimi, 2009, <http://www.suleymandemirel.com.tr/default.asp?hid=27> (Erişim Tarihi: 18.10.2013)

⁵⁸DEMİREL Süleyman, Avrupa Birliği'nde Kamu İç Denetimi, 2009, <http://www.suleymandemirel.com.tr/default.asp?hid=27> (Erişim Tarihi: 20.10.2013)

⁵⁹ACAR Pınar, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, Maliye Dergisi, Eylül-Aralık, Sayı:138, 2011,s.136.

⁶⁰ACAR Pınar, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, Maliye Dergisi, Eylül-Aralık, Sayı:138, 2011,s.136.

yapılmış ve 24 iç kontrol standardı belirlenerek yayımlanmıştır. AB’de İç Kontrol Standartları⁶¹;

- Ahlak kuralları ve dürüstlük
- Görev, rol ve iş
- Personel yeterliliği (işe alma, eğitim ve yer değişikliği)
- Personel performansı
- Hassas görevler
- Yetki verme
- Hedef tespiti
- Çok yıllık programlama
- Yıllık yönetim planı
- Hedeflere ilişkin performansın izlenmesi
- Risk analizi ve yönetimi
- Yeterli yönetim bilgisi
- Evrak kayıt ve dosyalama sistemleri
- Hatalar raporlama
- Yöntemlerin belgelendirilmesi
- Görevler ayrılığı
- Gözetim
- İstisnaları kaydetme
- Faaliyetlerin sürekliliği
- İç kontrole ilişkin zayıf yönlerin kaydedilmesi ve düzeltilmesi
- Denetim raporları
- İç denetim yeterliliği
- Değerlendirme
- İç kontrolün yıllık gözden geçirilmesidir.

⁶¹DE KONING, Robert, Plfc-Public Internal Financial Control, Belgium, 2007, s.250-257.

2.4. Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde İç Denetim

Avrupa Komisyonu denetimi “Bir işlem, prosedür veya raporun her bakımdan (doğruluk ya da verimlilik gibi kriterler doğrultusunda) onaylanması amacıyla işlem sonrası incelenmesi” şeklinde tanımlamaktadır⁶².

İç denetim; AB Komisyonu, International Monetary Fund (IMF), Birleşmiş Milletler (BM), North Atlantic Treaty Organization (NATO), Organisation de coopération et de développement économiques (OECD), Avrupa Merkez Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından gerek uygulanan gerekse üye ülkelere referans olarak gösterilen bir denetim sistemidir⁶³.

AB’de etkili bir iç denetimin oluşturulması, küresel anlamda kabul görmüş ve uygulanan standartların tanınması ve izlenmesi ile mümkün olmaktadır⁶⁴.

Uluslararası anlamda ise iç denetim, IIA (İç Denetçiler Enstitüsü) tarafından temsil edilmektedir. IIA iç denetimi “Bir kuruluşun faaliyetlerine değer katmak ve geliştirmek için oluşturulan bağımsız ve tarafsız bir güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlamaktadır. Bu tanım çerçevesinde iç denetim; risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla değerlendirip geliştirerek kurumun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmaktadır⁶⁵.

2.5. AB Ülkelerinde Dış Denetim

Avrupa Komisyonu dış denetimi “Denetlenen yönetimden bağımsız olan bir denetçi tarafından yürütülen denetimdir. Kamu maliyesinde, mali yönetim ve kontrol politikasının dışında kalan denetim anlamına gelmektedir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen bu

⁶²Avrupa Komisyonu, Glossary of Definitions Used by the Commission in the Frame work of Public Internal Financial Control.

⁶³ BAŞPINAR, Ahmet, Kamuda İç Denetim ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu, Maliye, Dergisi, Sayı.151, Temmuz-Aralık, 2006,s.24.

⁶⁴Pifc expert Group, Modern Arrangements for Internal Audit, Internal Control Systems in Candidate-Countries, C.II (November2004), s.77.

⁶⁵Uluslararası İçDenetçilerEnstitüsü;Güvence,İçgörüneNesnellik, http://www.tide.org.tr/uploads/news/IIA_Ic_Denetimin_Paydaslar_Icin_Degeri_Detay.pdf(Erişim Tarihi: 20.10.2012)

denetimlerin amacı mali yönetim ve kontrol sistemlerinin KMMK ile uyumlu olarak faaliyet gösterdiğine ilişkin güvence sağlamaktır” şeklinde tanımlamaktadır⁶⁶.

AB açısından uyulması zorunlu denetim standartları, 10 Nisan 1984 tarihinde yayınlanan “Sekizinci Yönerge” ile belirlenmiştir. Bu yönergenin amacı; yasal denetçi olarak çalışan kişilerin gereksinimlerinin karşılanması⁶⁷ ve AB’ne üye ülkelerde denetime ilişkin düzenlemelerin harmonizasyonunun sağlanmasıdır⁶⁸.

2.6. AB Mali Çıkarlarının Korunması

AB mali çıkarlarının korunması, Avrupa Komisyonu ile etkin işbirliği ve tüm şüpheli usulsüzlük ve dolandırıcılık vakalarının bildirilmesi konularında kapasite sahibi olması gereken üye devletlerin operasyonel işbirliğini kapsar. Üye devletler, AB fonlarının en az ulusal fonlara eşit bir düzeyde korunmasını sağlamak zorundadırlar. Üye devletler ayrıca Avrupa Komisyonu tarafından AB fonlarının kullanımına ilişkin yapılan yerinde kontrollere yardımcı olmaya ve işbirliği yapmaya mecburdurlar. Bu alandaki müktesebatın bir bölümü üye devletlere doğrudan uygulanmakta olup, ulusal hukuka aktarılmasına gerek yoktur. Bununla birlikte aday ülkelerde etkin işbirliği yapılarının ve kapasitelerinin oluşturulması gerekmektedir. Üye devletlerle ve Komisyonla gereken işbirliğinin sağlanabilmesi için “Avrupa Komisyonu Dolandırıcılıkla Mücadele Birimi (OLAF)” ile tek irtibat noktası olarak bir ulusal dolandırıcılıkla mücadele koordinasyon yapısı “AF-COS” belirlenmesi gerekmektedir⁶⁹.

Yukarıda anlatılmak istenen fasıl, AB’nin mali çıkarlarının korunması, ceza hukukunun uyumlaştırılması ve işbirliğinin desteklemesini içeren üç protokolü de kapsamaktadır.

⁶⁶Avrupa Komisyonu, Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control.

⁶⁷COMBARROS, J., Accounting and Financial Audit Harmonization in the European Union, The European Accounting Review, London, 2000, s.649.

⁶⁸BAKER, R., MIKOL, A. ve QUICK, R., Regulation of the statutory auditor in the European Union: A comparative survey of the United Kingdom, The European Accounting Review, France and Germany, 2001, s.764.

⁶⁹European Commission Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control, Brussels, 2006.

2.7. Avrupa Birliği'ne Üye Bazı Ülkelerde Mali Kurallar ve Uygulamanın İncelenmesi

Bu kısımda AB 'ne üye bazı ülkelerde uygulanan mali kurallar incelenmiştir.

2.7.1. Almanya Federal Cumhuriyeti

Almanya'da mali kurallar, anayasada belirtilen hususlar çerçevesinde denklik ilkesi doğrultusunda uygulanmaktadır. Savaş ve olağanüstü haller olması durumunda ekonomik dengeden sapmalara anayasal ölçüler doğrultusunda sınırlı olarak izin verilmektedir. Almanya'da anayasaya mali kuralları kısıtlayıcı maddeler konulmuş ise de, kuralların etkisi ve uygulanabilirliği tam olmadığından ekonomide açıklıklar ortaya çıkmıştır ve ortaya çıkan açıklıklar önlenememiştir.

Almanya yapısı itibari ile merkezi yönetim ve eyaletlerden oluşmaktadır. Bu ülkede beş temel mali kural uygulanmaktadır, doğrudan merkezi yönetim kesimiyle ilgili bütçe dengesi kuralı, merkezi yönetim ve eyaletlere ilişkin harcama kuralı, eyaletlere ilişkin bütçe dengesi kuralı ve belediyelere ilişkin borç stoku kuralı. Merkezi yönetim düzeyinde kuralların izlenmesi ve değerlendirilmesinden Maliye Bakanlığı sorumludur ve bölgesel yönetim temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuş olan bir Mali Planlama Konseyi bulunmaktadır. Konsey yatırım gücüne haiz olmamakla birlikte, düzeltici politika önerilerinde bulunabilmektedir. Eyaletlere ve merkezi yönetime ilişkin bütçe dengesi kuralına Alman Anayasasında yer verilmektedir. Bütçe dengesi kuralı altın kural niteliğini haiz olup, merkezi yönetim ve eyaletlere yalnızca yatırım harcamaları kadar borçlanabilme sınırı getirmektedir. Ayrıca, anayasada yer alan hüküm gereği merkezi devlet ve eyaletlerin ilke olarak bütçe dengesini hedeflemeleri esas alınmıştır⁷⁰.

Bunların yanı sıra Almanya ve diğer AB ülkeleri için söz konusu olan mali kurallar Maastrich Kriterleri ve Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) ile uygulanmaktadır⁷¹. Gerek kurucu anlaşma ve gerekse IBP, ekonomik ve parasal birlik içinde yer alan devletlerde

⁷⁰ KAYA, Fatih, Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009, s.78.

⁷¹ CİVRİZ, Mücahit, İradî Politikalar Karşısında Kurala Dayalı Politikalar: Mali Kurallar ve Türkiye Uygulaması, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.62.

mali disiplinin sağlanması için önemli olan katkılar sağlamış ve izlenen maliye politikası üzerine etkili kısıtlamalar koymuştur. Ancak, kurucu anlaşma, sadece genel hükümet üzerine kısıtlama getirmiştir. Bu nedenle, Avusturya, Belçika ve İspanya gibi ülkelerle birlikte Alman federal hükümeti, yerel idarelerde de mali disiplinin hızlandırılması için Maastricht Anlaşması'nın bütçe açığı üzerine getirdiği kısıtlamaların eyalet hükümetleri için de geçerli olmasını sağlayacak bir düzenleme olan "Yurtiçi İstikrar Paktını" yürürlüğe koymuştur⁷².

2.7.2. Fransa

Fransa'da uygulanmakta olan dört temel mali kural bulunmaktadır. Bu bağlamda söz konusu ülkede merkezi yönetim için harcama ve gelir kuralı, sosyal güvenlik kesimi için harcama kuralı, yerel yönetimler için de bütçe dengesi kuralı uygulanmaktadır. Merkezi yönetim için tasarlanan harcama kuralı reel harcama artışlarına sınır getirmektedir. Söz konusu kural politik taahhütname niteliğindedir. Bununla birlikte merkezi yönetim için uygulanmakta olan gelir kuralı, hükümete vergi gelirlerinin tahminleri aşan kısmının dağılımına ilişkin öngörülerini önceden açıklama zorunluluğu getirmektedir. Sosyal güvenlik kesimine yönelik harcama kuralı çerçevesinde ise sağlık harcamaları artış oranları sınırlandırması söz konusudur. Son olarak yerel yönetimler için öngörülen bütçe dengesi kuralı ise altın kural niteliğinde, olup yerel yönetimlere sadece yatırım harcamaları kadar borçlanabilme yetkisi vermektedir⁷³.

2.7.3. İngiltere

İngiltere'de mali kurallar 1990'lı yıllarda kamuda görülen mali açıklıklar sonucunda, 1997 yılında iktidara gelen yeni hükümetin kamu maliyesine ilişkin getirdiği yenilik paketini yürürlüğe koymasıyla başlamıştır. Mali Kurallar 1998 yılında Mali İstikrar Yasası, Finans Kanunu ve İngiltere Merkez Bankası Kanunu düzenlemeleri sonucunda kabul edilerek uygulanmaya başlanmıştır.

⁷² BALI, Besim Bülent; ÇELEN, Mustafa, Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve AB Uygulaması, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s.47-48.

⁷³ KAYA, Fatih, (2009), A.g.e., s.68.

İngiltere’de mali kurallar kendi içerisinde Altın Kural ve Sürdürülebilir Yatırım Kuralı olarak iki ayrı başlık altında değerlendirilmektedir. Altın Kural’da hükümetin ekonomik dönemde borçlanma açısından sadece kamu harcamaları için borçlanmaya gideceği ele alınmaktadır. Sürdürülebilir yatırım kuralında ise cari yıl içinde kamu borcunun toplam borcun %40’ın altında olması amaçlanmaktadır⁷⁴.

Her iki kural da iktisadi dönem boyunca uygulanmak üzere tasarlanmıştır. Bu uygulamalardaki amaç, kamu sektörü net borcunun istikrarlı seviyede korunmasını sağlamak ve kamu harcama yükünü nesiller arasında önemli ölçüde düşürmektir. Ancak, altın kural basitlikten uzaktır. Altın kuralın aksine, sürdürülebilir yatırım kuralı toplam kabul edilebilir borç seviyesini açık bir şekilde sınırlandırdığı için basit ve şeffaftır. Ancak bu basitlik esneklik feda edilerek sağlanmıştır. Borç seviyesi GSYH’nin %40’ına yaklaşan bir hükümet, ekonomik şartları göz önüne almaksızın, ya borçlanmayı sınırlamak ya da kuralı ihlal etmek zorundadır. Piyasalar ve oy verenler yeterince zor şartlar altındayken hükümetin kuralı ihlal etmeyi tercih edeceğini bildikleri için kuralın inandırıcılığı/güvenilirliği zayıflamaktadır. Mali İstikrar Yasası da hükümete sebeplerini açıklamak ve durumu düzeltmek için bir program vermek koşuluyla kuralları ihlal etmek için açık kapı bırakmıştır⁷⁵.

2.7.4. İspanya

İspanya’da mali kurallar mali istikrarın sağlanmasına yönelik olarak Maastricht Anlaşması dışında hükümet tarafından bireysel olarak çeşitli yasal düzenlemelerin yürürlüğe konulmasıyla uygulanmaya başlanmıştır.

İspanya’da 2003 yılında uygulamaya konan Bütçe İstikrarı Kanunu, maliye politikası oluşumunu kural tabanlı bir modeli kaydırmıştır. Kanuna göre devlet, bütçesini dengede veya fazla verecek şekilde oluşturmalı, onaylamalı ve uygulamalıdır. Özel bazı şartlar denk bütçenin uygulanmasına engel olursa, nedenleri açıklanmalı, bu durumdan sorumlu gelir ve harcama belirlenmeli ve doğru faaliyetlere uyumlu bir orta vadeli mali uyum

⁷⁴DEDE ERCAN, Melek, Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kurallar ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara,2010, s.79.

⁷⁵MURRAY, A ve WILKES, G, Fiscal Rules Ok, Centre Forum, 2009, s.4 –5

programı oluşturulmalıdır. Ayrıca Kabine, devletin her bir seviyesi için mali hedefler oluşturmakta ve üç yıllık süreç için merkezi hükümet harcamalarına sınır koymaktadır. Ayrıca kamu teşebbüsleri dâhil tüm kamu kurumları çok yıllık bir bütçe oluşturmak zorundadır. Maliye Bakanlığı, Bütçe İstikrarı Kanunu'na devletin her seviyesinde uyulup uyulmadığını denetlemektedir. Eğer Avrupa Para Birliği açık ve borç tavanları aşılsa, aşmanın maliyeti, devletin seviyeleri arasında belirlenen tavanı aşmaya yaptıkları katkılara göre dağıtılacaktır⁷⁶.

2.7.5. Hollanda

Hollanda, mali kurallar açısından Trend Esaslı Bütçe Politikası'nı uygulamaktadır. Hollanda kabinesi bu politika ile yıl boyunca gelecek yıl için yapacağı harcamaları en baştan belirleyerek bu belirleyeceği harcamalara bağlı kalmayı hedeflemektedir. Bu sistemde gelirler ve harcamalar birbirinden ayrılarak bütçenin kontrol altında tutulması esas alınır.

II. Dünya Savaşından sonraki dönemde Hollanda'da çeşitli mali kurallar uygulanmıştır. Cari harcama ve gelirlerin her yıl dengede olmasını gerektiren sürekli sermaye ilkesi, bütçenin asıl amacının konjonktürel dalgalanmaları düzeltmek olduğunu söyleyen konjonktürel açık kuralı, yapısal bütçe kuralı, vergi yükündeki yıllık artışları sınırlandırmayı amaçlayan %1 vergi yükü kuralı, açık için belirli hedefler koyan ex-post bütçe açığı kontrolü ve toplam kamu harcamalarına bir tavan getiren reel net harcama kuralıdır⁷⁷.

2.7.6. Portekiz

Portekiz'de 2000 yılına kurallar mali kurallar doğrultusunda istikrarın sağlanmasına yönelik olarak olumsuz gelişmeler görülmüştür. Hükümet kamuda yapılan harcamaların önüne geçememiş ve kontrolünü sağlayamamıştır.

⁷⁶Şimşek, H. ve Bekar, A., Kurallı Maliye Politikası, "Seçilmiş Ülke Örnekleri" Sosyal Bilimler Araştırmalar Derneği, Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, 2008.

⁷⁷BERNDES, R., Postwar Fiscal Rules in the Netherlands: What Can We Learn for EMU, In Banca d'Italia (ed.) Fiscal Rules, Rome, 2001, s. 10.

Portekiz’de uygulanmakta olan kurallar daha çok borç ve açık kurallarıdır. 2007 yılında, reformların bir parçası olarak kurulan Program Bütçe Komitesi farklı bir bütçe kuralının benimsenmesini tavsiye etmiştir. Komite, harcama tavanları getirilmesini önermiştir. Ancak, harcama tavanlarının neyi kapsayacağı konusu da çok önemlidir. Çeşitli ülkelerde farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Örneğin İngiltere ve ABD’de isteğe bağlı (ihtiyari) harcamalar kapsama alınmış, yasalardan kaynaklanan sosyal güvenlik gibi zorunlu harcamalar ise kapsam dışında bırakılmıştır. Program Bütçe Komitesi ise yerel ve bölgesel idarelere yapılan transferler, kamu yatırımları ve sosyal güvenliği de içeren merkezi hükümet harcamalarına bir tavan getirilmesini ve faiz harcamalarının kapsam dışında tutulmasını önermektedir⁷⁸.

2.7.7. Danimarka

Danimarka’da Mali Kurallar, kendi içerisinde, harcama, gelir ve bütçe olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Mali Kuralların, incelenmesi, kontrol edilmesi ve kontrol sonrası değerlendirmelerinin yapılmasından Maliye Bakanlığı sorumludur. Devlet Mali Kurallardan, Harcama Kuralında; yapılacak harcamaların ortalama olarak tespit edilmesi, Gelir Kuralında; devletin gelir kaynağı olan vergilerin belirlenmesi ve Bütçe Dengesi Kuralında ise cari yıl için uyarlanan bütçenin fazla vererek ekonomiye katkı sağlamayı ve ekonomide verimliliği amaçlamaktadır⁷⁹.

Danimarka’da bütçeden Bakanlıklar için, yıllık bazda harcama miktarları belirlenmiştir. Harcamalar, bakanlıklar içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; cari harcamalar ve transfer harcamalarıdır. Bakanlıklar, harcamalarda söz konusu iki harcama kalemine bağlıdır. Cari Harcamalarda; yıl içerisinde yapılacak harcamalar, transfer harcamalarında ise belirlenen harcama miktarlarının dışında bir harcama ortaya çıktığında, harcamayı karşılamak amacı ile yapılan harcamalar ele alınmaktadır⁸⁰.

⁷⁸ CURRISTINE, T, Park, C ve Emer, R., Budgeting in Portugal, OECD Journal On Budgeting, Volume, 2008, s.3.

⁷⁹ KAYA, Fatih, (2009), A.g.e, s.68.

⁸⁰ GÜNAYDIN, İ ve ESER, L, Y, Maliye Politikasındaki Yeni Trend: “Mali Kurallar”, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran, Sayı:156, 2009, s.65.

2.8. Türkiye - AB İlişkileri ve Kamu Mali Yönetimlerinin Karşılaştırılması

AB üyeliği uyum sürecinde Türkiye uyum çalışmaları kapsamında mali disipline ilişkin çalışmalarda yapılmaktadır.

2.8.1. AB – Türkiye İlişkisi Tarihçesi

Birinci Dünya Savaşı'nın üzerinden daha çeyrek yüzyıl geçmeden, İkinci Dünya Savaşı gibi bir başka büyük felaketi yaşamak zorunda kalan Avrupa, 1945'lerde yıkım ve yoksulluklarla karşı karşıya kalmıştır. Yüzyıllar boyunca İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Dünya'nın süper güçleri olan Avrupa ülkeleri, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra eski güçlerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir. Birçok kaynağa göre II. Dünya Savaşı 30-40 milyon arasında Avrupalının hayatını kaybetmesine sebep olmuştur. Bu dönemde Avrupa'da ekonomik yapı tahrip olmuştur, siyasal istikrar kalmamıştır. Hızlı bir ekonomik kalkınma ile savaşın yıkıntılarından kısa sürede kurtulmak isteği ve herhangi bir savaş tehlikesine karşı birleşme gereği Avrupa ülkeleri arasında işbirliğini güçlendirmek yönünde itici bir etken olmuştur⁸¹.

Savaş sonrasının koşulları içinde ekonomik sorunlarına çözüm arayan Avrupa aynı zamanda Sovyet tehlikesini de sürekli hissetmektedir. Bu durum, Amerika Birleşik Devletleri'nin; Marshall Planı aracılığıyla, Avrupa'nın bütünleşmesine yardımcı olmasını sağlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanı George Marshall 1947 yılında Harvard Üniversitesinde yaptığı konuşmada; "Avrupa'nın ekonomik sorunlarının, çözümüne yardımcı olacaklarını, ancak bunun için Avrupa'nın ekonomik kaynaklarını ortaklaşa kullanarak kendi aralarında işbirliğine hazır olmaları" gerektiğini vurguluyordu⁸².

1951 yılında Federal Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg, Paris'te imzaladıkları bir antlaşma ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kurmuştur. Yine bu altı ülke arasında 1957 yılı mart ayında, Roma Antlaşmaları olarak bilinen, biri Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu, diğeri Avrupa Atom Enerjisi Top-

⁸¹ BOZKURT, Veysel, Avrupa Birliği ve Türkiye, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1997, s. 34.

⁸² CANPOLAT, S, İbrahim, Uluslararası Sistem Avrupa Birliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998, s. 76.

luluğu (EURATOM)'nu yaratan antlaşmalar imzalanmıştır. Üye ülkeler arasında ekonomik bir birlik kurmayı amaçlayan bugünkü AB'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması, 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bugünkü Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, Adalet Divanı gibi önemli AB kurumlarını da şekillendirmiştir⁸³.

1965'te kurucu üyelerin imzalamış oldukları, Birleşme (Füzyon) Antlaşması sonucunda, AKÇT, AET ve EURATOM için tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento oluşturulmuş, bütçeleri birleştirilmiş ve Avrupa Toplulukları terimi kullanılmaya başlanmıştır⁸⁴. 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar, ilk kez kapsamlı bir biçimde tadil edilmiştir. Avrupa Topluluğunda tek para birimi ve ortak bir merkez bankası sistemine dayalı bir ekonomik ve parasal birlik ile ortak dış politika ve savunma politikası perspektiflerine dayalı siyasi birlik kurulmasını öngören Avrupa Birliği Antlaşması(ABA) ise, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile Avrupa Topluluklarından, AB'ne geçiş sağlanmıştır⁸⁵.

Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda gibi ülkelerin kurduğu ve yukarıda kuruluş süreci anlatılan AB; 1973 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere, 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında Portekiz, İspanya, 1995 yılında Avusturya, Finlandiya, İsveç, 2004 yılında Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Malta, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın üyeliğe kabul edilmesi ile 27 üye ülkeden oluşmaktadır⁸⁶.

AB'ne aday ülke konumunda bulunan Hırvatistan, 1 Temmuz 2013'te üyeliğe kabul edilerek, birliğin 28'nci üyesi olmuştur.

⁸³ ACAR, Mustafa, Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz, Orion Kitabevi, İstanbul, 2007, s.15-20.

⁸⁴BOZKURT, E.; ÖZCAN, M; KÖKTAŞ, A., Avrupa Birliği Hukuku, Asil Yayın, Ankara, 2008, s:23.

⁸⁵ TEKİNALP, G.; TEKİNALP, Ü., Avrupa Birliği Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s.13-15.

⁸⁶AB'ninGenişlemesi,http://www.ito.org.tr/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3iDgCBzUzcPIwP3AENTA093J8vQIFd3IwMzA_2CbEdFABBMOn8/ (Erişim Tarihi: 19.10.2013)

Türkiye ise AB'ye 1998 yılında yaptığı başvuru ile aday ülke statüsü kazanmış olmasına karşın, Birlik ile ilişkilerinin tarihi 1959 yılına kadar uzanmaktadır. Türkiye AB'ye ilk başvurusunu 1959 yılında yapmıştır. İlişkiler 12 Eylül 1963 yılında imzalanan ve 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile birlikte temele oturmuştur. Bu anlaşma ile Gümrük Birliği'nin aşamalı olarak oluşturulması ve tarafların ekonomik politikalarını birbirlerine yaklaştırmaları hedeflenmiştir. Anlaşmaya işlerlik kazandıracak kararları almak üzere bir Ortaklık Konseyi kurulmuştur. Ayrıca, Ankara Anlaşmasına, 1970 yılında çeşitli düzenlemeleri hükme bağlayan "Katma Protokol" eklenmiştir. 1986 yılında AET-Türkiye Ortaklık Konseyi Toplantısı gerçekleştirilmiştir⁸⁷.

Türkiye'nin AB'ne üye olmak amacıyla yaptığı ilk başvurunun üzerinden 57 yıl geçmiştir. Bu süre zarfında dalgalı bir seyir izleyen Türkiye-AB ilişkileri, Türkiye'nin 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak kabul edilmiş ve 2005 yılında üyelik müzakerelerine başlanmış ve müzakereler günümüz tarihinde devam etmektedir.

Türkiye'nin Ortaklık Konseyi sonrası müzakere süreci ve AB adaylık gelişme süreci müzakere başlığı altında anlatılmıştır.

2.8.2. AB ve Türkiye Bakımından Genel Anlamda Mali Disiplinin Değerlendirilmesi

Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi için öncelikle mali disiplinin mevcut olması gerekir. Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelmektedir. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdirli olarak vergileme yetkisini kullanmaları, diledikleri ölçüde iç ve dış borçlanmaya başvurmaları neticesinde ortaya çıkmaktadır. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün ağırlaşmasına neden olur. Ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilerken, öte yandan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine yol açar. Toplam

⁸⁷SAĞLAMTUNÇ, Tülin, Avrupa Topluluğu'nun Kültür Politikası ve Kütüphaneler, Türk Kütüphaneciler Derneği, Ankara, 1989, s.176.

borç yükünün artması ise devletin faiz ödemelerini artırır. Bu ise üretim ekonomisinin daralmasına, rant ekonomisinin ise genişlemesine neden olmaktadır⁸⁸. Devletler mali alanda kontrolü sağlayabilmek amacıyla disiplin ortamları yaratmalı, kurallar koymalı ve bu disiplin kurallarına bağlı kalmalıdır.

2.8.3. Avrupa Birliği ve Türkiye Açısından Kamu Mali Yönetiminde Benzerlik ve Farklılıklar

Türkiye’de uygulanan KMYKK’nun, AB üye ülkelerinde uygulanan mali sistemle benzerliklerinin, farklılıklara göre daha fazla olduğu anlaşılmış ve AB’nin üye ülkeler ve aday ülkeler için tek bir sistem uygulamayı hedeflediği tespit edilmiş olup; Bu başlık altında, AB’de ve Türkiye’de uygulanan kamu mali yönetim sisteminin benzerlikleri ve farklılıkları anlatılmıştır.

2.8.3.1. AB’ de ve Türkiye’de Uygulanan Kamu Mali Yönetim Sisteminin Benzerlikleri

Türkiye’de uygulanan Kamu Mali Yönetimi ile Avrupa Birliği’nde uygulanan kamu mali yönetimi arasında benzerlikler görülmektedir. Bu benzerlikler aşağıda sıralanmıştır.

- Türkiye ve AB üye ülkeleri kamu mali yönetiminde kamu mali iç kontrol sistemini uygulamaktadır.
- Türkiye ve AB üye ülkeleri kamu mali yönetiminde kamu kaynaklarının etkili, verimli ve saydamlık çerçevesi doğrultusunda yürütülmesini amaç edinmektedir.
- Türkiye ve AB Komitesi iç kontrolde etkinlik ve kalitenin artırılması amacıyla; Kontrol Ortamı Standartları, Risk Değerlendirmesi Standartları, Kontrol Faaliyetleri Standartları, Bilgi ve İletişim Standartları, İzleme Standartları’nı uygulamaktadır.
- Türkiye ve AB üye ülkelerinde kamu mali yönetiminde, denetimin temel amacı, denetim kalitesinin artırılarak daha verimli bir mali yönetim ortamı sağlamaktır.

⁸⁸ AKTAN, Gündüz Suphi, Mali Disiplin ve Ekonomik Anayasa, Radikal Gazetesi, 09.10.2007

- Türkiye ve AB üye ülkelerinden Almanya, kamu mali yönetiminde, denetimi, iç denetim ve dış denetim olarak iki ayrı sınıfta uygulamaktadır.
- Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminde Fransa ile benzer özellikler taşımaktadır. Türkiye’de kamu mali yönetim kanunu hazırlanma sürecinde AB üye ülkesi olan Fransa’yı örnek almıştır.
- Türkiye kamu mali yönetiminde, merkeziyetçi model yönetimini uygulamakta iken, AB üye ülkelerinden Fransa, Portekiz, Lüksemburg, İspanya’da merkezi model yönetimini uygulamaktadır.
- Türkiye’de ve AB üye ülkelerinde mali bütçeler hükümetler tarafından belirlenmektedir.
- Türkiye, AB üye ülkeleri ve aday ülkelerde denetim faaliyetleri kapsamında Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan ile birlikte denetimde iç denetim uygulamasını teftiş sistemi olarak uygulamaktadır.

Görüldüğü üzere dikkat çeken en belirgin benzerlikler; Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde Kamu Mali İç Kontrol sistemini uygulamaktadır. Her iki uygulamada da kamu kaynaklarının etkili, verimli ve saydamlık çerçevesi doğrultusunda yürütülmesini amaç edinmektedir. Yine her iki sistemde de Kontrol Ortamı Standartları, Risk Değerlendirmesi Standartları, Kontrol Faaliyetleri Standartları, Bilgi ve İletişim Standartları, İzleme Standartları’nı uygulamaktadır.

2.8.3.2. AB’ de ve Türkiye’de Uygulanan Kamu Mali Yönetim Sisteminin Farklılıkları

Türkiye’de uygulanan Kamu Mali Yönetimi ile Avrupa Birliği’nde uygulanan Kamu Mali Yönetimi arasında farklılıklar görülmektedir. Bu farklılıklar aşağıda sıralanmıştır.

- Türkiye’de iç denetimin geliştirilmesi ve kalitesinin artırılmasına yönelik olarak; iç denetimin temel niteliklerini, kuruma değer katma, fonksiyonel bağımsızlık, güvence sağlama, risk yönetimi ve yönetim süreçlerine katkı sağlama, danışmanlık ve standartlara göre yürütülme olarak altı bölümde incelemekte iken, AB

lkeleri iç denetimde idarenin her türlü faaliyetini geliştirmek ve risk yönetimi olarak iki başlık altında incelemektedir.

- Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK ile birlikte Merkeziyetçi Yönetim sistemi uygulanmakta iken AB lkelerinde Merkeziyetçi ve Ademi Merkeziyetçi yönetim sistemi olarak iki sistem uygulanmaktadır. AB lkelerinden İngiltere ve Hollanda Türkiye'de uygulanan merkeziyetçi model yönetiminden farklı olarak Adem-i Merkeziyetçi model uygulamaktadır.
- Kamu Mali Yönetiminde iç Denetimde, denetim bürokrasi tarafından belirlenmektedir. iç denetimde ise denetim, bürokrasiden farklı olarak insanları ele alır ve güven i denetimde oldukça önem arz etmektedir.

Grldg üzere dikkat çeken en belirgin farklılıklar; Türkiye'de iç denetimin geliştirilmesi ve kalitesinin artırılmasına yönelik olarak; iç denetimin temel niteliklerini, kuruma değer katma, fonksiyonel bağımsızlık, güvence sağlama, risk yönetimi ve yönetişim süreçlerine katkı sağlama, danışmanlık ve standartlara göre yürütülme olarak altı bölümde incelemekte iken, AB lkeleri iç denetimde idarenin her türlü faaliyetini geliştirmek ve risk yönetimi olarak iki başlık altında incelemektedir. Bunun dışında Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK ile birlikte Merkeziyetçi Yönetim sistemi uygulanmakta iken AB lkelerinde Merkeziyetçi ve Ademi Merkeziyetçi yönetim sistemi olarak iki sistem uygulanmaktadır.

2.8.4. İlerleme Raporları

1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda adaylığı açıklanan Türkiye için de bir Avrupa Stratejisi belirlenmiştir. Buna göre, Avrupa Komisyonu tarafından ilgili aday lkelinin üyeliğe hazırlık sürecinde aldığı mesafelerin ve kat ettiği gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarının hazırlanması kararı alınmıştır. Söz konusu bu raporlara da ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen bir araç olarak görülmektedir. Raporlar, ulusal programları değerlendirmenin yanı sıra, özellikle 1999 yılından beri aday ülkelerin gerçekleştirmesi gerekenleri ne oranda gerçekleştirebildiklerini tespit etmektedir⁸⁹.

⁸⁹ KURşUNLU, Elif, Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması erevesinde İdari Kapasite, ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, s.9.

İlerleme raporları, Türkiye'nin AB'ne üyelik süreci içerisinde; AB ile arasındaki ilişkileri, üyelik aşamasında yerine getirilmesi gereken yükümlülükleri ve AB uyumluluk süreçleri hakkında bilgi vermek amacıyla OECD ve SIGMA tarafından Türkiye'ye yapılan ziyaretler sonrasında hazırlamaktadır.

Türkiye, 1999 yılında Helsinki Zirvesi öncesinde ilk olarak 1998 yılında hazırlanan ve zirve sonrası her yıl düzenli olarak hazırlanmaya devam edilen 16 ilerleme raporu ile (2014 yılı dâhil) 16'ncı ilerleme raporunu AB Komisyonuna sunmuştur.

2.8.4.1. Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu

Türkiye, AB adaylık sürecinde ilerleme raporu başlığı altında AB Komisyonu'na 33 Adet Fasil sunmuştur. AB'ne sunulan fasıllardan 32.nci fasıl, Mali Kontrol kavramıdır. Mali Kontrol Kavramı aşağıda anlatılmaktadır.

Mali Kontrol Faslı kapsamında, 4 temel politika alanı bulunmaktadır. Bunlar; Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK), Dış Denetim, AB Mali Çıkarlarının Korunması ve Euro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması'dır⁹⁰.

Türkiye 2002'de KİMK stratejisi ve bir eylem planı kabul etmiştir. Hükümet bunların güncellenmesi konusunda karardır. Stratejinin uygulanmasının düzenli olarak izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin hâlihazırda bir mekanizma bulunmamaktadır.

Maliye Bakanlığında iki merkezi uyumlaştırma birimi (MUB) KİMK uygulanmasını gözetmektedir. Mali Yönetim ve Kontrol (MYK) alanından sorumlu MUB, metodolojik rehberlik sağlamakta ve bakanlıkların MYK uygulamalarını koordine etmektedir. Bütçe kullanıcılarına yönelik yıllık bir anket temelinde hükümete yıllık genel faaliyet raporu hazırlamaktadır. Bununla birlikte, hükümet bu rapora dayalı herhangi bir karar almamaktadır. İç denetimden sorumlu Merkezi Uyumlaştırma Birimi ise, icracı bakanlıklarda iç denetimin uygulanmasını koordine etmektedir. Rapor döneminde bazı düzenlemeler ve el kitapları yayımlanmış ve bazı birimlerin kalite güvence alanında dış değeren-

⁹⁰Fasıl 32: Mali Kontrol, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=97&l=1> (Erişimi Tarihi: 15.08.2016)

dirmesini gerçekleştirmiştir. Ayrıca yıllık genel yönetim iç denetim raporu yayımlamaktadır. MUB'ların idari kapasitelerinin giderek güçlendirilmesi gerekmektedir.

KİMK mevzuatı mali yönetim ve kontrolü, büyük ölçüde Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO) modeli ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) rehberleri doğrultusunda düzenlenmektedir. Merkezi yönetim kurumları, 2014 yılı başında güncellenen KİMK rehberini kapsamlı biçimde takip etmektedir. Bununla birlikte, mali yönetim ve kontrole, yalnızca mali bir sistem değil, bir yönetim sistemi olarak yeniden odaklanma ihtiyacı bulunmaktadır. Türkiye'de risk yönetiminde sistematik bir yaklaşım sağlamak kilit bir zorluktur. Türkiye'de, bakanlıklar içerisinde kapsamlı bir bütçe teftişi fonksiyonu bulunmaktadır. Her iki fonksiyonun da özellikle yasal uygunluğa odaklanması nedeniyle iç denetimle teftiş arasında potansiyel örtüşmeler mevcuttur.

KİMK mevzuatında düzenlenen iç denetim genel olarak uluslararası standartlarla uyumludur. Bir iç denetim rehberi ve etik davranış kuralları mevcuttur. İç denetim birimi oluşturması gereken 386 kurumun 246'dan fazlası bunu yerine getirmiştir. Bugüne kadar, genel yönetim kurumlarındaki iç denetçi kadrolarının %46'sı doldurulmuştur. Başbakanlık gibi bazı kilit kurumlar henüz iç denetçi atamamıştır. 941 iç denetçiye MUB tarafından sertifika verilmiştir. İç denetçilerin %9'u uluslararası sertifikaya sahiptir. Kurumların çoğu iç denetim birim yönergesine sahiptir ve denetim planları uyarınca denetimlerini gerçekleştirmektedir. 2014'te 65 kamu kurumunda iç denetim yazılımı kullanılmaya başlanmıştır.

Dış denetim konusunda, Anayasal ve yasal çerçeve ile ilgili olarak, Sayıştay'ın bağımsızlığı Anayasa'ya dayanmaktadır. Türkiye'nin mevcut Sayıştay Kanunu, INTOSAI standartları ile uyumludur. Kanun, Sayıştay'a geniş kapsamlı bir denetim yetkisi sağlamak ve görevlerini yerine getirmede tam takdir yetkisi vermektedir.

Yargı fonksiyonuna da sahip olan Sayıştay, başkanlık ve yönetim kurullarıyla birlikte iyi kurulmuş bir yapıya sahiptir. Sayıştay kurul üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir. Kurumsal kapasite konusunda, toplam 891 personelin 654'ü denetçidir. Sayıştay, kurumsal kapasitesini geliştirmek üzere 2014-2018 dönemini kapsayan ve bir eğitim stra-

tejisini de içeren stratejik kalkınma planını kabul etmiştir. Aralık 2014'te Sayıştay, 2016'ya kadar iç kontrol standartlarına uyum sağlamaya yönelik bir eylem planı kabul etmiştir.

Sayıştay, 2014'te, performans denetimi için değerlendirme rehberleri ve faaliyet raporları kabul etmek ve ayrıca dış denetimin geliştirilmesi ile eğitim merkezini güçlendirmek suretiyle denetim işinin kalitesini artırmıştır. Denetim işinin planlanması çoğunlukla risk odaklıdır. Sayıştay, TBMM'ye genel uygunluk bildiriminin yanı sıra dört denetim raporu (genel değerlendirme, hesap verebilirlik, mali istatistikler ve KİT'ler) sunmaktadır. Sayıştay'ın, denetçilerin mesleki ve etik standartlara bağlılığını ve denetimin kalitesini sağlamak üzere kurulmuş özel bir kalite kontrol birimi mevcuttur. Ancak, Sayıştay performans denetimlerinin yalnızca performans göstergelerine ilişkin olmamasını, bunun yanı sıra kamu kurumlarının ekonomisine, verimliliğine ve etkililiğine de odaklanmasını sağlamalıdır.

Denetim işinin etkisine ilişkin olarak, Sayıştay denetim işinin bir parçası olarak denetlenen kurumun iç kontrol ortamını değerlendirmektedir. TBMM'ye sunduğu yıllık denetim raporu Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmekte ve genel kurulda tartışılmaktadır. Bununla birlikte, TBMM'de bir izleme mekanizması olsa da, bu süreç sistematik değildir ve iyi işlememektedir. Sayıştay ve Maliye Bakanlığı arasında kurulan çalışma grubu işlevseldir. TBMM ile de benzer bir çalışma grubuna ihtiyaç duyulmaktadır. Sayıştay internet sitesini sıklıkla güncellemekte ve basınla iyi bir iletişim sağlamaktadır.

AB'nin mali çıkarlarının korunmasına ilişkin olarak, AB müktesebatına uyum sağlanmasına ilişkin olarak, ulusal mevzuat AB'nin mali çıkarlarının korunması konusundaki konvansiyonun temel bileşenlerini içermekte ve kanıtların korunması yükümlülüğünü düzenlemektedir. Başbakanlığa bağlı bağımsız bir birim olan, Türkiye'nin sahtecilikle mücadele koordinasyon birimi (AFCOS), Komisyon ile iyi bir şekilde çalışmaya devam etmektedir. İlgili diğer birimleri kapsayan bir ulusal dolandırıcılıkla mücadele ağı da mevcuttur. Türkiye, 2010-2014 ulusal yolsuzlukla mücadele ve şeffaflığı artırma stratejisini ve eylem planını uygulamaya devam etmektedir. Türkiye'nin, yolsuzlukla

mücadele strateji ve eylem planının güncellenmesi gerekecektir. Türkiye, 2014'te farklı vakalarda Avrupa Komisyonu müfettişleri ile işbirliği yapmıştır. Usulsüzlüklerin ve Şüphelenilen dolandırıcılık vakalarının raporlanması için temel prosedürleri ve usulsüzlük yönetim sistemini oluşturmuştur. Türkiye Komisyona düzenli rapor sunmaktadır. Soruşturma faaliyetleri ve raporlamaya ilişkin sağlam bir izleme kaydı oluşturulması gerekmektedir.

Avronun sahteciliğe karşı korunması alanında, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum düzeyi yüksektir. Türkiye 1929 tarihli Uluslararası Para Sahteciliğinin Önlenmesi Konvansiyonu'na da taraftır. Avro banknotları ve madeni paralar da dâhil, sahte paranın teknik analizi merkez bankasında özel bir birim tarafından gerçekleştirilmektedir. Çalışanlar düzenli eğitim almakta, Pericles 2020 Programına aktif katılım sağlamaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü, sahtecilik izleme sisteminin bir parçası olarak AB kurumları ile işbirliği sağlamak üzere ulusal merkez ofis olarak görev yapmaktadır. Türk mevzuatında sahte parayı dolaşımdan çekmeyen kredi kuruluşlarına karşı mali cezalar uygulanmaktadır. Türkiye, Komisyon veya Avrupa Merkez Bankası ile resmi işbirliği anlaşmaları imzalamamış olsa da, uygulamada yakın işbirliği mevcuttur. Buna ilaveten Türkiye, Europol (Avrupa Polis Okulu) ile işbirliğini güçlendirmek için bir yol haritası hazırlamıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. GÜMRÜK VE TİCARET BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

3.1. Araştırmanın Önem ve Amacı

Araştırma ile iç kontrol sisteminin 5018 sayılı yasa ile getirmiş olduğu düzenlemelerin kamu kurum ve kuruluşlarında kabulü/kullanılabilirliğinin düzeyini ortaya koymayı amaçlanmıştır. Bu sebep ile kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilebilirliği ve kullanılabilirliği, kamu bütçesinin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara, rakamlara ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde hazırlanabilirliği ve uygulanabilirliği tespitlerine yönelik sonuçların araştırma yapılan ana kütleye ilişkin sonuçlarının ortaya konulması amaçlanmıştır.

3.2. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın evrenini Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Ankara ili personeli oluşturmaktadır. Bu araştırma kapsamında gönüllülük esasına göre 131 kamu personeline anket uygulanmıştır. Ancak bu ayırım yapılırken tez konusu ile ilgili olarak daha sağlıklı sonuçlar elde edebilmek için Strateji Daire Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Risk Yönetimi ve Kontrol Müdürlüğü, AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Tasfiye Hizmetleri Genel Müdürlüğü teşkilatlarının iç kontrol, bütçeleme ve tahakkuk birimlerinde çalışan kamu personelleri tercih edilmiştir. Bu birimlerde çalışan kişilerin araştırma konusuna ilişkin bilgilerinin daha fazla olduğu düşüncesi hâsıl olmuştur.

3.3. Veri Toplama

Çalışmanın teorik kısmında verilen bilgilere uygun olarak bir araştırma anketi(Ek-1) hazırlanarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda daha önce belirtilen kanıt dâhilinde izinler alınmıştır. Daha sonra 37 adet sorudan oluşan anket formu çerçevesinde belirlenen kişilerden tesadüfen seçilen çalışanlara dağıtılmıştır. Soru formu iki gruptan oluşmuş

olup; birinci gruptaki dört soru anket sorularını cevaplayan kişiye ilişkin bilgilerden oluşmaktadır, ikinci gruptaki sorular ise toplam 33 tane olup 5018 sayılı kanunun uygulanabilirliği/kabul edilebilirliğini ortaya koymak için hazırlanan sorulardan oluşmaktadır.

3.4. Verilerin Değerlendirilmesi

İstatistiksel analizler SPSS programında yapılmıştır. Çalışmadaki değişkenlerin tamamına frekans analizi uygulanmış, sonuçlar tablolaştırılmıştır.

3.5. Ölçek

Katılımcılara iç kontrol sisteminin 5018 sayılı yasa ile getirmiş olduğu düzenlemelerin kamu kurum ve kuruluşlarında kabulü/kullanılabilirliğinin ölçülmesi amacı ile likert ölçeğine göre hazırlanmış 33 soru yöneltilmiştir. Soruları “1-Kesinlikle Her Zaman”, “2-Zaman Zaman”, “3-Fikrim Yok”, “4-Nadiren” ve “5-Hiçbir Zaman” ifadelerinden kendileri için uygun olanı seçerek cevaplamaları istenmiştir.

3.6.Araştırmanın Bulguları ve Değerlendirilmesi

Yapılan analizlerde hipotez testine ilişkin analiz olmamakla beraber yapılan çalışma seçildiğinde araştırmanın yapıldığı kurum gibi devlet kurumlarında 5018 sayılı kanunun uygulanmasına ilişkin personelde farkındalığın olduğu ve uygulanabilirliğin sağlandığına ilişkin varsayımın, doğrulandığı çalışmanın ilerleyen kısımlarında ortaya konulacaktır.

3.6.1.Araştırmaya Katılan Kamu Personelinin Genel Özellikleri

Tablo 1. Ankete Katılanların Cinsiyeti				
	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
ERKEK	80	61,1	61,1	61,1

KADIN	51	38,9	38,9	100
Toplam	131	100	100	

Kurumda çalışan ve araştırma kapsamına alınan kamu personelinin %61,1'i erkek, %38,9'u ise bayanlardan oluşmaktadır. Örneklemde elde edilen sonuçlara göre kamu kurumlarında çalışan erkek personel sayısının kadınlardan daha fazla olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablo 2. Ankete Katılanların Yaşı				
	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
20-25 Yaş Arası				
20	1	0,8	0,8	0,8
21	1	0,8	0,8	1,5
22	1	0,8	0,8	2,3
23	1	0,8	0,8	3,1
24	3	2,3	2,3	5,3
25	9	6,9	6,9	12,2
26-30 Yaş Arası				
26	9	6,9	6,9	19,1
27	10	7,6	7,6	26,7
28	14	10,7	10,7	37,4
29	5	3,8	3,8	41,2
30	8	6,1	6,1	47,3
31-35 Yaş Arası				
31	4	3,1	3,1	50,4
32	9	6,9	6,9	57,3
33	3	2,3	2,3	59,5
35	1	0,8	0,8	60,3
36-40 Yaş Arası				
36	5	3,8	3,8	64,1
37	2	1,5	1,5	65,6
38	2	1,5	1,5	67,2
39	2	1,5	1,5	68,7

40	4	3,1	3,1	71,8
41-45 Yaş Arası				
41	2	1,5	1,5	73,3
42	4	3,1	3,1	76,3
43	1	0,8	0,8	77,1
44	1	0,8	0,8	77,9
45	3	2,3	2,3	80,2
46-50 Yaş Arası				
46	2	1,5	1,5	81,7
47	1	0,8	0,8	82,4
48	1	0,8	0,8	83,2
49	3	2,3	2,3	85,5
50	4	3,1	3,1	88,5
51-55 Yaş Arası				
51	1	0,8	0,8	89,3
52	2	1,5	1,5	90,8
55	2	1,5	1,5	92,4
56-60 Yaş Arası				
56	2	1,5	1,5	93,9
57	1	0,8	0,8	94,7
58	3	2,3	2,3	96,9
60	4	3,1	3,1	100
Toplam	131	100	100	

Kamu personellerinin yaş aralığının 20 ile 60 yaş arasında dağıldığı ve %10,7'lik oran ile en yoğun gözlenen yaşı 28 olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablo 3. Ankete Katılanların Çalışma Yılı				
	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
1	20	15,3	15,3	15,3
2	30	22,9	22,9	38,2
3	8	6,1	6,1	44,3
4	8	6,1	6,1	50,4

5	7	5,3	5,3	55,7
6	7	5,3	5,3	61,1
7	4	3,1	3,1	64,1
8	1	0,8	0,8	64,9
9	1	0,8	0,8	65,6
10	1	0,8	0,8	66,4
11	1	0,8	0,8	67,2
12	3	2,3	2,3	69,5
13	4	3,1	3,1	72,5
14	1	0,8	0,8	73,3
15	1	0,8	0,8	74
16	3	2,3	2,3	76,3
17	2	1,5	1,5	77,9
19	2	1,5	1,5	79,4
20	1	0,8	0,8	80,2
21	2	1,5	1,5	81,7
25	3	2,3	2,3	84
26	8	6,1	6,1	90,1
27	2	1,5	1,5	91,6
29	1	0,8	0,8	92,4
30	3	2,3	2,3	94,7
31	1	0,8	0,8	95,4
33	1	0,8	0,8	96,2
34	1	0,8	0,8	96,9
37	1	0,8	0,8	97,7
38	1	0,8	0,8	98,5
39	1	0,8	0,8	99,2
40	1	0,8	0,8	100
Toplam	131	100	100	

Kurumda çalışan personeller içerisinde en fazla yoğunluğun %22,9 oranı ile 2 yıllık personellerde olduğu görülmektedir. Diğer sonuçlar ve yüzdelerde incelendiğinde kurumun son yıllarda özellikle de 2 yıl önce yoğun bir şekilde yeni personel alımı yaptığı görülmektedir. Buna göre kurumun yeni personel istihdamına ve yeniliklere açık olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 4. Ankete Katılanların Unvanı				
	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Şube Müdürü	5	3,8	3,8	3,8
V.H.K.İ.	25	19,1	19,1	22,9
Şef	7	5,3	5,3	28,2
Memur	28	21,4	21,4	49,6
Hizmetli	2	1,5	1,5	51,1
Ambar Memuru	1	0,8	0,8	51,9
Gümrük ve Ticaret Uzman Yardımcısı	14	10,7	10,7	62,6
Uzman	4	3,1	3,1	65,6
Muayene Memuru	2	1,5	1,5	67,2
Uzman Yardımcısı	4	3,1	3,1	70,2
İç Denetçi	9	6,9	6,9	77,1
4C-Geçici Personel	1	0,8	0,8	77,9
Bilgisayar İşletme- ni	1	0,8	0,8	78,6
Geçici Personel	1	0,8	0,8	79,4
AB Elemanı	1	0,8	0,8	80,2
AB Uzman Yar- dımcısı	2	1,5	1,5	81,7
Avukat	15	11,5	11,5	93,1
Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı	4	3,1	3,1	2
Gümrük ve Ticaret Uzmanı	4	3,1	3,1	1
Daire Başkanı	1	0,8	8	14
Toplam	131	100		4

Katılımcıların sırasıyla %21,4'ünün memur, %19,1'inin V.H.K.İ , %11,5'inin avukat, %10,7'sinin Gümrük ve Ticaret Uzman Yardımcısı ve %6,9'unun iç denetçi olduğu görülmektedir

3.6.2. Anketin İç Kontrole İlişkin Sorularının Değerlendirilmesi

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını ölçebilmek için” kamu kaynakları kurumlar arası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır” ve “kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır ”önergeleri hazırlanmıştır.

Tablo 5. Kamu Kaynaklarının Kurumlar arası İhtiyaca Göre Adil Bir Şekilde Dağıtılıp Dağıtılmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	10	7,6	7,6	7,6
Zaman Zaman	59	45	45	52,7
Fikrim Yok	18	13,7	13,7	66,4
Nadiren	35	26,7	26,7	93,1
Hiçbir zaman	9	6,9	6,9	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 5’e göre ”kamu kaynakları kurumlar arası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır” önermesine katılımcıların %7,6’sı kesinlikle her zaman, %45’i zaman zaman, %13,7’si fikrim yok, %26,7’si nadiren, %6,9’u hiçbir zaman cevabını vermiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğu kamu kaynaklarının ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtıldığını düşünmektedirler.

3.6.2.1. Kamu Kurumlarında Etkin ve Verimli Kaynak Kullanımı Yapılmaktadır.

Tablo 6. Kamu Kurumlarında Etkin ve Verimli Kaynak Kullanımı Yapılıp Yapılmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
--	---------------------	-----------	----------------------	---------------------

Kesinlikle Her Zaman	10	7,6	7,6	7,6
Zaman Zaman	48	36,6	36,6	44,3
Fikrim Yok	18	13,7	13,7	58
Nadiren	44	33,6	33,6	91,6
Hiçbir zaman	11	8,4	8,4	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 6'ya göre katılımcılardan “kamu kurumlarında kaynakların etkin ve verimli kaynak kullanımı yapılmaktadır” önermesine katılımcıların %7,6'sı kesinlikle her zaman, %36,6'sı zaman zaman, %13,7'si fikrim yok, %33,6'sı nadiren, %8,4'ü hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Rakamların çok yakın olduğu dikkat çekerken katılımcılar açısından bu konunun göreceli olarak değerlendirildiği görülmektedir.

3.6.2.2. 5018 Sayılı Kanun İle Kamu İdarelerindeki Harcamalar Üzerinde Maliye Bakanlığı'nın Gücü Zayıflatılmıştır.

Tablo 7. Kamu İdarelerindeki Harcamalar Üzerinde Maliye Bakanlığı'nın Gücünün Zayıflatılıp Zayıflatılmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	6	4,6	4,6	4,6
Zaman Zaman	21	16	16	20,6
Fikrim Yok	77	58,8	58,8	79,4
Nadiren	13	9,9	9,9	89,3
Hiçbir zaman	14	10,7	10,7	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 7 incelendiğinde 5018 sayılı kanun ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığı'nın gücü hakkında katılımcıların %4,6'sı kesinlikle her zaman, %16'sı zaman zaman, %58,8'i fikrim yok, %9,9'u nadiren, %10,7'si hiçbir zaman yanı-

tını vermiştir. Sonuçlara göre %58,8'inin herhangi bir fikrinin olmadığı görülmektedir. Bunun sebebinin teşkilat içindeki genç istihdamdan kaynaklandığını söyleyebiliriz. Genç istihdam edilen katılımcıların eski uygulama ile yeni uygulama arasında karşılaştırma yapamadıklarından dolayı fikir sahibi olmadıkları görülmektedir.

3.6.2.3. 5018 Sayılı Kanun İle Birlikte Harcama Yetkililerinin (Genel Md.,Dekan, Daire Başkanı Vb.) Yetki Ve Sorumlulukları Açık Ve Uyumlu Bir Şekilde Düzenlenmiştir.

Tablo 8. Harcama Yetkililerinin Yetki ve Sorumluluklarının Açık ve Uyumlu Bir Şekilde Düzenlenip Düzenlenmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	26	19,8	19,8	19,8
Zaman Zaman	27	20,6	20,6	40,5
Fikrim Yok	63	48,1	48,1	88,5
Nadiren	11	8,4	8,4	96,9
Hiçbir zaman	4	3,1	3,1	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 8 incelendiğinde "5018 sayılı kanun ile birlikte harcama yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir" önermesi ile ilgili katılımcıların %19,8'inin kesinlikle her zaman dediği, %20,6'sının zaman zaman dediği, %48,1'inin herhangi fikri olmadığı, %8,4'ünün nadiren dediği, %3,1'inin ise fikrim yok cevabını verdiği görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK'nun 31. maddesince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı'na belirlenir. "Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kal-

dırmaz” denilerek yönetim kademesindeki hangi görevlilerin harcama yetkilisi olacağı belirlenmiştir. Anılan kanunun aynı maddesinde “Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir” denilerek harcama yetkilisinin harcama yapma sınırı/yetkisi belirlenmiştir.

3.6.2.4. Planların (Kalkınma Planı, Yıllık Prog. Vb.) Mali Disiplinin Sağlanmasında Katkısı Vardır.

Tablo 9. Planların (Kalkınma Planı, Yıllık Prog. vb.) Mali Disiplinin Sağlanmasında Katkısı Olup Olmamasına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	40	30,5	30,5	30,5
Zaman Zaman	60	45,8	45,8	76,3
Fikrim Yok	10	7,6	7,6	84
Nadiren	14	10,7	10,7	94,7
Hiçbir zaman	7	5,3	5,3	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 9 incelendiğinde “Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanmasında katkısı vardır” önermesine katılımcıların %30,5’inin kesinlikle her zaman, %45,8’inin zaman zaman, %7,6’sının fikrim yok, %10,7’sinin nadiren, %5,3’ünün ise hiçbir zaman dediği görülmüştür. Tablo 1.10’da benzer oranlar görülmekle birlikte “orta vadeli program ve orta vadeli mali plan mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir” önermesine katılımcıların %28,2’si kesinlikle her zaman, %41,2’si zaman zaman, %13,7’si fikrim yok, %13’ü nadiren, %3,8’i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kuşkusuz ki kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenen aynı zamanda, kamu kesimi için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan bu programlar, son yıllarda sosyal ve ekonomik

alandaki sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunacaktır.

3.6.2.5.Orta Vadeli Program Ve Orta Vadeli Mali Plan Mali Disiplinin Sağlanmasında Önemli Bir Rol Üstlenmektedir.

Tablo 10. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan Mali Disiplinin Sağlanmasında Önemli Bir Rol Üstlenip Üstlenmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	37	28,2	28,2	28,2
Zaman Zaman	54	41,2	41,2	69,5
Fikrim Yok	18	13,7	13,7	83,2
Nadiren	17	13	13	96,2
Hiçbir zaman	5	3,8	3,8	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 10 incelendiğinde “Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir” önermesine katılımcıların %28,2’si kesinlikle her zaman, %41,2’si zaman zaman, %13,7’si fikrim yok, %13’ü nadiren, %3,8’i hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğunun orta vadeli plan ve programlar ile kaynakların belirlenmiş politika ve öncelikler doğrultusunda tahsis ile etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılabileceğini düşünmektedir.

3.6.2.6.Türk Bütçe Sisteminde Kamu İdarelerine Verilen Ödenekler İle Gerekli Düzeyde Katma Değer Yaratılmaktadır.

Tablo 11. Kamu İdarelerine Verilen Ödenekler ile Gerekli Düzeyde Katma Değer Yaratılıp Yaratılmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
--	---------------------	-----------	----------------------	---------------------

Kesinlikle Her Zaman	12	9,2	9,2	9,2
Zaman Zaman	45	34,4	34,4	43,5
Fikrim Yok	30	22,9	22,9	66,4
Nadiren	36	27,5	27,5	93,9
Hiçbir zaman	8	6,1	6,1	100
Toplam	131	100	100	

5018 sayılı KMYKK'nun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de strateji geliştirme birimleridir. Strateji geliştirme birimleri kamu hizmetinin yürütülebilmesi için gerekli kaynak toplanması (gelir elde etmesi) ve toplanan bu kaynakları hangi hizmetlere yönlendireceğine karar vererek belli bir ödenek isteyerek gerekli katma değeri sağlayan birimlerdir. Bunun içinde nitelikli ve gerekli sayıda personel istihdamına ihtiyaç vardır. Tablo 11 incelendiğinde “Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer yaratılmaktadır” önermesine katılımcıların %34,4'ü zaman zaman ,%27,5'i nadiren, %22,9'u fikrim yok, %9,2'si kesinlikle her zaman, %6,1'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Anlamlı bir sonuç elde etmek için çoğunluğu ele alırsak katılımcılar kurumlarına ayrılan ödeneklerin yeterli ve anlamlı olduğunu düşünmektedir.

3.6.2.7. Kamu Kurumlarında Bütçe “Samimiyet Prensibi” Çerçevesinde Gerçek İhtiyaçlara Göre Ve Gerçek Rakamlarla Uygun Bir Şekilde Hazırlanmaktadır.

Tablo 12. Kamu Kurumlarında Bütçe “Samimiyet Prensibi” Çerçevesinde Gerçek İhtiyaçlara Göre ve Gerçek Rakamlarla Uygun Bir Şekilde Hazırlanıp Hazırlanmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	9	6,9	6,9	6,9
Zaman Zaman	35	26,7	26,7	33,6

Fikrim Yok	34	26	26	59,5
Nadiren	35	26,7	26,7	86,3
Hiçbir zaman	18	13,7	13,7	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 12’de ”Kamu kurumlarında bütçe “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara göre ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlanmaktadır“ önermesine katılımcıların %6,9’u kesinlikle her zaman, %26,7’si zaman zaman, %26’sı fikrim yok, %26,72’si nadiren, %13,7’si hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Katılımcıların cevaplarının birbirine oldukça zıt, ancak yakın oranda olduğu görüldüğünden sağlıklı bir yorum yapılamamıştır.

3.6.2.8. Kamu İdarelerinin Ödenek Üstü Harcama Yapmasını Önleyen Yeterli Mekanizmalar Vardır.

Tablo 13. Kamu İdarelerinin Ödenek Üstü Harcama Yapmasını Önleyen Yeterli Mekanizmaların Olup Olmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	30	22,9	23,1	23,1
Zaman Zaman	30	22,9	23,1	46,2
Fikrim Yok	29	22,1	22,3	68,5
Nadiren	30	22,9	23,1	91,5
Hiçbir zaman	11	8,4	8,5	100
Toplam	130	99,2	100	
	131	100		

Tablo 13’de “Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmalar vardır” önermesine katılımcıların %22,9’u kesinlikle her zaman, %22,9’u zaman zaman, %22,1’i fikrim yok, %22,9’u nadiren, %8,4’ü hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin

yetersiz kalması halinde veya öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak kanunun 70. maddesine göre kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.

3.6.2.9. Ödeneklerin Artış Yöntemini Sağlıklı Buluyorum.

Tablo 14. Ödeneklerin Artış Yönteminin Sağlıklı Bulunup Bulunmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	8	6,1	6,1	6,1
Zaman Zaman	28	21,4	21,4	27,5
Fikrim Yok	53	40,5	40,5	67,9
Nadiren	23	17,6	17,6	85,5
Hiçbir zaman	19	14,5	14,5	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 14'e göre "ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı buluyorum" önermesine katılımcıların %6,1'i kesinlikle her zaman, %21,4'ü zaman zaman, %40,5'u fikrim yok, %17,6'sı nadiren, %14,5'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğunun fikrim yok yanıtını verdiği görülmektedir. Bu da katılımcıların bütçe hazırlama sürecinde faal olarak yer almadıklarını bu sürece daha fazla katılımlarının sağlanması gerektiğini göstermektedir.

3.6.2.10. Kamu İdareleri Bütçe Uygulamalarını Kamuoyuna Doğru Bir Şekilde Duyurmaktadır.

Tablo 15. Kamu İdarelerinin Bütçe Uygulamalarını Kamuoyuna Doğru Bir Şekilde Duyurulup Duyurulmamasına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	16	12,2	12,2	12,2
Zaman Zaman	25	19,1	19,1	31,3
Fikrim Yok	29	22,1	22,1	53,4
Nadiren	41	31,3	31,3	84,7
Hiçbir zaman	20	15,3	15,3	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 15'e göre "kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurmaktadır" önermesine katılımcıların %12,2'si kesinlikle her zaman, %19,1'i zaman zaman, %22,1'si fikrim yok, %31,3'ü nadiren, %15,3'ü hiçbir zaman yanıtını vermiştir. 5018 sayılı KMYKK'nın 30. maddesinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, bütçe uygulamalarının açık ve denetlenebilir olması, kamu idarelerinin harcamaları ve faaliyetleri üzerinde kamuoyu gözetim ve denetiminin etkin kılınabilmesi amacıyla yönelik olarak, genel yönetim kapsamındaki idarelerin, ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefleri ile faaliyetlerini temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacakları belirtilmektedir.

3.6.2.11. 5018 Sayılı Kanun İle Bütçenin Kapsamı Uluslararası Standartlara Uygun Bir Şekilde Belirlenmiştir.

Tablo 16. Bütçe Kapsamının Uluslararası Standartlara Uygun Bir Şekilde Belirlenip Belirlenmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	18	13,7	13,7	13,7
Zaman Zaman	29	22,1	22,1	35,9
Fikrim Yok	59	45	45	80,9
Nadiren	21	16	16	96,9
Hiçbir zaman	3	2,3	2,3	99,2
Toplam	131	100	100	

Tablo 16'ya göre "5018 sayılı kanun ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmiştir" önermesine katılımcıların %13,7'si kesinlikle her zaman, %22,1'i zaman zaman, %45'i fikrim yok, %16'sı nadiren, %2,3'ü hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kanunun amacı uluslararası standartlara uyum sağlamak olup katılımcı personelin çoğunun bütçeleme sürecinde faal çalışmadığı düşünülmektedir.

3.6.2.12. İç Kontrol Sistemi Yılda En Az Bir Kez Değerlendirilmektedir.

Tablo 17. İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilip Değerlendirilmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	22	16,8	16,8	16,8
Zaman Zaman	26	19,8	19,8	36,6
Fikrim Yok	60	45,8	45,8	82,4

Nadiren	17	13	13	95,4
Hiçbir zaman	6	4,6	4,6	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 17'ye göre "iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmektedir" önermesine katılımcıların %16,8'i kesinlikle her zaman, %19,8'i zaman zaman, %45,8'i fikrim yok, %13'ü nadiren, %4,6'sı ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Personelin çoğunluğunun iç kontrol sisteminin sene içerisinde kaç defa değerlendirildiği ile ilgili detaylı bilgiye sahip olmadığı görülmektedir. Bu nedenle kurumun iç kontrollerini gizlilik çerçevesinde ve ciddiyet ile gerçekleştirdiğini söyleyebiliriz.

3.6.2.13. Kurumda İç Denetim Birimi/İç Denetçi Mevcuttur.

Tablo 18. Kurumda İç Denetim Birimi/İç Denetçi Mevcut olup olmadığına göre dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	76	58	58	58
Zaman Zaman	23	17,6	17,6	75,6
Fikrim Yok	16	12,2	12,2	87,8
Nadiren	9	6,9	6,9	94,7
Hiçbir zaman	7	5,3	5,3	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 18'e göre "kurumda iç denetim birimi/iç denetçi mevcuttur" önermesine katılımcıların %58'i kesinlikle her zaman, %17,6'sı zaman zaman, %12,2'si fikrim yok, %6,9'u nadiren, %5,3'ü ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Katılımcı personelin yarısından fazlasının (%58'inin) kesinlikle her zaman yanıtını verdiği görülmektedir. Hesaplanan orandaki bilgiyle doğru orantılı olarak kurum içerisinde iç denetim yönergesi çerçevesinde kurumu denetleyen, iç denetim faaliyetlerini değerlendiren, sonuçları izle-

yen, denetime ilişkin raporlamaları hazırlayan bir iç denetim birimi/iç denetçi mevcuttur.

3.6.2.14. İç Kontrolün Etkili Bir Şekilde İşleyip İşlemediği Konusunda Yöneticilere Geri Bildirimde Bulunmaya Olanak Sağlayacak Eğitimler, Planlama Oturumları Ve Toplantılar Düzenlenmektedir.

Tablo 19. Yöneticilere Geri Bildirimde Bulunmaya Olanak Sağlayacak Eğitimler, Planlama Oturumları ve Toplantılar Düzenlenip Düzenlenmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	15	11,5	11,5	11,5
Zaman Zaman	38	29	29	40,5
Fikrim Yok	42	32,1	32,1	72,5
Nadiren	23	17,6	17,6	90,1
Hiçbir zaman	13	9,9	9,9	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 19'a göre "iç kontrolün etkili bir şekilde işleyip işlemediği konusunda yöneticilere geri bildirimde bulunmaya olanak sağlayacak eğitimler, planlama oturumları ve toplantılar düzenlenmektedir" önermesine katılımcıların %11,5'i kesinlikle her zaman, %29'u zaman zaman, %32,1'i fikrim yok, %17,6'sı nadiren, %9,9'u ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Bu hesaplama ile iç kontrol ile ilgili yöneticilere geri bildirimde bulunacak personelin diğerlerine göre daha tecrübeli ve bazı pozisyonlarda bulunan personeller olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca yöneticilere iç kontrolün etkili bir şekilde işleyip işlemediği konusunda geri bildirimde bulunmaya olanak sağlayacak eğitimleri alan, planlama ve toplantı düzenleyen personellerin az önce bahsettiğimiz grupta yer alan personeller olduğunu da söyleyebiliriz.

3.6.2.15 İç Kontrolün Değerlendirilmesine İdare Birimlerinin Katılımı Sağlanmaktadır.

Tablo 20. İç Kontrolün Değerlendirilmesine İdare Birimlerinin Katılımının Sağlanıp Sağlanmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	23	17,6	17,6	17,6
Zaman Zaman	42	32,1	32,1	49,6
Fikrim Yok	40	30,5	30,5	80,2
Nadiren	13	9,9	9,9	90,1
Hiçbir zaman	13	9,9	9,9	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 20'ye göre "iç kontrolün değerlendirilmesine idare birimlerinin katılımı sağlanmaktadır" önermesine katılımcıların %17,6'sı kesinlikle her zaman, %32,1'i zaman zaman, %30,5'i fikrim yok, %9,9'u nadiren, %9,9'u ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Bu önerme ile görüldüğü üzere iç kontrolün değerlendirilmesinde gereken tüm noktalarda idare birimlerinin katılımı sağlanmaktadır.

3.6.2.16. İç Kontrolün Değerlendirilmesi İle İç Ve Dış Denetim Sonucunda Alınması Gereken Önlemlerin Belirlendiği Eylem Planları Hazırlanıp Uygulanmaktadır.

Tablo 21. İç ve Dış Denetim Sonucunda Alınması Gereken Önlemlerin Belirlendiği Eylem Planlarının Hazırlanıp Uygulanmasına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	23	17,6	17,7	17,7
Zaman Zaman	37	28,2	28,5	46,2
Fikrim Yok	47	35,9	36,2	82,3

Nadiren	13	9,9	10	92,3
Hiçbir zaman	10	7,6	7,7	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 21'e göre "iç kontrolün değerlendirilmesi ile iç ve dış denetim sonucunda alınması gereken önlemlerin belirlendiği eylem planları hazırlanıp uygulanmaktadır" önermesine katılımcıların %17,6'sı kesinlikle her zaman, %28,2'si zaman zaman, %35,9'u fikrim yok, %9,9'u nadiren, %7,6'sı ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurum içerisinde iç kontrol değerlendirmeleri büyük bir titizlik ile yapılır, değerlendirmelerin sonuçlarına göre ise ilgili birimler iç/dış denetim sonucunda alınması gereken önlemler için eylem planları hazırlar ve uygular.

3.6.2.17. İç Kontrol Güvence Beyanını İmzalayan Her Yetkili, Verdiği Güvencenin Değerlendirme Raporları, İç Ve Dış Denetim Raporları, Diğer Dış Değerlendirmeler Ve Benzeri Sağlam Kanıtlarla Desteklendiğinden Öncelikle Kendisi Emin Olmaktadır.

Tablo 22. İç Kontrol Güvence Beyanını İmzalayan Her Yetkilinin, Verdiği Güvencenin Kanıtlarla Desteklendiğinden Öncelikle Kendisinin Emin Olup Olmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	20	15,3	15,4	15,4
Zaman Zaman	25	19,1	19,2	34,6
Fikrim Yok	59	45	45,4	80
Nadiren	19	14,5	14,6	94,6
Hiçbir zaman	7	5,3	5,4	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 22'ye göre "iç kontrol güvence beyanını imzalayan her yetkili, verdiği güvencenin değerlendirme raporları, iç ve dış denetim raporları, diğer dış değerlendirmeler ve benzeri sağlam kanıtlarla desteklendiğinden öncelikle kendisi emin olmaktadır" önermesine katılımcıların %15,3'ü kesinlikle her zaman, %19,1'i zaman zaman, %45'i fikrim yok, %14,5'i nadiren, %5,3'ü ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. İç kontrol güvence beyanını imzalayan her yetkili, verdiği güvencenin değerlendirme raporları, iç ve dış değerlendirme raporları ve benzeri sağlam kanıtlar ile desteklendiğinden öncelikle kendisi emin olur, ancak bu alanda imza yetkisi sadece yetkili personelde olduğundan ve her çalışanın kendi uzmanlık alanına sahip olmasından dolayı kesin bilgi beyan edenlerin oranı %15,3'te kalmıştır.

3.6.2.18. İç Kontrol Sistemi, Kamu İdarelerinin Mali Yönetim Sisteminin Geliştirilmesinde Faydalı Olmaktadır.

Tablo 23. İç Kontrol Sisteminin, Kamu İdarelerinin Mali Yönetim Sisteminin Geliştirilmesinde Faydalı Olup Olmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	29	22,1	22,1	22,1
Zaman Zaman	56	42,7	42,7	64,9
Fikrim Yok	24	18,3	18,3	83,2
Nadiren	19	14,5	14,5	97,7
Hiçbir zaman	3	2,3	2,3	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 23'e göre "iç kontrol sistem, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olmaktadır" önermesine katılımcıların %22,1'i kesinlikle her zaman, %42,7'si zaman zaman, %18,3'ü fikrim yok, %14,5'i nadiren, %2,3'ü ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Sonuçlar iç kontrol sisteminin kamu idarelerindeki mali yöne-

tim sisteminin geliştirilmesinde olumlu etkiye sahip olduğunu ve aynı zamanda gelişime ve değişime açık olduğunu göstermektedir.

3.6.2.19. Yöneticim Bana Verdiği Görevlerin Sonucunu İzlemeye Yönelik Yöntemler Kullanmaktadır.

Tablo 24. Yöneticinin Verdiği Görevlerin Sonucunu İzlemeye Yönelik Yöntemler Kullanıp Kullanmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	43	32,8	32,8	32,8
Zaman Zaman	51	38,9	38,9	71,8
Fikrim Yok	19	14,5	14,5	86,3
Nadiren	13	9,9	9,9	96,2
Hiçbir zaman	5	3,8	3,8	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 24'e göre "yöneticim bana verdiği görevlerin sonucunu izlemeye yönelik yöntemler kullanmaktadır" önermesine katılımcıların %32,8'i kesinlikle her zaman, %38,9'u zaman zaman, %14,5'i fikrim yok, %9,9'u nadiren, %3,8'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurum içerisinde çalışanlara verilen görevlerin sonuçları ve işleyişleri yöneticileri tarafından çeşitli yöntemler ile kontrol edilip, iyileşmeye yönelik adımlar atılmaktadır.

3.6.2.20. Yöneticim İç Kontrol Sisteminin Uygulanmasında Bana Örnek Olmaktadır.

Tablo 25. Yöneticinin İç Kontrol Sisteminin Uygulanmasında Örnek Olup Olmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
--	---------------------	-----------	----------------------	---------------------

Kesinlikle Her Zaman	32	24,4	24,4	24,4
Zaman Zaman	50	38,2	38,2	62,6
Fikrim Yok	17	13	13	75,6
Nadiren	25	19,1	19,1	94,7
Hiçbir zaman	7	5,3	5,3	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 25'e göre "yöneticim iç kontrol sisteminin uygulanmasında bana örnek olmaktadır" önermesine katılımcıların %24,4'ü kesinlikle her zaman, %38,2'si zaman zaman, %13'ü fikrim yok, %19,1'i nadiren, %5,3'ü ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurum içerisindeki yöneticilerin çalışanlarına örnek davranışlar sergilediği ve iç kontrol sisteminin uygulanmasında örnek figür davranışı sergilediği sonucuna ulaşılabilir.

3.6.2.21. Kamu İdarelerinde Strateji Geliştirme Birimleri 'ne Personel İstihdamında Gerekli Niteliklere Sahip Personel Alımı Yapılmaktadır.

Tablo 26. Strateji Geliştirme Birimleri 'ne Personel İstihdamında Gerekli Niteliklere Sahip Personel Alımı Yapılıp Yapılmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	16	12,2	12,2	12,2
Zaman Zaman	35	26,7	26,7	38,9
Fikrim Yok	37	28,2	28,2	67,2
Nadiren	28	21,4	21,4	88,5
Hiçbir zaman	15	11,5	11,5	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 26'ya göre "Kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimleri 'ne personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmaktadır" önermesine katılımcıların %12,2'si kesinlikle her zaman, %26,7'si zaman zaman, %28,2'si fikrim yok, %21,4'ü nadiren, %11,5'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Alınan sonuçlara ve katkı

lınımcılarının fikrine göre kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimleri 'ne alınan her personelin tüm gerekli niteliklere sahip olduğunu söyleyemeyiz.

3.6.2.22.Kamu İdarelerince Hazırlanan Stratejik Planların Gerçekçi Ve Uygulanabilir Olduğunu Düşünüyorum.

Tablo 27. Kamu İdarelerince Hazırlanan Stratejik Planların Gerçekçi ve Uygulanabilir Olup Olmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	9	6,9	6,9	6,9
Zaman Zaman	47	35,9	35,9	42,7
Fikrim Yok	28	21,4	21,4	64,1
Nadiren	33	25,2	25,2	89,3
Hiçbir zaman	14	10,7	10,7	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 27'ye göre "kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu düşünüyorum" önermesine katılımcıların %6,9'u kesinlikle her zaman, %35,9'u zaman zaman, %21,4'ü fikrim yok, %25,2'si nadiren, %10,7'si ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Yapılan değerlendirmeye göre katılımcılar kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu düşünmektedirler. Ayrıca yine istatistiki sonuçlara göre hazırlanan stratejik planların geliştirilebilir olduklarını söylemek de mümkündür.

3.6.2.23. Stratejik Plan Hakkında (Ve Yapılan Farklılaştırmalarla İlgili Olarak) Bilgilendirilirim.

Tablo 28. Stratejik Plan Hakkında Personelin Bilgilendirilip Bilgilendirilmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
--	---------------------	-----------	----------------------	---------------------

Kesinlikle Her Zaman	19	14,5	14,6	14,6
Zaman Zaman	36	27,5	27,7	42,3
Fikrim Yok	19	14,5	14,6	56,9
Nadiren	29	22,1	22,3	79,2
Hiçbir zaman	27	20,6	20,8	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 28'e göre "stratejik plan hakkında bilgilendirilirim" önermesine katılımcıların %14,5'i kesinlikle her zaman, %27,5'i zaman zaman, %14,5'i fikrim yok, %22,1'i nadiren, %20,6'sı ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Sonuçlar doğrultusunda ilgili personelin stratejik planlar hakkında bilgilendirildiğini söyleyebiliriz.

3.6.2.24. İşlerimi Yapabilmek İçin Gerekli Bilgi Ve Belgelere Zamanında Ulaşabiliirim.

Tablo 29. Personelin İşlerini Yapabilmek İçin Gerekli Bilgi ve Belgelere Zamanında Ulaşıp Ulaşamadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	27	20,6	20,6	20,6
Zaman Zaman	54	41,2	41,2	61,8
Fikrim Yok	14	10,7	10,7	72,5
Nadiren	30	22,9	22,9	95,4
Hiçbir zaman	6	4,6	4,6	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 29'a göre "işlerimi yapabilmek için gerekli bilgi ve belgelere zamanında ulaşabiliirim" önermesine katılımcıların %20,6'sı kesinlikle her zaman, %41,2'si zaman zaman, %10,7'si fikrim yok, %22,9'u nadiren, %4,6'sı ise hiçbir zaman yanıtını vermiş-

tir. Kurum içi personelin ihtiyaç duydukları bilgi ve belgelere zamanında ulaşabildikleri, böylece işlerin tamamlanabilmesi ve yürütülebilmesi için süreklilik elde edebildikleri görülmektedir.

3.6.2.25. Kendi Düşüncelerimi Yöneticilerime Açıklayabilme Fırsatım Vardır.

Tablo 30. Personelin Kendi Düşüncelerini Yöneticilerine Açıklayabilme Fırsatı Olup Olmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	35	26,7	26,7	26,7
Zaman Zaman	56	42,7	42,7	69,5
Fikrim Yok	15	11,5	11,5	80,9
Nadiren	20	15,3	15,3	96,2
Hiçbir zaman	5	3,8	3,8	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 30'a göre "kendi düşüncelerimi yöneticilerime açıklayabilme fırsatım vardır" önermesine katılımcıların %26,7'si kesinlikle her zaman, %42,7'si zaman zaman, %11,5'i fikrim yok, %15,3'ü nadiren, %3,8'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Fikir paylaşımının önemini kurum içi çalışma sisteminde de istatistiki verilerin sonuçlarıyla görebiliyoruz, çalışanların yüksek bir kısmı fikirlerini yöneticileri ile paylaşabildiklerini söylemişlerdir.

3.6.2.26. Yöneticim idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve sorumluluklarımı bana bildirir.

Tablo 31. Yöneticinin İdarenin Misyon, Vizyon ve Amaçları Çerçevesinde Beklentilerini Görev ve Sorumluluklarını Personele Bildirip Bildirmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
--	---------------------	-----------	----------------------	---------------------

Kesinlikle Her Zaman	38	29	29	29
Zaman Zaman	49	37,4	37,4	66,4
Fikrim Yok	16	12,2	12,2	78,6
Nadiren	17	13	13	91,6
Hiçbir zaman	11	8,4	8,4	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 31'egöre "yöneticim idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve sorumluluklarını bana bildirir "önermesine katılımcıların %29'u kesinlikle her zaman, %37,4'ü zaman zaman, %12,2'si fikrim yok, %13'ü nadiren, %8,4'ü ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Katılımcıların büyük bir kısmı idarenin beklenti, görev ve sorumluluklarını yöneticileri tarafından öğrenirler.

3.6.2.27. Kişisel Verilerimin Güvenliği Ve Koruması Sağlanmaktadır.

Tablo 32. Personelin Kişisel Verilerinin Güvenliği ve Korumasının Sağlanıp Sağlanmadığına Göre Dağılımı

	Frekans(Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	43	32,8	32,8	32,8
Zaman Zaman	37	28,2	28,2	61,1
Fikrim Yok	29	22,1	22,1	83,2
Nadiren	16	12,2	12,2	95,4
Hiçbir zaman	6	4,6	4,6	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 32'yegöre "kişisel verilerimin güvenliği ve koruması sağlanmaktadır" önermesine katılımcıların %32,8'i kesinlikle her zaman, %28,2'si zaman zaman, %22,1'i fik-

rim yok, %12,2'si nadiren, %4,6'sı ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Sonuçlara göre kurum içi kişisel verilerin güvenliği ve koruması yüksek seviyedir.

3.6.2.28. Kurumda Zamanı Ve Tarafları Belirli Bir Raporlama Sistemi Uygulanmaktadır/Kullanılmaktadır.

Tablo 33. Kurumda Zamanı ve Tarafları Belirli Bir Raporlama Sistemi Uygulanıp Uygulanmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	32	24,4	24,4	24,4
Zaman Zaman	36	27,5	27,5	51,9
Fikrim Yok	30	22,9	22,9	74,8
Nadiren	23	17,6	17,6	92,4
Hiçbir zaman	10	7,6	7,6	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 33'egöre "kurumda zamanı ve tarafları belirli bir raporlama sistemi uygulanmaktadır/kullanılmaktadır" önermesine katılımcıların %24,4'ü kesinlikle her zaman, %27,5'i zaman zaman, %22,9'u fikrim yok, %17,6'sı nadiren, %7,6'sı ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurumda genel olarak zamanı ve tarafları belirli bir raporlama sistemi uygulanır/kullanılır, ancak özel/farklı durumlar için ise yeni raporlama sistemi geliştirilebilir/uygulanabilir.

3.6.2.29. Bilgi Sistemlerine (Her) Erişimde Parola Ve Şifre Kullanmam Gerekir.

Tablo 34. Personelin Bilgi Sistemlerine Erişimde Parola ve Şifre Kullanması Gerekli Gerekmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
--	---------------------	-----------	----------------------	---------------------

Kesinlikle Her Zaman	94	71,8	71,8	71,8
Zaman Zaman	20	15,3	15,3	87
Fikrim Yok	7	5,3	5,3	92,4
Nadiren	7	5,3	5,3	97,7
Hiçbir zaman	3	2,3	2,3	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 34'egöre "bilgi sistemlerine her erişimde parola ve şife kullanılmaktadır" önermesine katılımcıların %71,8'i kesinlikle her zaman, %15,3'ü zaman zaman, %5,3'ü fikrim yok, %5,3'ü nadiren, %5,3'ü ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurum içerisinde bilgi sistemlerine erişimler güvenlik ve gizlilik açısından şife yolu ile denetlenmektedir.

3.6.2.30. Yaptığım İşlerdeki Hata Ve Usulsüzlükler Yöneticim Tarafından (Belirlenen Aralıklarla) Kontrol Edilir.

Tablo 35. Personelin Yaptığı İşlerdeki Hata ve Usulsüzlüklerin Yönetici Tarafından Kontrol Edilip Edilmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	52	39,7	39,7	39,7
Zaman Zaman	43	32,8	32,8	72,5
Fikrim Yok	14	10,7	10,7	83,2
Nadiren	18	13,7	13,7	96,9
Hiçbir zaman	4	3,1	3,1	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 35'egöre "yaptığım işlerdeki hata ve usulsüzlükler yöneticim tarafından (belirlenen aralıklarla) kontrol edilir" önermesine katılımcıların %39,7'si kesinlikle her za-

man, %32,8'i zaman zaman, %10,7'si fikrim yok, %13,7'si nadiren, %3,1'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurum içerisinde hata ve usulsüzlüklere yer vermemek adına çalışanların yaptıkları işler yöneticileri tarafından belirli aralıklar ile kontrol edilmektedir.

3.6.2.31. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri konusunda bilgilendirilirim.

Tablo 36. Personelin Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirim Yöntemleri Konusunda Bilgilendirilip Bilgilendirilmediğine Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	34	26	26	26
Zaman Zaman	39	29,8	29,8	55,7
Fikrim Yok	21	16	16	71,8
Nadiren	24	18,3	18,3	90,1
Hiçbir zaman	13	9,9	9,9	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 36'ya göre "hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri konusunda bilgilendirilirim" önermesine katılımcıların %26'sı kesinlikle her zaman, %29,8'i zaman zaman, %16'sı fikrim yok, %18,3'ü nadiren, %9,9'u ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurum çalışanları hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri hakkında özel olarak bilgilendirilmektedirler.

3.6.2.32. Hata, Usulsüzlük Ve Yolsuzlukları Bildirdiğimde Haksız Ve Ayrımcı Bir Muamele İle Karşılaşmam.

Tablo 37. Personelin Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukları Bildirdiğinde Haksız ve Ayrımcı Bir Muamele İle Karşılaşıp Karşılaşmadığına Göre Dağılımı

	Frekans (Sıklık)	Yüzde (%)	Geçerli Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Her Zaman	31	23,7	23,7	23,7

Zaman Zaman	33	25,2	25,2	48,9
Fikrim Yok	50	38,2	38,2	87
Nadiren	13	9,9	9,9	96,9
Hiçbir zaman	4	3,1	3,1	100
Toplam	131	100	100	

Tablo 37'ye göre "hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirdiğimde haksız ve ayrımcı bir muamele ile karşılaşmam" önermesine katılımcıların %23,7'si kesinlikle her zaman, %25,2'si zaman zaman, %38,2'si fikrim yok, %9,9'u nadiren, %3,1'i ise hiçbir zaman yanıtını vermiştir. Kurumda çalışan personelin bir kısmının hata, usulsüzlük ve yolsuzluk bildirme gibi bir durumda kalmadıkları için konu hakkında fikir yürütemedikleri, ancak bu durumlar ile karşılaşp bildirimde bulunanların çoğunluğunun ise haksız ve ayrımcı muamele ile karşılaşmadıkları söylenebilir.

SONUÇ

1927 yılında yürürlüğe giren ve mali anayasa olarak anılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu zamanla küreselleşen mali düzenin gereksinimlerini karşılayamaz hale gelmiş, yerine köklü değişikliklerle uluslararası standartlara uyumu amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu getirilmiştir. 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik kullanılması konusunda kamuoyuna hesap verilebilirlik, saydamlık amaçlanarak iç denetim kavramı ve Sayıştay denetiminin kapsamının artırılmasıyla da dış denetim kavramı ortaya çıkmıştır. Orta vadeli harcama sistemi ve performans esaslı bütçeleme sistemi ile mevcut kaynaklarla en verimli sonuçların alınması, kamu kurumlarında stratejik plan hazırlama zorunluğuyla ise özel sektördeki gibi kamu sektöründe de rekabetçi ve girişimci sistemin devreye girmesi amaçlanmıştır. 5018 sayılı kanunla Bakanlar ve üst yöneticiler harcama süreci dışında bırakılmış, ita amiri yerine harcama yetkilisi kavramı getirilmiş harcama yetkilisi ile birlikte harcama sürecinde yer alan gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkililerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Ancak kanunda harcama öncesi kontrole gereğinden fazla verilen önem harcama sürecini karmaşık ve uzun hale getirmiştir.

AB üye ülkelerinde uygulanan mali kontrol sistemleri incelendiğinde her bir ülkenin uyguladığı mali yönetim sistemlerinin birbirinden farklı olduğunu ancak birliğin üye ülkelerin uymak zorunda olduğu birtakım ekonomik kuralların olduğu görülmektedir. Avrupa Topluluğu'nda tek para birimi ve ortak bir merkez bankası sistemine dayalı bir ekonomik ve parasal birlik ile ortak dış politika birliği kurulması amaçlanmıştır. Her üyenin yıllık ortalama enflasyon oranı, fiyat artışını en düşük üç üye devletin yıllık enflasyon oranı ortalamasını en fazla 1,5 puan geçebileceği planlanan, ya da fiili kamu açıklarının gayri safi yurtiçi hâsıllarına oranının yüzde 3'ü aşmaması gerektiği, planlanan ya da fiili kamu borç stoklarının, gayri safi yurtiçi hâsıllarına oranının yüzde 60'ı geçmemesi, her üye devlet, fiyat istikrarı bakımından en iyi sonucu sağlayan üç üye devletin ortalama nominal uzun vadeli faiz oranını en fazla 2 puan aşabileceği, üye devletlerin ulusal paraları, Avrupa Döviz Kuru Mekanizmasının izin verdiği "normal" dalgalanma marjı içinde kalmalı gibi sayısal kriterler belirlenmiş olup üye ülkelerin bu kriterlere uyup uymadığı AB Konseyi tarafından kontrol edilmektedir. Üye ülkeler her

yıl, izleyen dört yıl için maliye politikası planlarını (istikrar programlarını) ECOFIN'e sunmaları gerekmekte olup konsey sadece planların dürüst kamu maliyesi ilkeleri ile uyumlu olup olmadığına ilişkin görüşlerini açıklamaktadır. Belirlenen sayısal kriter sınırları içinde olan her üye ülke, kendi ulusal çerçevesine uygun bir maliye politikası uygulayabilmekte özgürdür. AB'ne uyum sürecinde Türkiye önemli adımlar atmış ve söz konusu kriterlere büyük ölçüde uyum sağlamıştır. AB üye ülkelerinden Almanya, Fransa, İtalya, Portekiz, Hollanda ve AB aday üye ülkelerinden Türkiye'nin 2008 – 2012 Kamu Borcu yüzdelik bazda incelendiğinde; Almanya'nın 2008'de 66.7 iken, 2012'de 82.2, Fransa'nın 2008'de 68,2 iken 2012'de 90.5, İtalya'nın 2008'de 105.5 iken, 2012'de 123,5, Portekiz'in 2008'de 71.96 iken 2012'de 113,9'a, Hollanda'nın 2008'de 58,5 iken 70.1'e yükseldiği, Türkiye'nin ise 2008 39,5 iken 2012'de 36.6 ya yükseldiği anlaşılmış, Türkiye'nin borç stokunda önemli derecede artış olmadığı gözlemlenmiştir

AB uyum sürecinde olan Türkiye'nin mali kontrol bakımından uyumu AB müktesebatının 32. Başlığında değerlendirilmektedir. Türkiye ve AB üye ülkeleri arasındaki benzerlikler incelendiğinde her ikisinin de kamu mali iç kontrol sistemini uyguladığını, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve saydamlık çerçevesi doğrultusunda yürütülmesini amaç edindiğini, iç kontrolde etkinlik ve kalitenin artırılması amacıyla; Kontrol Ortamı Standartları, Risk Değerlendirmesi Standartları, Kontrol Faaliyetleri Standartları, Bilgi ve İletişim Standartları, İzleme Standartları'nı uygulamakta olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de kamu mali yönetim sisteminde Fransa ile daha çok benzer özellikler taşımaktadır. Türkiye'de kamu mali yönetim kanunu hazırlanma sürecinde AB üye ülkesi olan Fransa'yı örnek aldığı görülmektedir.

Türkiye' de 5018 sayılı yasa ile getirmiş olduğu düzenlemelerin kamu kurum ve kuruluşlarında kabulü/kullanılabilirliğini incelemek amacıyla Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda anket çalışması yapılmıştır. Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilebilirliği ve kullanılabilirliği, kamu bütçesinin "samimiyet prensibi" çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara, rakamlara ve uluslararası standartlara uygun bir şekilde hazırlanabilirliği ve uygulanabilirliği tespitlerine yönelik sonuçlar sunulması hedeflenmiştir.

Elde edilen anket sonuçlarına göre kamu kurumlarında çalışan erkek personel sayısının kadınlardan daha fazla olduğu, kurum içi personelinin yaşlarının 20 ile 60 arasında dağılmakta olduğu, en yoğun yaş grubunun ise 28 yaş olduğu gözlemlenmiştir. Çalışanların çalışma yılları incelendiğinde ise yakın zamanda yoğun bir şekilde personel alımı yapıldığı ve yoğunluğun son 2 yıl içerisinde artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Kurumdaki personellerin görev dağılımlarına bakıldığında kurum içi uzmanlaşmaya ne derece önem verildiğini gösteren sonuçlar ile karşılaşıyoruz. Alanında uzman personel istihdamı ile kurum içi uzmanlaşmanın ve iç denetimin üzerine ağırlık verildiğini söylemek mümkündür.

KMYKK'nun en önemli unsurlardan birisi de kamu kaynaklarının israfı kaçmadan, tüm kurumlar içerisinde kurumların ihtiyaçları göz önüne alınarak önem ve öncelik sırasına göre dağıtılması unsurudur. Örneklemde elde edilen sonuçlara göre çalışanlar kamu kaynaklarının dağılımı ile ilgili olumlu düşünce yapısına sahiplerdir. Dağıtılan kaynakların kullanımı da çok yüksek önem arz etmektedir. Dolayısıyla katılımcılara yöneltilen bir diğer soru ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilirliği hakkında çalışanların göreceli fikirler ortaya sunduğu görülmektedir. Bu noktada elde edilen pozitif ve negatif düşüncelerin birbirine yakınlığı dikkat çekmektedir. Çalışanların çoğunluğunun kısa dönem içerisinde istihdam edilen genç nüfusa ait olduklarından 5018 sayılı kanun ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığı'nın gücü" hakkındaki soru ile ilgili çalışanların yarısından fazlasının fikir yürütemedikleri görülmektedir. Çalışanların kurum içinde yapılan planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanmasında katkısı olduğuna inandıkları ortaya çıkmaktadır. Yapılan bu planlar, son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunmaktadır.

Çalışanların çoğunluğu Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer yaratıldığını düşünmektedirler. Yapılan değerlendirmeler ile çalışanların kamu kurumlarında bütçe "samimiyet prensibi" çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara göre ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığına olan inançlarının yüksek olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kamu çalışanlarının, kamu idarelerinin ödenek

üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmalar olduğu ile ilgili düşüncelerinin çoğunlukla olumlu olduğu görülmektedir. Ancak ödeneklerin artış yöntemleri ile ilgili soruyla çalışanların çekimser davrandıkları görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK'nun 30. maddesinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, bütçe uygulamalarının açık ve denetlenebilir olması, kamu idarelerinin harcamaları ve faaliyetleri üzerinde kamuoyu gözetim ve denetiminin etkin kılınabilmesi amacıyla yönelik olarak, genel yönetim kapsamındaki idarelerin, ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefleri ile faaliyetlerini temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacakları belirtilmektedir. Ancak kanunun gösterdiği hedefler doğrultusunda yapılan uygulamaların çalışanların gözünde yeterli sonuçlar sağlamadığı ve geliştirmeye açık olduğu görülmüştür.

Çalışanların 5018 sayılı kanun ile bütçe kapsamının uluslararası standartlara uygunluğu konusunda sundukları fikirleri ile elde edilen sonuçlar neticesinde katılımcı personelin çoğunun bütçeleme sürecinde faal çalışmadığı gözlemlenmiştir. Kurumun iç kontrollerini gizlilik çerçevesinde ve ciddiyet ile gerçekleştirdiği söylenebilir, bu nedenle de çalışanların tamamının iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği konusu ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadıkları ortaya çıkmıştır. Kurum içerisinde iç denetim yönergesi çerçevesinde kurumu denetleyen, iç denetim faaliyetlerini değerlendiren, sonuçları izleyen, denetime ilişkin raporlamaları hazırlayan bir iç denetim birimi/iç denetçi mevcuttur ve çalışanlar da bu konuda bilinçlidir. Yapılan değerlendirmeler sonucunda iç kontrol ile ilgili yöneticilere geri bildirimde bulunacak personelin diğerlerine göre daha tecrübeli ve bazı pozisyonlarda bulunan personeller olduğunu söyleyebiliriz. İç kontrolün değerlendirilmesinde, gereken tüm noktalarda idare birimlerinin katılımı sağlanmıştır. Ayrıca kurum içerisinde iç kontrol değerlendirmeleri büyük bir titizlik ile yapılıp yapılmadığı değerlendirmelerin sonuçlarına göre ise ilgili birimlerin iç/dış denetim sonucunda alınması gereken önlemler aldığı, eylem planlarını hazırlayıp ve uyguladığı görülmüştür.

İç kontrol güvence beyanını imzalayan her yetkili, verdiği güvencenin değerlendirme raporları, iç ve dış değerlendirme raporları ve benzeri sağlam kanıtlar ile desteklenmediğinden öncelikle kendisi emin olur, ancak bu alanda imza yetkisi sadece yetkili perso-

nelde olduğundan çalışanların bu konu ile ilgili çekimser yanıtlar verdikleri görülmüştür. Çalışanların, iç kontrol sisteminin kamu idarelerindeki mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde olumlu etkiye sahip olduğunu düşündükleri görülmektedir. Kurum içerisindeki yöneticilerin çalışanlarına örnek davranışlar sergilediği ve iç kontrol sisteminin uygulanmasında örnek figür davranışı sergiledikleri ve çalışanlarına verdikleri sorumluklar sonucunda yapılan işleri belirli yöntemler kullanarak izledikleri görülmektedir.

Yapılan değerlendirmelere göre çalışanların tamamı kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimleri 'ne alınan her personelin tüm gerekli niteliklere sahip olduğunu düşünmemektedirler. Ancak katılımcılar kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu düşünmektedirler ve ilgili personel stratejik planlar hakkında bilgilendirilmektedir. Anket sonuçlarına göre kurum içi personelin ihtiyaç duydukları bilgi ve belgelere zamanında ulaşabildikleri görülmektedir. Değerlendirmeler sonucunda çalışanların yüksek bir kısmının fikirlerini yöneticileri ile paylaşılabildikleri gözlemlenmiştir. Bununla birlikte çalışanlar idarenin beklenti, görev ve sorumluluklarını yöneticileri tarafından öğrenmektedirler. Kuruma ait verilerin güvenliği ve koruması yüksek seviyedir. Dolayısıyla kurum içerisinde bilgi sistemlerine erişimler güvenlik ve gizlilik açısından şifre yolu ile denetlenmektedir.

Kurumda genel olarak zamanı ve tarafları belirli bir raporlama sistemi uygulanır/kullanılır, ancak özel/farklı durumlar için ise yeni raporlama sistemi de geliştirilebilir/uygulanabilir. Kurum içerisinde hata ve usulsüzlüklere yer vermemek adına çalışanların yaptıkları işler yöneticileri tarafından belirli aralıklar ile kontrol edilmektedir. Kurum çalışanları hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri hakkında özel olarak bilgilendirilmektedirler. Yapılan değerlendirmeler ile kurumda çalışan personelin bir kısmının hata, usulsüzlük ve yolsuzluk bildirme gibi bir durumda kalmadıkları için konu hakkında fikir yürütemedikleri, ancak bu durumlar ile karşılaşp bildirimde bulunanların çoğunluğunun ise haksız ve ayrımcı muamele ile karşılaşmadıkları gözlemlenmiştir.

Sonuç olarak, küreselleşmenin gereği ve AB uyum sürecinin olmazsa olmazı olan 5018 sayılı KMYKK ülkemiz kamu kurumlarına köklü bir değişiklik getirmiştir fakat tam olarak uygulanabilirliğinde eksiklikler görülmektedir. Bu yüzden kamu kurumla-

rında hizmet içi mali disiplini sağlayan ülkeler örnek alınarak eksikliklerimiz giderilme-
lidir.

KAYNAKÇA

Kitap, Sunum ve Tezler

ACAR, Atilla, İbrahim ve ŞAHİN, Ayşe, Elif, **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar**, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, 2008.

ACAR, Mustafa, **Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz**, Orion Kitabevi, İstanbul, 2007.

AKSOY Mehmet, **Kamuda İç Kontrol & İç Denetim**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2008.

AKTAN C., & Vural, İ. Y., **Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar**, (Editör: Coşkun Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ, İstiklal Y. VURAL), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

AKTAN, Can, **Ekonomik Anayasa**, TİSK İnceleme Yayınları, Yayın No: 19, İstanbul, 1996.

ALESINA, Alberto, Ricardo HAUSMAN, Rudolf HOMMES, Ernesto STEIN, **Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America**, NBER Working Paper No: 5586, 1996.

ARCAGÖK M. Sait, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006.

ARCAGÖK, M. Sait; ERÜZ Ertan, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi**, Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara, 2006.

ARIN, Tülay, **Parlamenter Bütçe Denetimi-Plan Bütçe Komisyonu, Yapı ve İşlevler zerine Uluslararası Farklılatırma**, Tesev Yayını, İstanbul, 2000.

BAKER, R., MIKOL, A. ve QUICK, R., **Regulation of the statutory auditor in the European Union: A comparative survey of the United Kingdom, The European Accounting Review, France and Germany**, 2001.

BALİ, Besim Bülent; ÇELEN, Mustafa, **Kurala Baēlı Maliye Politikaları ve AB Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.

BEKAR, Aye Günay, **Kamu Mali Dengesinin Saēlanması Mali Kurallar ve nemi, Küreselleşme ve Kamu Maliyesi İçinde Yaşanan Dönüşüm**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlıēı Yayını, Ankara, 2009.

BERNDESN, R., **Postwar Fiscal Rules in the Netherlands: What Can We Learn for EMU**, In Banca d'Italia (ed.) **Fiscal Rules**, Rome, 2001, s.10.

BOZKURT, E.; ÖZCAN, M; KKTA, A. **Avrupa Birliēi Hukuku**, Asil Yayın, Ankara, 2008.

BOZKURT, Veysel, **Avrupa Birliēi ve Türkiye**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1997.

Brooks, Jeremyn, **eitli ülkelerdeki Baēımsız İşletme Dıı Denetim Sistemlerinin Fonksiyon ve İleyii**, İşletmelerde Baēımsız Dıı Denetim Semineri, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara, 1985.

CANPOLAT, S. İbrahim, **Uluslarüstü Sistem Avrupa Birliēi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998.

CİVRİZ, Mücahit, **İradi Politikalar Karşısında Kurala Dayalı Politikalar: Mali Kurallar ve Türkiye Uygulaması**, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Bakanlıēı, Ankara, 2010.

COMBARROS, J., **Accounting and Financial Audit Harmonization in the European Union**, The European Accounting Review, London, 2000.

CURRISTINE, T. Park, C; Emer, R., **Budgeting in Portugal**, OECD Journal On Budgeting, Volume, 2008.

DABAN, Teresa, Enrica DETRAGIACHE, Gabriel Di BELLA, Giad MARIA MILE-SIFERETTI, Steven SYMANSKY, **Rules Based Fiscal Policy in France, Germany, Italian, Spain**, IMF Occasional Paper 225, Washington DC, 2003.

DEDE ERCAN, Melek, **Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010.

DE KONING, Robert, **Pifcinthe, Context to European Union Enlargement**, SIGMA, Public Management Forum, Belgium, 1999.

DE KONING, Robert, **Plfc- Public, Internal Financial Control**, Belgium, 2007.

DİLEKLİ, Selin; YEŞİLKAYA, Kadriye, **Maastricht Kriterleri**, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2002.

GÖREN, İhsan, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Konulu Seminer, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 1999.

GÜLŞEN, Hamdi, **Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Sunumu**, 2012.

GÜNAY, Ayşe, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2007.

GÜREDİN, Ersin, **Denetim**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2000.

HÜRCAN, Gürsoy Yasemin, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999.

İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı Mali İşler Semineri Harcama Yetkilisi Gerçekleştirme Görevlileri Sunumu, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2008.

KARAASLAN, Erkan, **Kamu Harcama Hukuku**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara, 2006.

KAYA, Fatih, **Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.

KURŞUNLU, Elif, **Avrupa Birliği Müktesabatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite**, ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004.

MURRAY, A ve WILKES, G., **Fiscal Rules Ok**, Centre Forum, 2009.

ÖZLALE, Ümit, **Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu, 2010.

Pfifcexpert Group, **Modern Arrangements for Internal Audit, Internal Control Systems in Candidate Countries, C.II** (November 2004).

POPOVICH, Mark G., **High Performance Budgeting System, Creating High Performance Government Organizations A, Practical Guide for Public Managers**, Jossey-Bass, 1998, s.136.

SAĞLAMTUNÇ, Tülin, **Avrupa Topluluğu'nun Kültür Politikası ve Kütüphaneler**, Türk Kütüphaneciler Derneği, Ankara, 1989, s.176.

SAMSUN Nihal, **Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bak. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ayrıntı Basımevi, Ankara, 2003.

Şimşek, H. ve Bekar, A, Kurallı Maliye Politikası, Seçilmiş Ülke Örnekleri, Sosyal Bilimler Araştırmalar Derneği, Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, 2008.

Şimşek, Yaşar, **İç Denetim Uygulamalarında Denetlenecek İç Kontrol Yönetimi, Risk Yönetimi, Performans Yönetimi ve Yönetişim Sistemleri**, Antalya, 2008.

TEKİNALP, G.ve TEKİNALP, Ü. , **Avrupa Birliği Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

TOSUN Hikmet, CEBECİ, A. Uğur, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Yayınları, Ankara, 2008.

Gazete ve Dergiler

ACAR Pınar, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, **Maliye Dergisi**, Eylül-Aralık, Sayı:138,2011.

ACAR, İ. Atilla ve ŞAHİN, E. Ayşe, Plan- Bütçe İlişkisi Bakımından İç Denetim, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran, Sayı: 156, 2009.

AKÇAY, Belgin, Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye, **Maliye Dergisi**, Temmuz-Aralık, Sayı:155, 2008.

AKTAN, Gündüz Suphi, Mali Disiplin ve Ekonomik Anayasa, **Radikal Gazetesi**, 09.10.2007

BAŞPINAR, Ahmet, Kamuda İç Denetim ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu, **Maliye Dergisi**, Temmuz-Aralık, Sayı:151,2006.

GÖK, Musa ve BİYAN, Özgür ve AKAR, Sevda, Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların Yeniden Düşünülməsi: Altılı Mevzuat Paketi ve Türkiye Değerlendirmesi, **Business and Economics Research Journal**, Sayı: 3, 2012.

GÜNAYDIN, İ ve ESER, L, Y, Maliye Politikasındaki Yeni Trend: "Mali Kurallar", **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran, Sayı:156, 2009.

KANTARCI, Hasan Bülent, Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirmesi, **Finans Politik &Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Aralık, Sayı: 490, 2005.

MORGİL, Orhan, Kopenhag Ekonomik Kriterleri ve Türkiye'nin Uyum Süreci, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Güz, Sayı:2, 2006.

YILMAZ, Hakan, Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık, Sayı 55, 2004.

Makale, Rapor, Belge ve Sözlükler

Avrupa Komisyonu, **Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control**(Kamu İç Mali Kontrol Çerçeve çalışmalarında Komisyon tarafından Kullanılan Tanımlar Sözlüğü).

Avrupa Komisyonu, **Welcome to the World PIFC**, Brüksel,2006.

Maliye Bakanlığı, **Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi**,Bütçe Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara,2006.

HUKUKİ METİNLER

İlgili Türk Mevzuatı

Maliye Bakanlığı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

Maliye Bakanlığı, Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2006.

TBMM, 5189 Sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı, 2007.

İlgili AB Mevzuatı

European Commission Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public, Internal Financial Control, Brussels, 2006

İnternet Kaynakları

<http://www.kamufinans.com/>

<http://kontrol.bumko.gov.tr>

<http://politikaakademisi.org>

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

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

<http://www.caginpulisi.com.tr>

<http://www.denetimnet.net>

<http://www.idarehukuku.net>

<http://www.ist-def.gov.tr>

<http://www.ito.org.tr>

<https://www.tide.org.tr>

<https://www.suleymandemirel.com.tr>

EK 1 ANKET FORMU

Sayın Katılımcı,

Cevaplandırılmak üzere elinizde bulunan anket formu İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yürütülmekte olan *İç Kontrol Sistemini 5018 Sayılı yasa ile getirmiş olduğu düzenlemelerin kurum ve kuruluşlarda kabulü/kullanılabilirliği* üzerine yapılan bir Yüksek Lisans çalışmasının bilimsel kısmını oluşturmak amacıyla hazırlanmıştır. Yapılan anket çalışmasından elde edilen veriler bir bütün olarak değerlendirmeye alınacak olup bireysel cevaplar hiçbir amaç doğrultusunda kullanılmayacaktır.

Yapılmakta olan bu bilimsel çalışmaya vermiş olduğunuz destek için teşekkürlerimizi bildirir, saygılar sunarız.

Büşra SARIKAYA Doç. Dr. Yusuf Cahit ÇUKACI

Tez SahibiTez Danışmanı

Cinsiyetiniz :

Yaşınız :

Kurumdaki çalışma süreniz :

Unvanınız :

Asağıdaki sorulara katılıp katılmadığınızı belirtebilmek için lütfen sizin için uygun olan ifadeyi işaretleyiniz.

	1-Kesinlikle her zaman	2-Zaman zaman	3-Fikrim yok	4-nadiren	5-Hiçbir zaman
1. Kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır.	1	2	3	4	5
2. Kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır.	1	2	3	4	5
3. 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücü zayıflatılmıştır.	1	2	3	4	5
4. 5018 Sayılı Kanun ile birlikte harcama yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir.	1	2	3	4	5
5. Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanmasında katkısı vardır.	1	2	3	4	5
6. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir.	1	2	3	4	5
7. Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer yaratılmaktadır.	1	2	3	4	5

8. Kamu kurumlarında bütçe “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlanmaktadır	1	2	3	4	5
9. Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmalar vardır	1	2	3	4	5
10. Ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı buluyorum.	1	2	3	4	5
11. Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurmaktadır	1	2	3	4	5
12. 5018 sayılı Kanun ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmiştir.	1	2	3	4	5
13. İç Kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmektedir.	1	2	3	4	5
14. Kurumda iç denetim birimi/iç denetçi mevcuttur.	1	2	3	4	5
15. İç kontrolün etkili bir şekilde işleyip işlemediği konusunda yöneticilere geri bildirimde bulunmaya olanak sağlayacak eğitimler, planlama oturumları ve toplantılar düzenlenmektedir.	1	2	3	4	5
16. İç kontrolün değerlendirilmesine idare birimlerinin katılımı sağlanmaktadır.	1	2	3	4	5
17. İç kontrolün değerlendirilmesi ile iç ve dış denetim sonucunda alınması gereken önlemlerin belirlendiği eylem planları hazırlanıp uygulanmaktadır.	1	2	3	4	5

18. İç kontrol güvence beyanını imzalayan her yetkili, verdiği güvencenin değerlendirme raporları, iç ve dış denetim raporları, diğer dış değerlendirmeler ve benzeri sağlam kanıtlarla desteklendiğinden öncelikle kendisi emin olmaktadır.	1	2	3	4	5
19. İç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olmaktadır.	1	2	3	4	5
20. Yöneticim bana verdiği görevlerin sonucunu izlemeye yönelik yöntemler kullanmaktadır	1	2	3	4	5
21. Yöneticim iç kontrol sisteminin uygulanmasında bana örnek olmaktadır	1	2	3	4	5
22. Kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmaktadır.	1	2	3	4	5
23. Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu düşünüyorum.	1	2	3	4	5
24. Stratejik Plan hakkında (ve yapılan farklılaştırmalarla ilgili olarak) bilgilendirilirim	1	2	3	4	5
25. İşlerimi yapabilmek için gerekli bilgi ve belgelere zamanında ulaşabilirim	1	2	3	4	5
26. Kendi düşüncelerimi yöneticilerime açıklayabilme fırsatım vardır	1	2	3	4	5
27. Yöneticim idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve sorumluluklarımı bana bildirir	1	2	3	4	5
28. Kişisel verilerimin güvenliği ve korunması	1	2	3	4	5

sağlanmaktadır					
29. Kurumda zamanı ve tarafları belirli bir raporlama sistemi uygulanmaktadır/kullanılmaktadır	1	2	3	4	5
30. Bilgi sistemlerine (her)erişimde parola ve şifre kullanmam gerekir	1	2	3	4	5
31. Yaptığım işlerdeki hata ve usulsüzlükler yöneticim tarafından (belirlenen aralıklarla) kontrol edilir	1	2	3	4	5
32. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri konusunda bilgilendirilirim	1	2	3	4	5
33. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildirdiğimde haksız ve ayrımcı bir muamele ile karşılaşmam	1	2	3	4	5