

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	2
1.2011 YILI KHK ÖNCESİ MALİYE BAKANLIĞI DENETİM ORGANLARI.....	2
2. 2011 YILI KHK DÜZENLEMELERİ SONRASI GENEL DURUM	4
2.1. Özlük Hakları Bakımından.....	6
2.2. Görev, Yetki ve Sorumluluklar Bakımından.....	11
2.3. Personel Sayısı Bakımından	18
3. DEFTERDARLIK UZMANLARIYLA İLGİLİ YAŞANAN GELİŞMELER.....	20
3.1. Anayasa Mahkemesine Açılan İptal Davası.....	20
3.2. TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvurular	21
3.3. Diğer Gelişmeler	22
4. GENEL DEĞERLENDİRME.....	25
5. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	26
EK-1: MUHASEBE DENETMENLERİ DERNEĞİ TARAFINDAN HAZIRLANAN MUHASEBE DENETMENLERİNİN ADAPTASYON, FARKLILAŞMA VE DÖNÜŞÜM PROJESİ	28
EK-2: MUHASEBE DENETMENLERİ DERNEĞİ TARAFINDAN HAZIRLANAN KAMU HESAPLARINDA VERİ KALİTESİNİN ARTIRILMASI PROJESİ	33

RAPORUN AMACI

Bu Rapor Muhasebe Denetmenleri Derneğinin başvurusu üzerine, Defterdar emrine verilen denetimle yetkili Defterdarlık Uzmanlarının (eski ismiyle Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) sorunlarının tespiti ve çözüm yollarının belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Rapor politika yapıcıları, üst düzey yöneticileri ve vatandaşları konu hakkında bilgilendirmeyi hedeflemektedir. Bu nedenle raporda dile getirilen çözüm önerileri idareleri bağlayıcı olmaktan ziyade yol gösterici bir niteliğe sahiptir.

GİRİŞ

2011 yılında TBMM tarafından kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlemek ve kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Bu Yetki Kanuna dayanarak Hükümet 35 Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile hem Bakanlık sistemini düzenleyen 3046 sayılı yasada düzenlemeler yapmış, hem de diğer kanunlarda yapılan düzenlemelerle Bakanlık sistemini yeniden yapılandırmıştır. Bakanlık Sisteminin genel yapılanmasında değişim/dönüşümden en çok etkilenen birimlerse, Bakanlık denetim birimleri olmuştur. KHK'ler ile düzenlenen bazı Bakanlıklarda 3046 sayılı Yasanın 12'nci maddesine göre "danışma ve denetim" birimi olan Teftiş Kurulları hizmet birimleri arasında sayılmış, aynı hizmeti yapan kişilerden bir bölümü "teftiş", bir bölümü "inceleme ve soruşturma" ile bir bölümü de bunlara ilaveten "rehberlik" ile görevlendirilmiştir.

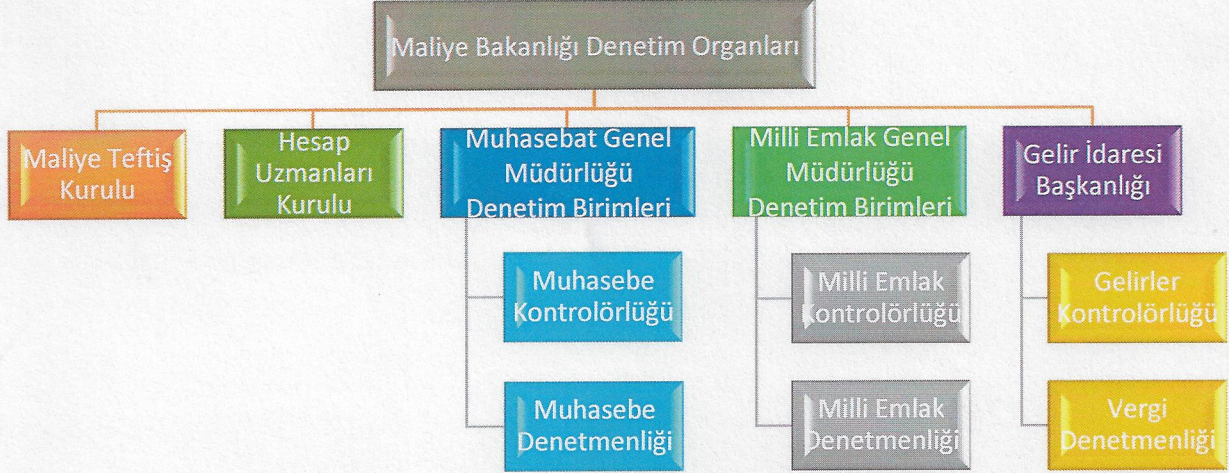
2011 yılında çıkarılan 35 KHK bir bütün olarak değerlendirildiğinde, KHK'lerden sonra Teftiş ve Kontrolörlük birimleri kaldırılan Bakanlıklar, Teftiş Kurulu Başkanlıkları, Rehberlik, Teftiş ve Denetim birimine dönüştürülen Bakanlıklar, teftiş ve denetim birimi bulunmayan Bakanlıklar ile Teftiş Kurulları KHK'lerle düzenlenmeye tabii tutulmayan bakanlıklar olmak üzere Bakanlık sistemi içerisinde dört tür teşkilatlanma yapısının ortaya çıktığı görülmektedir: Bu durum bazı Bakanlıklarda denetim elemanlarının bir kısmının danışma ve denetim birimleri arasında yer almasına, bir kısmının da hizmet birimleri arasında yer almasına neden olmuştur. Yeni düzenlemelerden en çok etkilenen, Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri (Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları) olmuştur.

Bu çalışma ile özellikle KHK düzenlemelerinden sonra Muhasebe Denetmenlerinin durumu kısaca incelenecektir. Yapılan inceleme sonucunda, Başkanlığımıza bildirilen mağduriyetlerin tespit edilmesi halinde, Raporun çözüm önerileri ile birlikte gerekli düzenlemelerin yapılması amacıyla yetkili makamlara sunulması öngörülmektedir.

1.2011 YILI KHK ÖNCESİ MALİYE BAKANLIĞI DENETİM ORGANLARI

2011 KHK'leri öncesinde Maliye Bakanlığında; Bakanlığa bağlı bütün birimlerin hem teftişini hem de vergi incelemesi yapan Maliye Teftiş Kurulu ile Gelirler Genel Müdürlüğü'nün denetim ve vergi incelemesini yapan Gelirler Kontrolörleri, vergi incelemesi yapan Hesap Uzmanları Kurulu ve Vergi Denetmenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün denetimini yapan Muhasebat Kontrolörleri ve Muhasebat Denetmenleri, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün denetimini yapan Milli Emlak Kontrolörleri ve Milli Emlak Denetmenleri bulunmaktadır. Bu teftiş ve denetim birimleri arasında Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu tarihi olarak en köklü denetim birimleri arasında yer almaktadır.

Şekil-1: 2011 KHK'leri Çıkarılmadan Önce Maliye Bakanlığı Denetim Organları



2011 KHK'leri çıkarılmadan önce Maliye Bakanlığında denetim organlarının 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlendiği görülmektedir.

1-Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, bu KHK'nin 20. maddesine göre, "Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanın emri ve onayı üzerine, Bakan adına aşağıdaki görevleri yerine getirmektedir:

- Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı Devlete ait olan kuruluşlar ve bütün bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek,
- İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek,
- Dernekleri mali yönden teftiş etmek,
- Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve inceleme yetkilerini kullanmak.

2-Hesap Uzmanları Kurulu, 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanunla kurulmuştur. Söz konusu Kanunda, Hesap Uzmanları Kurulunun, gelir kanunlarının emrettiği ödevliler hesaplarını incelemek ve Maliye Bakanı tarafından lüzum görülecek etütleri yapmak, Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda mevzuat ve uygulama ile ilgili etüt, araştırma ve diğer çalışmaları yapmak ve tekliflerde bulunmak gibi görevleri yürütmektedir.

3-Kontrolörler, 178 sayılı KHK'nin 43 üncü maddesinin (a) fıkrası, "...Bütçe, Muhasebat, Gelirler, Milli Emlak Genel Müdürlükleriyle Bakanlıkça uygun görülecek diğer birimlerde kontrolör çalıştırılabilir. Kontrolörler, bağlı buldukları genel müdürlük teşkilatının her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak; teftiş, inceleme ve soruşturma işleriyle kanunlar ve diğer mevzuatla verilen görevleri yaparlar." hükmüne dayanılarak kurulmuştur.

4-Denetmenler, 178 sayılı KHK'nin 43 üncü maddesinin (c) fıkrasına göre Gelirler Genel Müdürlüğüne, vergi incelemeleri ve taşra birimlerinde denetim yapmak üzere Defterdarlıklar ve Vergi Dairesi Başkanlıkları emrinde Vergi Denetmenleri çalıştırılması öngörülmüştür. Aynı maddeye göre Muhasebat Genel Müdürlüğünde Muhasebe Denetmenleri, Milli Emlak Genel Müdürlüğünde Milli Emlak Denetmenlerinin çalıştırılabileceği de öngörülmüştür. Ayrıca 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 135 inci maddesiyle, "Vergi incelemesi, Hesap Uzmanları, Hesap Uzman Muavinleri, Vergi Denetmenleri, Vergi Denetmen Yardımcıları..." tarafından yapılacağı ifade edilmekte ve "Maliye Müfettişleri, Maliye Müfettiş Muavinleri, Gelirler Kontrolörleri, Stajyer Gelirler Kontrolörleri... her türlü hal ve taktirde vergi inceleme yetkisini haiz olduğu" belirtilmektedir.

2011 KHK öncesi 3046 Sayılı Kanuna uygun olarak bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarda teftiş kurulları kamu kurumlarının merkez teşkilatı içinde danışma ve denetim birimi olarak Bakana bağlı yatay örgütlenme modelinin esas olduğu kurmay birimler olarak teşkilatlandırılmıştır. Türkiye'de teftiş faaliyetinin tamamlayıcı bir parçası olarak yapılandırılan kontrolörlük ve denetmenliklerde piyasa/sector denetim faaliyetini¹ yerine getirmek amacıyla yapılandırılmıştır. Nitekim Maliye Bakanlığının taşra teşkilatı Defterdarlıklar bünyesinde yer alan Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri de bu kapsamda teftiş ve denetim faaliyetinin tamamlayıcısı olarak oluşturulmuştur.

2. 2011 YILI KHK DÜZENLEMELERİ SONRASI GENEL DURUM

2011 KHK'leri öncesinde Maliye Bakanlığı bünyesinde birden fazla denetim birimi bulunuyordu. Burada Maliye Teftiş Kurulu doğrudan bakana bağlı olarak ve onun adına hizmet yürüten bir birim olarak varlığını sürdürürken, Hesap Uzmanları Kurulu ile Gelirler Kontrolörleri de Kıta Avrupası teftiş sistemine uygun olarak idari yöneticiye bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmekteydi.

¹Bu işlevlerde ilk başta teftiş faaliyeti içinde yürütülmüştür. Piyasa/sector denetiminin teftiş faaliyetinden ayrı bir denetim örgütlenmesi(özellikle genel müdürlükler içinde yapılandırılan) olarak yerine getirilmesi 1950'li yıllardan sonra oluşmaya başlamışken 1970'li yıllar sonra piyasa/sector denetiminin teftiş faaliyetinden ayrı olarak yapılandırıldığı yıllar olmuştur. 1980'ler ve özellikle de 1990'lar piyasa/sector denetiminin yerine getiren yapıların en fazla oluşturulduğu yıllar olmuştur. Örsan Ö. Akbulut, Hande Mimaroğlu Özgen, Derya Fındık, Ömer Seymenoğlu, Oğuz Almış, *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, TODAİE, 2012, s.24-27.

06.04.2011 tarihinde kamu hizmetlerinin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, 6 ay süreli 6223 sayılı Yetki Kanunu çıkarılmıştır. Yetki Kanunu kapsamında toplamda 35 adet KHK çıkarılmıştır. Bu KHK'lerden 646, 659 ve 666 sayılı KHK'ler Muhasebe Denetmenlerini etkileyen KHK'ler olmuştur.

646 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığında Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulurken Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı ile Vergi Denetmenleri birleştirilmiş, doğrudan Bakana bağlı olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurularak, Bakanlık merkez kuruluşundaki danışma ve denetim birimleri arasında yerini almıştır. Bu KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihte Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına halen buldukları kadro dereceleriyle herhangi bir işleme gerek kalmaksızın atanmışlardır.

659 Sayılı KHK ile Milli Emlak Başkontrolörü, Muhasebat Başkontrolörü; Muhasebat Kontrolörü, Milli Emlak Kontrolörü; Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir Politikaları Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanı kadro unvanları "Maliye Uzmanı" şeklinde değiştirilmiş ve Maliye Uzmanlarına bağlı olduğu hizmet biriminde (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Personel Genel Müdürlüğü) Bakanlığın kendi hazırlayacağı yönetmelikle belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde hizmet birimlerinin görev alanına giren konularda teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkisi verilmiştir. Muhasebe Denetmeni ile Milli Emlak Denetmeni ve bunların yardımcıları ile Muhasebe Uzmanı ile Milli Emlak Uzmanı ve bunların yardımcıları "Defterdarlık Uzmanı/ Uzman Yardımcısı" kadro unvanı altında birleştirilmiştir. Aynı şekilde Defterdarlık Uzmanlarına (eskiden Milli Emlak ve Muhasebe Denetmenlerinin de içinde yer aldığı) diğer görevlerinin yanı sıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde Bakanlığın kendi hazırlayacağı yönetmelikle belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yetkisi verilmiştir.

666 sayılı KHK ile "Eşit İşe Eşit Ücret" ilkesi çerçevesinde, kamuda çalışan personelin maaşlarında düzenlemeye gidilmiş, özellikle daire başkanı ve üzerindeki personelin maaşı arttırılmış, uzman maaşları eşitlenmiştir. Bu kapsamda "Müfettiş" statüsüne yükseltilen Vergi Denetmenleri ile Maliye Bakanlığında "Maliye Uzmanlığı" altında birleştirilen Kontrolör ve uzmanların mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapılırken, taşra uzmanlığı (Defterdarlık Uzmanı) altında birleştirilen Muhasebe Denetmenleri ve Milli Emlak Denetmenleri bu KHK ile sağlanan mali ve sosyal haklardan da yararlanamamışlardır.

Özetle; Maliye Bakanlığında farklı hukuki statülerde ve farklı unvanlar altında görev yapan, merkez denetim elemanları (Muhasebat Başkontrolör ve Kontrolörleri ile Milli Emlak Başkontrolör ve Kontrolörleri ile bunların Stajyerleri) ile merkezde görevli uzmanlar (Devlet Bütçe Uzmanı, Mali Suçları Araştırma Uzmanı, Devlet Muhasebe Uzmanı, Devlet Gelir

Politikaları Uzmanı, Devlet Malları Uzmanı ve Maliye Uzmanları ile bunların yardımcıları) “Maliye Uzmanı/Uzman Yardımcısı” unvanı; taşrada görevli denetim elemanları (Muhasebe Denetmeni ile Milli Emlak Denetmeni ve bunların yardımcıları) ile taşrada görevli uzmanlar (Muhasebe Uzmanı ile Milli Emlak Uzmanı ve bunların yardımcıları) ise “Defterdarlık Uzmanı/Uzman Yardımcısı” kadro unvanı altında birleştirilmiştir. Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri yeni sistemle Defterdar emrine verilen Denetimle Yetkili Defterdarlık Uzmanları olmuşlardır.

Maliye Bakanlığının farklı hukuki statülerde bulunan ve farklı kadro görev unvanıyla görev yapan personelinin merkezde Maliye Uzmanı, taşrada ise Defterdarlık Uzmanı unvanı altında toplamayı amaçlayan söz konusu düzenlemelerin Muhasebe Denetmenleri nezdinde yol açtığı sorunlar KHK öncesi ve KHK sonrası karşılaştırmalarla hukuki statüleri ile mali, sosyal ve diğer özlük haklarını incelemeyi gerektirmektedir. Konuyla alakalı olarak Muhasebe Denetmenleri Derneğinin başvurusundan dolayı KHK’lerin Muhasebe Denetmenleriyle ilgili getirdiği düzenlemeler özlük hakları, görev, yetki ve sorumluluklar ile personel sayısı gibi temel özellikleriyle sınırlı olarak kısaca ele alınacaktır. Böylece meslek mensuplarının yaşadığı sıkıntılar ve bu sıkıntılara yönelik Muhasebe Denetmenleri Derneğinin talepleri ve çözüm önerileri de değerlendirilecektir.²

2.1. Özlük Hakları Bakımından

KHK’ler öncesi Maliye Bakanlığının taşra denetim elemanı olan denetmenler, kariyer mesleğin tüm özelliklerini taşımaları yanında uzmanlıklardan farklı olarak idari hiyerarşinin dışında denetim hizmetlerini yerine getirmektedirler. Maliye Bakanlığının taşradaki denetimle yetkili en yüksek memuru Defterdara doğrudan bağlı olarak görev yapmaktadır. Denetmenler (Muhasebe ve Milli Emlak) görevleri gereği yaptıkları iş, işlem ve faaliyetleri Defterdar adına denetleme yetkileri yer almaktadır. Bu nedenle defterdarlık bünyesinde idari görevleri yerine getiren uzmanlarla aralarında statü farkı bulunmaktadır.

646 ve 659 sayılı KHK’ler çıkıncaya kadar Maliye Bakanlığındaki teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma görevleri merkez denetim elemanı olan, Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri, Muhasebat Kontrolörleri, Milli Emlak Kontrolörleri ile taşra denetim elemanları olan Vergi Denetmenleri, Muhasebe Denetmenleri ve Milli Emlak Denetmenleri eliyle yapılmaktadır. Merkez denetim elemanları kendi aralarında, taşra denetim elemanları kendi aralarında hukuki statü ve mali haklar yönünden eşit tutulmuşlardır. Ancak KHK’ler sonrasına bakıldığında 659 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığının merkez teşkilatında çalışan uzmanlar Maliye Bakanlığının merkez denetim elemanı olan ve doğrudan Genel Müdüre

²Muhasebe Denetmenleri ve Milli Emlak Denetmenleri 2011 KHK’leri sonrası Denetimle Yetkili Defterdarlık Uzmanları olmuşlardır. Ancak her ne kadar Muhasebe Denetmenleri açısından bu Rapor düzenlenmiş olsa da Muhasebe Denetmenleri için yapılan değerlendirmeler aynı durumda bulunan Milli Emlak Denetmenleri içinde geçerlilik arz etmektedir.

bağlı görev yapan Kontrolörlerle birleştirilmiş ve maliye uzmanlarına 3600 ek gösterge, %130 Özel Hizmet Tazminatı ve 2000 puan Makam Tazminatı hakkı tanınmıştır. Buna karşılık Denetmenlerin özlük haklarında herhangi bir iyileştirme söz konusu olmamıştır. Denetmenlerle Defterdarlık Uzmanı kadrosunda birleştirilen taşra uzmanlarının özlük hakları ise denetmenlerle aynı seviyeye getirilmiştir. Buna karşın Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri ile aynı özlük haklarına sahip olan Vergi Denetmeleriyle ilgili olarak; 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK ile Maliye Bakanlığı merkez denetim elemanları ile taşrada Defterdara/Vergi Dairesi Başkanına bağlı görev yapan Vergi Denetmenleri "Vergi Müfettişi" unvanı altında birleştirilmişlerdir. 646 sayılı KHK ile Teftiş Kurulu Başkanlığı kaldırılarak yerine Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapma görevini yerine getirecek Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuştur. 666 sayılı KHK düzenlemeleriyle birlikte bu KHK'den önce aynı özlük haklarına sahip olan Vergi, Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri arasında önemli bir değişim olmuştur. Tablo-1'de de KHK öncesi ve sonrası mevcut durum karşılaştırılmasından anlaşılacağı gibi ortaya çıkan bu yeni durumdan Muhasebe Denetmenlerinin olumsuz etkilendiği görülmektedir.

Tablo-1: 646, 659 ve 666 Sayılı KHK Öncesi- Sonrası Özlük Hakları Durumu

UNVAN	646, 659 VE 666 SAYILI KHK ÖNCESİ			646, 659 VE 666 SAYILI KHK SONRASI			
	Derece	Ek Gösterge	Net Maaş	Derece	Ek Gösterge	Makam Tazminatı	Net Maaş
VERGİ DENETMENİ	1/4	2200	2.706	1/4	3600	2000	4.925
DEVLET MUHASEBE UZMANI	1/4	2200	2.698	1/4	3600	2000	4.925
MUHASEBE DENETMENİ	1/4	2200	2.706	1/4	2200	-	3.237

1) Aile ve çocuk yardımı dâhil edilmemiştir
2) Söz konusu düzenlemeler öncesi Muhasebe Denetmenleri (Denetim Yetkili Defterdarlık Uzmanları) ile Vergi Denetmenleri(Vergi Müfettişleri) maaşları ve statüleri eşit durumda idi.

Tablo-1'den de anlaşıldığı gibi ortak kariyer meslek özelliği yanında statüleri ile mali ve sosyal hakları da aynı olan Vergi Denetmenlerinin 646 sayılı KHK ile "Müfettiş" statüsüne yükseltildiği ve 666 sayılı KHK ile de mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapıldığı; Muhasebe Denetmenlerininse 659 sayılı KHK ile "Defterdarlık Uzmanı" yapılarak statü kaybına uğradığı ve 666 sayılı KHK ile emsal kariyer mesleğini (vergi denetmenliği) yerine getirenlere sağlanan mali ve sosyal haklardan da mahrum kaldığı görülmektedir.

Ayrıca 659 sayılı KHK ile Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin uzman kadrolarına atanmaları durumunun diğer Bakanlıklara ilişkin KHK'lerde denetim elemanlarına yapılan uygulamalarla karşılaştırıldığında farklılık arz ettiği dikkat çekmektedir. Nitekim diğer Bakanlıklara ilişkin KHK'ler incelendiğinde denetim elemanlarının bu statülerinin korunduğu görülmektedir. KHK ile diğer bakanlıkların denetim yapısında yaşanan değişimi gösteren Tablo-2 bu durumu yansıtmaktadır.

Tablo-2:KHK'ler Sonrası Denetim Sistemi

BAKANLIK	2011 KHK'LERİ ÖNCESİ		2011 KHK'LERİ SONRASI	
Teftiş ve Kontrolörlük Birimleri Kaldırılan Bakanlıklar	Denetim Birim	Denetim Elemanı	Denetim Birim	Denetim Elemanı
Maliye Bakanlığı	-Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, -Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, -Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı, -Vergi Denetmenleri, -Muhasebat Genel Müdürlüğü (Muhasebat Kontrolörleri Başkanlığı, Muhasebe Denetmenleri) - Milli Emlak Genel Müdürlüğü (Milli Emlak Kontrolörleri Başkanlığı, Milli Emlak Denetmenleri)	-Maliye Müfettişi -Hesap Uzmanı, -Gelirler Kontrolörü, -Muhasebat Kontrolörü, -Milli Emlak Kontrolörü, -Vergi Denetmeni, -Muhasebe Denetmeni -Milli Emlak Denetmeni.	-Vergi Denetim Kurulu (KHK:646), -Maliye Uzmanlığı, -Defterdarlık Uzmanlığı (KHK:659).	-Vergi Müfettişi (KHK:646), -Maliye Uzmanı (Denetimle Yetkili), -Defterdarlık Uzmanı (Denetimle Yetkili), (KHK:659).
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -İş Teftiş Kurulu Başkanlığı -Türkiye İş Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş.	-İş Teftiş Kurulu	-İş Müfettişi
Ekonomi Bakanlığı	-Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı	-Dış Ticaret Kontrolörü, -Dış Ticarete Standardizasyon Denetmeni.	-Dış Ticaret Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı (KHK:637), -Denetim Hizmetleri Başkanlığı(KHK:653).	-Dış Ticaret Kontrolörü, -Ürün Denetmeni (KHK:637), - Dış Ticaret Uzmanı(KHK:653).
Gençlik ve Spor Bakanlığı	-Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı. - Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Kontrolörleri Kurul Başkanlığı	-Müfettiş. -Kontrolör	BULUNMUYOR. (Bakanlık merkez) -Spor Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı -Spor Kontrolörleri Kurul Başkanlığı	-BULUNMUYOR. -Müfettiş -Kontrolör

Teftiş Kurulu Başkanlıkları Rehberlik, Teftiş ve Denetim Birimine Dönüştürülen Bakanlıklar	Denetim Birim	Denetim Elemanı	Denetim Birim	Denetim Elemanı
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	-Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Denetim Hizmetleri Başkanlığı	Denetçi
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (Bakan adına Görev)	Müfettiş
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	Müfettiş
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Tarım Reformu G.M. Teftiş Kurulu Başkanlığı -Kontrolörler Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş -Kontrolör	-Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (Bakan adına görev vurgusu)	-Müfettiş, -Kontrolör
Sağlık Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Denetim Hizmetleri Başkanlığı -T. Kamu Hastaneleri Kurumu, -T. Halk Sağlık Kurumu, -T. İlaç ve Cihaz Kurumu, -Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık G.M.	-Sağlık Denetçisi
Millî Eğitim Bakanlığı*	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -İl Millî Eğitim Müdürlükleri	-Millî Eğitim Müfettişi, -Eğitim Müfettişi	-Rehberlik ve Denetim Başkanlığı -İl Millî Eğitim Müdürlükleri	-Millî Eğitim Denetçisi, -İl Eğitim Denetmeni
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı - Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Ticaret G. M., Teşkilatlandırma G. M. ile Tüketicinin ve Rekabetin Korunması G. M. Kontrolörlükleri -Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı -Gümrük Müsteşarlığı Gümrük G. M. ,Gümrük Muhafaza G.M.,Gümrükler Kontrol G.M. Kontrolörlükleri	-Gümrük Müsteşarlığı Müfettiş -Gümrük Müsteşarlığı Kontrolörleri -Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettiş -Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Kontrolör	-Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (Bakan adına Görev vurgusu)	-Müfettiş, -Kontrolör (KHK:640), -Müfettiş (KHK:649)

Orman ve Su İşleri Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	-Müfettiş
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Denizcilik Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Denetim Hizmetleri Başkanlığı	-Müfettiş
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Petrol İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı -Elektrik İşleri Etüd İdaresi GM. Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Denetim Hizmetleri Başkanlığı	-Denetçi
Teftiş ve Denetim Birimi Bulunmayan Bakanlıklar	Denetim Birim	Denetim Elemanı	Denetim Birim	Denetim Elemanı
Kalkınma Bakanlığı	-	-	-	-
AB Bakanlığı	-	-	-	-
Teftiş Kurulları KHK'larla Düzenlenmeye Tabii Tutulmayan Bakanlıklar	Denetim Birim	Denetim Elemanı	Denetim Birim	Denetim Elemanı
Adalet Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Ceza ve Tevkifevleri G.M. Kontrolörler Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş -Kontrolör	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Ceza ve Tevkifevleri G.M. Kontrolörler Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş -Kontrolör
İçişleri Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Mahalli İdareler Kontrolörlüğü -Dernekler Dairesi Başkanlığı	-Müfettiş -Kontrolör -Dernekler Denetçisi	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Mahalli İdareler Kontrolörlüğü -Dernekler Dairesi Başkanlığı	-Müfettiş -Kontrolör -Dernekler Denetçisi
Dışişleri Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş
Kültür ve Turizm Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Yatırım ve İşletmeler ile Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü	-Müfettiş -Kontrolör	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Yatırım ve İşletmeler ile Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü	-Müfettiş -Kontrolör
Millî Savunma Bakanlığı	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş	-Teftiş Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş
Başbakanlık	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Hazine Müsteşarlığı Hazine Kont. Kurulu Bşk.	-Müfettiş -Hazine Kontrolörü	-Teftiş Kurulu Başkanlığı -Hazine Müsteşarlığı Hazine Kont. Kurulu Başkanlığı	-Müfettiş -Hazine Kontrolörü

Tablo-2’de görüldüğü gibi Millî Eğitim Bakanlığında da Maliye Bakanlığındaki gibi benzer bir durum ortaya çıkmıştır. Millî Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan çalışmalar sonucunda konuyla ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılmıştır. 14.03.2014 tarih ve 28941 Sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 6528 sayılı Kanunla İl Eğitim Denetmenleri (İlköğretim Müfettişleri) Maarif Müfettişi kadrosuna atanmış ve KHK ile ortaya çıkan mağduriyetlere son verilmiştir. Ancak aynı durumda bulunan Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri) için Maliye Bakanlığınca herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

2.2. Görev, Yetki ve Sorumluluklar Bakımından

2011 KHK’lerinden önce 13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin Kontrolör, Uzman ve Denetmen Çalıştırılması başlıklı 43 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi, Denetmen çalıştırılmasıyla ilgidir. Bu maddeye göre:

- Gelirler Genel Müdürlüğünce, vergi incelemeleri ve taşra gelir birimlerinde denetim yapmak üzere defterdarlıklar ve vergi dairesi başkanlıkları emrinde vergi denetmenleri (bölge müdürlüklerinin kurulması halinde defterdarlık ve vergi dairesi başkanlıklarında görevlendirilmeyenler bölge müdürlüğüne bağlı olarak) çalıştırılacağı;
- Muhasebat Genel Müdürlüğünce, genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı işletme ve fonlardaki saymanlıklarda denetim yapmak üzere defterdarlıklara bağlı Muhasebe Denetmenlerinin çalıştırılacağı;
- Milli Emlak Genel Müdürlüğünce, milli emlak ve Devlet mallarına ilişkin olarak inceleme ve araştırmalar; milli emlak birimlerinde denetim yapmak üzere, Milli Emlak Dairesi Başkanlıkları emrinde de çalıştırılabilecek, Defterdarlıklara Bağlı Milli Emlak Denetmenlerinin çalıştırılacağını,

düzenlemektedir. Yine aynı madde de denetmenlik mesleğine en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olanlar arasında yapılacak sınav sonucunda Denetmen Yardımcısı olarak alınacakları ve en az üç yıl çalıştıktan sonra bu süredeki çalışmalarını olumlu bulunanların Maliye Bakanlığınca açılacak yeterlik sınavında başarılı olmak şartıyla, ilgili buldukları denetmen kadrolarına atanacakları belirtilmektedir. Ayrıca Denetmenlerin yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olduğu ve Denetmenlerin mesleğe giriş ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenleneceği de Kanun da yer vermiştir. Gelirler Genel Müdürlüğü/Gelir İdaresi Başkanlığında Vergi Denetmeni, Muhasebat Genel Müdürlüğünde Muhasebe Denetmeni ve Milli Emlak Genel Müdürlüğünde Milli Emlak Denetmeni istihdam edilmektedir. Denetmenler, Maliye Bakanlığının taşradaki temsilcisi Defterdara bağlı görev yapan denetim elemanları olarak ön plana çıkmaktadır.

178 sayılı KHK'nin 43 üncü maddesinin (c) bendine ve 5.7.1995 tarih ve 22334 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Denetmenleri Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 4 üncü maddesine göre, Muhasebe Denetmenleri, genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı işletme ve fonlardaki saymanlıkları denetlemek, denetlenen saymanlıklardaki görevlilerin yeterlik, yetenek ve kişisel durumları ile çalışma yeri ve koşulları hakkında görüş ve düşüncelerini yazılı olarak bildirmek; yetkili merciler tarafından verilen soruşturma görevlerini yapmak, vb. görevleri yerine getirmektedir.

Ayrıca Muhasebe Denetmenliği mesleğine özel yarışma sınavıyla denetmen yardımcısı unvanıyla girilmekte; üç yıllık eğitim ve staj süresinin sonunda yapılan yeterlilik sınavını başaran ve mesleğin gerektirdiği nitelikleri taşıyanlar Denetmen olarak atanmaktadır. Denetmenliğe, özel yarışma sınavı dışında, geçici maddeler gereği-Muhasebe ve Milli Emlak Uzmanlığındaki gibi-yapılan kurum içi yapılan sınavla atama yapılmamaktadır. Dolayısıyla bu durum KHK önce Denetmenliğin Müfettişlik ve Kontrolörlük gibi kariyer meslek olarak düzenlendiğini göstermektedir.

Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri, Maliye Bakanlığının taşradaki temsilcisi Defterdara bağlı olarak denetim ve soruşturma görevlerini yerine getirmekte ve taşradaki uzmanlıklardan farklı olarak idari hiyerarşinin dışında yer almaktadır. Ancak KHK sonrası ile birlikte Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri idari hiyerarşi içinde müdür/müdür yardımcısına bağlı olarak araştırma, inceleme ve diğer idari görevleri yapan taşra teşkilatı uzmanları ile “Defterdarlık Uzmanı” unvanı altında birleştirildiği, denetim elemanlarının mesleki unvanlarına son verildiği gözlenmektedir. Tablo-3 KHK öncesi Muhasebe Denetmenleri ve Muhasebe Uzmanlarının görevlerini karşılaştırmalı olarak vermektedir.

Tablo-3 incelendiğinde KHK düzenlemeleri öncesinde Muhasebe Denetmenlerinin Defterdar adına görev yaptıkları, görevlerinin genel olarak araştırma, inceleme, soruşturma ve denetim görevleriyle sınırlandığı ve bu görevlerin yerine getirilmesinden Defterdara karşı sorumlu olduğu görülürken, Muhasebe Uzmanlarının Defterdarlık bünyesinde bulunan müdür/müdür yardımcısına bağlı olduğu, genel olarak görevlerinin idari hizmetlerin yerine getirmesiyle sınırlandığı ve bu görevleri yerine getirirken ilgili müdür/müdür yardımcısına karşı sorumlu olduğu görülmektedir.

Tablo-3:KHK'lerden Önce Muhasebe Denetmenleri ve Muhasebe Uzmanlarının Görevleri

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Denetmenleri Görev Ve Çalışma Yönetmeliği	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Uzmanları Görev Ve Çalışma Yönetmeliği
<p>Madde 4 -Defterdar adına görev yapan denetmenler:</p> <p>a) Saymanlıkların işlemlerini mevzuat hükümlerine uygunluğu yönünden denetlemek,</p> <p>b) Saymanlıkların hesap ve kayıtlarının mevzuata uygun olarak düzeltilmelerini sağlamak,</p> <p>c) Yetkili merciler tarafından verilen soruşturma görevlerini yapmak,</p> <p>d) Denetlenen saymanlıklardaki görevlilerin yeterlik, yetenek ve kişisel durumları ile çalışma yeri ve koşulları hakkında görüş ve düşüncelerini yazılı olarak bildirmek,</p> <p>e) Mevzuatın uygulamada aksayan yönlerini ve bu konuya ilişkin düşünce ve tekliflerini yazılı olarak bildirmek,</p> <p>f) Yetkili makamlarca verilen diğer işleri yapmak, görev ve yetkilerine sahiptirler.</p> <p>Denetmenler yukarıda sayılan görevlerini yerine getirirken gizli de olsa konuyla ilgili her türlü defter, dosya ve belgeleri incelemek ve gerektiğinde zimmet karşılığında almak yetkisine sahiptirler.</p>	<p>Madde 4 - Muhasebe uzmanlarının görevleri şunlardır:</p> <p>a) Kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge ve diğer mevzuatta belirtilen iş ve işlemlerden kendilerine verilenleri yapmak,</p> <p>b) Görevleriyle ilgili konularda uygulamaya ilişkin görüş ve önerilerde bulunmak,</p> <p>c) Amirleri tarafından verilen diğer görevleri yapmak.</p>
<p>Denetmenlerin Sorumlulukları</p> <p>Madde 5- Denetmenler, defterdara bağlı olarak ilgili mevzuat gereğince kendilerine verilen görevleri eksiksiz ve zamanında yerine getirmekten sorumludurlar.</p>	<p>Muhasebe Uzmanlarının Sorumlulukları</p> <p>Madde 5 - Muhasebe uzman ve uzman yardımcıları, saymanlık müdürü ve görevlendirildikleri bölümün yönetiminden sorumlu müdür yardımcısı tarafından kendilerine verilen görevlerin mevzuata uygun olarak ve zamanında yerine getirilmesinden <u>müdür ve müdür yardımcısına karşı sorumludurlar.</u></p>

Tablo-4, KHK düzenlemesinden sonra Defterdarlık Uzmanlığının iki kategoride değerlendirildiğini göstermektedir. KHK öncesi Milli Emlak ve Muhasebe Uzmanları, “Defterdarlık Uzmanları” grubu içinde yer almış ve yine KHK öncesi durum da olduğu gibi bu grupta yer alan uzmanlara idari görevler verilmiştir. İkinci grubu ise “Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları” oluşturmaktadır. Bu grupta esas olarak KHK öncesi Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri yer almaktadır. Bu grupta yer alan uzmanlara denetim, inceleme ve soruşturma görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir. Tablo-3 ile birlikte değerlendirildiğinde esas olarak Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin görev ve yetkilerinde bir değişiklik olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo-4: KHK’lerden Sonra Defterdarlık Uzmanlarının Görevleri

Defterdarlık Uzmanları (Denetimle Yetkili Olmayan) (Eski Unvan İtibariyle Muhasebe Ve Milli Emlak Uzmanları)	Defterdar Emrine Verilen Defterdarlık Uzmanları(Denetimle Yetkili) (Eski Unvan İtibariyle Muhasebe Ve Milli Emlak Denetmenleri)
Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği	Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği
<p><i>Madde 33 – (1) Defterdarlık Uzmanları;</i></p> <p>a) Görevlendirildiği Defterdarlık biriminin görev alanına giren konular ile bu birimce yürütülen çalışmaların gerektirdiği hizmetleri yapmakla,</p> <p>b) Defterdarlığın görev alanı çerçevesinde araştırma ve incelemelerde bulunmak, proje üretmek ve geliştirmekle,</p> <p>c) Hizmetin geliştirilmesiyle ilgili çalışmalarda bulunmak ve bu amaçla mevzuat ve uygulamaya ilişkin görüş ve önerilerini bildirmekle,</p> <p>ç) Defterdarlık Uzman Yardımcılarının bilgi ve tecrübelerinin geliştirilmesine yardımcı olmakla,</p> <p>d) Amirlerince verilecek diğer işleri yapmakla,</p> <p>görevli ve yetkilidir.</p>	<p><i>Madde 33 – (2) Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları;</i></p> <p>a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerindeki saymanlıklar ile genel ve özel bütçeli idarelere bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve Defterdarlık birimlerinde denetim ve inceleme işlerini yapmak,</p> <p>b) Suç sayılan eylem ve işlemleri görülenler hakkında;</p> <p>1) 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa göre soruşturma yapmak,</p> <p>2) Yetkili merciler tarafından görevlendirilmeleri halinde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre ön inceleme yapmak,</p> <p>c) Disipline aykırı fiil ve halleri görülenler hakkında alınan onaya istinaden disiplin soruşturması yapmak,</p> <p>görev ve yetkilerine sahiptir.</p>

Tablo-5’de KHK öncesi ve sonrası Muhasebe Denetmenlerinin Sorumlulukları incelendiğinde, Defterdarlık Uzmanlığı içinde denetim ve incelemeyle görevlendirilen uzmanların (eski ismiyle Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) idari görevleri yerine getiren uzmanlardan ayrı bir şekilde sorumlulukları tanımlanmıştır. Bu durum Muhasebe Denetmenlerinin unvanlarında değişme olmasına rağmen KHK öncesi var olan görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının değişmediğinin göstergesidir.

Tablo-5: KHK Öncesi ve Sonrası Muhasebe Denetmenlerinin Sorumlulukları

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Denetmenleri Görev Ve Çalışma Yönetmeliği	Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği
<p>Denetmenlerin Sorumlulukları</p> <p>Madde 5- Denetmenler, defterdara bağlı olarak ilgili mevzuat gereğince kendilerine verilen görevleri eksiksiz ve zamanında yerine getirmekten sorumludurlar.</p>	<p>Defterdarlık Uzmanlarının sorumlulukları</p> <p>Madde 34 – (1) Defterdarlık Uzmanları, görevlerini yerine getirirken aşağıdaki hususlara uyar.</p> <p>a) Verilen görevleri mevzuata uygun şekilde süresinde ve eksiksiz olarak tamamlar.</p> <p>b) Hizmetin adil, verimli ve etkin sunulmasını esas alır.</p> <p>c) Mesleğin gerektirdiği etik ilkelere uygun davranır, Defterdarlık Uzmanlığı mesleğinin gerektirdiği saygınlık ve güven duygusunu sarsacak davranışlarda bulunamaz.</p> <p>ç) Defterdarlık Uzman Yardımcılarının en iyi şekilde yetişmelerine katkı sağlar.</p> <p>d) Çalışmalarında idareye değer katmayı ve objektif olmayı esas alır.</p> <p>e) <u>Denetim ve incelemeyle görevlendirilmeleri halinde;</u></p> <p>1) <u>Denetlenen birimin faaliyetlerini aksatmayacak şekilde görev ifa eder.</u></p> <p>2) <u>Bakanlıkça belirlenen denetim standartlarına uyar.</u></p>

Tablo-6, KHK öncesi sistemde Denetmenlerin faaliyetleri ile ilgili gerekli koordinasyonu sağlamak üzere Defterdarca kıdemli bir denetmen görevlendirilmesi ve yer değiştirmeye tabi olma özelliklerinin KHK sonrası dönemde de devam ettiğini göstermektedir. Bu durum her ne kadar “Defterdarlık Uzmanları” ve “Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları” olarak kendi içinde iki ayrı kategoriye ayrılmış olsa da Defterdarlık Uzmanlığı altında birleştirilenler (Muhasebe ve Milli Emlak Uzmanları ile Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri) arasında aynı unvan ve statüye sahip olmasına karşın, atama ve yer değiştirmede farklı uygulamalarla karşılaşmasının iş barışını bozucu bir etkiye neden olduğunu göstermektedir.

Tablo-6: KHK Öncesi ve Sonrası Muhasebe Denetmenlerinin Karşılaştırması-1

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Denetmenleri Görev Ve Çalışma Yönetmeliği	Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği
<p>Madde 35- Denetmen ve denetmen yardımcıları Genel Müdürlükçe uygun görülen illerde defterdar emrinde görevlendirilirler. Genel Müdürlükçe uygun görülen illerde Denetmenlerin faaliyetleri ile ilgili gerekli koordinasyonu sağlamak üzere defterdarca kıdemli bir denetmen görevlendirilir. Koordinasyondan sorumlu denetmen görevleri ile ilgili faaliyetleri aşağıdaki esaslar çerçevesinde düzenlemek, yönetmek ve yürütmekle görevlidir:</p> <p>a) Denetmenlerin ihtiyaçları ile gözlem ve önerilerini, geçmiş dönemlerdeki çalışmalarını göz önüne alarak çalışma programlarını hazırlamak ve defterdarın onayına sunmak, b) Defterdar tarafından onaylanan çalışma programlarına uygun olarak denetim, inceleme ve diğer çalışmaların yürütülmesini sağlamak, c) Denetmenlerden gelen yazı, rapor ve fezlekelerin ilgili yerlere gönderilmesini sağlamak ve izlemek, d) Denetmenlerin ödenekleri ile ilgili tahakkuk memurluğu görevini yürütmek, e) Denetmenlerin görev ve çalışmalarına ilişkin olarak ortaya çıkabilecek sorunları ve çözüme yönelik önerileri defterdara sunmak, f) Her yılın Ocak ayı içinde önceki yılın çalışma sonuçlarını ve buna ilişkin istatistiki bilgileri derlemek ve rapor halinde defterdara sunmak, g) Defterdarlıkça verilecek diğer işlerin görev dağılımını yapmak ve sonucunu izlemek.</p> <p>Denetmenlerin Ekip Çalışmaları</p> <p>Madde 36- Denetmenler gerekli görülen hallerde ekipler halinde çalıştırılabilirler. Bu durumda en kıdemli denetmen ekip başkanı olarak görev yapar. Ekip başkanı ekibin çalışma düzenini sağlamakla sorumludur.</p> <p>Ekiplerin çalışma usul ve esasları yıllık çalışma programlarında belirlenir.</p>	<p>Madde 35 – (1) Defterdarlık Uzman Yardımcıları ve Defterdarlık Uzmanları Defterdar emrinde veya Defterdarlık birimlerinde görevlendirilir.</p> <p>(2) Defterdar emrinde denetim ve inceleme yapmakla görevlendirilecekler giriş, temel mesleki eğitim ve yeterlik sınavı notları ile çalışmaları ve hizmet gerekleri dikkate alınmak suretiyle Bakanlıkça belirlenir. Defterdar, bunlardan birini koordinatör olarak belirler. Bunlar bu görevleri yürüttükleri sürece başka işlerle görevlendirilemez.</p> <p>(3) Defterdar emrinde denetim ve inceleme yapmakla görevlendirilenlerin Defterdarlık birimlerinde, Defterdarlık birimlerinde görev yapanların ise Defterdar emrinde görevlendirilmeleri, çalışmaları ve hizmetin gereği dikkate alınarak Bakanlıkça belirlenir.</p> <p>(4) Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olup, bunların atama işlemleri 22/9/2000 tarihli ve 24178 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Maliye Bakanlığı Personelinin Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde Bakanlıkça yerine getirilir.</p> <p>(5) Defterdarlık birimlerinde görevlendirilen Defterdarlık Uzman Yardımcıları ve Defterdarlık Uzmanlarının atandıkları ilde beş yıl çalışmaları zorunludur. Bunlardan, giriş sınavından sonra özür halleri ortaya çıkanlar beş yıllık süreyi tamamlamadan durumlarına uygun yerlere atanabilir. Özür halleriyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı Personelinin Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik hükümleri uygulanır. Beş yıllık süreyi tamamlayanların iller arası naklen atamaları kadro, ihtiyaç durumu ve hizmetin gereği dikkate alınarak Bakanlıkça yapılır.</p> <p>(6) Defterdarlık birimlerinde görevlendirilen Defterdarlık Uzmanlarından sonradan Defterdarın emrine verilerek denetim ve incelemeyle görevlendirilecek olanlara MAYEM tarafından iki ay süreli denetim, inceleme ve soruşturma eğitimi verilir.</p>

Tablo-7:KHK Öncesi ve Sonrası Muhasebe Denetmenlerinin Karşılaştırması-2

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Denetmenleri Görev Ve Çalışma Yönetmeliği	Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği
<p>Resmi Mühür ve Kimlik Belgesi</p> <p>Madde 46- Denetmenlere müteselsil sıra numarası taşıyan resmi mühür ile şekli ve muhteviyatı Genel Müdürlükçe belirlenen kimlik belgesi verilir. Kimlik belgeleri Genel Müdür tarafından imzalanır. Resmi mühür ve kimlik belgeleri denetmenlere zimmetle teslim edilir. Görevlerinden her ne suretle olursa olsun ayrılan denetmenler, mühür ve belgelerini Genel Müdürlüğe iade etmek zorundadırlar.</p> <p>Aylıksız izin alan denetmenlerin mühür ve kimlik belgeleri defterdarlıkta muhafaza edilir ve aylıksız izin sonunda geri verilir.</p> <p>Diğer sebeplerle görevlerinden ayrılan denetmenlerin kimlikleri defterdarlıklarca, iptal edilmek üzere derhal Genel Müdürlüğe gönderilir.</p>	<p>Resmi mühür</p> <p>Madde 39 – (1) Denetim ve inceleme işleri ile görevlendirilenlere, bu görevlerinde buldukları sürece resmi mühür verilir.</p> <p>(2) Denetim ve inceleme görevleri sona erenler, mühürlerini Defterdarlığa iade etmek zorundadır.</p> <p>(3) Denetim ve inceleme görevlerinden aylıksız izinli sayılmak suretiyle ayrılanların mühürleri Defterdarlıkta muhafaza edilir ve aylıksız izin sonunda kendilerine zimmetle iade edilir.</p>
<p>Turne Süresi ve Zamanı</p> <p>Madde 39- Turne programlarının süresi ve zamanı altı aydan fazla olmamak üzere, ilin iklim şartları ve iş durumu göz önüne alınarak, defterdarın onayı ile belirlenir.</p> <p>Denetmenler, turne programlarını uygularken, çeşitli nedenlerle programlarına ara vermek zorunda kalırlarsa, programları bu süre kadar uzatılabilir.</p>	<p>Yıllık çalışma programı ve turne esası</p> <p>Madde 37 – (1) Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanlarının yıllık çalışma programları Defterdarın onayı ile yürürlüğe girer.</p> <p>(2) Defterdarlık Uzmanlarının memuriyet mahalli dışındaki çalışmaları turne esasına göre yapılır.</p> <p>(3) Turne programları, Defterdarlık Uzmanlarının farklı ilçelerde görev yapmalarını sağlayacak biçimde düzenlenir.</p> <p>(4) Turne süreleri, Defterdarlık Uzmanlarının kademelerine göre iki ila dört ay arasında belirlenir.</p>

Tablo-7’de resmi mühür verilmesi ve turne konusunda yapılan karşılaştırmada KHK öncesi Muhasebat Genel Müdürlüğünce Muhasebe Denetmenlerine resmi mühür ve kimlik belgesi verilirken KHK sonrası da Denetim ve inceleme işleri ile görevlendirilenlere resmi mühür verileceği düzenlenmiştir. KHK öncesinde turneler 6 ay ile sınırlandırılmışken, KHK sonrasında turneler 2-4 aylık süre ile sınırlandırmıştır. Ancak turne programlarının zamanı ve sürelerinin Defterdar onayı ile belirlendiği dikkate alındığında, bu konuda gerek KHK öncesi gerekse de KHK sonrası gerçek anlamda bir değişim olmadığı tespit edilmektedir.

2.3. Personel Sayısı Bakımından

Yürürlükteki mevzuata göre Muhasebe Denetmenliği unvanını elde ederek bu mesleğe devam edenlerin Defterdarlık Uzmanlığına atanmaları sonrasında meslekten kaçışı hızlandırdığı aşağıdaki Tablo-8'de açıkça görülmektedir.

Tablo-8: 5018 Sayılı Kanun Yürürlüğe Girdikten Sonra ve KHK Öncesi-Sonrası Atanan ve Meslekten Ayrılan Muhasebe Denetmenlerinin Sayısı

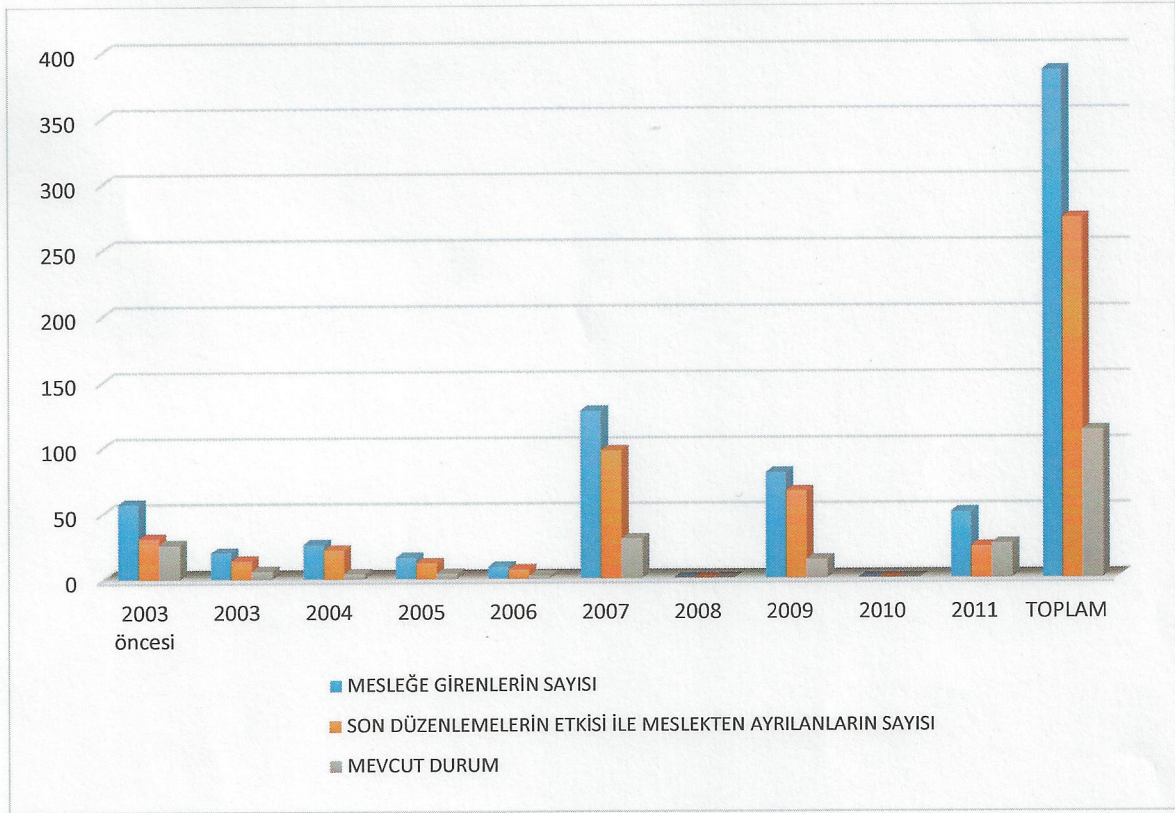
MESLEĞE GİRİŞ YILI	MESLEĞE GİRENLERİN SAYISI	SON DÜZENLEMELERİN ETKİSİ İLE MESLEKTEN AYRILANLARIN SAYISI	MEVCUT DURUM	MESLEKTE AYRILANLARIN ORANI
2003 öncesi	57	31	26	%54
2003	20	14	6	%70
2004	26	22	4	%85
2005	16	12	4	%75
2006	9	7	2	%78
2007	127	97	30	%76
2008*	-	-	-	-
2009	80	66	14	%83
2010*	-	-	-	-
2011	50	24	26	%48
TOPLAM	385	273	112	%71

Tabloya ilişkin açıklamalar
1) * : Alım olmayan yıllar
2) Hâlihazırda mevcut olan 112 kişinin 88 kişi asil olup, 26 kişisi yardımcı statüsündedir.
3)Mevcut sayıdan 3 kişinin meslekten ayrılmak için muvafakat işlemleri tamamlanmış, 2 kişinin ise muvafakat işlemleri devam etmektedir.
4)Diğerleri ise iç denetçiliğe, belediye müfettişliğine, merkez uzmanlıklarına veya diğer farklı kurumlara geçebilmek için çalışmalarını sürdürmektedir.

Kaynak: Muhasebe Denetmenleri Derneği

Tablo-8, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmesi ve KHK sürecinden sonra 10 yıllık periyotta mesleğe giren denetmenlerin yaklaşık %71'inin meslekten ayrılarak farklı kurumlara geçtiğini göstermektedir. Ayrıca meslekten ayrılma oranının bazı yıllarda %80 seviyesini aştığı görülmektedir.

Grafik-1: Son Beş Yılda Atanan-Görevden Ayrılan Muhasebe Denetmenlerin Sayısı



Grafik-1, Tablo-8 ile birlikte değerlendirildiğinde denetmen iken uzmanlığa atanma sonucunda yaşanan statü kaybı ile mali haklarda bir yükselmeme olmamasının diğer kariyer mesleklere göre yaşanan görece gelir kaybının mesleğin yetişmiş insan kaynağının yitirilmesine yol açtığı tespitine ulaşılmaktadır. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Geçici 5. maddesinin birinci fıkrasının e bendi ile 31.12.2005 tarihi itibarıyla; Muhasebe, Millî Emlak ve Vergi Denetmenleri ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanların, özel bütçeli idareler ile mahallî idarelerde; Belediye Müfettişi ve Hesap İşleri Murakıbbı olanlar ile bu görevlerde daha önce en az beş yıl bulunanların, mahallî idarelerde İç Denetçi olarak 31.12.2007 tarihine kadar atanabilme imkânının getirilmesinin de meslekte kan kaybına yol açtığı ve KHK düzenlemelerinin de bu durumu hızlandırdığı görülmektedir.

3. DEFTERDARLIK UZMANLARIYLA İLGİLİ YAŞANAN GELİŞMELER

KHK düzenlemelerinden sonra Anayasa Mahkemesine açılan iptal davası, TBMM Dilekçe Komisyonuna yapılan başvurular, Danıştay'da açılan dava ile basında çıkan haber ve yazılar Muhasebe Denetmenlerini etkileyen başlıca gelişmeler arasında yer almıştır. Bu gelişmelerin kısaca açıklanması meslek mensuplarının 2014 yılı itibariyle kat ettiği yolu göstermesi açısından önem taşımaktadır.

3.1. Anayasa Mahkemesine Açılan İptal Davası

KHK düzenlemelerinden sonra Ana Muhalefet partisinden 118 milletvekili tarafından Maliye Bakanlığının denetim birimlerinde yapılan düzenlemelerin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. Maliye Bakanlığının farklı hukuki statülerde bulunan ve farklı kadro görev unvanıyla görev yapan personelini merkezde Maliye Uzmanı, taşrada ise Defterdarlık Uzmanı unvanı altında toplamayı amaçlayan söz konusu düzenlemelerin Anayasaya aykırılığı sebebiyle açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi:

- Kanun koyucunun, kamu yararı ve hizmetin gereklerini dikkate alarak kamu görevlilerinin statüsünde, bunların unvanlarında, görev ve yetkilerinde değişiklikler yapabileceğini,
- KHK'nin genel gerekçesindeki gibi Maliye Bakanlığı kadrolarında istihdam edilmekte olan kontrolör, denetmen ve uzmanların merkez ve taşra teşkilatları itibarıyla aynı çatı altında toplanarak kontrolörler ve denetmenler eliyle yürütülmekte olan denetim hizmetinin, diğer görevlerinin yanında uzmanlarca yerine getirilmesi suretiyle daha etkin bir uzmanlaşma modelinin oluşturulması amacıyla Maliye Bakanlığının teşkilat yapısının değiştirilebileceğini,
- Bununla bağlantılı olarak yeni bazı unvanların oluşturulduğu ve eski bazı unvanların ise kaldırılmasının kamu yararına yönelik olmadığını söyleyemeyeceğini,
- Teşkilatın yenilenen bu yapısı ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği Anayasallık denetiminin kapsamı dışında olduğunu,
- Diğer yandan, denetim elemanı olarak görev yapan bir kamu görevlisinin (kontrolör, denetmen) bütün meslek hayatı boyunca aynı konumunu sürdürmesini gerektiren bir anayasal zorunluluk bulunmadığını,
- Bu nedenlerle de Muhasebat Kontrolörü ile Milli Emlak Kontrolörü unvanlarının Maliye Uzmanı ve Muhasebe Denetmeni ile Milli Emlak Denetmeni unvanlarının Defterdarlık Uzmanı olarak değiştirilmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmadığını,
- Söz konusu düzenleme ile anılan kadroların kaldırılması sonucu ortaya çıkan hukuki ve fiili zorunluluklar nedeniyle denetmenlerin defterdarlık uzmanlığı kadrolarına aktarıldığı,

- Yapılan düzenlemelerle kişilerin bulunduğu statülerden doğan, tahakkuk etmiş ve kendileri yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklara ilişkin bir düzenleme öngörülmediğinden kazanılmış hakları ihlal eden bir müdahale söz konusu olmadığını,
 - Ayrıca bu kişilerin yeni atandıkları kadrodaki mali haklarında herhangi bir değişiklik olmadığı ve denetmenlerin önceki maaş ve diğer özlük hakları aynen korunduğunu,
- belirtmiş ve kararda belirtilen sebeplerle Anayasaya aykırılık olmadığına karar vererek iptal istemini reddetmiştir.³

3.2. TBMM Dilekçe Komisyonuna Yapılan Başvurular

Anayasa Mahkemesinin verdiği karar sonrasında Muhasebe Denetmenleri ile aynı mağduriyeti yaşayan Milli Emlak Denetmenleriyle birlikte meslekte yaşanan olumsuz gidişatı engellemek amacıyla, TBMM Dilekçe Komisyonuna başvurmuşlardır. TBMM Dilekçe Komisyonu yapılan başvuruları birleştirerek, 04.07.2013 tarihinde ve 15 sayılı Karar ile bu başvuruları sonuçlandırmıştır. Karara göre konuyla ilgili komisyonca yapılan değerlendirmeler aşağıdaki gibidir:⁴

“• Milli Emlak ve Muhasebe Denetmenlerinin; özlük hakları, görev, yetki, sorumluluk ve statü bakımından büyük oranda eşit konumda olduğu Vergi Denetmenleri, 646 sayılı KHK ile Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri birleştirilerek “Vergi Müfettişi” unvanı altında farklı bir statüye kavuşturulmuşlardır. Bu düzenlemeden sonra Vergi denetmenleri, özlük hakları, görev, yetki, sorumluluk ve statü bakımından, emsalleri olan Milli Emlak ve Muhasebe Denetmenlerinden çok daha ileri bir noktaya taşınırken, Milli Emlak ve Muhasebe Denetmenlerinin söz konusu haklarında herhangi bir iyileştirilme yapılmamıştır.

• Milli Emlak Denetmenleri ile benzer iş ve görev yapan Milli Emlak Kontrolörleri, “Maliye Uzmanı” kadrolarına atanarak görev, yetki, sorumluluk ve özlük hakları bakımından daha iyi bir noktaya taşınmıştır. Ancak Vergi Denetmenlerinin, vergi işi ile ilgilenen diğer birimlerle birleştirilerek standardizasyon sağlanması örneğinde olduğu gibi, Milli Emlak Denetmenlerinin de Milli Emlak Kontrolörleri ile birleştirilmeleri veya aynı unvan altında görev yapmalarının sağlanması ya da Milli Emlak Denetmenlerinin de “Maliye Uzmanı” kadrolarına atanmalarının sağlanmasının söz konusu mağduriyetleri bir ölçüde giderebileceği düşünülmektedir.

• Milli Emlak Denetmenlerinin, 659 sayılı KHK ile, yaptıkları iş ve görevleri benzer olmayan, işe alınmaları ve göreve başlama süreçleri birbirinden farklı olan uzmanlarla birleştirilmelerinin ölçülü bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir. Öte yandan, Defterdarlık Uzmanı kadrosuna atanan Milli Emlak Denetmenlerinden, “denetim”le görevlendirilenler için rotasyon uygulaması devam ederken, aynı unvana sahip olan diğer Defterdarlık uzmanları için rotasyonun olmamasının aynı unvan altındaki personel arasında ayrı bir sorun olarak ortaya çıkma durumu

³ 23.11.2013 Tarih ve 28830 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2011/145 Esas ve 2013/70 Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

⁴ 04.07.2013 tarihli ve 15 sayılı TBMM Dilekçe Komisyonu Kararı.

vardır. Aynı unvanı taşıyan Defterdarlık Uzmanlarının bir kısmı denetim yetkisine haiz iken diğerlerinin bu yetkiye sahip olmamasının iş barışını olumsuz etkileyeceği değerlendirilmektedir.

• Milli Emlak Genel Müdürlüğünün yaptığı sınava girip başarılı olduktan sonra, İdarenin takdiri ile Milli Emlak Denetmeni ya da Devlet Malları Uzmanı kadrolarına atanan personelden; Devlet Malları Uzmanları 659 sayılı KHK ile “Maliye Uzmanı” kadrolarına atanmıştır. Bu düzenlemeden sonra Devlet Malları Uzmanları ile Milli Emlak Denetmenleri arasında özlük hakları bakımından, Milli Emlak Denetmenlerinin aleyhinde önemli bir fark olduğu görülmektedir.”

Dilekçe Komisyonunun bu süreçte yaptığı çalışmalar, tespitler ve elde ettiği sonuçlar neticesinde; Başbakanlık ve Maliye Bakanlığında; Raporda ifade edilen mağduriyetlerin giderilmesi doğrultusunda gerekli yasal düzenlemeler için ilgili çalışmaların yapılmasını talep etmiştir.

3.3.Diğer Gelişmeler

Anayasa Mahkemesi kararı ve TBMM Dilekçe Komisyonunun kararı sonrasında yaşanan gelişmelerden biri de Sakine BARIŞ'ın Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği'ne karşı Danıştay'da açmış olduğu davadır. Açılan davada Danıştay 5.Dairesi 06.11.2013 tarihinde kısmi olarak yürütmenin durdurulması kararı vermiştir. Karara göre 178 sayılı KHK'nın 43. maddesinin ikinci fıkrası, “Defterdarlık Uzmanı/Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı işletmelerdeki saymanlıklar ve defterdarlık birimlerinde yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir.” hükmünü içerdiği; ancak 178 sayılı KHK'nın teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinin Maliye Uzmanlarına verdiği halde Defterdarlık Uzmanlarına yalnızca denetim ve inceleme yetkilerinin verildiği ve bu sebepten kanunun tanıdığı yetkiyi aşarak KHK ile sadece denetim ve inceleme yetkisi tanınan Defterdar Uzmanlarına, soruşturma yetkisinin de verilmesinin hukuka aykırı görüldüğü ifade edilmektedir. Bu nedenle, Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği'nin 43. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "ve soruşturma" ibaresi, 43. maddesinin 1. fıkrasının (d) ve (1) bentleri, 33, maddesinin 2. fıkrasının b-1 alt bendi ve (c) bendi yönünden, düzenlemelerin yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.

Gelişmelerden bir diğeri de Kamu Denetçiliği Kuruma yapılan başvurudur. Yapılan başvuru sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu kararda, yeni unvanları doğrultusunda verilen yetkilerin yaptıkları işin önemi göz önüne alındığında, buldukları konum itibarıyla iş barışının bozulduğunu; fakat problemlerinin çözümü noktasında yetkililerce hiçbir işlem yapılmadığı tespitini yapmış ve başvuruyu ilişkin idari başvuru yolunun tüketilmemesi nedeniyle başvuruyu ekleriyle birlikte Maliye Bakanlığı (Personel Genel Müdürlüğü)'na göndermiştir.

Yukarıda incelenen özellikler birlikte değerlendirildiğinde, KHK öncesi ve sonrası Muhasebe Denetmenlerinin Maliye Bakanlığındaki diğer kariyer meslek mensuplarıyla karşılaştırmalı durumunun özeti aşağıdaki gibidir.

Tablo-9: Muhasebe Denetmenlerinin 2011 KHK Öncesi-Sonrası Maliye Bakanlığındaki Diğer Kariyer Mesleklerle Karşılaştırmalı Durumu

Kriter	2011 KHK ÖNCESİ DURUM			2011 KHK SONRASI			
	Merkez Uzmanlıkları	Vergi/Muhasebe/Millî Emlak Denetmeni	Taşra Uzmanlıkları	Merkez Uzmanlıkları	Vergi Denetmeni	Taşra Uzmanlıkları Muhasebe/ Millî Emlak Denetmeni	Taşra Uzmanlıkları
Mesleki Statü	Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı uzmanlık kadroları	Maliye Bakanlığı taşra teşkilatı denetim elemanı kadroları	Maliye Bakanlığı taşra teşkilatı uzmanlık kadroları	Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı 'Maliye Uzmanı' kadrosu	Bakana bağlı 'Vergi Müfettişi' kadrosu	Taşra teşkilatı 'Defterdarlık Uzmanı' kadrosu	Taşra teşkilatı 'Defterdarlık Uzmanı' ve 'Gelir Uzmanı' kadrosu
Mesleğe Alınma	Mesleğe özel yarışma sınavı ile sadece kurum içinde çalışanlara açık sınav	Mesleğe özel yarışma sınavı	Mesleğe özel yarışma sınavı ile sadece kurum içinde çalışanlara açık sınav	Mesleğe özel yarışma sınavı	Mesleğe özel yarışma sınavı	Mesleğe özel yarışma sınavı	Mesleğe özel yarışma sınavı
Bağlı çalışılan amir ve disiplin amiri	Daire Başkanı veya şube müdürü	Defterdar	Müdür veya Müdür Yardımcısı	Daire Başkanı veya şube müdürü	Vergi Denetim Kurulu Başkanı	Defterdar	Müdür veya Müdür Yardımcısı

2011 KHK ÖNCESESİ DURUMU

2011 KHK SONRASI

Kriter	Merkez Uzmanlıkları	Vergi/Muhasebe/Milli Emlak Denetmeni	Taşra Uzmanlıkları	Merkez Uzmanlıkları	Vergi Denetmeni	Taşra Uzmanlıkları	
						Muhasebe/ Milli Emlak Denetmeni	
<i>Yetiştirme dönemi ve yeterli sınavı</i>	3 yıllık yetiştirme döneminden sonra yeterli sınavında başarılı olanlar ve mesleğin gerektirdiği özellikleri taşıyanlar merkez uzmanlığı kadrolarına atanırlar.	3 yıllık yetiştirme döneminden sonra yeterli sınavında başarılı olanlar ve mesleğin gerektirdiği özellikleri taşıyanlar denetmenlik kadrolarına atanırlar.	3 yıllık yetiştirme döneminden sonra yeterli sınavında başarılı olanlar ve mesleğin gerektirdiği özellikleri taşıyanlar taşra uzmanlığı kadrolarına atanırlar.	Yeni alınacaklarda, en az 3 yıl fiilen çalışmak, hazırlayacakları uzmanlık tezinin kabul edilmesi, yeterli sınavında başarılı olmak ve (C) düzeyinde yabancı dil bilgisi	3 yıllık yetiştirme döneminden sonra yeterli sınavında başarılı olanlar ve mesleğin gerektirdiği özellikleri taşıyanlar vergi müfettişi kadrolarına atanırlar.	3 yıllık yetiştirme döneminden sonra yeterli sınavında başarılı olanlar ve mesleğin gerektirdiği özellikleri taşıyanlar Defterdarlık Uzmanı kadrolarına atanırlar	3 yıllık yetiştirme döneminden sonra yeterli sınavında başarılı olanlar ve mesleğin gerektirdiği özellikleri taşıyanlar Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı kadrolarına atanırlar.
<i>Özel Hizmet Tazminatı</i>	% 120	% 130	% 120	% 130	% 210	% 130	% 120
<i>Ek Göstergeler (1. Derece)</i>	2200	2200	2200	3600	3600	2200	2200
<i>Makam Tazminatı</i>	0	0	0	2000	2000	0	0

4.GENEL DEĞERLENDİRME

Raporda yapılan incelemeler sonucunda;

- ❖ 2011 yılında çıkarılan KHK ile Maliye Bakanlığının merkez denetim elemanları arasında sayılan ve bağlı oldukları genel müdür adına teftiş, denetim ve soruşturma yapmakla yetkili olan Muhasebat Kontrolörleri ile Milli Emlak Kontrolörleri, idari hiyerarşi içinde şube müdürüne bağlı olarak araştırma, inceleme ve analiz gibi yönetsel görevleri yapan merkez teşkilatı uzmanları ile “Maliye Uzmanı”; taşra denetim elemanı olan ve Maliye Bakanlığının taşradaki temsilcisi Defterdara bağlı olarak denetim ve soruşturma görevleri bulunan Muhasebe Denetmenleri ile Milli Emlak Denetmenlerinin idari hiyerarşi içinde müdür yardımcısına bağlı olarak araştırma, inceleme ve diğer idari görevleri yapan taşra teşkilatı uzmanları ile “Defterdarlık Uzmanı” unvanı altında birleştirilerek, denetim elemanlarının mesleki unvanlarına son verildiği ve statü kaybına uğradıkları,
- ❖ KHK düzenlemeleri öncesinde Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri ile aynı hukuksal duruma ve özlük haklarına tabi olan Vergi Denetmenlerinin ise Hesap uzmanları, Maliye Müfettişleri ve Gelirler Kontrolörleri ile “Vergi Müfettişliği” unvanı ile aynı çatı altında birleştirilmesinin aynı hukuksal statüde bulunanlara farklı/ayrı bir düzenlemenin yapılması sonucunu doğurduğu ve durumun KHK sonrası denetmenler arasında eşitsiz bir uygulamaya sebep olduğu,
- ❖ KHK düzenlemeleriyle birlikte Muhasebe Denetmeniyken uzmanlığa atanma sonucunda yaşanan statü kaybı ile mali haklarda bir yükselmeme olmaması ve diğer kariyer mesleklere göre yaşanan görece gelir kaybının mesleğin yetişmiş insan kaynağının yitirilmesine yol açtığı,
- ❖ Defterdarlık uzmanlığı içinde denetim ve incelemeyle görevlendirilen uzmanların (eski ismiyle Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) görev, yetki ve sorumluluklarının idari görevleri yerine getiren uzmanlardan ayrı bir şekilde belirlendiği ve bu durumun KHK öncesi var olan görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının değişmemesine rağmen Muhasebe Denetmenlerinin unvanlarında değişme olduğunu,
- ❖ KHK düzenlemeleri ile Muhasebe Denetmenlerinin soruşturma yetkilerine son verildiği halde resmi mühür verilmesi ve turne programı uygulamalarına devam edildiği,
- ❖ KHK sonrasında Defterdar emrinde denetim ve inceleme yapmakla görevlendirilenlerin Defterdarlık Uzmanlarının (eski düzenlemedeki Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) yer değiştirme suretiyle atamaya tabi (rotasyona) kılındığı ve bu durumun Defterdar emrinde veya Defterdarlık birimlerinde görevlendirilen Defterdarlık uzmanları arasında eşitsiz bir uygulamaya neden olduğu,

- ❖ KHK düzenlemeleri sonrasında Millî Eğitim Bakanlığında da Maliye Bakanlığındaki gibi benzer bir durum ortaya çıkmasına rağmen yapılan düzenlemeyle İl Eğitim Denetmenlerinin (ilköğretim müfettişleri) Maarif Müfettişi kadrosuna atandıkları ve KHK ile ortaya çıkan mağduriyetlere son verildiği; ancak aynı durumda bulunan Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri) için Maliye Bakanlığınca herhangi bir düzenleme yapılmadığı,

iş bu raporla tespit edilmiştir.

5.ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin iptal davasının reddine rağmen, TBMM Dilekçe Komisyonunun da bu süreçte yaptığı çalışmalar, tespitler ve elde ettiği sonuçlar neticesinde; Başbakanlık ve Maliye Bakanlığında; tespit edilen mağduriyetlerin giderilebilmesi doğrultusunda gerekli yasal düzenlemelerle ilgili çalışmaların yapılmasının talep ettiği de göz önünde bulundurulduğunda, Defterdarlık emrinde görev yapan defterdarlık uzmanlarının (eski adlarıyla Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) meslek alanlarına ilişkin düzenlemelerin yapılması gereklidir. Bu doğrultuda söz konusu kariyer meslek grubunda çalışanlar arasında çalışma barışının sağlanması ve Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanlarının (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) maruz kaldıkları olumsuz koşulların giderilmesiyle ilgili çözüm önerileri aşağıda yer almaktadır:

- ✓ Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanlarının (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) 14.03.2014 tarih ve 28941 Sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 6528 sayılı Kanunla İl Eğitim Denetmenlerinin (ilköğretim müfettişleri) Maarif Müfettişi kadrosuna atanması örneğinde olduğu gibi Maliye Uzmanlığı/Vergi Müfettişliği kadrolarına atanmaları sağlanarak söz konusu mağduriyetler giderilebilecektir. Ancak böyle bir düzenleme yapılması halinde taşrada denetim fonksiyonunun nasıl gerçekleştirileceği konularında Maliye Bakanlığı tarafından ayrı bir çalışma yapılması gerekecektir.
- ✓ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Geçici 16. maddesinde yeniden düzenleme yapılması ve Geçici 5. maddesinin uzatılmak suretiyle Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları(Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri) ilgili idarelerde iç denetçi olarak değerlendirilebilir. Böylece mesleğe girenlerin elde etmeyi sağladıkları denetim elemanı olma vasıfları korunacak ve özlük haklarında talep edilen iyileşme gerçekleşecektir.

- ✓ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte denetimde iç ve dış denetim sistemi getirilmiştir. Bu Kanun Muhasebe Denetmenlerinin görev alanını oldukça daraltmıştır. Ancak 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde görev alanlarına sahip olan Muhasebe Denetmenlerinin mevzuat hükümlerinde yeni Kanuna paralel olarak değişiklik yapılmamıştır. Bu durum dikkate alındığında 5018 sayılı Kanundaki Maliye Bakanlığına verilen görevler çerçevesinde Muhasebe Denetmenlerine yeni görevler verilerek yetişmiş insan kaynaklarından yararlanılabilir. Bu amaçla Muhasebe Denetmenleri Derneğinin bu Raporun ekinde yer alan “Muhasebe Denetmenlerinin Adaptasyonu, Farklılaşma ve Dönüşüm Projesi” ve “Kamu Hesaplarında Veri Kalitesinin Artırılması Projesi” Maliye Bakanlığı tarafından göz önünde bulundurulabilir.
- ✓ Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanlarının (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenlerinin) “Defterdarlık Müfettişi/Denetmeni”, “Kamu Hesapları Müfettişi/Denetmeni” gibi farklı bir ad altında yeni bir kadro açılarak bu kadroya atanmalarının sağlanması ve özlük hakları olarak maliye uzmanları veya vergi müfettişlerine tanınan hakların verilmesiyle mesleğin içine düştüğü olumsuzluklar sona erdirilebilir. Bu durumda yapılan düzenlemeye paralel olarak -Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’nda olduğu gibi-doğrudan Maliye Bakanlığı merkez teşkilatına bağlı bir bölgesel örgütlenme modeline geçilebilir. Bu model, her ile denetmen atanması yerine Bakanlığın belirleyeceği bölge merkezlerine atama yapılacak ve diğer illerdeki gereksiz yapılanmaların azaltılmasını sağlayacaktır. Bu şekilde yapılacak bir düzenleme, idarenin etkinlik ve verimliliğinin gerçekleşmesine de katkıda bulunacaktır.

Yukarıda söz edilen çözüm yollarından hangilerinin uygulanacağı Maliye Bakanlığının takdiri dâhilinde olup Defterdar emrine verilen Defterdarlık Uzmanları (Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenleri) için bir çalışma yapılması halinde, bu çalışmanın Devlet Personel Başkanlığı, Muhasebe Denetmenleri Derneği ve Milli Emlak Denetmenleri Derneğinin görüşleri de göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi hususunun yerinde olacağı iş bu raporla tespit edilmiştir.

EK-1: MUHASEBE DENETMENLERİ DERNEĞİ TARAFINDAN HAZIRLANAN MUHASEBE DENETMENLERİNİN ADAPTASYON, FARKLILAŞMA VE DÖNÜŞÜM PROJESİ

Projeyi Hazırlayanlar :

- 1) Dursun ÖZTÜRK – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni) (Bilim Uzmanı)
- 2) Ziya KAPUSUZ – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)
- 3) Atilla YÜKSEL – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)
- 4) Hakan ERTÜRK – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)
- 5) Gülşen PERENDE – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)

Projenin Amacı :

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin **muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak** hazırlanan (5018 s.K. md. 52) mali istatistikler makroekonomik politikaların oluşturulmasında görev alan kamu kurumlarının (DPT, Hazine, TÜİK, BÜMKO) düşünce ve davranış yapılarını da etkilemektedir.

Muhasebe; varlıklarda ve kaynaklarda değişme yaratan tamamen veya kısmen mali nitelikteki ve para ile ifade edilebilen işlemlere ait bilgilerin ilgili kaynaklardan toplanması, **doğruluklarının saptanması, kaydedilmesi, sınıflandırılması, elde edilen sonuçların rapor halinde ilgili kişilere sunulması** ve bu bilgilerin analiz edilip yorumlanmasıdır.

Doğruluğu saptanmayan etki gücü yüksek mali verilerin gerçekçi makro ekonomik hedeflere hizmet etmesi beklenemez.

Mali verilerin doğruluğunun saptanması noktasında Defterdarlık Uzmanlarının (Muhasebe Denetmenlerinin) **Kamu Hesapları Müfettişi, Kamu Kaynakları Uzmanı veya Kamu Kaynakları Müfettişi** unvanı altında devreye sokulması mali istatistiklere duyulan güveni artıracak gibi sağlıklı makroekonomik politikaların üretilmesine de katkı sağlayacaktır.

Yönetim modellerindeki çağdaş gelişmeler dikkate alındığında bu denetimin, klasik denetim anlayışının ötesinde kalmak kaydıyla sadece ve yalnızca Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve iç denetim birimlerine katma değer yaratacak yapıda örgütlenmesi gerekir. Bu anlayış üretim birimlerinin (Maliye Bakanlığı) tedarikçilerin üretim süreçleri hakkında tam ve donanımlı bilgi sahibi olmasının ötesine geçen bir yaklaşım tarzı değildir. Zira kaliteli ürünler tedarikçilerin üretim kalitesiyle yakından ilgilidir.

Sağlıklı mali veri tedarikini sağlamak maksadıyla mali sistemin özüne dokunmaksızın Maliye Bakanlığının sistem içindeki tedarikçi kurumlara beklenti ve standartlarını ulaştırabilmesi için birkaç düzenlemenin yapılması yeterli olacaktır.

Projenin Bileşenleri :

Öncelikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 75. maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.

MADDE 75

Genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe kayıtları gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması yönleriyle Maliye Bakanlığı denetim elemanları tarafından incelenir. Düzenlenen raporlar Maliye Bakanlığına gönderilir.

Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir.

Yapılan bu değişikliğe bağlı olarak Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı KHK'nin 43. maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenerek, Muhasebe Denetmenlerinin (Denetim Yetkili Defterdarlık Uzmanlarının) “**Kamu Hesapları Müfettişi**”, “**Kamu Kaynakları Uzmanı**” veya “**Kamu Kaynakları Müfettişi**” unvanı altında doğrudan **Maliye Bakanlığına bağlı olarak** ve Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde yetki çevresi esasına göre yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 43. Maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Bakanlık merkez teşkilatında Kamu Hesapları Müfettişi ve Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcıları çalıştırılabilir. Kamu Hesapları Müfettişleri ve Yardımcıları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 75 inci maddesinde Maliye Bakanlığına verilen görevlerin yanı sıra görev yaptıkları başkanlık ve genel müdürlüklerin görev alanına giren mali konularda resmi bilirkişilik ve raportörlük yapmak üzere yetkili makamlarca görevlendirilebilir ve bunlara Bakanlığın görev alanına giren konularda ilgili kuruluşlar nezdinde teftiş, denetim, inceleme, soruşturma, araştırmave analiz işleri yaptırılabilir.Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcılığına atanabilmek için 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlara ek olarak en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ile Bakanlığın

görev alanına giren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve yapılacak özel yarışma sınavında başarılı olmak gerekir. Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcılığı yarışma sınavı, yazılı ve sözlü aşamalardan oluşur. Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcılığına atananlar, en az üç yıl fiilen çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını kazanırlar. Sınavda başarılı olamayanlar veya geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. İkinci sınavda başarı gösteremeyen veya sınav hakkını kullanmayarak Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcısı unvanını kaybedenler, durumlarına uygun memur unvanlı kadrolara atanırlar. Kamu Hesapları Müfettişleri ile bunların yardımcılarının memuriyet mahalleri dışına yapılacak görevlendirmelerde, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33 üncü maddesinin (b) fıkrası hükmü uygulanır. Kamu Hesapları Müfettişleri ile bunların yardımcılarının mesleğe alınmaları, yarışma ve yeterlik sınavları, komisyonların oluşumu, yetiştirilmeleri, atanmaları, eğitimleri, çalışma ve görevlendirilmelerine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar yönetmelikle düzenlenir. Kamu Hesapları Müfettişi ve Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcıları Bakanlıkça belirlenecek hizmet bölgelerinde yer değiştirme suretiyle atamaya tabi olup, bunların yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye aşağıdaki madde eklenmiştir.

“Geçici Madde 15- Bu Kanunun yayımlandığı tarih itibariyle Defterdarlık Uzmanlığı ve yardımcıları kadrolarında bulunanlardan kendilerine Bakanlıkça defterdar emrinde denetim ve inceleme yetkisi verilenler herhangi bir işleme gerek kalmaksızın bu kanunun yayımlandığı tarih esas alınarak Kamu Hesapları Müfettişi ve Kamu Hesapları Müfettiş Yardımcılığı kadrolarına atanmış sayılırlar.

Ayrıca Kamu Hesapları Müfettişlerine Vergi Müfettişlerinde olduğu üzere 3600 ek gösterge, makam ve görev tazminatı verilmesi başlangıçta eşit olan bu iki meslek grubu arasında sonradan oluşan ücret dengesizliğini giderecektir. Bu şekilde meslek mensuplarındaki adaletsizlik duygusu da giderilmiş olacağından moral, motivasyon ve üretkenlikleri artırılmış olacaktır.

Projenin Uygulanması ve Temel Çıktıları :

İşbölümü prensipleri doğrultusunda örgütlenen kamu kurum ve kuruluşları çoğu zaman birbirlerinin uzmanlık alanlarına ve hizmetlerine ihtiyaç duyarlar. Özellikle mali konularda bu ihtiyacı tatmin edebilecek yetişmiş insan gücüne ve uzman kadroya sahip yegâne kamu kurumu Maliye Bakanlığıdır. Ancak Maliye Bakanlığının muhasebe hizmetleri dışında kalan uzmanlık konularında diğer kamu kurumlarına nasıl hizmet vereceği hukuksal düzenlemeye bağlanmamıştır.

Sağlıklı kamu hizmetlerinin üretimi açısından Maliye Bakanlığı personelinin uzmanlık alanına ihtiyaç duyan kurumlar ve ihtiyacın gerekçeleri aşağıda özetle sıralanmıştır.

a) Harcamacı Birimler: Mali hizmetler ve iç denetim birimlerinin merkezi örgüt yapıları sebebiyle taşrada harcama yapan gerçekleştirme ve harcama yetkilileri mütereddit kaldıkları konuların çözümüne katkı sağlayacak süreçlere sahip değildir. Memur psikolojisi mütereddit kaldığı konuları üst amirlerine iletmek istemez. Bu iletişimin kendi bilgisizliği veya tecrübesizliği algısına yol açabileceğini düşünür.

Rehberlik ve danışma hizmetinden mahrum kalan mütereddit memur, gözü kapalı ödeme veya ödemededen imtina gibi iki seçenektan birini tercih etmek durumunda kalır.

Gözü kapalı tercihle sonuçlanan ödeme eğilimleri kamu zararının doğmasına, özünde meşru olan bir ödemededen imtina edilmesi ise devletle davalı veya devletine küskün özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri kitesinin büyümesine neden olur.

Kamu zararları çoğu zaman idari ve adli cezai müeyyideleri de beraberinde getirmektedir. Kanunları bilmemek mazeret sayılmaz prensibine bağlı olarak uygulanan cezalar, cezaya muhatap memurla birlikte eş ve çocuklar başta olmak üzere ilgili memurun yakın çevresinde devlete küskünlük sendromu oluşturabilmektedir.

b) Yüksek Öğretim Kurumu: Yükseköğretim Kanununun 8. maddesi uyarınca teşekkül ettirilen denetleme kurulu, Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliğinin 3/d ve 4. maddeleri uyarınca müstakil denetleme yetkisi olmayan ve denetleme kuruluna yardımcı olacak personele duyulan hizmet açığını vurgulamaktadır. Nitekim meslektaşlarımızdan bazıları geçici görevle bu kurulda çalışmaktadır. Meslektaşlarımızca yapılan katkının daha sistematik hale getirilmesi hukuk devletinin düzenlilik ilkelerine katkı sağlayacaktır.

c) Sayıştay: 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 6 ve 47. maddeleri dış denetim faaliyetlerinin selametle yürütülmesi amacıyla uzman görevlendirilmesini öngörmektedir. Mali konularda yetişmiş insan gücü konumunda bulunan meslektaşlarımız bu ihtiyacı giderebilecek potansiyele sahiptir.

d) Mahkemeler: Adalet Bakanlığınca hazırlatılan Avrupa Yargılamasında Bilirkişilik Müessesesi Çalıştay Raporu⁵ oldukça önemli noktalara temas etmektedir. Bu raporda ülkemiz gerçekleri; özensiz bilirkişi seçimi, bilirkişilerde etik kural noksanlığı, bilirkişilikte kurumsallaşmanın olmayışı, bilirkişi raporlarının arşivlenmemesi, donanımlı bilirkişi bulma zorluğu şeklinde sıralanmakta ve AB'ye uyumlu çözüm üretimi arzusu dile getirilmektedir. Adalet, toplumlary ayakta tutabilmenin en önemli seçenekleri arasında yer alır. Sosyal sorumluluk ilkesi kamu kurum ve kuruluşları açısından özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine nispetle daha önemli bir ağırlığa sahiptir. Meslektaşlarımızın mali konuları ilgilendiren davalarda bilirkişi vasfıyla ve kurumsal bir yapı içerisinde adalete katkı sağlaması oldukça önemli toplumsal faydaların elde edilmesini kolaylaştıracaktır.

e) Kamu Görevlileri Etik Kurumu: Mali konuları ilgilendiren etik davranış ilkelerine yönelik ihbar ve şikâyetleri değerlendirmek durumunda olan bu kurul çalışmalarına katkı sağlayacak uzmanlara ihtiyaç duymaktadır.

⁵<http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/bilirki%C5%9Fi%20rapor%2014.2.2011.pdf>

f) Kamu Denetçiliği: Kamu idarelerinin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Anayasanın 74. maddesiyle ihdas edilen kamu denetçiliği sistemi mali işleyişin araştırılması noktasında uzman bakış açılarına ihtiyaç duyacaktır. Bu alandaki potansiyel boşluğun meslek mensupları tarafından doldurulması mümkündür.

Kaldı ki bu yaklaşım kamu denetçiliği sisteminden umulan faydanın gerçekleşmesine katkı sağlayacaktır. Zira belli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın tüm yönetsel eylem ve işlemlerle ilgili şikâyetleri kabul eden genel amaçlı ombudsmanların yanında, denetim alanına yönetimin belirli bir alanının girdiği veya yalnızca bir şikâyetçi grubun çıkarlarını korumakla görevli özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası ya da uluslar üstü örgütlerin kullandığı bir denetim aracı olan uluslararası veya uluslar üstü düzeyde ombudsmanlar, devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma sağlamak amacıyla kurulan insan hakları ombudsmanı ve özellikle bankacılık ve sigortacılık gibi ticari ve sınai alanlarda tüketicilerin haklarını korumak amacıyla kurulan özel sektör ombudsmanları karşımıza çıkmaktadır.⁶

Bu yönüyle ülkemizde oluşturulan genel ombudsmanlık sisteminin ihtiyaç duyduğu özel uzmanlık alanları kamu denetçiliğine birliktelik yapmak yoluyla meslektaşlarımız tarafından doldurulmuş olacaktır.

g) Özel Hukuk Gerçek ve Tüzel Kişileri: Geçmişten bugüne sürekli olarak vergi uygulamalarının ön planda tutulmuştur. Oysa Maliye Bakanlığı sadece vergi alan değil, ödeme yapan, piyasaya katkı sağlayan ticareti canlandıran, kamu kaynaklarını koruyan ve kollayan bir görevleri de yerine getirmektedir.

Ödemeye ilişkin nizaların giderilmesi noktasında vatandaşlarla harcamacı kurumlar arasında hakem pozisyonu üstlenmesi gerekir. Maliye Bakanlığı bu misyona dayalı olarak vergi bilincinin gelişmesine katkı sağlayabilir. Zikredilen misyonun idari yargı yükünü de geniş ölçüde azaltacağı düşünülmektedir.

Vatandaşla kamu kurumları arasında yaşanacak mali uyuşmazlıklarda Maliye Bakanlığı uzman personeli marifetiyle ve yine Bakanlıkça belirlenecek tutar dâhilindeki (500.-TL – 1000.-TL) “çözüm raporları” ve tutarı aşan durumlarda düzenlenecek “öneri raporları” kamusal işleyişe büyük katkı sağlayacak ve ayrıca Devlet bütçesi yeni bir gelir kalemi kazanmış olacaktır.

⁶www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3328/oik674.pdf

EK-2: MUHASEBE DENETMENLERİ DERNEĞİ TARAFINDAN HAZIRLANAN KAMU HESAPLARINDA VERİ KALİTESİNİN ARTIRILMASI PROJESİ

Projeyi Hazırlayanlar :

- 1) Dursun ÖZTÜRK – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni) (Bilim Uzmanı)
- 2) Ziya KAPUSUZ – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)
- 3) Atilla YÜKSEL –Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)
- 4) Hakan ERTÜRK – Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)
- 5) Gülşen PERENDE –Defterdarlık Uzmanı (Eski Muhasebe Denetmeni)

Projenin Amacı :

Lizbon Anlaşmasının 136. maddesi, AB Bakanlar Konseyinin kamu mali istatistiklerine gösterdiği ciddiyet ve “ülkeye özgü politika rehberi” önerileri genel kabul gören uygulamalar olmaya başlamıştır.

Derleme ve değerlendirme yoluyla kamu mali istatistiklerini üreten Maliye Bakanlığı makroekonomik politikaların oluşmasına yön vermektedir.

Maliye Bakanlığı diğer birimlerden aldığı ham verileri işleyen, mamul hale getiren ve piyasaya sunan nihai üretim birimidir.

Mamul kalitesi girdilerin kalitesiyle doğrudan orantılıdır.

Çıktı kalitesini en üst seviyede tutmak isteyen bütün üretici birimler tedarikçilerin üretim süreçleriyle yakından ilgilenmek zorundadır. Zira kaliteli ürünler için kaliteli girdilere ihtiyaç vardır.

Kamu hesaplarında veri kalitesini artırma görevi **Maliye Bakanlığının uhdesinde kalmıştır. Türkiye ve İtalya Maliye Bakanlıkları arasında 18.04.2011 tarihinde imzalanan AB Eşleştirme Projesi bu amaca hizmet etmeyi hedeflemektedir.**

Projenin Hedefi :

Çeşitli işlemlere tabi tutulan malzemenin mamul hale getirilmesi üretim döngüsü (üretim zinciri) olarak adlandırılmaktadır.

Mali istatistiklerin üretim döngüsünde kullanılan en önemli malzeme muhasebe verileridir.

Malzemenin en düşük maliyetle, doğru miktarda, doğru yerde ve doğru zamanda tedarik edilerek tüketici taleplerinin karşılanması olarak ifade edilen “**tedarik zincirinin yönetimi**”, **tedarik zincirine döngüsel yaklaşımı da zorunlu hale getirmektedir.**

Kamu Hesaplarının Üretimi ve Paylaşım Süreci :

TEDARİKÇİ (Hammadde)	ÜRETİCİ (Nihai Ürün)	TÜKETİCİLER	FAYDA
Muhasebe Girdileri (Genel yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları)	Mali İstatistikler (Maliye Bakanlığı)	Türkiye Büyük Millet Meclisi	Ekonomik Refah
		Sayıştay	
		Devlet planlama Teşkilatı	Uluslararası Rekabet Gücü
		Türkiye İstatistik Kurumu	
		Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	Bilgi Toplumunun Güçlendirilmesi
		Uluslararası Kuruluşlar	
		Politik Kuruluşlar	Kamuya Açıklık ve Hesap Verebilirlik
		Bilimsel Kuruluşlar	
		Sivil Toplum Kuruluşları	

Projenin Bileşenleri :

Standart sapma; varyansın karekökü olarak ifade edilen ve matematiksel bir ifade olan standart sapma, verilerin ortalamadan sapmasının kareler ortalamasının kareköküdür.

Sıfır hata ile üretilmesi gereken muhasebe verilerinin, birimler ve kurumlar bazında hata puanları saptandıktan sonra standart sapmaların hesaplanması, veri kalitesini artıracak gibi tedarikçilerin hesap verebilirlik hassasiyetini de artıracaktır.

Hata puanlama sistemine yönelik mali altyapı henüz teşekkül etmemiştir.

İsabetli makroekonomik politikaların saptanması, kamu hesaplarında veri kalitesinin artırılmasıyla mümkündür.

Kamu hesaplarında veri kalitesinin artırılması ise standart sapma yönteminin uygulanmasına ve bu yöntemle veri temin edilecek yeterlilikte olan **muhasebe denetmenlerinin varlık amaçlarına uygun şekilde istihdam edilmesine bağlıdır.**

Devlet Muhasebesi her şeyden önce özel uzmanlık gerektiren bir muhasebe dalıdır.

Verilerin toplanması ve değerlendirilmesi sürecinde yetişmiş kariyer meslek mensuplarına ihtiyaç vardır.

Öngörülen sistemi yürütebilecek bilgi, beceri ve donanıma sahip seçkin ve sınırlı meslek grupları arasında yaklaşık 200 kişilik potansiyeli ile Muhasebe Denetmenleri önemli bir yere sahiptir.

02.11.2011 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Muhasebe Denetmenleri Defterdarlık Uzmanı adı altında idari görevlerde çalışan Muhasebe Uzmanlarıyla birleştirilmiştir.

Yetiştirilme amaç ve şartlarına uygun olmayan, kariyer ve liyakatleriyle bağdaşmayan tamamen farklı statüde çalışmak zorunda kalan Muhasebe Denetmenlerinin kendileri için biçilen yeni rollerde başarılı olması beklenemez.

Kamusal ihtiyaç ve beklentilerin uzağında bir bakış açısıyla organize edilmeye çalışılan Muhasebe Denetmenleri yetişmiş işgücü bağlamında israf edilmektedir.

Muhasebe Denetmenlerinin (Denetim Yetkili Defterdarlık Uzmanlarının) “**Kamu Hesapları Müfettişi**”, “**Kamu Kaynakları Uzmanı**” veya “**Kamu Kaynakları Müfettişi**” unvanı altında **doğrudan Maliye Bakanlığına bağlı olarak** ve Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde yetki çevresi esasına göre yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.

Ortak akla hizmet edebilecek yaratıcı fikirlere hayat hakkı tanımak yalnızca milli bir sorumluluk değil, bütün dünya insanlarına karşı yerine getirilmesi gereken bir borç olmalıdır.

Projenin Uygulama Süreci :

Öncelikle genel yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinin mahallinde denetimi sağlanmalı ve bulunan hatalı işlemler Maliye Bakanlığına rapor edilmelidir.

Her bir hatalı işlem önceden tespit olunan belli bir katsayı miktarınca 100 tam performans puanından düşülmek suretiyle Maliye Bakanlığı tarafından **kurumsal ölçekte veri kalitesini ortaya koyan standart sapmalar belirlenmelidir.**

Belirlenen standart sapmalar “**açıklık**” ve “**hesap verebilirlik**” ilkeleri gereğince kamuoyuna duyurulmalıdır.

Projenin Uygulanmasından Edinilecek Çıktılar :

1) Kamusal Açıdan:

a) Kurumların mali işlemlerdeki hassasiyeti konusunda kamuoyuna tam ve anlaşılır bilgi aktarımı sağlanmış olacaktır.

b) Bütçe hakkının etkin şekilde kullanımı sağlanacaktır.

c) Kamu kurum ve kuruluşlarının yolsuzluk ve usulsüzlükle etkili mücadele edebilmesi için kamuoyu baskısı sağlanacaktır.

d) “Hesap verebilirlik” ve “açıklık” ilkeleri gerçek kimliklerine kavuşacaktır.

e) Hesap verebilirlik ekseninde şekillenen daireler aldıkları bu puanların kamuoyunda oluşturacağı güvensizliği izole etmek amacıyla sağlıklı veri üretimine yöneleceklerdir.

2) Örgütsel Açıdan:

a) Merkezi yönetim, taşra teşkilatının mali işlem ve eylemleri hakkında tam bilgiye sahip olacaktır.

b) Hata üreten yönetsel süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi için gerekli tedbirleri zamanında alabilecektir.

c) İç denetim mekanizmasının çalışma plan ve programlarını risk odaklı olarak belirleyebilecektir.

d) Taşra yöneticilerinin başarılarının değerlendirilmesi bakımından sağlam bilgi kaynağına sahip olacaktır.

e) TBMM adına denetim yapan Sayıştay Başkanlığı denetsel faaliyetlerini risk odaklı temeller üzerinde şekillendirebilecektir.

f) Makroekonomik politika üreten birimler aldıkları verilerin standart sapmalarına göre daha sağlıklı politikalar belirleyebileceklerdir.

3) Performans Kriterleri Açısından:

a) Performans esaslı ücret sisteminin genel girdilerini oluşturacaktır.

b) Hesap hatalarının yoğun ve yaygın olduğu ve kurumsal standart sapmayı olumsuz etkileyen birim çalışanlarına olumsuz standart sapmaya etkileri nispetinde daha az maaş verilebilecektir.

c) Ücrette düşme riski kurum çalışanlarının başarı ve motivasyonlarına olumlu katkı sağlayacaktır.

d) Dikkate değer şekilde standart sapmaya olumsuz katkı sağlayan birim yöneticileri objektif kriterler doğrultusunda görevlerinden alınabilecektir.