

I- GİRİŞ:

Teftiş Kurulu Başkanlığının 18/10/2006 tarih ve 2449 sayılı görev emirleri ekinde yer alan 18/10/2006 tarih ve 2447 sayılı Bakan Onayı gereğince yapılan inceleme ve araştırma sonucunda işbu İnceleme Raporu düzenlenmiştir.

II- KONU:

İngiltere'deki kamu denetim sisteminin genel olarak yapısı, işleyişi ve özel olarak da kültür faaliyetlerine (müzecilik, kütüphanecilik, opera-bale ve tiyatro vb) ilişkin denetim sisteminin araştırılarak Türkiye'deki denetim sistemiyle karşılaştırılması ve faydalı görülen yönlerin ülkemizde de uygulanabilirliğinin incelenmesi ve araştırılmasından ibarettir.

III- İNCELEME ve DEĞERLENDİRME:

Müfettişliğimizce Bakan Onayı gereğince, İngiltere'deki kamu denetim sisteminin genel yapısı ve işleyişi ile kamu kaynaklarını kullanan kurum ve kuruluşların denetimlerinin hangi organlar tarafından nasıl gerçekleştirildiği incelenip araştırılmıştır. Bu araştırmalar sonucunda; kamu kaynaklarını kullanan kurum ve kuruluşların denetiminin, iç denetim ve dış denetim şeklinde yapıldığı, anılan denetim yöntemleri dışında ayrıca bir idari mekanizmanın bulunmadığı anlaşıldığından, raporumuzun denetim türleri olarak birinci bölümünde iç ve dış denetimin genel tanımı, standartları ve süreçleri anlatılmış, ikinci bölümünde İngiltere'de iç ve dış denetimin uygulamasını gerçekleştiren organların yapısı, işleyişi ve sonuçları anlatılmış, üçüncü bölümünde ise kültürel faaliyetlerin (kütüphanecilik, müzecilik, opera-bale ve tiyatro) denetimlerinin nasıl gerçekleştirildiği ve ülkemizde söz konusu faaliyetlerin denetlenmesi yöntemiyle karşılaştırılarak faydalı görülen yönlerine ilişkin gerekli öneriler getirilmiştir

I- İç Denetim ve Dış Denetim:

A-İç Denetim:

İç denetimin, iç kontrol sisteminin etkinliğini ölçmek ve değerlendirmek suretiyle yönetime hizmet sağlamak şeklinde faaliyet gösterdiği ve kamu otoritelerinin finansal yapısının bütünsel bir parçası olduğu, 20. yy. başlarında Anglo-Sakson ülkelerinde iç denetim sisteminin tamamıyla uygulanmaya başlanmış olduğu, yakın zamanlarda birincil görevin hataların ve suiistimalin belirlenmesi, önlenmesi özellikle gelirlerin toplanması ve ödemelerin yapılmasından önce finansal işlemlerin incelenmesi olduğu, bugün ise iç denetimin daha çok iç kontrol sisteminin yeniden gözden geçirilmesine odaklanarak daha dinamik bir çerçevede uygulanmaya başlanmış olduğu, yönetime hizmet sağlamada iç denetimin;

İç kontrol sistemini analiz ettiği ve bir inceleme programı oluşturduğu,
Hedeflerin en ekonomik ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için sistemler içinde tesis edilmiş kontrolleri belirlediği ve değerlendirdiği,
Bulguları ve sonuçları raporladığı ve uygun olduğu ahvalde tavsiyelerde bulunduğu,
İncelemeye tabi sistemdeki kontrollerin güvenilirliği hakkında görüş bildirdiği,

İç denetimin, esas itibariyle, organizasyonun kabul edilmiş hedeflerinin gerçekleşmesindeki etkinliği ölçmek ve değerlendirmek suretiyle risk yönetimi ve kontrol hakkında Kurum Başkanına bağımsız ve tarafsız bir görüş sunduğu, ayrıca, iç denetimin bulguları ve tavsiyeleri denetlenen alanlardaki hat yönetimine yarar sağladığı, risk yönetimi, kontrol ve yönetişimin; hedeflerin gerçekleşmesini, uygun risk değerlendirmesini, iç ve dış raporlamadaki ve hesap verme sorumluluğu süreçlerindeki güvenilirliği, yürürlükteki yasalara ve yönetmeliklere riayeti, organizasyon için saptanan davranışsal ve ahlaki standartlara uymayı sağlamak üzere belirlenmiş politikaları, prosedürleri ve faaliyetleri kapsadığı anlaşılmaktadır.

1- İç Denetimin Standartları:

Standartların önceden belirlenip ilan edilmesi ve bunların uygulamaya konulmasından iş sahipleri, denetim yapanlar, müşteriler ve toplumun yarar gördüğü, mevcut uygulamaların tekrar gözden geçirilmesi, diğer uygulamalarla uyum sağlama ve uzmanlaşma isteği, dış denetimin yarattığı korku ve otokontrol ihtiyacı gibi çeşitli etmenlerin standartların zaman içerisindeki gelişimini etkilemiş olduğu, iç denetim standartlarının yarattığı faydaların şu şekilde sıralanabildiği;

- 1-Kabul edilebilir bir standart ortaya koymak.
- 2-Eski ve yeni denetçilere rehberlik edecek bir temel oluşturmak.
- 3-İç denetim biriminin kurulması ve etkili bir şekilde çalışması için görevlilerin sorumluluklarını belirlemek.
- 4-Ölçülebilir bir rekabet ortamı oluşturmak.
- 5-Denetimin getirdiği güven ortamı sayesinde kredibilitiyi artırmak ve böylece uzmanlaşma ve sorumluluk duygusunu ortaya koymak.
- 6-İç denetimin rolü ile ilgili eğitici mahiyette kamunun bilgilendirilmesini sağlamak.
- 7- Güvenilirliği ve tutarlılığı artırmak.
- 8-Diğer kurumlarına değişime zorlamak.
- 9-En iyi ve ilk uygulamaları belirlemek.
- 10-Karşılaştırma olanağı sağlamak.
- 11-Mevcut sistemin yeniden gözden geçirilmesi ve tartışılmasını özendirmek.
- 12-İç denetim yapan birimleri tek bir çatı altında toplamak.
- 13-Kendine güveni artırmak.
- 14-Performansı artırmak.

Yukarıda yer alan hususların;

- 1- İç denetim sisteminin kabul edilmesi,
- 2-Amaçların daha iyi ortaya konması,
- 3-Daha iyi bir iç denetim yapılması,

şeklinde olmak üzere 3 ana yararının bulunduğu anlaşılmıştır.

2-İç Denetimin Örgütlenmesi

İç denetimin örgütlenmesi, iç denetimin bağımsızlığı, iç denetim yöneticisi, denetim biriminin büyüklüğü, denetim personeli ve yapısı ile işe alma ve eğitim hususlarını kapsamaktadır.

a) Denetimin Bağımsızlığı:

İç Denetimin bağımsızlığını yapan birimin örgütsel bağımsızlığı yanında aşağıda belirtilen unsurların bağımsızlığı da belirlenmektedir.

- Denetimin kapsamı,
- Bilgiye ulaşma,
- Raporlama,
- Faaliyet,
- Personel,
- Denetçinin özgür iradesi,

1- Denetimin Kapsamının Bağımsızlığından, denetimin kapsamının bağımsızlığının denetçinin herhangi bir şekilde çalışma kapsamının daraltılmaması anlamına geldiği, yani denetçinin örgüt içerisindeki herhangi bir birimin herhangi bir faaliyetini inceleme ve denetleme konusunda hür bir iradeye sahip olması olduğu, denetçinin hangi konulara yoğunlaşacağı hangilerini kapsam dışına bırakacağı konusundaki kararın denetçinin amiri tarafından verilmesi gerektiği, bu konuda örgütün dolaylı veya dolaysız bir etkisinin olmaması gerektiği anlaşılmıştır.

11-Bilgiye Ulaşma Bağımsızlığı, denetçinin işini tam olarak yapabilmesi için tartışmasız bir şekilde istediği anda örgütün her türlü bilgi ve belgelerine ulaşma olanağına ve gerekli gördüğünde ilgililerden açıklama isteme hakkına sahip olmasıdır.

111-Raporlama, iç denetim birimi yöneticisinin örgütün her düzeydeki birimine sözlü veya yazılı olarak raporlama yapabilmelidir. İç denetim birimi yöneticisinin örgütün başındaki yöneticiyle doğrudan iletişim kurması denetim işlevinin etkililiği açısından aynı derecede önem arz etmektedir.

1v-Faaliyetin Bağımsızlığından, denetçilerin daha sonra faaliyetlerini denetleyeceği birimin işlemlerine hiçbir şekilde müdahale etmemesi anlaşılmaktadır.

v-Personelin Bağımsızlığı, denetimi yapan personelden bağlantılı olduğu veya kişisel bir ilişkisinin olduğu personelin yaptığı işlemleri incelemesinin ve denetlemesinin istenmemesidir. Aynı şekilde denetimi yapan personelden daha önce yöneticiliğini yaptığı bir birimin faaliyetlerini denetlemesi de istenmemelidir.

v1-Denetçinin Özgür İradesi, denetçinin özgür iradesini denetim işlevinin bağımsızlığını sağlayan en önemli faktör saymak mümkündür. Buna karşın özgür iradenin sınırlarının ölçülmesi çok zordur. Çeşitli baskılar denetçinin amacını gerçekleştirmesini engelleyebilir.

b) İç Denetim Yöneticisi:

İç denetim yöneticisinin görevi çok büyük yönetsel sorumluluklar gerektirmektedir. Bu nedenle, bu görevi üstlenen yönetici, karşılaştığı yönetsel problemleri daha üst makamdaki görevlilere danışma ihtiyacı duymadan çözebilmelidir. Bununla birlikte iç denetim yöneticisi bazı kritik kararların alınması sırasında örgüt içerisindeki birimlerin üst düzey yöneticileri hatta bazen yönetim kurulu üyeleriyle görüşme ve fikir teatisinde bulunabilir. Yöneticilerin görev ve sorumluluklarının açık bir şekilde

tanımlanması gereklidir. İç denetim yöneticisi, yönetimden, denetim ile ilgili yasal düzenlemelerin öngördüğü amaçların gerçekleştirilmesinden, planlama ve gözetimden, raporlamadan, diğer denetim birimleriyle ilişkilerden ve mevzuattaki değişiklikleri takip etmekten sorumludur.

c) Denetim Biriminin Büyüklüğü:

Bir denetim biriminin büyüklüğünün belirlenmesinde; denetim biriminin rolü, personelin nitelik ve deneyimi, işin coğrafi konumu, finansal kontrol sistemlerinin standardı, gelişme oranı, faaliyetlerin ne kadarının merkezde gerçekleştirildiği hususları rol oynamaktadır.

d) Denetim Personeli ve Yapısı:

Günümüzde denetim sistemindeki gelişmelerle birlikte denetim personelinin belli alanlarda uzmanlaşması tercih edilmektedir. Örneğin; büyük örgütlerde denetim bilgisayar ortamında yapıldığından denetçilerin bu konuda tecrübeli olmaları gerekmektedir. Denetim personeli normalde kendi içerisinde gruplara ayrılır ve her grubun başında da bir grup lideri bulunur. Gruplandırma hizmetlere, işlemlere göre veya her ikisi esas alınarak yapılabilir. Her bir grup denetim planının kendisi ile ilgili bölümünün yerine getirilmesinden sorumlu olup, grup liderleri de bu planın derlenmesinden sorumludur.

e) İşe Alma ve Eğitim:

1- İşe alma:

İç denetim yöneticisi, denetim yapacağı personeli işe alırken, zekâ, kararlılık, sorgulayıcı düşünce, iyi ilişkiler kurabilme yeteneği, mesleğe bağlılık, iyi karakter gibi nitelikleri aramaktadır.

11) Eğitim:

Eğitim hususunun eğitimin amaçları ve eğitim programını içerdiği, eğitim programının amacının denetim becerisini geliştirmek olduğu, eğitim yoluyla geliştirilecek denetim becerilerinin ise; temel-teknik becerileri, mesleki becerileri, sorgulama yeteneğini, sosyal becerileri, yönetsel ve örgütsel Becerileri ve örgüt bilgisi hususlarından oluştuğu anlaşılmaktadır.

Eğitim programının hazırlanmasındaki en önemli noktanın denetim birimindeki bölümlerde görev alan her türlü personelin nasıl bir eğitime gereksinme duyduklarının belirlenmesi olduğu, eğitim programının ise uygulamalı eğitim, mesleki eğitim, hizmetiçi eğitim ve hizmetdışı eğitim olmak üzere 4 ana kategoriye ayrıldığı anlaşılmıştır.

3- İç Denetimin Planlanması:

Diğer emek yoğun hizmetler gibi iç denetimin yüksek maliyetli bir hizmet olduğu, bu nedenle, bu hizmeti yerine getirmek için kullanılan kaynakların doğru bir şekilde planlanması, kullanılması ve takip edilmesi gerektiği, bu amaçla denetim çalışmalarının planlanması, daha sonrada bu plan doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerektiği, bu aşamada planlama döngüsünün henüz tamamlanmamış olduğu, zira gerçekleştirilen denetimlerin öncelikli olarak izlenmesi, bunların başka planlarla ne kadar uyumlu olduğunun ortaya konulması ve bunlar ışığında yapılan planların tekrar gözden geçirilerek

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

döngünün tamamlanması, aynı zamanda yeniden başlatılması gerektiği, iç denetim planlarının birbirini tamamlayacak şekilde stratejik planlama, taktik planlama ve operasyonel planlama olmak üzere 3 ayrı aşamadan oluştuğu anlaşılmıştır.

a) Stratejik Planlama:

Stratejik planlamanın diğer planlara oranla çok daha fazla önem arz ettiği ve iç denetim işlevinin amaçlarını ve bu amaçlara nasıl ulaşılacağını belirlemeye yönelik bir faaliyet olduğu anlaşılmıştır.

b) Taktik Planlama:

Taktik planlama için en uygun zaman diliminin 12 aylık periyot olduğu, stratejik planda olduğu gibi bu planlamada da esnekliğin çok önemli olduğu, taktik planın stratejik plan tarafından öngörülen iş yükünü somut olarak ortaya koyan ve bu iş yükünün yerine getirilebilmesi için gereken maliyetlerle mevcut kaynaklar arasında bir denge kurmaya çalıştığı, kısacası taktik planın kaynaklarla iş yükü arasındaki bir denklem olarak tanımlanabildiği, iç denetim yöneticisinin kaynaklarla iş yükü arasındaki dengeyi ya insan gücü kaynağını artırarak ya da iş yükünü azaltarak gerçekleştirdiği anlaşılmıştır.

Bunu sağlamak için;

- İç denetim yöneticisinin riski az olan bazı görevleri programdan çıkarma.
- Denetçi başına tahsis edilen iş gücü günü sayısını azaltma.
- Denetimlerin sıklığını azaltmak.

olmak üzere iç denetim yöneticisinin 3 temel seçeneğinin bulunduğu, taktik planların yönetimin en üst düzeydeki yöneticisi tarafından onaylanmasından sonra sıranın planlama döngüsünün en son aşaması olan operasyonel planların hazırlanmasına geldiği anlaşılmıştır.

c) Operasyonel Planlama:

Operasyonel planların, süresi 2 haftadan fazla olmayacak şekilde yönetilebilir küçük bölümlere ayrılan planlar olduğu, operasyonel planların hazırlanmasından sonra iç denetim yöneticisinin personele planlar doğrultusunda görev talimatı gönderdiği, bu tip talimatların genelde yazılı olduğu ve görevin ve kişinin niteliğini, görevlendirilen personel sayısını, görev için ayrılan süre ve işle ilgili diğer detayları içerdiği anlaşılmaktadır.

B- Dış Denetim:

Genel olarak, iç denetim ile dış denetim arasındaki farkların başında perspektif, hesap verilebilirlik, bağımsızlık ve dış denetimin öneminin olduğu, perspektifin burada ifade edilmesinin nedeninin dış denetimin örgüt dışından bağımsız bir denetim işlevi olmasından kaynaklandığı, dış denetimin iç denetimden artı olarak bağımsız olma özelliğini de içerisinde barındırdığı, ancak, iç denetçinin sahip olduğu iletişim ve bilgi sisteminden kopmuş olmak gibi bir dezavantajın da olduğu, iç denetçiye dış denetçiliğe transfer olan denetçilerin bu konudaki genel yorumunun daha önce örgütün çatısını bildikleri ancak yeteri kadar yetkilerinin olmadığı, şimdi ise yetkiye sahip oldukları ancak örgüt çatısını nerede bulacaklarını bilmedikleri yönünde olduğu, dış denetçinin örgütü daha üst bir konumda gördüğü ve bunun ona diğer örgütlerle karşılaştırma yapabilmesini sağladığı, açıkçası bir dış denetçinin

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

iç denetçiye oranla daha farklı kişi ve makamlara hesap verdiği, iç denetçinin esas olarak yönetime hesap verdiği, fakat dış denetçinin müşteriye (vergi ödeyenler ve tüketiciler gibi) karşı sorumluluğunun olduğu, yönetime karşı sorumluluğunun ikinci derecede olduğu anlaşılmaktadır.

Dış denetçinin bağımsızlığının bazı durumlarda erozyona uğradığı, bu durumun dış denetçinin işe alınma şekliyle bağlantılı olduğu, ne kadar profesyonel olursa olsun eğer bir dış denetçi doğrudan denetimini yaptığı kurum veya kuruluş tarafından işe alındıysa veya ücreti doğrudan bu kuruluşlar tarafından karşılanıyorsa bu kuruluşlarla ilgili eleştirel bakış açısının etkisini kaybettiği, iç denetçinin denetim yaparken dikkatini örgüt içi kontrole, yatırımların güvenceye alınmasına, kayıtların güvenilirliğine, ekonomik etkinlik, etkililik ve politikalara uygunluk gibi alanlara yönlendirdiği, dış denetçinin ise bütün bu konularla ilgilenmek yanında örgütün kuruluş amacı dışında hareket edip etmediği, hesaplarının faaliyetlere uygun olup olmadığı hususlarıyla da ilgilendiği, dış denetçinin yetkilerinin kanunla belirlendiği, dış denetimin planlaması ve kontrolünün iç denetim ile aynı ilkeler doğrultusunda gerçekleştirildiği, genel farklılığın örgütlerin farklı coğrafi bölgelerde faaliyet göstermesi, dış denetimin değişik alan ve seviyeleri kapsamından oluştuğu, dış denetçinin yönetime raporlama yapmak yanında genel olarak dışarıya karşı raporlama yapma işlevine de sahip olduğu, dış denetim sonucunda denetçinin hesaplara ilişkin bir sertifika hazırlaması gerektiği, yapılan denetim sonuçlarına göre bu sertifikanın yeterli veya yetersiz şeklinde düzenlenebildiği, bir iç denetçinin yeterlilik sertifikası düzenlemesinin uygun olmayan hiçbir şey yok anlamına gelmediği, sadece hesapların gösterdiği mevcut durumu etkileyecek bir işlemin bulunmadığı ve kamuya duyurulması gereken bir durumun söz konusu olmadığı anlamına geldiği anlaşılmaktadır.

1- Dış Denetim Türleri:

Amaç ve konu bakımından, “Finansal denetim- Performans denetimi” veyahut “düzenlilik denetimi-performans denetimi” şeklinde yapılan sınıflandırma dış denetim yönünden son derece önemlidir. Çünkü dış denetim bu iki temel öge üzerinde inşa edilmektedir. Öyleki; İngiltere Kamu Denetim Forumu’nun “Kamu Denetimin Prensipleri” başlıklı yayınında belirtildiği üzere, “Kamu sektöründeki temel denetim prensiplerinden biri şudur: Denetimin kapsamı, hesaplar hakkında güvence vermenin ötesinde seçenek ve kaynakların kullanılmasına ilişkin kurumsal yönetimin öğelerinin incelenmesini içerecek şekilde anlaşılmalıdır”, Kamu Denetim Forumu’nun bir başka tebliğinde vurgulandığı gibi, “Uygulamada, ulusal denetim kurumları hem finansal denetimi, hem de performans denetimini içeren ‘daha kapsamlı’ kamu denetiminin farklı öğelerini hayata geçirecek bütüncül bir yaklaşımı teşvik etmektedirler. Böylelikle bir ögenin diğerini bilgilendirmesi sağlanır”.

Düzenlilik Denetimi; sorumlu kurumların finansal hesap verme sorumluluklarının, finansal kayıtların incelenmesi, değerlendirilmesi ve finansal tablolar hakkında görüş belirtilmesi de dahil olmak üzere doğrulanmasını; finansal sistemlerin ve işlemlerin ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluğunun değerlendirilmesi de dahil olmak üzere denetlenmesini; bir bütün olarak devlet yönetiminin mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanmasını, iç kontrol fonksiyonunun denetimini; denetlenen kuruluşlarca alınan idari kararların doğruluğunun ve uygunluğunun denetimini; denetimden doğan veya denetimle ilgili olan ve Dış Denetim Organınca açıklanması gereken konuların rapor edilmesini kapsar.

Performans Denetimi ise; idari faaliyetlerin tutumluluğunun sağlıklı idari prensip ve uygulamalar ile yönetim politikalarına göre denetlenmesi; insan, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilgi sistemleri, performans ölçüleri ve gözetim düzenlemeleri ve denetlenen kurumlarca

belirlenen eksiklikleri gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dahil olmak üzere denetlenmesi; denetlenen kuruluşların etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesini kapsar.

Öte yandan Kamu Denetim Forumu'nun "Dış Denetim, Teftiş ve Düzenlemenin Farklı Rollerini: Kamu İdaresi Yöneticileri İçin Rehber" başlıklı dokümanına göre; "Finansal denetim, denetçilerin çalışmalarının finansal öğelerini kapsamaktadır: hesapların ve bunların dayanağını oluşturan finansal sistemlerin ve süreçlerin (kamu sektörünün spesifik bölümleri dahil olmak üzere, kamu parasının öngörülmesi amaçları için harcanmış olup olmadığı) ve kurumsal yönetimin finansal yönlerinin, örneğin iç kontrolün, risk yönetiminin, dürüstlüğü ve iyi davranış kurallarına uygunluğun denetlenmesidir.

Performans denetimi, denetçilerin çalışmalarının performans ögesi ile ilgilidir: hizmetlerin, fonksiyonların, programların veya spesifik projelerin harcanan paranın değerinin karşılığı olması, organ tarafından faaliyetlerini yönetmek ve kaynaklarını kullanmak üzere uygulamaya konan sistemler ve süreçler ile performans bilgilerinin hazırlanması ve yayımlanması bu denetim kapsamındadır. İngiltere'deki yerel idareler bağlamında performans denetimi, denetçilerin, performans planları ile ilgili çalışmalarını da içerir.

2- İngiltere Denetim Komisyonu

İngiltere Denetim komisyonu, yasayla oluşturulmuş bir kurul olup, dışı icracı bir kamu organıdır. Yerel hizmetler, konut temini, sağlık ile ceza yargısı ve toplum güvenliği gibi başlıca 4 alandaki kamu hizmetleriyle ilgilenmektedir.

a)-National Audit Office (Ulusal Denetim Ofisi):

İngiltere'de 1983 tarihli Ulusal Denetim Yasasıyla Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisinden müteşekkil olarak Ulusal Denetim Ofisinin kurulmuş olduğu, C and AG'nin Devlet kurumlarının merkez teşkilatlarının bütün hesaplarının yanı sıra diğer kamu kuruluşlarının hesaplarının da büyük bir kısmını kontrol ettiği ve yetkisini kuruluş kanunundan aldığı ve hesaplarını denetlediği kurum ve kuruluşların kamu kaynaklarını kullanma konusundaki etkililiğini ve ekonomikliliğini parlamentoya bir raporla sunduğu anlaşılmıştır.

b) National Audit Office'nin tarihçesi:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin (C and AG) ilk olarak 1314 yılında atanmış olduğu ve bunu izleyen 500 yıl içerisinde farklı denetim birimlerinin oluşturulmuş olduğu, mevcut C and AG'nin 19 yy. yasama ve idare alanında gerçekleştirilen büyük reformları takiben 1866 tarihli Hazine ve denetim birimleri yasasıyla oluşturulmuş olduğu, 1970'li yıllarda kamu kaynaklarını kullanan bütün kuruluşların parlamento ve kamuya hesap vermesi gerekliliği yönündeki düşüncelerin giderek ağırlık kazandığı ve bunun yansıması olarak parlamentonun C and AG'nin yetki ve sorumluluklarını tartışmaya açtığı ve 1983 tarihli Ulusal Denetim Yasasıyla bu raporda yer alan önerilerin büyük bir kısmının benimsendiği ve C and AG'nin mali ve idari açıdan yürütme karşısındaki bağımsız durumunun pekiştirildiği, söz konusu Yasanın Ulusal Denetim Örgütünü kurarak bu örgütün

başına C and AG'nin başındaki görevliyi getirmiş olduğu, C and AG'nin iki bölümden oluşan bir örgüt yapısına sahip olduğu, Hazine Hesapları Denetçisi olarak, hükümete bağlı merkez kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarına kamu kâğıdı ihraç etme izni verdiği ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisi olarak da, kanunun kendisine verdiği yetkiye dayanarak hükümete bağlı bütün merkez kuruluşlarının hesaplarıyla diğer kamu kuruluşlarının hesaplarının büyük bir kısmını denetlediği, gelirler ve stok hesaplarını incelediği ve inceleme sonuçlarını Parlamento'ya raporla bildirdiği anlaşılmıştır.

c) Comptroller and Auditor General'nin bağımsızlığı:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin yürütmeden tamamen bağımsız olduğu ve kendi yaptığı harcamalarla ilgili olarak parlamento'ya hesap verdiği, ancak bu hesap vermenin idari ve profesyonel anlamda bir denetime tabi tutulduğu anlamına gelmediği, Comptroller and Auditor General'in:

1-G and AG'nin başkanı başbakanın kamu hesapları komitesi başkanıyla uzlaşarak belirlediği kişinin ismini Avam Kamarasına teklif etmesi Avam Kamarasının bunu uygun görmesi durumunda hazırlayacağı kararnameyi kraliçeye sunması üzerine kraliçe tarafından ataması,

2-Parlamentonun her iki kanadından gelen (Lordlar ve Avam Kamarası) talep üzerine Kraliçe tarafından görevden alınabilmesi,

3-C and AG'nin maaşını parlamento ve yürütmenin onayı olmaksızın doğrudan konsolide bütçeden alması,

4-Çalıştıracağı personelin sayısı, çalışma şartları ve ücretini doğrudan kendisinin belirlemesi, atamalarını doğrudan kendisinin yapması,.

5-Yapacağı işlemlerin kapsamını, şeklini ve incelemeler sonucu hazırlayacağı raporların içeriğini tamamen kendisinin belirlemesinin,

önemli bir bağımsızlığa sahip olduğunu gösterdiği anlaşılmaktadır.

d) Parlamento ile ilişkiler:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçilerinin Başkanının aynı zamanda Avam Kamarasının bir memuru olduğu, yerine getirdiği asil görevlerini parlamento adına gerçekleştirdiği ve kamu hesapları komitesiyle yakın işbirliği içerisinde çalıştığı, komitenin yürüttüğü soruşturmaların büyük bir kısmının C and AG'nin kamu kaynaklarının ekonomikliliği, etkinliği ve etkililiği hakkında hazırladığı raporlara dayandığı, C and AG'nin denetim raporlarını hazırlarken komite tarafından yapılan her türlü önerileri göz önünde bulundurduğu, Ulusal Denetim Ofisinin harcamalarının parlamento'nun onayına tabi olduğu anlaşılmıştır.

e) Comptroller and Auditor General'in Denetim Sorumlulukları:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisine bazı görevlerin kuruluş kanunuyla verilmiş olduğu, bunların ilke olarak yıllık hesapların incelenmesiyle ilgili görevler olduğu, buna ilaveten başka inceleme yapma ve rapora bağlama gibi takdire bağlı görevlerinin de bulunduğu,

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

ayrıca görevlerinin nitelik ve kapsamıyla ilgili bazı sınırlamaların da bulunduğu, bu açıdan C and AG'nin yerine getirmesi zorunlu ve ihtiyari görevleri ve kendisine yasaklanmış olan faaliyetlerinin olduğu anlaşılmıştır.

C and AG'nin yerine getirmesi zorunlu olan denetim görevleri;

- 1- Hükümete bağlı bütün birimlerin hesaplarının uygunluğunu denetler ve onaylar.
- 11- Gelir hesaplarını denetler.
- 111- Birimlerin ticari hesaplarını ve ilgili faaliyetlerini denetler ve onaylar.
- 1v- Birimlerin stok hesaplarını inceler.
- v- Kuruluş Kanununda ve diğer kanunlarda belirtilen ilgili hesapları denetler ve onaylar.
- v1- Denetim sonunda gerekli gördüğü konuları Parlamentoya raporlar.

C and AG'nin yerine getirmesi ihtiyari olan denetim görevleri;

- 1- Sözleşme yaparak başka hesapları denetler ve onaylar.
- 11- Finansmanın büyük bir kısmı kamu fonları tarafından gerçekleştirilen kamu kuruluşların hesaplarını inceleme yetkisine sahiptir.
- 111- Denetimini yaptığı kuruluşların harcamalarını ve kaynak kullanımlarını ekonomiklik, etkinlik ve etkililik açısından inceler, aynı zamanda kuruluş kanununda ve kuruluşlarla yaptığı sözleşmeye istinaden bu hesaplara her zaman girme yetkisine sahiptir.
- 1v- Yaptığı incelemelerin sonuçlarını Parlamentoya raporla bildirir.

C and AG'nin yapması yasaklanmış olan faaliyetleri:

- 1- Resmi olarak harcamaların yapılmasına engel olamaz.
- 11- Kamulaştırılmış kuruluşların veya yerel yönetimlerin hesaplarına giremez, bunları denetleyemez.
- 111- Kamu kaynaklı para akımlarını sonuna kadar takip etme yetkisi yoktur. Bu çerçevede kamu kaynaklarından destek veya sübvansiyon olarak şirketlere, kuruluşlara veya özel şahıslara verilen hesaplara doğrudan girme yetkisi bulunmamaktadır.
- 1v- Kamu kuruluşlarının kötü yönetildiğine ilişkin yazılı müracaatları inceleyemez, çünkü bu husus Parlamentoya bağlı Yönetim Komisyonunun görev alanına girmektedir.
- v- Parlamento dışında herhangi bir kurum veya kuruluşa raporlama yapamaz. Bunun istisnası uluslararası kuruluşlara ilişkin denetimlerdir. Bunların raporlarını hükümete bağlı ilgili Bakanlık veya kuruluşa gönderir.

f) Hesapların Denetimi:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin 500'den fazla Kamu kuruluşuna ait milyarlarca pound tutarındaki gelir-gider hesaplarını denetlediği, bu açıdan Comptroller and Audit General'in önemli bir görevi yerine getirdiğinin görüldüğü, Comptroller and Audit General'in hesapları onaylamasının finansal denetim ve düzenlilik denetimi esaslarına dayandığı, söz konusu denetimin aşağıda belirtilen hususların yapıldığını yıllık olarak teminat altına aldığı;

1-Hesaplar şekil ve içerik olarak olarak Hazinenin ve Kuruluş Yasasının öngördüğü kriterlere uygundur.

2-Hesaplardaki rakamlar gerçeği yansıtmaktadır.

3-Fonlar Parlamento tarafından belirlenen amaçlar ve hizmetleri gerçekleştirmek için kullanılmıştır.

4-Gelir ve giderlere ilişkin belgeler yasa ve diğer düzenlemelere uygundur.

Comptroller and Auditor General tarafından kabul edilen denetim standartları ve metodlarının denetim mesleğinde uygulanan standart ve metodlarla hemen hemen aynı olduğu, planlama, kontrol ve gözden geçirme süreçlerinin, yüksek profesyonel standartları karşılayan ve aynı zamanda en uygun maliyetli olan bir denetim mekanizması yoluyla gerçekleştirildiği, bununla birlikte kamu sektöründe yapılan denetimin araçları, özel sektördeki denetimin araçlarına göre önemli derecede farklılıklar gösterebildiği, Ödenek Hesapları, Gelir Hesapları, Üretim, Ticaret ve Ticaret Fonu Hesapları, Kamu Kuruluşları ve Bakanlıklara ait diğer Hesaplar, B.M, İngiliz Milletler Topluluğu (Common Wealth) ve diğer uluslar arası hesapların Comptroller and Auditor General tarafından denetimi yapılmaktadır.

g) Paranın Değeri Denetimi :

Ulusal Denetim Ofisinin paranın değeri denetiminin (Value For Money), harcamaları, gelirleri ve demirbaşları kapsadığı, paranın değeri denetiminin Ulusal Denetim Ofisinin (NAO) yapmış olduğu hesapların onaylanmasına ilişkin denetime oranla daha geniş kapsamlı olduğu, zira söz konusu denetimle ilgili olarak NAO kamu kaynaklı hesaplarda birkaç kuruluşun hesaplarına doğrudan girme yetkisine sahipken VFM denetimi söz konusu olduğunda Ulusal Denetim Yasasının 6 ve 7. maddelerine göre 500'den fazla kuruluşun hesaplarına doğrudan girebilme yetkisine sahip olduğu, Comptroller and Auditor General'in VFM denetimi yapmasındaki amacın hesapları incelenen kuruluşların ve birimlerin kaynakları etkili, etkin ve ekonomik bir şekilde kullanıp kullanmadığı hususunda Parlamento'ya bilgi vermek ve tavsiyelerde bulunmak olduğu, parlamento'ya sunulan VFM raporlarının genel olarak büyük savurganlıkları, büyük proje ve programların yönetilmesindeki yönetim zaaflarını ve büyük harcamalar gerektiren diğer faaliyetlerle ilgili yönetim zaaflarını ortaya koymuş olduğu, VFM denetiminin soruşturma süreçlerinin ötesinde hatalar ve zaafları ortaya koyduğu, büyük harcamaların yapıldığı alanda güvence sağladığı ve etkinlik kriterlerini göz önünde bulundurduğu anlaşılmıştır.

h) İç Örgütlenme ve Personel Alımı:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin Ulusal Denetim Ofisinin Başkanı olduğu, politika belirleme, planlama, yürütme ve diğer bütün işlemlerinin üst düzey yönetim tarafından gerçekleştirildiği, bu birimin Comptroller and Auditor General, Comptroller and Auditor General'in yardımcısı ile Auditor General'in 4 yardımcısı (bunlar başdanışmanlardır) ve genel politika direktöründen oluştuğu ve nihai karar verme yetkisinin Comptroller and Auditor General' de olduğu, ofisin ana teşkilatının her biri bir müdür tarafından yönetilen kurmay denetim birimlerinden oluştuğu, bu birimlerin bireysel denetim birimleri ve diğer birimlere ayrıldığı, merkezi birimlerin, personel yönetiminden, idari yönetimden, finans ve eğitimden, denetim standart ve metodlarının belirlenmesinden, örgüt politikası ve planlamadan ve ayrıca ekonomiklik, etkililik ve etkinlik üzerine yapılacak özel çalışmalardan sorumlu olduğu, üst düzey yönetim ve personelin büyük bir kısmının NAO'nun Londradaki genel merkezinde görev yaptığı, geri kalan personelin ise denetimini yaptıkları Londra veya İngiltere'de bulunan kurum veya kuruluşlarda bulunduğu, Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası kuruluşların hesaplarıyla bağlantılı olarak ofisin Paris, Cenevre ve Romada bürolarının bulunduğu, İngilterede ve denizaşırı ülkelerde bulunan bu personelin genellikle küçük birimler ile yerel birimlerin denetimlerini gerçekleştirdiği, ofiste kamu kuruluşlarından sağlanan az sayıda uzman

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

danışmanın görev yapmakta olduğu, ayrıca büyük firmalar, büyük mali müşavirlik kuruluşları ve İngiltere dışındaki kuruluşlarla uzman personel değişimi yoluyla personel görevlendirilmesinin yapıldığı, NAO'nun üniversitelerin değişik alanlarından başarıyla mezun olmuş kişiler arasından personel alımı yaptığı, işe alınanların muhasebe, ekonomi, matematik, istatistik ve hukuk alanlarında 13 haftalık yoğunlaştırılmış bir kursa tabi tutuldukları, işe alınan personelin bundan sonraki aşamada 3 veya 4 yıl süren bir hizmetiçi eğitime tabi tutulduğu anlaşılmıştır.

1) Raporlama:

Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin (Comptroller and Auditor General) denetlediği hesapların onaylanması ve raporlanması işlemlerine ek olarak paranın değeri ile ilgili incelemelerinin genel sonuçlarını parlamentoya raporla bildirdiği, bazı durumlarda "Birleşmiş Milletlere bağlı kuruluşların denetimi gibi" Comptroller and Auditor General'in kuruluşlarla ilgili bakanlığa raporlama yaptığı, C and AG'nin raporlarının son derece özgün olduğu ve paranın değeri ve uygunluk denetimi sırasında ortaya çıkan sorunların resmi bir rapor yayınlanmasına gerek kalmaksızın denetlenen birimler dahilinde tatmin edici bir şekilde sonuçlandırıldığı, C and AG'nin raporlarının emredici nitelikte olmadığı, raporun içerik ve zamanlama açısından takdiri nitelikte olduğu, denetçilerin raporu yayınlamadan önce raporun içerdiği hususların tamam olup olmadığını ve bu hususların raporda adil bir şekilde ortaya konulup konulmadığını denetlenen birimlerin yetkilileriyle her zaman mülhaza edebildikleri, raporların genel olarak eleştiri noktalarını, bu eleştirilere verilen cevapları, denetim sonucu ortaya çıkan diğer hususları ve yapılması gereken faaliyetleri içerdiği anlaşılmıştır.

II- Kültür Faaliyetlerine (Müzecilik, Kütüphanecilik, Opera, Bale, Tiyatro vb) İlişkin Denetim Sistemi ve Türkiye deki Denetim Sistemiyle Karşılaştırılması:

A- British Library:

Raporumuzun İngiltere'deki kütüphanecilik faaliyetlerine ilişkin denetim sisteminin araştırılarak Türkiye'deki denetim sistemiyle karşılaştırılarak faydalı görülen yönlerine ilişkin gerekli önerilerin getirilmesi bölümünde İngiltere'deki British Library esas alınmıştır.

Kütüphanenin 1972 yılında İngiltere Parlamentosu tarafından çıkarılan bir yasa ile The British Museum Library, The National Lending Library for Science and Technology'nin de içinde yer aldığı 8 kuruluşun bir araya getirilmesiyle kurulmuş olduğu, kütüphanede çeşitli alanlarda uzmanlığa sahip yaklaşık 2300 personelin görev yaptığı, kütüphanenin gelir kaynaklarının Kültür Medya ve Spor Bakanlığından sağlanan ödenek, paralı hizmetleri karşılığında elde ettiği gelirler, bağış, miras, yardım ve sponsor gelirlerinden oluştuğu, kütüphanede finans ve işbirliği hizmetleri, burs ve koleksiyonlar, stratejik pazarlama ve iletişim, insan kaynakları, e-strateji ve bilgi sistemleri ile işletme ve hizmetler bölümleri yer aldığı, kütüphanenin 1972 yılında çıkarılan yasa ile belirlenen bir yönetim yapısına sahip olduğu ve yönetim kurulunun yönetim ve denetimi altında olduğu, yasanın yönetime kütüphane hizmetlerinin kamu ile eğitim ve öğrenme ile ilgili kuruluşlar için mevcut kılma görevini de yüklediği, kütüphanenin yönetim kurulu başkan ve üyelerinin bir istisna dışında Kültür Medya ve Spor Bakanı tarafından atandığı, bir üyenin İskoçya'nın ilgili Bakanıyla uzlaşma sağlandıktan sonra Kraliçe tarafından atandığı, Bakanlık atamalarının Kamu Görevlilerini Atama Komisyonunun ilkelerine tabi olduğu, üyelerin 4 yıllığına atandığı ve bunun 2 dönemle sınırlandırılmış olduğu, yönetim kurulu başkanı ve yönetici şef arasında sorumluluk açısından açık fark bulunduğu, başkanın yönetim kurulunun etkililiğini sağlamakla yükümlü olduğu ve yönetim kurulu üyeleri ve yönetici şef arasındaki ilişkilerin

geliştirilmesini sağladığı ve kütüphaneyi temsil ettiği, yönetici şefin ise genel organizasyondan, yönetimden ve kütüphane personelinden, ayrıca strateji oluşturmak ve başarılı bir şekilde bunu uygulamaktan, aynı zamanda hesap yetkilisi olarak hesapların prosedüründen, finansal ve diğer meselelerin kontrolünden sorumlu olduğu yönetim kurulunun belirli sorumluluklar için aralarında denetim komitesinin de olduğu birkaç komite belirlediği anlaşılmıştır.

1- British Library Board Audit Committee (Kütüphane Denetim Komitesi):

Komite en az 3 üyeden oluşmakta, üyelerden birisinin Komite Başkanı olarak belirlendiği, komitenin yılda en az 3 defa toplanarak kütüphanenin yıllık iç denetim planını ve süreç içerisinde bu plan ile iç ve dış denetçiler tarafından bulunan hususları gözden geçirdiği, komitenin yetki alanının kütüphanedeki finansal hesaplar, bunların iç kontrolü, risk değerlendirmesi ve yönetimi de kapsayan tüm işlemlerine kadar genişletilebildiği, yönetim kurulu denetim komitesinin mevcut yönetici olmaksızın iç ve dış denetçilerle görüşebildiği, bu açıdan kütüphanenin işleyiş sürecinde çeşitli raporların hazırlandığı görülmüştür.

2-İç Kontrol Sistemi:

Kütüphanenin İç kontrolünün Yönetim Kurulu adına Başkan tarafından başlatıldığı, başkan ve muhasebe yetkilisinin iç kontrolün hükümet hesaplarına, kütüphanenin yönetim ve finansal düzenlemelerine uygun olmasından sorumlu oldukları, sistemin amacının kütüphanenin amaç, politika ve hedeflerinin başarılmasına engel olan riskleri ortadan kaldırmaktan ziyade politika ve amaçlarını başarmaktaki öncü riskleri ve tanımları belirlemek, ortaya çıkan risklere göre etkinliği ve ekonomikliliği sağlamak olduğu, Kütüphanenin muhasebe yetkilisi ve yönetim kurulu başkanının sorumluluğunda başlatılan iç kontrol sisteminde muhasebe yetkilisinin sistemin etkililiğini gözden geçirmekten sorumlu olduğu, muhasebe yetkilisinin bölüm içerisindeki iç kontrolün çerçevesini belirlemek ve geliştirmekten sorumlu yönetici müdür ve iç denetçinin çalışmalarından, ayrıca yönetimin mektup ve raporları konusunda dış denetçinin yorumlarından da haberdar edildiği, Yönetim Kurulu, Denetim Komitesi ve Risk Grubu tarafından muhasebe yetkilisi ve yönetim kuruluna iç kontrol sisteminin etkililiğini gözden geçirmesinin sonuçlarıyla ilgili olarak tavsiyede bulunulduğu, böylelikle planların zayıf yönlerinin belirlendiği ve sistemin gerektiği gibi gelişmesine devam etmesinin sağlandığı, Kütüphanenin iç denetiminin İç Denetim Komisyonu tarafından yerine getirildiği ve yıllık iç denetim programının risk kayıtlarına bağlı olarak geliştirilen 3 yıllık bir program sonucunda ortaya çıktığı, kütüphanenin dış denetiminin ise NAO (Ulusal Denetim Ofisi) tarafından gerçekleştirildiği, NAO yetkililerinin kütüphanenin hesaplarını, bir yıllık yönetim mektuplarından üretilenleri gözden geçirdiği, ayrıca Kütüphane aktivitelerinde yer alan (Value For Money) gözden geçirilmesi çalışmalarını yerine getirdiği, Denetim Komitesinin 3 yıllık stratejik iç denetim planını ve yıllık operasyonel iç denetim planlarını onayladığı, ayrıca kurumun iç denetçisinin atanması konusunda ve kütüphanenin yasal hesaplarının yönetici şef ve yönetim kurulu başkanı tarafından imzalanmasından önce yönetim kuruluna tavsiyede bulunduğu anlaşılmıştır.

Executive TEAM (Yürütme Komitesi): Yürütme Komitesi operasyonel yönetimden ve kendi alanlarındaki risklerin gözden geçirilmesinden sorumludur.

Risk Grubu: Risk grubu şikayet yetkililerinden oluşmakta ve risk kayıtlarının yönetiminden ve devamlılığında, değişiklikleri zamanında yansıtmaktan, ayrıca risk yönetimi konularında yetkililer için eğitim seminerleri organize etmek ve tavsiyelerde bulunmaktan sorumludur.

Ayrıca, Kütüphanede bulunan Müdürlerin kabul edilen temelde değerlendirme, kayıt, tanımlama, faaliyetlerinin ve riskler üzerine uygulanan kontrolünün sağlanmasından sorumlu oldukları anlaşılmaktadır.

İngiltere’de dış denetimi yapmaktan sorumlu olan The Comptroller and Audit General Parlamento adına görev yapmakta olup, kamu kaynaklarını kullanan The British Library’nin de bu bağlamda denetlendiği, Ulusal Denetim Ofisinin yaptığı denetim sonucunda bir rapor hazırladığı, denetimin kapsamının Kütüphanenin gelirleri ve harcamaları, kazançları ve kayıpları, finansal aktiviteleri ve bütçe dengesinden oluştuğu anlaşılmıştır.

B- British Museum:

İngiltere Kültür Medya ve Spor Bakanlığının Müzelerle ilgili olarak 4 temel önceliği bulunmaktadır. Bunlar;

- 1- Çocuklara canlı bir kültür ve sportif yaşama sahip olmak fırsatını sağlamak.
- 2- Mümkün olduğunca insanlık kesitinde en geniş kuruluşları açmak.
- 3- Ekonomiye maksimum yarar sağlayacak yaratıcı, boş zamanı değerlendirci kuruluşlar kurmak.
- 4- Müzelerin heyecan verici, modern ve gerçek bir parasal değer olmasını sağlamaktır.

Bakanlık bu hedeflerine odaklanarak eğitim, sosyal uyum, bölgesel yeniden oluşum kuruluş ve kültürel yaşam kalitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

1- Müzenin Tarihçesi ve İşlevleri:

British Museum’un 1753 yılında Parlamento tarafından çıkarılan bir yasayla kurulmuş olduğu ve amacının doğal felsefe ve diğer tüm sanat ve bilimlerin birbirleriyle bağlantılı oldukları kavramı üzerindeki bilgileri geliştirmek ve iletmek olduğu, Müzenin temel olarak koleksiyonların kamu kullanımına açılması ve ücretsiz bilgiye ulaşmasının sağlanması temeline dayandığı, Müzenin insanlıkla ilgili kültürel araştırmaların yapılabileceği bir yer olduğu ve Birleşik İngiltere Krallığı ve dünya çapında eşsiz bir tarih koleksiyonuna sahip olduğu, Müzenin çalışma sürecinde 5 temel amacın var olduğu, bunların, açıklık, öğrenmek ve dürüstlük, araştırma ve anlama, kamuca bilinme ve etkililik olduğu, elde edilen veya sağlanan gelirlerin ve yapılan harcamaların bu amaçları gerçekleştirmeyi hedef aldığı ve her bir önlemin bu hedefleri yansıttığı, Müzenin 1963 yılında çıkarılan The British Museum Yasasına uygun olarak yönetildiği, Müzenin koleksiyonunun satınalma ve hediyeler ile müze uzmanlarınca yapılan kazılar yoluyla getirilen eserler sonucu zenginleştiği, Müze koleksiyonunun ve bunların bulunduğu binanın gözetim ve koruma yetkisinin Mütevelli Heyetine verilmiş olduğu, Müzenin koleksiyonlarına British Museum, The Science Museum ve The Victoria and Albert Museum’un ev sahipliği yapmakta olduğu anlaşılmıştır.

2- Müzenin Gelir ve Giderleri:

British Müzesinin gelirlerinin; hükümetten sağlanan gelirler, reklam gelirleri, sergi, kurs ve borçlanma gelirleri, bağış ve miraslar, yatırım ve kira gelirleri, sermaye harcamalarından ayrılan gelirlerden oluştuğu, harcamalarının ise; bakım, araştırma ve koruma giderleri, kamu erişimi ve eğitim

giderleri, reklam ve fonlama giderleri, ticari operasyon giderleri, hayırseverlik aktiviteleri, yönetim maliyetleri ve aşınma giderlerinden oluştuğu tespit edilmiştir.

3 Mütevelli Heyeti:

Mütevelli Heyeti üyelerinin yönetici olmayıp gönüllü çalışmakta oldukları, Heyetin ayda bir müzenin kontrol ve rehberliği için toplandığı ve 3 alt komite ile yardım sağladığı, bunların The Standing Committee, The Audit Committee ve The Nomination and Governance Committee olduğu,

Mütevelli Heyetinin;

- 1- Müdürü atamak (ancak bu başbakanın onayına tabidir) ve onun kontratını belirlemek, ayrıca Müdürün yıllık performansını gözden geçirmek,
- 2- Yıllık olarak yayımlanan finansal açıklamaların ve raporda yer alan Müzenin meselelerinin tam olarak hesabının verilmesi yollarını araştırmak,
- 3- Finansal varlık ve yönetimin açıklamalarının DCMS (Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı) ve 3 yıllık fonlama antlaşmalarına uyumlu olmasını göz önüne almak.
- 4- Müzenin çalışmalarını geniş bir açıdan ele alan strateji ve politikaları belirlemek.
- 5- Politikaların tam uygulanabilmesi için Yönetim tarafından hazırlanan planı kabul etmek.
- 6- Planın başarısını kontrol etmek ve gözetmek

görevlerini yerine getirdiği görülmektedir.

4- The Accountig Officer (Muhasebe Yetkilisi) :

Kültür Medya ve Spor Bakanlığının (DCMS), Müze için bir Muhasebe Yetkilisi tayin ettiği, muhasebe yetkilisinin yönetim kurulunun altında Müze personelinin yönetimi ve genel organizasyondan sorumlu olduğu, yönetim ve disiplini de içerecek şekilde finansal ve diğer meselelerle de ilgilendiği, muhasebe yetkilisinin kontrolü altındaki kaynaklar için Parlamento ve Bakanlık muhasebe yetkilisine karşı sorumlu olduğu, ekonomik yönetim ve tedbir için hesapların uygun kaydını tutmak zorunda olduğu, muhasebe yetkilisinin yönetim kurulu tarafından tüm meseleler üzerine verilen tavsiyelerle ilgilenmek onlara uymak sorumluluğunun bulunduğu anlaşılmıştır.

5 Internal Control (İç Kontrol) :

Hem Yönetim Kurulu hem de Muhasebe Yetkilisinin nihai olarak müzede uygulanan iç kontrol sisteminden sorumlu oldukları, uygulanan bu sistemin yanlış açıklamalara ve kayıplara karşı kesin olmamakla birlikte uygun bir sigorta sağlamak amacıyla düzenlenmiş olduğu, muhasebe yetkilisi ve mütevelli heyeti tarafından müzenin yıl içerisindeki finansal aktiviteleri ile yıl sonundaki finansal durumunu gösteren bir raporun hazırlandığı tespit edilmiştir.

6 Comptroller and Audit General (Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisi):

Mütevelli Heyeti, British Museum Direktörü ve Muhasebe Yetkilisi finansal demecin/raporun hazırlanmasından ve finansal işlemlerin düzenlenmesinden sorumlu olup, ayrıca Mütevelli Heyeti ve Direktörün yıllık raporla ilgili diğer risklerin hazırlanmasından da sorumlu olduğu, C and AG'nin

T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ

sorumluluğunun ise yasa ve denetimin işlevsel etik kurallarıyla belirlendiği, C and AG'nin hazırlanan raporları esas alarak hareket ettiği ve raporda kendisine yardımcı olunup olunmadığını verilen bilgilerin doğru ve açık olup olmadığını, yasal ve diğer kural ve düzenlemelere uygunluk teşkil edip etmediğini belirterek bir sertifika hazırladığı, daha önce de değinildiği gibi Britism Müzesinde hem Yönetim Kurulu (ki bunun mütevelli heyetini temsil ettiği), hem de Muhasebe Yetkilisinin nihai olarak müzedeki iç kontrol sisteminin uygulanmasından sorumlu oldukları, bu sistemin kesin olmamakla birlikte yanlış değerlendirmeler ve kayıplara karşı uygun bir sigorta sağlamak amacıyla düzenlenmiş olduğu, yönetim kurulunun resmi olarak benimsenmiş bir program belirlediği, bu programın uygun strateji, finansal organizasyon ve diğer konular üzerine etkili bir kontrolü sağlamayı amaçladığı, Yönetim Kurulunun bunu tayin edilmiş birkaç komite aracılığıyla yerine getirdiği, nitekim The Finance and Planing Committee'nin düzenli olarak bütçeyi, işlemleri, gelirleri, yani hem sermaye hem de gelir harcamalarını kontrol ettiği, The Audit and Governance Committee'nin Müzenin finansal açıklamalarıyla ilgili olarak dış denetçinin denetimi sırasında bulduklarını ve iç denetçinin ve yönetimin iç kontrol ile ilgili olarak bulduklarından çıkarılan raporları aldığı ve gözden geçirdiği anlaşılmıştır.

Ayrıca, Müfettişliğimizce İngiltere'de yürütülen inceleme ve araştırma sırasında 29/01/2007 tarihinde British Müzesi Direktörüne e-mail gönderilmiş ve yapılan araştırmadan bahsedilerek British Müzesinde denetimin nasıl yapıldığı ve personel ve finansal denetimin kimin tarafından nasıl gerçekleştirildiği sorulmuş (Ek:), British Müzesi Direktörü Tadeusz J A Glabus tarafından 30/01/2007 tarihinde e-mail yoluyla verilen cevapta; kendisinin Müzede aynı zamanda İç Denetimin Başkanı olduğu, bu görevini seçkin denetim personeli aracılığıyla sağlamaya çalıştığı, İç Denetim Yöneticisinin Müzenin düzenlenmesi, risk yönetimi, kontrol ve yönetimin etkililiği üzerine fikirlerin objektif değerlendirilerek Muhasebe Yetkilisi ve Yönetim Komitesine bir strateji geliştirmesi ve devam ettirmesi için yardımcı olduğu, bu sorumluluğun denetim komitesi tarafından onaylanan yıllık iç denetim planının hazırlanması yoluyla yerine getirildiği, iç denetim planının gelecek yılların gözden geçirilerek yarar sağlanacak alanlar ve önemli riskler üzerine ve Müzenin denetim ihtiyaçlarının karşılanması hususuna odaklandığı, ayrıca, planın spesifik öncelikler ve temel kaynak olarak risk yönetimi sistemi ve müzenin ortak hedeflerini kullanarak geliştirildiği, bu amaçla direktör, yönetici personel ve sektör yöneticileri ile tartışılmak suretiyle;

- 1-Müze aktivitelerinin planlanması ve potansiyel risk alanlar,
- 2-Risk kayıtları (özellikle güncel ve yüksek riskler),
- 3-Önceki iç denetimin gözden geçirilmesi,
- 4-Sektörlerde ortaya çıktığı bilinen konuların

plan dahilinde yer aldığı, planı gözden geçirmenin, finansal koleksiyon yönetimi ve operasyonel aktiviteleri içeren müze işlemlerini tüm açılardan kapsadığı, riske dayalı denetim yaklaşımı, risk yönetiminin etkililiğinin sistematik olarak değerlendirilmesi, artan risklerin etkilerini ve risk olasılığını azaltmada herhangi bir yatıştırma aktivitesinin ne kadar başarılı olacağını düşünmeyi içerdiği, planın risk ve doğruluk alanlarının dengeli bir kapsamını, düzenlenmesini ve gelişimini sağlamayı amaçladığı, Müzedeki tüm birimlerin planın içeriğinden sorumlu olduğu, fakat iç kontrolün kapsamını belirlemenin yönetimin sorumluluğunda olduğu, bunun etkili kontrolün temsilcisi olarak iç denetçiye bırakılmaması gerektiği, iç denetim sürecinin tek başına hataların ve sahtekarlıkların bulunmasını garanti etmediği, iç denetim yönetiminin Müzenin dış denetçileri (National Audit Office and pricewatrehousecoopers) ile etkili bir işbirliği sağlayacak çalışma sürecini kurduğunu belirttiği, dolayısıyla örneğimizde incelenen British Müzesinin iç denetiminin Müze İç Denetim birimince dış denetiminin National Audit Office (Ulusal denetim Ofisi) tarafından yerine getirildiği anlaşılmıştır.

C- Opera-Bale ve Tiyatro:

Opera ve Bale alanında örnek olarak The Royal Opera House incelemeye esas alınmıştır.

Bu Operanın, proje karşılında % 53 oranında Arts Council England'an (İngiltere Sanat Konseyi) fon sağladığı, daha önce değinildiği gibi ACE'nin National Lottery'den gelir sağladığı, The Royal Opera House'nin 2005/06 yıllık gözden geçirme raporunda yönetim alanında Mütevelli Heyeti'nin ve Yönetim Kurulunun varolduğunun görüldüğü, operanın ve balenin yönetim ve kontrolünün Mütevelli Heyeti tarafından belirlendiği, heyetin yılda en az 7 defa toplandığı, Mütevelli Heyetinin rolünün Royal Opera House'un stratejisini izlemek, onaylamak ve etkili yönetilmesini sağlamak olduğu, Mütevelli Heyetinin en üst yöneticiler yanında yönetici şefi atamakla sorumlu olduğu, yönetici şef ve yardımcılarının gün gün Royal Opera House'un faaliyetlerini yönettikleri, Operanın kendi içerisinde yönetim ve denetiminin olduğu, Bakanlığın veya Devletin bir yönetim ve denetiminin söz konusu olmadığı, yalnızca kamu kaynağını kullanması nedeniyle bunların gerekli kayıtlarını tutmak ve bunları Sanat Konseyine sunmak suretiyle NAO tarafından dış denetime tabi tutulduğu görülmüştür.

Tiyatro alanında ise, The National Theatre incelemeye esas alınmıştır.

Tiyatronun 1963'te eğitimin ilerlemesi özellikle dramatik sanatın tüm formlarının Willam Shakespeare'e hatıra olarak anlaşılmasını artırmak için kurulmuş olduğu, yönetim kurulu üyelerinin yönetici olmayıp gönüllü çalışmaları, üyelerin şirket sözleşmesi ve hayırseverlik imtiyazı altında şirketin yöneticisi oldukları, Yönetim Kurulunun, Tiyatronun genel kontrolü, yönetimi ve politikasından sorumlu olduğu, bu sorumluluğunu yerine getirmek için bir sanatsal direktör tayin ettiği, sanatsal direktörün yetkilerinin kendisiyle imzalanan sözleşmede yer aldığı, direktörün görevinin tiyatronun etkili ve etkin yönetimini sağlamak olduğu, Yönetim Kurulunun tüm tiyatro ürünlerinin ve sergilenen olayların National Tiyatro himayesinde seçilmesini ve sahnelenmesi konusunda direktörü yetkili kıldığı, Direktörün tiyatronun repertuarını ve devam eden diğer aktiviteleri Yönetim Kuruluna rapor ettiği, Yönetim Kurulunun bu raporu tiyatronun finansal koşulları bağlamında değerlendirdiği, tiyatronun meselelerinin Arts Council England tarafından devamlı incelemeye tabi tutulduğu, Sanat Konseyi temsilcisinin yönetim kurulu toplantılarına katılma hakkına sahip olduğu, Tiyatronun **Finans ve Denetim Komitesi, Remuneration Committee (Ödül Komitesi), Development Council ve Education Committe (Gelişme ve eğitim Komitesi)** gibi komitelerinin bulunduğu, Finans ve Denetim Komitesinin sorumluluk alanının finans ve kontrol ile denetim ve risk olduğu, komitenin yılda rutin olarak 5 defa toplandığı ve düzenli olarak yönetim kuruluna rapor sunduğu, komitenin özellikle bütçenin gözden geçirilmesi ve hazırlanmasını izlediği, iç kontrol sisteminin Tiyatronun ihtiyaçlarını karşılamak için düzenlenmiş olduğu, komitenin yıllık finansal kaynaklarının meydana getirilmesi ve hazırlanması işlemlerinin gözden geçirilmesinden de sorumlu olduğu, komitenin iç ve dış denetçi tarafından denetim çalışmasının sonucu olarak ortaya çıkan meseleleri de gözden geçirmek ve düzenlemekle yükümlü olduğu ve yönetim kuruluna dış denetçinin atanmasıyla ilgili tavsiyede bulunduğu, iç denetçinin atanması ve atanmasının iptalin işlemi onayladığı, komitenin düzenli olarak iç denetçi ile toplandığı ve iç denetçinin tavsiyelerini gözden geçirdiği, iç denetçinin yönetici müdürün olmaması durumunda komiteyi toplama hakkına sahip olduğu, yönetim kurulunun kolektif veya bireysel olarak Başkan veya finans ve denetim komitesi başkanı aracılığıyla yöneticinin performansını izlediği anlaşılmaktadır.

Bunun dışında, kamu kaynaklarını kullanan sanat kuruluşlarının (The Royal Bale House ve The National Theatre gibi kuruluşlar) kendi yönetim yapıları içerisinde Başkan (Chairman) ve Yönetici

Direktörlerinin (Executive Direktör) bulunduğu ve bunların yıllık olarak rapor yayımladıkları, bu raporların hesaba ilişkin olmak yanında, performansa ilişkin de olabildiği, daha öncede değinildiği gibi dış denetçinin hazırlanan bu raporlar yanında istediği bilgi ve belgeye ulaşma hakkına sahip olduğu görülmüştür.

III- Bakanlığımız Görev Alanına Giren Opera, Bale, Tiyatro, Müze ve Kütüphanecilik Faaliyetlerinin Denetimi ve İngiltere ile Karşılaştırılması;

Opera, bale, tiyatro, müze ve kütüphanecilik faaliyetlerinin denetimi ile ilgili olarak ülkemizde mevzuat bazında yapılan incelemede;

Söz konusu faaliyetlerle ilgili olarak; 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanununun 18.maddesi gereğince her türlü denetim yetkisinin Teftiş Kurulu Başkanlığına ait olduğu, zira, 18. maddenin (a) bendinde Teftiş Kurulu Başkanlığının, Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtları ile bağlı kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürüteceği belirtilmektedir.

Bunun dışında, ayrıca Müzelerin kendi bünyeleri içerisindeki denetimlerinin 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Resmî Gazetenin 11/11/2005 tarih ve 25990 sayılı nüshasında yayımlanan Ulusal Müze Başkanlıklarının Kurulması ve Görevleri Hakkında Yönetmelik ve 30/04/1990 tarih ve 1578 sayılı Bakan Onayıyla yürürlüğe giren Müzeler İç Hizmetler Yönetmeliği gereğince idari kadroları ve kurullarınca gerçekleştirilmektedir.

Bakanlığımız Teşkilat Kanunu gereğince, bağlı Genel Müdürlükler olarak faaliyet gösteren Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü ve Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün iç denetiminin yukarıda belirtildiği gibi Başkanlığımız aracılığıyla gerçekleştirilmesi yanında, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğünün 5441 sayılı Kuruluş Kanununun 20.maddesi, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Kuruluş Kanununun 22.maddesi gereğince; Bakanlıkça tasdik edilecek olan bütçesi ve buna dayanılarak yıl içinde yapılacak giderlere ve gelirlere ait evrakların, tetkik ve vize edilmek üzere kesin hesap cetvelleriyle birlikte yıl sonundan itibaren en çok üç ay içinde Sayıştay'a gönderilmesinin gerektiği, ayrıca anılan Genel Müdürlüklerin Ayniyat Saymanlıklarınca komisyon oluşturularak yapılan yıl sonu ayniyat sayımlarına ilişkin tutanak ve icmallerin de Sayıştay Başkanlığına gönderildiği, böylelikle anılan Genel Müdürlüklerin bütün hesap ve malvarlıklarına ilişkin dış denetimi Sayıştay Başkanlığınca gerçekleştirilmektedir.

Yine, ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereğince yeni bir denetim sisteminin getirildiği, buna göre İç Kontrol Sisteminin; kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyeti olduğu, görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlendiği, geliştirildiği ve uygulandığı, bunların ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağladığı ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verdiği,

İç kontrolün amacının;

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

- 1- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- 2- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- 3- Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- 4 Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- 5 İç kontrol faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını

sağlamak olduğu,

Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sisteminin; mali hizmetler, harcama öncesi kontrol ve muhasebe hizmetlerinden oluştuğu, harcama öncesi kontrol sürecinin 58.maddeye göre; ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsadığı, bu görevin ilgili kamu idaresinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali kontrol yetkilisi tarafından yürütüldüğü, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin merkez dışı birimlerinde harcama öncesi kontrol görevinin il defterdarlıkları tarafından yerine getirildiği, mali kontrol yetkilisinin, alınacak mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol ettiği, harcama öncesi kontrol sürecinde uygun görülmeyen veya vize edilmeyen işlemlerin gerekçesinin harcama yetkilisine yazılı olarak bildirildiği, harcama yetkilisinin ısrarı halinde, mali kontrol yetkilisine ve muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilmiş olması kaydıyla mali işlemlerin gerçekleştirildiği, bu durumda harcama yetkilisinin, kişisel sorumluluk üstlenmiş sayıldığı ve bu işlemlerin en geç beş iş günü içinde mali kontrol yetkilisince ilgili üst yönetici ile Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a bildirildiği, harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi veya muhasebe yetkilisi sıfat ve görevinden ikisinin aynı kişide birleşmediği, bu görevleri yürütenlerin, bu Kanunda belirtilen görev ve yetkileri dışında harcama sürecinde başka görev alamadıkları

Aynı Kanun gereğince, İç denetimin, 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 faaliyeti olduğu, bu faaliyetin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali 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 gerçekleştirildiği, iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapıldığı, 64. madde gereğince iç denetçinin görevlerinin;

- 1- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- 2- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- 3- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- 4- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

5 Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

6- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

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

olduğu, iç denetçinin bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun bir şekilde yerine getirdiği, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve kendisine asli görevi dışında hiçbir görevin verilemediği ve yaptırılmadığı, iç denetçilerin, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunduğu, bu raporların üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verildiği, iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemlerin, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderildiği, Kanunun 68.maddesine göre dış denetimin Sayıştay tarafından gerçekleştirildiği ve harcama sonrası dış denetimin amacının, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olduğu, aynı Kanun gereğince Sayıştayın denetlenmesinin, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

İngiltere’de, kamu kuruluşlarının denetimiyle ilgili olarak genel anlamda iç denetim ve dış denetim sisteminin bulunduğu, iç denetimin ilgili kamu kuruluşu bünyesinde bulunan iç denetim komisyonunca, dış denetimin İngiltere Sayıştayı diyebileceğimiz Ulusal Denetim Ofisince gerçekleştirildiği, Bakanlığımız faaliyet alanında yer alan ve İngiltere’de de bir kamu hizmeti niteliğinde görülen Müzecilik (The British Museum) ve Kütüphanecilik (The British Library) faaliyetlerinin yukarıda değinildiği gibi kendi direktörlerinin başkanı konumunda bulunduğu İç Denetim Komisyonunca gerçekleştirildiği, ayrıca Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı Muhasebe Yetkilisince (The Accounting Officer) bu kuruluşların finansal işlemlerin denetlenmesi ve ilgili yıllık raporların hazırlanması amacıyla bu kuruluşların bünyesinde bir Muhasebe Yetkilisinin görevlendirildiği, Opera, Bale ve Tiyatro faaliyetlerinin genel olarak özel şahıs veya şirketler tarafından yürütüldüğü, bu şirketlerin kendi yönetsel yapıları içerisinde görevlendirilen direktörler aracılığıyla idare ve denetimlerinin yapıldığı, anılan faaliyetlerin doğrudan herhangi idari ve mali bir kamusal denetiminin söz konusu olmadığı, ancak örnek olarak incelenen (The Opera and Bale House) ve (The National Theatre) gibi kuruluşların bir kamu kuruluşu olan The National Lottery’den (Ulusal Talih Oyunları) İngiltere’de sanatsal kurumları ve sanatı desteklemek amacıyla kurulmuş bulunan İngiltere Sanat Konseyi (Arts Council England) aracılığıyla hazırladıkları projeler karşılığında yıllar itibariyle mali kaynak sağladıkları, söz konusu kuruluşların fonlama antlaşması uyarınca aldıkları mali kaynağa ilişkin harcamalara ait her türlü bilgi ve belgeleri anılan Sanat Konseyine verdikleri, böylelikle de bir kamu kaynağını kullanmak suretiyle dolaylı olarak Ulusal Denetim Ofisince dış denetimine tabi tutuldukları, İngiltere’de kamu kesiminde yıllardır uygulanan bir iç ve dış denetim sisteminin mevcut olduğu ve bu denetim sisteminin ülkemizde uygulanan denetim sistemiyle farklılık gösterdiği, zira ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasasıyla getirilen denetim sistemiyle, Kıta Avrupasında uygulanan bir denetim sisteminin öngörüldüğü, bu denetim sistemi doğrultusunda Bakanlığımız düzeyinde bütün Bakanlık birimlerinin kendi bünyeleri içerisinde idari denetimlerinin idari kadro ve

T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ

kurulları aracılığıyla yapılması yanında, her türlü denetimlerinin (idari, mali) Başkanlığımız aracılığıyla gerçekleştirildiği, bunun bir ölçüde İngiltere’de uygulanan iç denetimin karşılığı olduğu, Türkiye’de gerek Bakanlığımız gerekse diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü mali ve aynı işlemlerinin de denetiminin İngiltere’deki Ulusal Denetim Ofisinin karşılığı olan Sayıştay Başkanlığınca gerçekleştirildiği,

İç denetim ve teftiş kurullarının karşılaştırılması durumunda;

İç denetim sisteminin esasında modern denetim sistemlerinde benimsenen ve bugün gerekliliği herkes tarafından kabul edilen ilkeleri esas aldığı, ancak ülkemizde uygulanan mevcut denetim sisteminin “denetim” ağırlıklı olmaktan ziyade “teftiş” ağırlıklı olduğu, modern dünyada “audit” terimiyle ifade edilen denetim sistemiyle karşılaştırıldığında, “inspection” terimiyle ifade edilebilecek teftiş sisteminin bazı eksikliklerinin ve geliştirilmeye ihtiyaç duyulan yönlerinin bulunmasının kuşkusuz olduğu, mevcut teftiş kurullarının daha çok düzenlilik denetimine yoğunlaşarak, faaliyet denetimini ihmal etmeleri nedeniyle yolsuzluk üreten sistemin tasfiyesi konusunda yeterli katkıyı yapamamalarından, genel kabul görmüş denetim standartlarının bulunmamasından, gelişkin denetim yaklaşım ve tekniklerinden yararlanılmamasından, denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmamasından, sonuçta denetimin yöneticilerce talep edilen, denetlenmekten ve bunun onur duyulması gereken bir kavram olarak algılanmak yerine kaçınılan ve engellenen bir faaliyet olarak algılanmasından, başka bir deyişle denetlenen ile denetleyen arasında karşılıklı güvensizlikten kaynaklanan birçok eksikliğin bulunduğu genel olarak kabul edildiği, ancak ülkemizdeki denetim sistemini “iç denetçiler” sistemi üzerine oturtmanında önemli sakıncalar doğuracağı, nitekim bu sistemin;

-Uzmanlık isteyen karmaşık nitelikteki suçlarla ve örgütlü suçlarla mücadele ve soruşturmaların sekteye uğraması ya da uzman olmayan elemanlarla yürütülmesi,

-Özellikle üst düzey yöneticiler de dahil olmak üzere memur soruşturmasının hemen hemen tümüyle ortadan kalkması veya bu konuda fonksiyonel bağımsızlığı ve mesleki güvencesi olmayan iç denetçilerin kendilerinin amiri durumunda olan yöneticiler hakkında soruşturma yapma durumunda kalması,

şeklindeki sakıncaları dikkate alındığında, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanmakta olan iç denetim sisteminin Ülkemizde uygulanması durumunda iç denetim ve teftiş fonksiyonlarının birbirlerinin alternatifi değil tersine birbirlerinin tamamlayıcısı olacak şekilde yeniden görev tanımlarının yapılması ve bu tanımlar yapılırken de uluslararası standartların dikkate alınması gerektiği, uluslararası standartlarda teftiş kavramının, "denetim", "soruşturma", "yönetim" ve danışmanlık" işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içerdiği, Ülkemiz açısından teftiş hizmetinin, yönetsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasından, soruşturulmasından, bunların önlenmesi ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından sorumlu olduğu, iç denetim sisteminde, görevi yerine getiren iç denetçilerin daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetimi altında denetim işlevlerini yerine getirdiği, dış denetim açısından İngiltere’de dış denetim görevini yerine getiren Ulusal Denetim Ofisinin paranın değeri (Value for Money) denetimi dışında görev alanı bakımından ülkemizde tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali denetimi yanında, kapsama giren kurum ve kuruluşların tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluk ve performans denetimini de yapan Sayıştay’ın görev alanıyla uyuştugu,

Ayrıca;

İngiltere’de genellikle müzecilik ve kütüphanecilik hizmetlerinin kamu hizmeti olarak algılanması nedeniyle Devlet tarafından yerine getirildiği, nitekim British Museum, The Science Museum, The Natural History Museum, Madam Tusseau Museum ve The Victoria and Albert Museum gibi uluslararası düzeyde bilinen müzeler ile British Library gibi yine uluslararası düzeyde bilinen kütüphanelere Kültür, Medya ve Spor Bakanlığınca mali kaynak aktarmak yanında, muhasebe yetkilisince bir muhasebe yetkilisi tayin edildiği ve anılan yetkilinin Yönetim Kurulu Başkanı ile birlikte birimdeki iç kontrol sisteminin işletilmesinden sorumlu olduğu, Resmi Gazetenin 11/11/2005 tarih ve 25990 sayılı nüshasında yayımlanan Ulusal Müze Başkanlıklarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 5.maddesi gereği ulusal nitelikli müzelerde, Genel Müdürlüğe bağlı müze başkanlığının kurulduğu, müze başkanlığının; müze başkanı, müze müdürü, işletme müdürü ile bunlara bağlı servisler ile müze kurulundan oluştuğu, dolayısıyla İngiltere’de British Müzesinde varolan bir örgütlenme sisteminin getirilmeye çalışıldığı, ancak her ne kadar getirilen sistem benzerlik gösterse de British Müzesinde Mütevelli Heyetine 3 alt komite ile yardım sağlandığı, bunların The Standing Committee (Daimi Komite), The Audit Committee (Denetim Komitesi) ve The Nomination and Governance Committee (Atama ve Yönetim Komitesi) olduğu, Kültür Medya ve Spor Bakanlığı Muhasebe Yetkilisinin Müze için bir Muhasebe Yetkilisi tayin ettiği, Muhasebe Yetkilisinin Yönetim Kurulunun altında Müzenin personel yönetimi ve genel organizasyonu ile kontrolü altındaki kaynaklar için Parlamento ve Kültür Medya ve Spor Bakanlığı Muhasebe Yetkilisine karşı sorumlu olduğu, Muhasebe Yetkilisinin Yönetim Kurulu tarafından tüm meseleler üzerine verilen tavsiyelerle ilgilenmek, onlara uymak sorumluluğunun bulunduğu, hem Yönetim Kurulu hem de Muhasebe Yetkilisinin nihai olarak Müzede uygulanan iç kontrol sisteminden sorumlu olduğu, ülkemizde getirilen Ulusal Müze anlayışında bu şekilde komitelerin ve muhasebe yetkilisinin öngörülmediği, ayrıca aynı Kanunun 18.maddesi gereğince Müze başkanlıklarının her türlü personel, faaliyet, işlem, evrak ve hesaplarının Bakanlık, Genel Müdürlük ve denetlemeye yetkili diğer kurumlarca denetleneceğinin belirtilerek bu suretle anılan birimlerin Başkanlığımız aracılığıyla da denetlenebilmesinin öngörüldüğü,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereğince getirilen iç denetim sisteminin genel müdürlükler düzeyinde yapılabileceği ve anılan Yasanın yürürlüğe girmesiyle söz konusu hizmetlerin İç Denetim Kurulu yanında Teftiş Kurulu Başkanlıkları aracılığıyla yerine getirildiği, Bakanlığımıza bağlı yukarıda belirtilen birimlerin dış denetimin ise yine aynı Kanun gereğince eskiden olduğu gibi Sayıştay Başkanlığı aracılığıyla yerine getirildiği, ancak müzecilik ve kütüphanecilik hizmetlerinin mali ve idari anlamda özerk ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için ulusal nitelikte olmayanlar için ayrı bir örgütlenme yapısı getirilmesi ve kadro ve ödenek ihtiyaçlarının bu yeni örgütlenme yapısıyla karşılanması, söz konusu hizmetlerin ülkemizde merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi durumunda anılan birimler bünyesinde dernek kurulması ve/veya Döner Sermaye İşletmesi merkez Müdürlüğü aracılığıyla işletme kurulması ve bunlar aracılığıyla gelirler elde edilmesi ve harcama yapılması suretiyle mali ve personel ihtiyacının karşılanması gerektiği, ulusal nitelikte görülebilecek Efes, Mevlana, Ayasofya, Antalya, Anadolu Medeniyetleri ve Topkapı gibi müzeler için Bakanlığımıza bağlı bir bağlı genel müdürlük şeklinde örgütlenmenin kendi yönetimlerini ve bütçelerini belirlemek suretiyle özerkliğe kavuşturulmalarında kolaylık sağlayacağı kanaatine varılmıştır.

IV-SONUÇ:

İngiltere’deki kamu denetim sisteminin genel olarak yapısı ve işleyişi ile kültür faaliyetlerine (müzecilik, kütüphanecilik, opera-tiyatro, bale vb) ilişkin denetim sisteminin araştırılarak Türkiye’deki denetim sistemiyle karşılaştırılması sonucunda;

1- İç ve Dış Denetim:

İngiltere’de kamu kaynaklarını kullanan kurum ve kuruluşların denetiminin, iç denetim ve dış denetim şeklinde yapıldığı, bu iki denetim yönteminin dışında ayrıca bir idari denetim mekanizmanın bulunmadığı, iç denetimin, örgüt bünyesindeki bağımsız bir değerlendirme olduğu ve iç kontrol sisteminin etkinliğini ölçmek ve değerlendirmek suretiyle yönetime hizmet sağlamak şeklinde faaliyet gösterdiği, iç denetimin kamu otoritelerinin finansal yapısının bütünsel bir parçası olduğu, iç denetim sisteminin birincil görevinin hataların ve suiistimallerin belirlenmesi, önlenmesi özellikle gelirlerin toplanması ve ödemelerin yapılmasından önce finansal işlemlerin incelenmesi olduğu, bugün iç denetimin daha çok iç kontrol sisteminin yeniden gözden geçirilmesine odaklanarak daha dinamik bir çerçevede uygulanmaya başlandığı, iç denetimin yukarıda belirtildiği gibi yönetime hizmet sağlamak şeklinde faaliyet gösterdiği, bu hizmeti sağlamak için;

- i-İç kontrol sistemini analiz ettiği ve bir inceleme programı oluşturduğu,
- ii-Hedeflerin en ekonomik ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için sistemler içinde tesis edilmiş kontrolleri belirlediği ve değerlendirdiği,
- iii-Bulguları ve sonuçları raporladığı ve uygun olduğu ahvalde tavsiyelerde bulunduğu,
- iv-İncelemeye tabi sistemdeki kontrollerin güvenilirliği hakkında bir görüş bildirdiği,
- v-Örgüt bünyesindeki iç kontrol sisteminin bir bütün olarak değerlendirmesi suretiyle güvence verdiği,

İç denetimin bu işlevini yerine getirmesi amacıyla öncelikle bir iç denetim örgütünün kurulduğu, daha sonra denetime ilişkin stratejik planlama, taktik planlama ve operasyonel denetim planlarının hazırlanarak bunların yeniden gözden geçirilerek kontrollerinin yapıldığı ve en sonunda da iç denetimin nasıl yapılacağına ilişkin standartların belirlendiği,

Genel olarak iç denetim ile dış denetim arasındaki farkların başında perspektif, hesap verilebilirlik, bağımsızlık ve dış denetimin öneminin olduğu, dış denetimin iç denetimden artı olarak bağımsız olma özelliğini içerisinde barındırdığı, ancak iç denetçinin sahip olduğu iletişim ve bilgi sisteminden kopmuş olmak gibi bir dezavantajının da bulunduğu, dış denetçinin örgütü daha üst bir konumda gördüğü ve diğer örgütlerle karşılaştırma yapabildiği, iç denetçinin esas olarak yönetime hesap verdiği, fakat dış denetçinin esas olarak müşteriye (vergi ödeyenler ve tüketiciler gibi) karşı sorumlu olduğu, iç denetçinin denetim yaparken dikkatini örgüt içi kontrole, yatırımların güvenceye alınmasına, kayıtların güvenilirliğine, ekonomik etkinlik, etkililik ve politikalara uygunluk gibi alanlara yönlendirdiği, dış denetçinin ise bütün bu konularla ilgilenmesi yanında bunlara ilaveten örgütün kuruluş amacı dışında hareket edip etmediği, hesaplarının faaliyetlere uygun olup olmadığı hususlarıyla da ilgilendiği, dış denetçinin yetkilerinin, genellikle örgüt içinden yetkilendirilen iç denetçilerden farklı olarak kanunla belirlendiği, iç denetim ile dış denetim arasındaki en önemli farklılığın raporlama aşamasında ortaya çıktığı, bu farkın hesap verilebilirlik etmeninden kaynaklandığı, iç denetçinin temel olarak yönetime karşı sorumlu olduğu ve yönetime raporlama yaptığı, dış denetçinin yönetime raporlama yapması yanında genel olarak dışarıya karşı raporlama yapma işlevine de sahip olduğu, dış denetim sonucunda dış denetçinin hesaplara ilişkin bir sertifika hazırlaması gerektiği, genellikle bu sertifikayla birlikte yönetime bir rapor yazılarak raporda yönetimin dikkate alması gereken fakat sertifikanın yetersiz olarak düzenlenmesini gerektirecek derecede önem arz etmeyen hususların belirtildiği,

a) İngiltere Denetim Komisyonu:

İngiltere Denetim Komisyonunun yasayla oluşturulan bir kurul olarak bakanlık-dışı icracı bir kamu organı olduğu, düzenleyici olarak Komisyonun yerel yönetimleri ve ulusal sağlık idarelerini denetleyecek denetçiler için, yıllık denetim rehberi mektubuyla desteklenen bir Denetim Uygulama Tüzüğü hazırlamaktan ve bu Tüzüğü en az beş yılda bir gözden geçirmekten sorumlu olduğu, 1994 yılında, Komisyon ile Çevre ve Sağlık Bakanlıkları ve Welsh Ofisinin “Sorumluluk ve Hesap Verme Sorumluluğu Ortak Bildirisi”ni hazırladıkları, bu belgenin Komisyonun Hükümetten bağımsızlığını vurgulamak yanında Hükümetin, Komisyonun sağlam ve güvenilir yönetim süreçlerine sahip olmasını sağlama sorumluluğu bulunduğunu da belirttiği, 1992 Tarihli Yerel İdare Kanununun Komisyona ilave sorumluluklar yüklediği, bunlar arasında mahallî idarelerin yıllık olarak mukayeseli performans göstergeleri yayımlamaya yönlendirmenin de bulunduğu, Komisyonun sponsorluğunun Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanlığı tarafından yapıldığı,

Denetim Komisyonunun Yerel Hizmetler, Barınma (Konut Temini/İskân), Sağlık ve Ceza yargısı ve Toplum Güvenliği olmak üzere başlıca 4 alandaki kamu hizmetleriyle ilgilendiği, Denetim Komisyonunun 2500 civarında personelinin bulunduğu, iletişim, insan kaynakları ve ödemeler gibi ortak hizmetlerin Londra (Merkez), Kardif ve Bristol’deki ana bürolar tarafından gerçekleştirildiği, denetçiler ve müfettişlerin bu bürolarda bulunduğu, Komisyonun bölgesel ofisleri arasında bir ağı kurulmuş olduğu, denetim komisyonu ile yerel meclislerden ve sağlık kurumlarından hizmet alan kişiler arasındaki ana bağlantıyı İrtibat Yöneticilerinin sağladığı, bu yöneticilerin bölgesel esasa göre görevlendirildiği, Merkez, Londra, Kuzey, Güney ve Galler olmak üzere 5 adet bölgesel ofisin mevcut olduğu,

b) Ulusal Denetim Ofisi:

Ulusal Denetim Ofisi (NAO) olarak adlandırılan İngiltere Sayıştay’ının kamu harcamalarını Parlamento adına incelediği, hükümetten bağımsız olup bütün bakanlıkların ve çok sayıdaki kamu kurum ve kuruluşunun hesaplarını denetlediği ve Parlametoya rapor sunduğu,

İngiltere’de Ulusal Denetim Ofisinin 1983 yılında kurulmuş olduğu, Ofisin Devlet kurumlarının merkez teşkilatlarının bütün hesaplarını, diğer kamu kuruluşlarının hesaplarının da büyük bir kısmını kontrol ettiği, Ulusal Denetim Ofisinin iki bölümden oluşan bir örgüt yapısına sahip olduğu, Comptroller General’in hükümete bağlı merkez kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarına kamu kâğıdı ihraç etme izni verdiği, Auditor General’in Kanunun kendisine verdiği yetkiye dayanarak hükümete bağlı bütün merkez kuruluşlarının hesaplarıyla ve diğer kamu kuruluşlarının hesaplarının büyük bir kısmını kontrol ettiği, gelirler ve stok hesapları incelediği ve inceleme sonuçlarını parlamentoya raporla bildirdiği, Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisi’nin çalışmalarının hükümete bağlı kuruluşlar ile kamu kaynaklarını kullanan diğer kuruluşların yaptığı mali işlemler konusunda parlamentoya ve kamuya tarafsız bilgi ve güven sağladığı ve öneriler getirdiği, Comptroller and Auditor General’in (Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisi) atanma ve görevden alınması, ücretini doğrudan konsolide bütçeden alması, çalıştıracağı personeli doğrudan kendisinin işe alması, yapacağı işlemlerin kapsamını ve şeklini doğrudan kendisinin belirlemesi açısından yürütmeden tamamen bağımsız olduğu, kendi yaptığı harcamalarla ilgili olarak parlamentoya hesap verdiği, ancak bu hesap vermenin idari ve profesyonel anlamda bir denetime tabi tutulduğu anlamına gelmediği, Comptroller and Auditor General Başkanının aynı zamanda Avam Kamarasının bir memuru olduğu, yerine getirdiği asil görevlerini parlamento adına gerçekleştirdiği ve kamu hesapları komitesiyle yakın

işbirliği içerisinde çalıştığı, NAO'nun (Ulusal Denetim Ofisi) yıllık bütçesinin Parlamente'ye kamu hesapları komisyonu tarafından sunulduğu, bu komisyonun 1983 tarihli yasayla kurulmuş olduğu ve üyelerinin Avam Kamarası üyeleri arasından belirlendiği, komisyonun aynı zamanda Ulusal Denetim Ofisi'nin yıllık hesapları için bir bağımsız denetçi ile bir muhasebe memuru görevlendirdiği ve Komisyonun Ulusal Denetim Ofisi'nin faaliyetleriyle ilgili olarak Avam Kamarasına periyodik rapor sunduğu, Comptroller and Auditor General'in görevlerinin nitelik ve kapsamıyla ilgili bazı sınırlamaların bulunduğu, bu açıdan, Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisi'nin yerine getirmesi zorunlu olan, yerine getirmesi ihtiyari olan ve yapması yasaklanmış olan faaliyetlerinin bulunduğu,

2-Kütüphanelerin Denetimi:

İngiltere'deki kütüphanecilik faaliyetlerine ilişkin denetim sisteminin araştırılmasında British Library'nin incelemeye esas alındığı, British Library'nin, 1972 yılında İngiltere Parlamentosu tarafından çıkarılan bir yasa ile The British Museum Library, The National Lending Library for Science and Technology'nin de içinde yer aldığı 8 kuruluşun bir araya getirilmesiyle kurulmuş olduğu, Kütüphanenin gelir kaynaklarının; Kültür Medya ve Spor Bakanlığından sağlanan ödenek, paralı hizmetleri karşılığında elde ettiği gelirler, bağış, miras, yardım ve sponsor gelirlerinden oluştuğu, British Library'de finans ve işbirliği hizmetleri, burs ve koleksiyonlar, stratejik pazarlama ve iletişim, insan kaynakları, e-strateji ve bilgi sistemleri ile işletme ve hizmetler bölümlerinin yer aldığı, Kütüphanenin, Yönetim Kurulunun yönetim ve denetimi altında olduğu, bu görevin amacının Kütüphanenin hem bilimsel ve teknolojik meseleler hem de insanlık ile ilgili çalışma, bibliyografi, referans ve diğer bilgi hizmetleri için ulusal bir merkez olmasını başarmasını sağlamak olduğu, Kütüphanenin yönetim kurulu başkan ve üyelerinin bir istisna dışında Kültür Medya ve Spor Bakanı tarafından atandığı, bir üyenin İskoçya'nın ilgili bakanıyla uzlaşma sağlandıktan sonra Kraliçe tarafından atandığı, üyelerin 4 yıllığına atandığı ve bunun 2 dönemle sınırlandırılmış olduğu, Yönetim Kurulu Başkanı ve Yönetici Şef arasında sorumluluk açısından açık farklar bulunduğu, Başkanın Yönetim Kurulu liderliğinden, yönetimin etkililiğini sağlamaktan sorumlu olduğu ve Yönetim Kurulu üyeleri ve Yönetici Şef arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini sağladığı, Yönetici Şefin genel organizasyondan, yönetimden, kütüphane personelinden, ayrıca strateji oluşturmak ve başarılı bir şekilde bunu uygulamaktan sorumlu olduğu, aynı zamanda hesap yetkilisi olarak hesapların prosedüründen, finansal ve diğer meselelerin kontrolünden sorumlu olduğu,

British Library Board Audit Committee' nin (Kütüphane Denetim Komitesi Kurulu) en az 3 üyeden oluştuğu, üyelerden birisinin Komite Başkanı olarak belirlendiği, komitenin yılda en az 3 defa toplanarak kütüphanenin yıllık iç denetim planını ve süreç içerisinde bu plan ile iç ve dış denetçiler tarafından bulunan hususları gözden geçirdiği, komitenin yetki alanının kütüphanedeki finansal hesaplar, bunların iç kontrolü, risk değerlendirmesi ve yönetimi de kapsayan tüm işlemlerine kadar genişletilebildiği, Kütüphanede **İç Kontrol Sistemi'** nin Yönetim Kurulu adına Başkan tarafından başlatıldığı, Başkan ve Muhasebe Yetkilisinin iç kontrolün hükümet hesaplarına, kütüphanenin yönetim ve finansal düzenlemelerine uygun olmasından sorumlu olduğu, Kütüphanenin Muhasebe Yetkilisi ve Yönetim Kurulu Başkanının sorumluluğunda başlatılan iç kontrol sisteminde Muhasebe Yetkilisinin sistemin etkililiğini gözden geçirmekten sorumlu olduğu, Muhasebe Yetkilisinin bölüm içerisindeki iç kontrolün çerçevesini belirlemek ve geliştirmekten sorumlu Yönetici Müdür ve İç Denetçinin çalışmalarından haberdar edildiği, ayrıca Muhasebe Yetkilisinin yönetimin mektup ve raporları konusunda dış denetçinin yorumlarından da haberdar edildiği, Kütüphanede mevcut bulunan Yönetim Kurulu Denetim Komitesi ve Risk Grubu tarafından Muhasebe Yetkilisi ve Yönetim Kuruluna İç

Kontrol Sisteminin etkililiğini gözden geçirmesinin sonuçlarıyla ilgili olarak tavsiyede bulunulduğu, böylelikle planların zayıf yönlerinin belirlenerek ve sistemin gerektiği gibi gelişmesine devam etmesinin sağlandığı, Kütüphanenin iç denetiminin iç denetim komisyonu tarafından yerine getirildiği ve bunun yıllık iç denetim programı risk kayıtlarına bağlı olarak geliştirilen 3 yıllık bir program sonucunda ortaya çıktığı, dış denetimin ise Ulusal Denetim Ofisi tarafından gerçekleştirildiği, Ulusal Denetim Ofisi yetkililerinin Kütüphanenin hesaplarını, bir yıllık yönetim mektuplarından üretilenleri ve Kütüphane aktivitelerinde yer alan (Value For Money) gözden geçirilmesi çalışmalarını yerine getirdiği,

Denetim Komitesinin 3 yıllık stratejik iç denetim planını ve yıllık operasyonel iç denetim planlarını onayladığı, Kurumun iç denetçisinin atanması konusunda ve kütüphanenin yasal hesaplarının Yönetici Şef ve Yönetim Kurulu Başkanı tarafından imzalanmasından önce Yönetim Kuruluna tavsiyede bulunduğu, Kütüphanenin yıllık raporunun Yönetim Kurulu, Yönetici Şef ve Muhasebe Yetkilisi tarafından 1972 yılında çıkarılan yasayla uyumlu olarak ve Kültür Medya ve Spor Bakanının Hazine tarafından onaylanmış finansal ilişkileri düzenleyen kurallara ilişkin direktifleri doğrultusunda hazırlandığı, bu sorumluluğun Yönetim Kurulu ve Muhasebe Yetkilisinin açıklamasında yer aldığı, Kütüphanenin dış denetimini gerçekleştiren Hazine Gelir Hesapları ve Kamu Harcamaları Genel Denetçisi'nin sorumluluğunun ise finansal açıklamaların yasal ve düzenleyici işlemlerle ve uluslararası denetim standartları ile uyumlu olmasını denetlemek olduğu,

3- Müzelerin Denetimi:

İngiltere'deki müzecilik faaliyetlerine ilişkin denetim sisteminin araştırılmasında British Museum'un incelemeye esas alındığı, British Müzesinin 1753 yılında Parlamento tarafından çıkarılan bir yasayla kurulmuş olduğu, kuruluşun amacının doğal felsefe ve diğer tüm sanat ve bilimlerinin birbirleriyle bağlantılı oldukları kavramı üzerindeki bilgileri geliştirmek ve iletmek olduğu, Müzenin temel olarak koleksiyonların kamu kullanımına açılması ve ücretsiz bilgiye ulaşmasının sağlanması temeline dayandığı, Müzenin çalışma sürecinde 5 temel amacının olduğu, bunların açıklık, öğrenmek ve dürüstlük, araştırma ve anlama, kamuca bilinme ve etkililik olduğu, elde edilen veya sağlanan gelirler ve yapılan harcamaların bu amaçları gerçekleştirmeyi hedef aldığı ve her bir önlemin bu hedefleri yansıttığı, Müzenin 1963 yılında çıkarılan The British Museum Yasasına uygun olarak yönetilmekte olduğu, Müze koleksiyonunun ve bunların bulunduğu binanın gözetim ve koruma yetkisinin Mütevelli Heyetine verilmiş olduğu, (...is vested in the Trustees), Müzenin koleksiyonlarına British Museum, The Science Museum ve The Victoria and Albert Museum'un ev sahipliği yaptığı, British Müzesinin gelirlerinin; hükümetten sağlanan gelirler, reklam gelirleri, sergi, kurs ve borçlanma gelirleri, bağış ve miraslar, yatırım ve kira gelirleri ve sermaye harcamalarından ayrılan gelirlerden, harcamalarının; bakım, araştırma ve koruma giderleri, kamu erişimi ve eğitim giderleri, reklam ve fonlama giderleri, ticari operasyon giderleri, hayırseverlik aktiviteleri, yönetim maliyetleri ve aşınma giderlerinden oluştuğu,

British Müzesinin Mütevelli Heyeti üyelerinin yönetici olmayıp gönüllü çalışmaları, heyetin ayda bir Müzenin kontrol ve rehberliği için toplandığı ve üç alt komite ile yardım sağladığı, bunların The Standing Committee, The Audit Committee ve The Nomination and Governance Committee oldukları, Kültür Medya ve Spor Bakanlığı Muhasebe Yetkilisinin Müze için bir Muhasebe Yetkilisi (The Accountig Officer) tayin ettiği, Muhasebe Yetkilisinin Yönetim Kurulunun altında Müzenin personel yönetimi ve genel organizasyonu ile kontrolü altındaki kaynaklar için Parlamento ve DCMS (Kültür Medya ve Spor Bakanlığı) Muhasebe Yetkilisine karşı sorumlu olduğu, Muhasebe Yetkilisinin Yönetim Kurulu tarafından tüm meseleler üzerine verilen tavsiyelerle ilgilenmek onlara uymak sorumluluğunun

T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTEŞLİĞİ

bulunduğu, hem Yönetim Kurulu hem de Muhasebe Yetkilisinin nihai olarak Müzede uygulanan iç kontrol sisteminden sorumlu oldukları, uygulanan bu sistemin materyal yanlış açıklamalara ve kayıplara karşı kesin olmamakla birlikte uygun bir sigorta sağlamak amacıyla düzenlenmiş olduğu, Muhasebe Yetkilisi ve Mütevelli Heyeti tarafından Müzenin yıl içerisindeki finansal aktiviteleri ile yıl sonundaki finansal durumunu gösteren bir raporun hazırlandığı, iç kontrol sisteminin politikaları, amaçları ve hedefleri başarmak için tüm başarısızlık riskini kaldırmaktan ziyade riski mantıklı bir seviyede tutarak yönetmeyi amaçladığı, Muhasebe Yetkilisi ve Mütevelli Heyetinin iç kontrol sisteminin etkililiğini gözden geçirmekten sorumlu oldukları, Müze Direktörünün aynı zamanda Denetim Komisyonu Başkanı olduğu, komitesinin iç denetim fonksiyonunu gözettiği, Başkanın Müzenin iç kontrol sistemini, risk yönetiminin etkili gözden geçirilmesini yıllık olarak Mütevelli Heyetine rapor ettiği, Mütevelli Heyeti tarafından Yönetim Kurulu ve Denetim Komitesi tarafından gerçekleştirilen iç kontrol sisteminin etkinliğinin gözden geçirilmesi sonuçlarıyla ilgili olarak tavsiyede bulunulduğu ve hazırlanan planın zayıflıklarının belirtilerek sistemin gelişmesine devam etmesinin sağlandığı,

Mütevelli Heyeti, British Museum Direktörü ve Muhasebe Yetkilisinin finansal demecin/raporun hazırlanmasından ve finansal işlemlerin düzenlenmesinden sorumlu oldukları, Mütevelli Heyeti ve Direktörün ayrıca yıllık raporla ilgili diğer risklerin hazırlanmasından da sorumlu olduğu, Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin (C and AG) sorumluluğunun ise yasa ve denetimin işlevsel etik kurallarıyla belirlendiği, Kamu Harcamaları Genel Denetçisinin hazırlanan raporları esas alarak hareket ettiği ve raporda kendisine yardımcı olunup olunmadığını, verilen bilgilerin doğru ve açık olup olmadığını, yasal ve diğer kural ve düzenlemelere uygunluk teşkil edip etmediğini belirterek bir sertifika hazırladığı, daha önce de değinildiği gibi, British Müzesinde hem yönetim kurulunun ki bunun mütevelli heyetini temsil ettiği hem muhasebe yetkilisinin nihai olarak Müzede iç kontrol sisteminin uygulanmasından sorumlu olduğu, bu sistemin kesin olmamakla birlikte materyal yanlış değerlendirmeler ve kayıplara karşı uygun bir sigorta sağlamak amacıyla düzenlendiği, Yönetim Kurulunun resmi olarak benimsenmiş bir programı belirlediği, bu programın uygun strateji, finansal organizasyon ve diğer konular üzerine etkili bir kontrolü sağlamayı amaçladığı, Yönetim Kurulunun bunu tayin edilmiş birkaç komite aracılığıyla yerine getirdiği, nitekim The Finance and Planning Committee'nin düzenli olarak bütçeyi, işlemleri, gelirleri hem sermaye hem de gelir harcamalarını kontrol ettiği, The Audit and Governance Committee'nin Müzenin finansal açıklamalarıyla ilgili olarak dış denetçinin denetimi sırasında bulduklarını ve iç denetçinin ve yönetimin iç kontrol ile ilgili olarak bulduklarından çıkarılan raporları aldığı ve gözden geçirdiği, Müzede yer alan bütün birimlerin dış denetim için gerekli bilgileri derhal ve uygun bir şekilde karşılamaları gerektiği, Müzede her aktivitenin dış denetime ya da gözden geçirilmeye tabi olduğu, bunu belirleyen riskin sıklık derecesi olduğu, dış denetimin sınırsız bir şekilde kişilere ve personele ulaşma hakkına sahip olduğu,

Müze Direktörünün aynı zamanda İç Denetimin Başkanı olduğu, bu görevi seçkin denetim personeli aracılığıyla yerine getirmeye çalıştığı, İç Denetim Yöneticisinin Müzenin düzenlenmesi, risk yönetimi, kontrol ve yönetimin etkililiği üzerine fikirlerin objektif değerlendirilerek Muhasebe Yetkilisi ve Yönetim Kuruluna bir strateji geliştirmesi ve devam ettirmesi için yardımcı olduğu, bu sorumluluğun denetim komitesi tarafından onaylanan yıllık iç denetim planının hazırlanması yoluyla yerine getirildiği, iç denetim planının gelecek yılların gözden geçirilerek yarar sağlanacak alanlar, önemli riskler üzerine ve müzenin denetim ihtiyaçlarının karşılanması hususuna odaklandığı, planın risk ve doğruluk alanlarının dengeli bir kapsamını, düzenlenmesini ve gelişimini sağlamayı amaçladığı, planların temel güvence risk ve karlılık arasında bölümlere ayrıldığı, Müzede tüm birimlerin planın içeriğinden sorumlu olduğu, fakat iç kontrolün kapsamını belirlemenin yönetimin sorumluluğunda bulunduğu, bunun etkili kontrolün temsilcisi olarak iç denetçiye dayanmaması gerektiği, iç denetim sürecinin tek

başına hataların ve sahtekarlıkların bulunmasını garanti etmediği, iç denetim yönetiminin Müzenin dış denetçileri (National Audit Office and pricewatrehousecoopers) ile etkili bir işbirliği sağlayacak çalışma sürecini kurduğu, British Müzesinin iç denetiminin Müze İç Denetim Birimince dış denetiminin National Audit Office (Ulusal Denetim Ofisi) tarafından yerine getirildiği,

4- Opera, Bale ve Tiyatro:

Opera ve Bale alanında araştırmaya örnek olarak English National Opera'nın incelemeye esas alındığı, bu Operanın proje karşılında % 53 oranında Arts Council England'tan (İngiltere Sanat Konseyi) fon sağladığı, daha önce değinildiği gibi İngiltere Sanat Konseyi'nin National Lottery'den gelir sağladığı, The Royal Opera House'un 2005/06 yıllık gözden geçirme raporunda yönetim alanında Mütevelli Heyeti'nin ve Executive Management Team'in varolduğunun görüldüğü, Operanın ve Balenin yönetim ve kontrolünün Mütevelli Heyeti tarafından belirlendiği, heyetin rolünün Royal Opera House'un stratejisini izlemek, onaylamak ve etkili yönetilmesini sağlamak olduğu, heyetin en üst yöneticilerin yanı sıra Yönetici Şefi atamakla sorumlu olduğu, Yönetici Şef ve Yardımcılarının gün gün Royal Opera House'un faaliyetlerini yönettikleri, 2005/06 yılları içerisinde Royal Opera'nın House Arts Council England'an 24.9 milyon paund almış olduğu, Operanın kendi içerisinde yönetim ve denetiminin olduğu, Bakanlığın veya Devletin herhangi bir biriminin bir yönetim ve denetiminin söz konusu olmadığı, yalnızca kamu kaynağını kullanması nedeniyle bunların gerekli kayıtlarını tutmak ve bunları Sanat Konseyine sunmak suretiyle Ulusal Denetim Ofisi tarafından dış denetime tabi tutulduğunun görüldüğü,

Tiyatro alanında araştırmaya örnek olarak National Theatre'nun incelemeye esas alındığı, bu Tiyatro'nun 1963'te eğitimin ilerlemesi özellikle dramatik sanatın tüm formlarının geliştirilmesi amacıyla kurulmuş olduğu, Tiyatro Yönetim Kurulu üyelerinin yönetici olmayıp gönüllü çalıştıkları, Yönetim Kurulunun Tiyatronun genel kontrolü, yönetimi ve politikasından sorumlu olduğu, Yönetim Kurulunun bu sorumluluğunu yerine getirmek için sanatsal bir direktör tayin ettiği, Tiyatronun **Finans ve Denetim Komitesi, Ödül Komitesi, Gelişme Konseyi ve Eğitim Komitesi** gibi komitelerinin olduğu, Finans ve Denetim Komitesinin sorumluluk alanının finans ve kontrol ile denetim ve risk olduğu, ayrıca komitenin iç ve dış denetçi tarafından denetim çalışmasının sonucu olarak ortaya çıkan meseleleri gözden geçirmek ve düzenlemekle yükümlü olduğu, komitenin Yönetim Kuruluna dış denetçinin atanmasıyla ilgili tavsiyede bulunduğu ve iç denetçinin atanması ve atanmasının iptali işlemini onayladığı, National Tiyatro'nun 2006 yılı içerisinde yıllık raporuna göre Arts Council England'an 17.261 milyon paund fon sağlamış olduğu, bu fonun alınabilmesi amacıyla National Theatre ve İngiltere Sanat Konseyi arasında fonlama antlaşmasının imzalanmış olduğu, National Tiyatro direktörünün yıllık raporun ve finansal açıklamaların hazırlanmasından ve bunların yasalarla ve United Kingdom(Birleşik Krallık) muhasebe standartlarıyla uygun olmasından, şirketin herhangi bir zamandaki mevcut finansal durumunu gösteren kayıtların doğruluğu yansıtmasından ve bunların uygun tutulmasından, şirketin mallarının korunmasından sorumlu olduğu, bu yüzden sahtekârlık ve diğer yasadışılıklara karşı uygun önlemleri almakla yükümlü olduğu,

National Theatre'm dış denetiminin ise aldığı fonlar bağlamında olduğu, bu açıdan National Tiyatro'nun aldığı fonları (ACE'den) fon anlaşmasına uygun olarak tutmak ve İngiltere Sanat Konseyine vererek denetime tabi tutulmasını sağlamak yükümlülüğünün bulunduğu, zira bu bilgi ve belgelerin dış denetime tabi tutulan ACE'ye verildiği ve dış denetçinin bu bilgi ve belgelerin yer aldığı iç denetim raporunu esas almak yanında, ayrıca inceleme yapma hakkına da sahip olduğu,

5- İngiltere Denetim Sisteminin Türkiye ile Karşılaştırılması ve Öneriler:

Opera, bale, tiyatro, müze ve kütüphanecilik faaliyetlerinin denetimi ile ilgili olarak ülkemizde mevzuat bazında yapılan incelemede; söz konusu faaliyetlerle ilgili olarak 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanununun 18.maddesi gereğince her türlü denetim yetkisinin Teftiş Kurulu Başkanlığına ait olduğu, zira 18. maddenin (a) bendinde Teftiş Kurulu Başkanlığının, Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtları ile bağlı kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürüteceğinin belirtildiği,

Söz konusu faaliyetlerden Müzelerin kendi bünyeleri içerisindeki idari denetimlerinin 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Resmi Gazetenin 11/11/2005 tarih ve 25990 sayılı nüshasında yayımlanan Ulusal Müze Başkanlıklarının Kurulması ve Görevleri Hakkında Yönetmelik ve 30/04/1990 tarih ve 1578 sayılı Bakan Onayıyla yürürlüğe giren Müzeler İç Hizmetler Yönetmeliği gereğince, idari kadroları ve kurullarınca gerçekleştirildiği, ayrıca kütüphanelerinde kendi bünyeleri içerisindeki idari denetimlerinin idari kadroları aracılığıyla gerçekleştirildiği,

Bakanlığımız Teşkilat Kanunu gereğince, bağlı Genel Müdürlükler olarak faaliyet gösteren Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü ve Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünün iş ve işlemleri ile ilgili olarak Başkanlığımız aracılığıyla idari ve mali denetim işlevinin gerçekleştirilmesi yanında, anılan Genel Müdürlüklerin kendi bünyeleri içerisinde yer alan idari kadrolar ve kurullar aracılığıyla idari denetimlerinin gerçekleştirildiği, söz konusu opera, bale ve tiyatro faaliyetlerinin iç denetiminin yukarıda belirtildiği gibi Başkanlığımız aracılığıyla gerçekleştirilmesi yanında Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğünün 5441 sayılı Kuruluş Kanununun 20.Maddesi, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Kuruluş Kanununun 22.Maddesi gereğince; ‘ Bakanlıkça tasdik edilecek olan bütçesi ve buna dayanılarak yıl içinde yapılacak giderlere ve gelirlere ait evrak, tetkik ve vize edilmek üzere kesinhesap cetvelleriyle birlikte yıl sonlarından itibaren en çok üç ay içinde Sayıştaya gönderilir ‘ hükmü gereği ve anılan Genel Müdürlüklerin Ayniyat Saymanlıklarınca komisyon oluşturularak yapılan yıl sonu ayniyat sayımlarına ilişkin tutanak ve icmallerin Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi hükmü dikkate alındığında, anılan Genel Müdürlüklerin bütün hesap ve malvarlıklarına ilişkin dış denetimin Sayıştay Başkanlığınca gerçekleştirildiği,

Ülkemizde dış denetim faaliyetini gerçekleştiren Sayıştay Başkanlığının görev ve yetkilerine bakıldığında, Başkanlığın 832 sayılı Kanununun 28. maddesine göre; Genel ve katma bütçeli dairelerin, bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin, Kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (Emanet niteliğinde olanlar dahil) alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetlediği, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağladığı, ayrıca aynı Kanununun 29.maddesine göre; Sayıştay, bu kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında Bakanlık, kurul ve kurumlarla, idare amirlikleriyle, sayman ve diğer sorumlularla doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları vasıtasıyla görmeye veya dilediği yere getirtmeye ve sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma, bakanlık, daire ve kurumlardan temsilci istemeye yetkili olduğu, yine aynı Kanununun 38.maddesinde Sayıştay Başkanlığınca denetimine giren idare ve kurumların;

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

a) Gelir, gider ve mal işlemlerini, bu işlemlere ait sayman hesaplarını bütün kayıt ve belgeleriyle birlikte incelemek ve neticede bütün bu işlem ve hesapları yargılama yolu ile;

b) Bütçe hesabının ve bu nitelikteki diğer hesapların kesilmesini, sayman hesaplarının sonuçlarını, ilgisine göre kesinhesap kanunu tasarıları veya kesin mizan ve bilânçolarla karşılaştırmak suretiyle;

c) Kanunlarda belirtilen diğer konuları ilgili daire ve kurumlardan alınacak bilgi ve belgeleri incelemek ve Sayıştayda gerekli kayıtları kurmak suretiyle,

denetleneceğinin belirtildiği,

Yine, ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereğince yeni bir denetim sisteminin getirildiği, buna göre İç Kontrol Sisteminin; kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyeti olduğu, görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlendiği, geliştirildiği ve uyumlaştırıldığı, bunların ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağladığı ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verdiği, iç kontrolün amacının; 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 mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, iç kontrol faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlamak olduğu,

Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sisteminin; mali hizmetler, harcama öncesi kontrol ve muhasebe hizmetlerinden oluştuğu, harcama öncesi kontrol sürecinin 58.maddeye göre; ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girişilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri mali kararları kapsadığı, bu görevin ilgili kamu idaresinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali kontrol yetkilisi tarafından yürütüldüğü, Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin merkez dışı birimlerinde harcama öncesi kontrol görevinin il defterdarlıkları tarafından yerine getirildiği, aynı Kanun gereğince İç denetimin, 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 faaliyeti olduğu, bu faaliyetin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali 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 gerçekleştirildiği, iç denetimi gerçekleştiren iç denetçilerin bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirdiği, Kanunun 68.maddesine göre dış denetimin Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği ve harcama sonrası dış denetimin amacının, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olduğu,

T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ

İngiltere’de yukarıda belirtildiği gibi kamu kuruluşlarının denetimiyle ilgili olarak genel anlamda iç denetim (internal audit) ve dış denetim (external audit) sisteminin bulunduğu, iç denetimin ilgili kamu kuruluşu bünyesinde bulunan iç denetim komisyonunca, dış denetimin İngiltere Sayıştay’ı diyebileceğimiz Ulusal Denetim Ofisinde (National Audit Office) gerçekleştirildiği, Bakanlığımız faaliyet alanında yer alan ve İngiltere’de de bir kamu kuruluşu niteliğinde görülen Müzcilik (The British Museum) ve Kütüphanecilik (The British Library) faaliyetlerinin yukarıda değinildiği gibi kendi direktörlerinin başkan konumunda bulunduğu İç Denetim Komisyonunca gerçekleştirildiği, ayrıca Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı Muhasebe Yetkilisi (The Accounting Officer) tarafından bu kuruluşların finansal işlemlerin denetlenmesi ve ilgili yıllık raporların hazırlanması amacıyla bu kuruluşların bünyesinde bir Muhasebe Yetkilisinin görevlendirildiği, Opera, Bale ve Tiyatro faaliyetlerinin genel olarak özel şahıs veya şirketler tarafından yürütüldüğü, bu şirketlerin kendi yönetsel yapıları içerisinde görevlendirilen direktörler aracılığıyla idare ve denetimlerinin yapıldığı, anılan faaliyetlerin doğrudan herhangi idari ve mali bir kamusal denetiminin söz konusu olmadığı, ancak örnek olarak incelenen (The Opera and Bale House) ve (The National Theatre) gibi kuruluşların bir kamu kuruluşu olan The National Lottery’den (Ulusal Talih Oyunları) İngiltere’de sanatsal kurumları ve sanatı desteklemek amacıyla kurulmuş bulunan İngiltere Sanat Konseyi (Arts Council England) aracılığıyla hazırladıkları projeler karşılığında yıllar itibariyle mali kaynak sağladıkları, söz konusu kuruluşların fonlama antlaşması uyarınca aldıkları mali kaynağı harcamalarına ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri Sanat Konseyine verdikleri, böylelikle de bir kamu kaynağını kullanmak suretiyle dolaylı olarak Ulusal Denetim Ofisinde dış denetimine tabi oldukları, İngiltere’de kamu kesiminde yıllardır uygulanan bir iç ve dış denetim sisteminin mevcut olduğu ve bu denetim sisteminin ülkemizde uygulanan denetim sistemiyle farklılık gösterdiği, zira ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasasıyla getirilen denetim sistemiyler Kıta Avrupasında uygulanan bir denetim sisteminin öngörüldüğü, bu denetim sistemi doğrultusunda Bakanlığımız düzeyinde bütün Bakanlık birimlerinin kendi bünyeleri içerisinde idari denetimlerinin idari kadro ve kurulları aracılığıyla yapılması yanında, her türlü denetimlerinin (idari, mali) Başkanlığımız aracılığıyla gerçekleştirildiği, bunun bir ölçüde İngiltere’de uygulanan iç denetimin karşılığı olduğu, Türkiye’de gerek Bakanlığımız gerekse diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü mali ve aynı işlemlerinin de denetiminin İngiltere’deki Ulusal Denetim Ofisinin karşılığı olan Sayıştay Başkanlığınca gerçekleştirildiği, ancak iç denetim ve teftiş kurullarının karşılaştırılması durumunda;

İç denetim sisteminin esasında modern denetim sistemlerinde benimsenen ve bugün gerekliliği herkes tarafından kabul edilen ilkeleri esas aldığı, ancak ülkemizde uygulanan mevcut denetim sisteminin “denetim” ağırlıklı olmaktan ziyade “teftiş” ağırlıklı olduğu, modern dünyada “audit” terimiyle ifade edilen denetim sistemiyle karşılaştırıldığında, “inspection” terimiyle ifade edilebilecek teftiş sisteminin bazı eksikliklerinin ve geliştirilmeye ihtiyaç duyulan yönlerinin bulunmasının kuşkusuz olduğu, mevcut teftiş kurullarının daha çok düzenlilik denetimine yoğunlaşarak, faaliyet denetimini ihmal etmeleri nedeniyle yolsuzluk üreten sistemin tasfiyesi konusunda yeterli katkıyı yapamamaları, genel kabul görmüş denetim standartlarının bulunmaması, gelişkin denetim yaklaşım ve tekniklerinden yararlanılmaması, denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmaması, sonuçta denetimin yöneticilerce talep edilen, denetlenmekten ve bunun onur duyulması gereken bir kavram olarak algılanmak yerine kaçınılan ve engellenen bir faaliyet olarak algılanmasından, başka bir deyişle denetlenen ile denetleyen arasında karşılıklı güvensizlikten kaynaklanan birçok eksikliğin bulunduğu genel olarak kabul edildiği, ancak ülkemizdeki denetim sistemini “iç denetçiler” sistemi üzerine oturtmanında önemli sakıncalar doğuracağı, nitekim bu sistemin;

**T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ**

-Uzmanlık isteyen karmaşık nitelikteki suçlarla ve örgütlü suçlarla mücadele ve soruşturmaların sekteye uğraması ya da uzman olmayan elemanlarla yürütülmesi,

-Özellikle üst düzey yöneticiler de dahil olmak üzere memur soruşturmasının hemen hemen tümüyle ortadan kalkması,

şeklindeki sakıncaları dikkate alındığında, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanmakta olan iç denetim sisteminin Ülkemizde uygulanması durumunda iç denetim ve teftiş fonksiyonlarının birbirlerinin alternatifi değil tersine birbirlerinin tamamlayıcısı olacak şekilde yeniden görev tanımlarının yapılması ve bu tanımlar yapılırken de uluslararası standartların dikkate alınması gerektiği, uluslararası standartlarda teftiş kavramının, "denetim", "soruşturma", "yönetim" ve danışmanlık" işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içerdiği, Ülkemiz açısından teftiş hizmetinin, yönetsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasından, soruşturulmasından, bunların önlenmesi ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından sorumlu olduğu, iç denetim sisteminde, görevi yerine getiren iç denetçilerin daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetimi altında denetim işlevlerini yerine getirdiği, dış denetim açısından İngiltere'de dış denetim görevini yerine getiren Ulusal Denetim Ofisinin Sayıştay'ın görev alanıyla uyduğu,

Netice itibariyle;

İngiltere'de genellikle müzecilik ve kütüphanecilik hizmetlerinin kamu hizmeti olarak algılanması nedeniyle Devlet tarafından yerine getirildiği, nitekim British Museum, The Science Museum, The Natural History Museum, Madam Tusseau Museum ve The Victoria and Albert Museum gibi uluslararası düzeyde bilinen müzeler ile British Library gibi yine uluslararası düzeyde bilinen kütüphanelere Kültür, Medya ve Spor Bakanlığınca mali kaynak aktarmak yanında, muhasebe yetkilisince bir muhasebe yetkilisi tayin edildiği ve anılan yetkilinin Yönetim Kurulu Başkanı ile birlikte birimdeki iç kontrol sisteminin işletilmesinden sorumlu olduğu, Resmi Gazetenin 11/11/2005 tarih ve 25990 sayılı nüshasında yayımlanan Ulusal Müze Başkanlıklarının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 5.maddesi gereği ulusal nitelikli müzelerde, Genel Müdürlüğe bağlı müze başkanlığının kurulduğu, müze başkanlığının; müze başkanı, müze müdürü, işletme müdürü ile bunlara bağlı servisler ile müze kurulundan oluştuğu, dolayısıyla İngiltere'de British Müzesinde varolan bir örgütlenme sisteminin getirilmeye çalışıldığı, ancak her ne kadar getirilen sistem benzerlik gösterse de British Müzesinde Mütevelli Heyetine 3 alt komite ile yardım sağlandığı, bunların The Standing Committee (Daimi Komite), The Audit Committee (Denetim Komitesi) ve The Nomination and Governance Committee (Atama ve Yönetim Komitesi) olduğu, Kültür Medya ve Spor Bakanlığı Muhasebe Yetkilisinin Müze için bir Muhasebe Yetkilisi tayin ettiği, Muhasebe Yetkilisinin Yönetim Kurulu tarafından tüm meseleler üzerine verilen tavsiyelerle ilgilenmek, onlara uymak sorumluluğunun bulunduğu, hem Yönetim Kurulu hem de Muhasebe Yetkilisinin nihai olarak Müzede uygulanan iç kontrol sisteminden sorumlu olduğu, ülkemizde getirilen Ulusal Müze anlayışında bu şekilde komitelerin ve muhasebe yetkilisinin öngörülmediği, ayrıca aynı Kanunun 18.maddesi gereğince Müze başkanlıklarının her türlü personel, faaliyet, işlem, evrak ve hesaplarının Bakanlık, Genel Müdürlük ve denetlemeye yetkili diğer kurumlarca denetleneceğinin belirtilerek bu suretle anılan birimlerin Başkanlığımız aracılığıyla da denetlenebilmesinin öngörüldüğü,

Bakanlığımıza bağlı yukarıda belirtilen birimlerin dış denetiminin 5018 sayılı Kanun gereğince eskiden olduğu gibi Sayıştay Başkanlığı aracılığıyla yerine getirildiği, ancak müzecilik ve kütüphanecilik hizmetlerinin mali ve idari anlamda özerk ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için ulusal nitelikte olmayanlar için ayrı bir örgütlenme yapısı getirilmesi ve kadro ve ödenek ihtiyaçlarının

T.C.
KÜLTÜR ve TURİZM BAKANLIĞI
MÜFETTİŞLİĞİ

bu yeni örgütlenme yapısıyla karşılanması, söz konusu hizmetlerin ülkemizde merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi durumunda anılan birimler bünyesinde dernek kurulması ve/veya Döner Sermaye İşletmesi merkez Müdürlüğü aracılığıyla işletme kurulması ve bunlar aracılığıyla gelirler elde edilmesi ve harcama yapılması suretiyle mali ve personel ihtiyacının karşılanması gerektiği, ulusal nitelikte görülebilecek Efes, Mevlana, Ayasofya, Antalya, Anadolu Medeniyetleri ve Topkapı gibi müzeler için Bakanlığımıza bağlı bir bağlı genel müdürlük şeklinde örgütlenmenin kendi yönetimlerini ve bütçelerini belirlemek suretiyle özerkliğe kavuşturulmalarında kolaylık sağlayacağı,

sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Arz ederim

Ankara, 20/06/2007

Ahmet KAPLAN
Başmüfettiş