



SIGMA
Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek
AB tarafından finanse edilen, OECD ve AB ortak girişimi

KAMU AJANSLARINDA MALİ YÖNETİM VE KONTROL

SIGMA BELGESİ No. 32

2001

Bu belge Avrupa Birliğinin (AB) mali katkısı ile hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin resmi görüşünü yansıtır şekilde değerlendirilmemelidir ve bu görüşlerin, OECD'nin ve OECD üye ülkelerinin ya da Sigma Programına katılan yararlanıcı ülkelerin görüşünü yansıtmıyor olabileceği dikkate alınmalıdır.

SIGMA PROGRAMI

SIGMA – Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi için Destek – Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği ortak girişimidir. Finansmanı esas olarak Avrupa Birliği'nin Phare programı tarafından sağlanan bu girişim geçiş dönemindeki on üç ülkede kamu idaresi reformlarına destek vermektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, ileri düzeyde pazar ekonomisine sahip 30 demokrasinin oluşturduğu hükümetler-arası bir kurumdur. Teşkilatın “Üye Olmayan Devletlerle İşbirliği Merkezi” ise reform sürecinde olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile eski Sovyetler Birliği ülkelerine ekonomi alanında birçok konuda Teşkilatın tavsiyelerini ve desteğini aktarmaktadır. Phare programı Orta ve Doğu Avrupa'daki ortaklık kurduğu ülkelere Avrupa Birliği'ne üyelik ile gelen yükümlülükleri üstlenme noktasına gelene kadar hibe finansmanı sağlamaktadır.

Phare ve SIGMA aynı ülkelere hizmet eder: Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya.

1992'de kurulan SIGMA, OECD'nin politika yapıcılara kamu yönetimi alanında bilgi ve uzman analizleri sunan ve kamu sektöründeki yöneticiler arasında irtibat ve bilgi paylaşımını kolaylaştıran Kamu Yönetimi Hizmet Birimi bünyesinde yer almaktadır. SIGMA yararlanıcı ülkelere, deneyimli idarecilerden oluşan bir ağa erişim, karşılaştırmalı değerlendirmeler ve Kamu Yönetimi Hizmet Birimi ile ilgili teknik bilgi sağlar.

SIGMA'nın amaçları:

- idari verimliliği arttırmak ve kamu çalışanlarının demokratik, etik değerlere ve hukukun üstünlüğüne bağlılığını güçlendirmek için iyi yönetim arayışında olan yararlanıcı ülkelere yardım etmek;
- uluslararasılaşmanın ve Avrupa Birliğine katılım planlarının getirdiği zorluklarla başa çıkmak için merkezi yönetim düzeyinde ülkeye has kapasitelerin oluşturulmasına yardımcı olmak ve
- Avrupa Birliği ve diğer yardım kaynaklarının yararlanıcı ülkelerin kamu idari reformları hakkındaki girişimlerini desteklemek ve yardım faaliyetlerinin eşgüdümüne yardımcı olmak.

SIGMA girişimi, çalışmaları boyunca hükümetler arası işbirliğinin kolaylaştırılmasına öncelik vermektedir. Bu uygulama kapsamında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi uygulayıcıları arasında ve bu uygulayıcılar ile diğer demokrasilerdeki muadilleri arasında iletişim ağlarının oluşturulmasına lojistik destek sağlar.

SIGMA beş teknik alanda çalışmalarını yürütmektedir: Kamu İdaresi Geliştirme Stratejileri; Politika Yapma, Koordinasyon ve Düzenleme; Bütçe ve Kaynak Tahsisi; Kamu Hizmetinin Yönetimi ve Denetim ve Mali Kontrol. Bununla birlikte, Bilgi Hizmetleri Birimi aracılığıyla kamu yönetimi alanında yayınlanmış ve internet ortamına aktarılmış materyaller de paylaşılmaktadır.

Daha fazla bilgi için Sigma web sitesini ziyaret edebilirsiniz:

<http://www.sigmaweb.org>

Telif hakkı OECD

OECD bu belgenin ticari olmayan amaçlarla kullanımına izin vermektedir. Bu belgenin ticari amaçlı kullanımına veya çeviri haklarına yönelik bütün talepler için e-posta adresi: rights@oecd.org

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği üyesi bütün devletler ile Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, kamu idaresi sistemlerinin bir parçası olarak çeşitli şekil ve büyüklüklerde ajanslar kullanır. Bu ajansların yasal biçimi, ülkenin yasal geleneği ve idari sistemine göre değişiklik gösterir. Düzgün bir şekilde tasarlanıp yönetildikleri sürece kamu ajansları, kamu idaresinin adem-i merkezileştirilmesi, devlet faaliyetlerinde şeffaflığın artırılması ve devlet hizmetlerinin son kullanıcılara etkin ve verimli bir şekilde sunulması için bir fırsat oluşturur. Bu nedenle, ajanslar ekonomik ve sosyal açıdan faydalı sebepler için kullanılabilirken, bazen de daha radikal seçeneklerin hayata geçirilmesi için (örn: kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi) bir basamak teşkil ederler. Bununla birlikte, ajansların, iyi yönetim ve sağlam mali yönetim ilkelerine ters düşecek şekilde kötüye kullanılmaları da söz konusudur. Verimsizlik, düzenlemelere aykırı ve örtülü harcamalar, siyasi kayırma ve yolsuzluk kaynağı haline de gelebilirler.

Bu belge, Çek Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı tarafından kamu ajanslarında mali yönetim için yeni yasal hükümler oluşturmak üzere SIGMA'ya yöneltilen tavsiye talebi üzerine hazırlanmıştır. Ancak bu konuyu ele almak için, konuyu çevreleyen daha geniş bağlama da bakmak gerekir. Bu belge de ilk çıkış noktasındaki kapsamı bir hayli aşmıştır. Birbirinden oldukça farklı yasal sistemlere ve idari yapılara sahip beş AB Üye Devletindeki uygulamaları ve deneyimleri mercek altına yatırmaktadır. Bir yandan kamu ajanslarının mali yönetimine ilişkin konuları ele alırken, bir yandan da, daha az detaya inmek suretiyle, yasal yapılar ve yönetişime ilişkin diğer mevzulara değinmektedir. Bu karmaşık alanda iyi uygulama olarak örnek gösterilebilecek tek bir "model" yoktur. Uluslararası en iyi uygulamalar hala gelişim içindedir. Ayrıca, Yeni Zelanda, İsveç ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde uygulanan ajans modellerinin çeşitli unsurlarını aktarmak isteyen ülkelerin temkinli olmasını tavsiye etmekteyiz. Reformu arzu edenlerin, iki taraftaki yasal ve idari yapıların uyumlu olup olmadığını ve düzenleme, kontrol ve açık raporlama sistemlerinin mevcudiyetini ve uygulanabilirliğini göz önünde bulundurması gerekmektedir.

Belge, basite kaçan çözümlerden kaçınırken, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki politika yapıcılara bu alanda başlatılacak başlıca reform çalışmalarından önce dikkate alınması gereken hususlar konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.

Proje, SIGMA'dan Richard Allen'in liderliğinde Larry O'Toole tarafından yönetilmiştir ve ilk bölümler O'Toole tarafından hazırlanmıştır. Ülkelerle ilgili bölümler, Daniel Tommasi (Fransa), Peter Van der Knapp (Hollanda), Nuno Vittorino (Portekiz), Åke Hjalmarsson (İsveç) ve Colin Talbot (Birleşik Krallık) tarafından kaleme alınmıştır.

Daha fazla bilgi için, SIGMA Programı Başkanı Bob Bonwitt ile irtibata geçebilirsiniz.

Bu belge ve diğer SIGMA belgeleri SIGMA'nın internet sitesinde mevcuttur: www.sigmaxweb.org

İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI.....	2
ÖNSÖZ.....	3
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	6
BİRİNCİ BÖLÜM – KAMU AJANSLARININ MALİ YÖNETİMİ VE KONTROLÜ.....	10
1. Giriş.....	10
2. Ülke Raporlarının Özetleri.....	12
İKİNCİ BÖLÜM: AJANS TİPİ KAMU KURUMLARI İÇİN MALİ YÖNETİM VE KONTROL ÇERÇEVESİNİN TASARLANMASI — ÖNERİLEN YAKLAŞIMLAR.....	17
1. Giriş.....	17
2. İdari Teşkilatlanmada Ajansların Kullanımı.....	18
3. Temel Riskler.....	20
4. Mali Yönetim ve Kontrol Çerçevesinin Seçilen Unsurları: Önerilen Yaklaşımlar.....	20
BÖLÜM 3. FRANSA ÜLKE RAPORU.....	34
I. KISIM GENEL BAKIŞ.....	34
1. <i>Établissement Public</i> (EP).....	34
2. Kamu Teşebbüsleri.....	36
3. Diğer Kurumsal Düzenlemeler.....	37
II: KISIM: <i>ÉTABLISSEMENT PUBLIC</i>	40
1. Kurumsal Çerçeve.....	40
2. Varlıklar ve Yükümlülükler.....	44
3. Bütçe Kontrolü ve Denetim.....	46
4. Bütçe Formülasyonu ve Uygulaması.....	49
KAYNAKÇA.....	57
BÖLÜM 4. HOLLANDA ÜLKE RAPORU.....	58
1. Giriş.....	58
2. Hollanda'daki Ajanslar: Tarihi Kökenleri ve Gerekçeleri.....	58
3. Hollanda: Dikey Unsurlara sahip Yatay bir Profil.....	61
4. Dikey Sektörler: Üniversiteler, Hastaneler ve Müzeler.....	74
KAYNAKÇA.....	77
BÖLÜM 5. PORTEKİZ ÜLKE RAPORU.....	78
1. Giriş.....	78
2. Portekiz'de Kamu Yönetimi — Genel Değerlendirme.....	78
3. Kamu Ajanslarının Mali Yönetimine ilişkin Genel Kuralların Özeti.....	87
KAYNAKÇA.....	94
BÖLÜM 6. BRİTANYA ÜLKE RAPORU.....	95
1. İngiliz Sisteminin Genel Değerlendirmesi.....	95

2.	Müzeler.....	101
3.	Hastaneler.....	103
4.	Üniversiteler.....	109
5.	Ulusal Denetim Ofisi.....	116
	KAYNAKÇA.....	117
	BÖLÜM 7. İSVEÇ ÜLKE RAPORU.....	118
1.	Büyük kamu sektörü – küçük merkezi yönetim idaresi.....	118
2.	Merkezi Yönetim İdari Yapısı	118
3.	Merkezi Yönetim Ajansları	119
4.	Diğer Modeller	122
5.	Gözlemler.....	126

YÖNETİCİ ÖZETİ

Neredeyse bütün ülkelere kamu idaresinin ve hizmetlerinin belli alanlarında bir organizasyon kanalı olarak kamu ajansları (KA) uzun zamandır kullanılmaktadır. Son on ila yirmi yılda AB ülkeleri ve genel olarak gelişmiş ülkeler daha da artan bir hızla yeni ajanslar oluşturmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa'daki geçiş Ülkelerine (ODA ülkeleri) bir önceki rejimden birçok ajans miras kalmış olsa da, bu ülkelerin hükümetleri yeni görevleri yerine getirmek ve kamu idaresinin çağdaşlaştırılmasını hızlandırmak için yeni ajanslar oluşturmuştur.

Bu belgenin amacı, bütçeleme ve kamu ajanslarının mali kontrolüne ilişkin baş gösteren belirli ikilemlere ışık tutmaktır. Hükümetler bu düzenlemeleri yaparken “ajans” türü organizasyonlar mı kullansın ve öyle ise bunların yapıları ve görevleri neler olsun gibi daha temel sorulara bu belge *değinilmemektedir*. Bu belge geçiş döneminde ve gelişmekte olan bütün ülkelerce, aynı zamanda kamu ajanslarıyla sorunlar yaşayan veya bu konuda reform yapmak isteyen gelişmiş ülkeler için yararlı olabilir. Ancak, belge öncelikle Avrupa Birliğine katılım için hazırlanan Orta ve Doğu Avrupa geçiş ülkelerini hedeflemektedir. Birinci Bölümde belgenin kapsamı açıklanmakta, kamu ajansı hususu ile AB'ye katılım ilişkilendirilmekte ve ülkelerle ilgili münferit Bölümlerin özeti sunulmaktadır.

Belgede, kamu idaresi ve yönetimine ilişkin farklı gelenek ve yaklaşımları yansıtmak açısından beş batı Avrupa ülkesinde yapılan araştırmalar esas alınmaktadır. İsveç, kamu ajanslarında uzun süredir devam Kuzey geleneğini yansıttığı için; Birleşik Krallık, piyasa kullanımına da vurgu yapan radikal “Yeni Kamu Yönetimi” ekolünü temsil ettiği için; Fransa, kamu sektörünü yavaş yavaş piyasa güçlerine açan, hala merkezîyetçi ama bir yandan da çağdaşlaşan bir sisteme sahip olduğu için; Hollanda, farklı yaklaşımların bir dengesini oluşturduğu için; Portekiz de güçlü bir merkezîyetçi yapısı olan ve henüz çağdaşlaşmış bir ülke olduğu için araştırılan ülkeler arasına alınmıştır. Üçüncü Bölümden Yedinci Bölüme kadar, ülke uzmanları raporlarına hukuk sistemlerini, kamu ajanslarının oluşturulması ve kontrolünü yöneten idare ve uygulamaları ve sistemi şekillendiren itici güç ve kaygıları açıklamaktadır.

İkinci Bölüm KA'lar için bir mali yönetim ve kontrol çerçevesinin tasarlanması hakkında bir deneme içermekte ve bu tasarımda dikkate alınması gereken kilit hususlar için daha önceden denenmiş ve önerilmiş yaklaşımlardan örnekler vermek üzere beş ülkenin deneyimlerine ve harcama yönetiminin genel ilkelerine dikkat çekmektedir. Uluslararası örneklerle ilgili kısa özet kapsamında, bazı ülkelerin 20. Yüzyılın başlarından bu yana ajans türü örgütlenme modeline başvurma sebepleri açıklanmaktadır. Bu model İsveç ve Fransa'da genel uygulama aracı olarak kullanılırken, bazı ülkelerde de belli sektörel hizmetlerin verilmesi, düzenleme görevleri ve politika sürecine dışarıdan uzman getirmek gibi belirli amaçlar doğrultusunda uygulanmıştır. 1980lerden bu yana birçok ülkede ajans modeline olan ilgi, harcamaların kısıtlanması ve hizmetlerin daha vatandaş odaklı hale getirilmesine yönelik baskılar nedeniyle artış göstermiştir.

Ajans modeli beraberinde birçok gerçek ve potansiyel avantaj da getirmektedir (daha fazla etkinlik ve verimlilik, müşterilerle daha yakın ilişkiler, daha kaliteli hizmetler). Bir yandan da, gözlemcilerin yaşanmakta olan veya yaşanabilecek sorunlardan ve bu avantajların henüz güvenilir değerlendirmelerle desteklenmediği kaygılarından da muzdarip olduğu dikkati çekmektedir. Aslında ülkelerin ajans modelinden beklenen faydaları ne dereceye kadar kazandığı ve bu modelin neden olduğu olumsuz etkilerin boyutuna ilişkin akademi dünyasında ve uygulayıcılar arasında yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Bazı ülkelerde siyasi hesap verebilirliğin azalmış hatta gerilemiş olması da kaygı uyandırmaktadır.

Kısaca, ajansların kurulması, idari düzensizliklerin giderilmesi için “sihirli bir değnek” olarak görülmemelidir. Birçok avantajın yanı sıra olası çok sayıda dezavantaj içermeleri, geçiş ülkelerinin idari sorunlarına dikkatle yaklaşmalarını ve bir ajans yönetimi rejiminin yapısı hakkında karar vermeden önce bütün seçenekleri incelemelerini gerektirmektedir. Sorulacak soru “ajansları nerede kullanabiliriz” olmamalı, “mevcut düzenlemelerin sorunları nedir ve bunlar en iyi şekilde nasıl çözülür” olmalıdır. Böyle bir çözümleme sorunların daha doğrudan ve daha az risk içeren bir idari reform çeşidi ile çözülebileceğini de ortaya çıkarabilir. Bu çözümleme sonucunda bazı işlevlerin bağımsız olarak düzenlenmesi gerektiği sonucuna varılırsa, standart hiyerarşik bakanlıkların dışında bu tür işlevler oluşturulmadan önce Batı Avrupa'da kullanılan çok sayıda kurum modeli de bu seçenekler arasına katılmalıdır. Bu modeller arasında merkezi bürolar, komisyonlar, bakanlıklar arası komiteler, danışmanlık kurulları ve bunların yanı sıra, bütün bu biçimlerde kurulabilecek olan kamu ajansları yer almaktadır.

Uluslararası deneyimlerin ve belirsizliklerin dile getirildiği bu temel bilgiler ışığında, belge, kamu ajansı şeklinde kurulmuş teşkilatların karşılaştığı spesifik mali yönetim ve kontrol risklerini tespit etmektedir. Bu kurumların en önemli özelliği olan hareket özgürlüğünün kendisi yeni bir dizi riske kapı aralamaktadır, örneğin, kamu kaynaklarının ve varlıklarının hükümet veya meclisin niyetlendiği amaçlar dışında kullanılması, kamu borçlanmasının izin verilen sınırları geçmesi, yolsuzluk için yeni fırsatların doğması, vatandaş haklarının düzgünce ele alınmaksızın ihlal edilmesi, şeffaflık, mali raporlama ve denetim gibi hesap verebilirlik araçlarının göz ardı edilmesi. Ülkelere özel ilave riskler burada listelenemese de en sık rastlanan iki soruna dikkat çekilmektedir: Eğer eğitilmiş kişi sayısı veya bilgi sistemleri yeterli değilse yüksek kalitede iç kontrol uygulamak imkansız hale gelecektir ve idarelerin merkezi teşkilatları etkin bütçe ve kontrol uygulamalarını hayata geçirmemişse, yetki devriyle görevlendirilmiş ajanslara daha üst standartların getirilme ihtimali zayıflayacaktır.

İkinci Bölümde, kamu ajansları için bir mali yönetim ve kontrol çerçevesinin tasarlanması ve uygulanması sırasında, geçiş ülkelerinin göz önünde bulundurulması gereken yaklaşımlar önerilmektedir. Bu öneriler aşağıda da listelenmiştir. Amaç, bunları ajans olarak düzenlenmiş yönetim biçimleri için kapsamlı bir yapı veya “en iyi uygulamalar” olarak sunmak değildir çünkü uluslar arası deneyimler henüz “en iyi” iddiasını gerektirememektedir. Ancak, önerilen yaklaşımların reform sürecindeki her ülke için sağlam ve uygun uygulamalar olduğu düşünülmektedir.

1. Ajans Modellerinin Seçilmesi ve Sınıflandırılması

Önerilen yaklaşımlar:

- Reform yapıcılar, dışarıdan bir kamu ajansı modeli ithal etmektense, kendi ülkelerindeki en önemli hedefleri, riskleri ve yönetim teşviklerini çözümlenmeyi hedeflemelidir.
- Gelişmiş ülkelerin deneyimleri, reform girişimlerinin deneme yanılma döngüsünden çıkabilmesi için ilk olarak ajans türlerinin anlamlı biçimde sınıflandırılması gerektiğini göstermektedir.
- Ajans gruplarını özerklik derecelerine göre oluşturmak ve münferit ajansları kuran kanunlar aracılığıyla ayarlamalar yapmaya gitmek sağlam bir temel olacaktır. Ancak, başka kriterlere göre yapılmış sınıflandırmalar da ülkenin özel sorunlarını veya kaygılarını yansıttıkları sürece kabul edilebilir. Bazen, Portekiz'in yaptığı gibi, idari yetkinliklerin yetersiz olduğu durumlarda, basit ama kusursuz ve az sayıda net ayrıma giden bir sınıflandırma da yapılabilir.

2. Uygun Özerklik Derecesinin Seçilmesi

Önerilen yaklaşım: Bir ajansın görevlerini etkin bir şekilde yapması için sahip olması gereken özerklik derecesi, dikkatlice tanımlanmış hedefler ve işletim yöntemlerinin analizi temelinde belirlenir. Ajansın yapısı tasarlanırken özerklik ile hesap verebilirlik mekanizmalarının uyuşmasına dikkat edilmesi önemlidir. Ajansların kullanımı ve tasarlanmasında disiplinin sağlanması için, ajansların kurulmasına yönelik uygun karar süreci mevzuatla belirlenmelidir.

3. Yasal Statü

Önerilen yaklaşım: Mantıklı başlangıç noktası, piyasaya mal ve hizmet sağlayan veya ticari veya yarı ticari kurum olarak değerlendirilen büyük ajansların (örn: mali hedefleri, ticari hesapları olanlar, vb.) özel hukuka, diğerlerinin kamu hukukuna tabi kuruluş olarak belirlenmesi olacaktır. Bunun yanı sıra, ayrı bir yasal kişilik oluşturmaya yönelik kurallar, her ülkede, o ülkeye özgü yasal ve idari ortama göre belirlenmelidir. Ancak, hem genel idari kanunlarda hem de ajansların kuruluş kanunlarında alınacak tedbirlerle, bu ajansların bağımsızlık derecesinin, meşru kaygı hususlarında hükümete karşı çıkmayacak şekilde belirlenmesi önemli bir husustur. Harcamacı bakanlıklar ve/veya maliye bakanlıklarındaki bireyler veya görevler, hükümetin gözetim eylemleri için meşru kanallar olarak belirlenmelidir.

4. Gayri Menkul Varlıkları

Önerilen yaklaşım: Ajansların gayri menkul varlıklarını kullanımı sadece ajansın yetki alanıyla sınırlı olacak şekilde belirlenmeli ve bunu sağlayacak ölçüde denetim yapılmalıdır. Ticari özelliğe sahip büyük ajanslara, iş planının ve/veya yatırım bütçesinin hissedarlarca onaylanmasıyla doğan müdahale dışında başka bir hükümet müdahalesi olmadan, gayri menkul sahibi olma ve yönetme izni verilmelidir. Diğer ajansların arazinin kullanım amacını değiştirme veya araziye elden çıkarma kararları hükümet

otoritelerinin incelemesine ve iznine tabi olmalıdır. Ajansların kendi birincil yetki alanı ve işlevi kapsamında arazi alıp satmaları ise özel bir durumdur ve kuruluş kanunları bu durumda ajansları detaylı hükümet denetiminden muaf tutarken bir yandan da bütün gayri menkul işlemlerinin yetki alanı dahilinde olmasını sağlayacak sıkı koşullar ve süreçler belirlemelidir.

5. Borçlanma

Önerilen yaklaşım: Ajansların borçlanmaları, devletin borcun geri ödenmesi için üstlendiği sorumlulukla orantılı ölçüde hükümet gözetiminde gerçekleşmelidir. Ticari özelliği olan büyük ajanslar için hükümetin borca açık şekilde garanti vermediği durumlarda, denetim düzenlemeleri hissedarların rolüyle sınırlı tutulmalıdır ve/veya örtülü bir garanti olduğu algısını en az indirecek şekilde tasarlanmalıdır. Ticari özelliği olan daha küçük ajanslar ve diğer bütün ajanslar (kamu hukukuna tabi olanlar) içinse, hükümet bu ajansların borçlarına karşı sorumluluktan çok nadir olarak kaçınabileceğinden, her borçlanma maliye bakanının ön onayına tabi olmalıdır. Ajansların hükümete olan borçları ve hükümet garantisizle aldıkları borçlar devlet bütçesine dair belgelerde tam olarak ifşa edilmeli ve olası zararlara karşı yıllık ödeneklerden belli bir rezerv ayrılmalıdır.

6. Ajans Gelir Politikaları

Önerilen yaklaşım: Ajans gelir politikaları yıllık bütçe bağlamında veya ayrı bir süreç dâhilinde hükümet tarafından incelenmelidir. Hükümetlerin ticari ajansların gelir politikalarına müdahalelerini sadece tekel durumlarına veya vergilendirme yetkisi ile sınırlandırması sağlam bir uygulama olacaktır. Diğer ajanslar için maliyetin tam kurtarılması temel kural olarak belirlenmelidir; ajanslar tarafından önerilen istisnalar hükümetin politika onayına tabi olmalıdır.

7. Hükümet adına idare edilen nakit programları

Önerilen yaklaşım: Bir ajans tarafından sağlanan nakit programlarının bütçeleri, idare bütçesinden tamamen ayrı bir bütçede tutulmalıdır ve program fonlarının maaşlara, ofis kullanımına veya diğer keyfi harcamalara “sızmasını” engellemek için bu bütçeler kamuya açık olmalıdır.

8. Kullanım amacı belirlenmiş katkılar

Önerilen yaklaşım: Ajanslara sağlanan kullanım amacı belli katkılar, amaçlarını ve nasıl yönetileceklerini gösteren yazılı koşullarla birlikte gönderilmelidir. Bu düzenlemeler ajansın genel yönetimi ve kontrolünün dışındadır. Ancak, maliye bakanlığı bu bağlamda başışı yapan bakanlıkların uygulamalarını düzenlemeleridir.

9. Finansmanı kendi kaynakları tarafından yapılan ve ticari piyasalara yakın işleyen ajanslar için bütçe incelemesi ve kontrolü

Önerilen yaklaşım: Finansmanı kendi kaynakları tarafından yapılan ve ticari piyasalara yakın işleyen ajanslar için bütçe incelemesi ve kontrolü, özel hukuka tabi şirketlerin tabi olduğu kurallara göre modellenmeli ve gerçekten riskli alanlar için modele özel inceleme ve kontrol özellikleri eklenmelidir. Yönetim kontrolü ve dış denetim gereklilikleri kanun veya yönetmeliklerde hükme bağlanmalıdır.

10. Faaliyetlerini devlet bütçesi desteği ile yürüten ajanslar için bütçe incelemesi ve kontrolü

(a) Brüt harcamalar mı yoksa net hükümet katkısı mı bütçelensin?

Önerilen yaklaşım: Ajansların bütçelerine, sadece devlet bütçesinden verilen katkıya değil aynı zamanda brüt harcamaların analizine de bakılarak onay verilmelidir ve aynı bilgiler meclise gönderilen bütçe dokümanlarında da yer almalıdır. Uygulama için kontrol toplamı, ticari ajanslarda net bütçe katkısı, diğerlerinde brüt harcama olmalıdır. Diğer ajanslarda, yönetim teknikleri geliştirildiğinde kontroller daha esnek hale getirilebilir.

(b) Bütçe Formülasyonu süreci; ajansın özerkliğini sağlarken hükümetin bütçe standartlarını gözetmek

Önerilen yaklaşım: Ajansların kamu kaynaklarını nasıl harcadığı hakkında hükümetin bilgisi ve onayının sağlanması için birçok ülke yeterli düzeyde detay içeren, geleneksel ve girdi odaklı bir bütçe izleme sistemi devam ettirmelidir. Normal inceleme standartları uygulanmalıdır (örneğin: hükümet önceliği, ekonomiklik, verimlilik, etkinlik, vs.). İnceleme sürecinin güçlendirilmesi için aşağıda (e) maddesinde

belirtilen performans yönetimi teknikleri teşvik edilmelidir. Ajansın özerkliğine saygı sadeleştirilmiş süreçlerle gösterilmelidir. Bütçe incelemesi mümkün olduğunca (ajansın ilgili olduğu) ana bakanlık tarafından yapılmalıdır. Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen temel parametreler çerçevesinde hareket eden ana bakanlıklar, bilgi gerekliliklerini münferit ajansların özelliklerine göre uyarlama esnekliğine sahiptir.

(c) Personel gözetimi ve maliyetleri

Önerilen yaklaşım: Ajanslarda personel düzenlemelerine ve maliyetlerine dair hükümet gözetimi, bu kalemlerin bütçedeki önemiyle orantılı olmalıdır. İlke gereği personel düzenlemeleri ve ücretleri üzerindeki kısıntılar gevşetilerek ajansın etkinliği artırılabilirken, bu düzenlemeler ve ücretlerin önemli maliyet faktörleri haline gelmesi durumunda, personel maliyetleri daha detaylı bir şekilde analiz edilebilir. Bazı ajanslar kendi işe alma kararları ile devlet memuru görevlendirme yetkisine sahipse, yolsuzluğun önlenmesi için kamu personeli kanununda yer alan hükümlerde belirtilen denetim ve gözetim uygulamaları gerekebilir.

(d) Bütçe uygulama sırasında kontrol

Önerilen yaklaşım: Ticari özelliği olmayan ajanslar Hazine sisteminde kalmalı ve yetki alanlarında gerekçeli istisnalar belirtilmediği sürece Yüksek Denetim Kurumunun (Sayıştay) denetimine tabi olmalıdır. Orta vadede harcama öncesi kontrol yöntemleri gerekli olabilese de, öncelik, maliye bakanlığı tarafından belirtilen standartlarda yönetim kontrolü uygulamalarının getirilmesine ve üçüncü taraflarca müdahaleye gerek kalmayacak güvenli aşamaya gelene kadar bu standartların geliştirilmesine verilmelidir.

(e) Performans yönetimi uygulamaları; bütçeleme ve kontrol ile ilişkisi

Önerilen yaklaşım: Geçiş ülkeleri bir yandan girdi odaklı bütçeleme ve kontrol süreçlerinin önemini vurgularken bir yandan da bu süreçleri daha etkin kılmak için gereken performans yönetimi tekniklerini geliştirmelidir. Sistemli olarak tasarlanan ve uygulanan yönetim kontrolü maliyet muhasebesi ve iç denetim, erken sonuçlar vermesi kuvvetle muhtemel uygulamalardır. Reformlar etkisini göstermeye başladıkça hem bütçe oluşturma hem de kontrol daha etkili hale gelecek ve ajansın denetimi için gereken usullerin daha da geliştirilmesi için fırsatlar ortaya çıkacaktır.

11. Özel sektörle rekabet içinde özel mallar satmak

Önerilen yaklaşım: Normalde, kamu ajansları özel sektör tedarikçilerinin hali hazırda piyasaya sağladığı özet mal ve hizmetleri satamazlar; sattıkları durumlarda ise satış fiyatının sübvansede edilmemesini sağlayacak ve Hollanda örneğinde olduğu gibi, bu ticari faaliyetin teşkilattan ve muhasebe sisteminden tamamen ayrı tutulmasını ve nihayetinde özelleştirilmesini gerektirecek kontrol kuralları getirilmelidir.

12. Muhasebe ve raporlama

Önerilen yaklaşım: Kamu ajansları tarafından yürütülen muhasebe ve raporlama faaliyetleri en üst özel sektör standartlarına uymalıdır. Ticari olmayan kamu ajanslarının mali faaliyetleri ise kamu hesapları dahilinde raporlanmalı ve hükümetin mali raporları ile tamamen konsolide edilmelidir. Bu ajansların muhasebe ve raporlama standartları devletin geri kalanı ile aynı olmalı ve nihayetinde uluslararası kabul gören standartlar ile uyumlaştırılmalıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM – KAMU AJANSLARININ MALİ YÖNETİMİ VE KONTROLÜ

Birinci ve İkinci Bölüm, Birmingham Üniversitesinden Profesör Sue Richards tarafından daha önceden yürütülmüş çalışmalar temel alınarak SIGMA danışmanı Larry O'Toole tarafından kaleme alınmıştır. Richards'a çalışmalarından ötürü teşekkür ederiz.

1. Giriş

Neredeyse bütün ülkeler, kamu idaresinin ve hizmetlerinin çeşitli alanlarında bir teşkilat yapısı olarak uzun zamandır Kamu Ajansı (KA) modelini uygulamaktadır. Son on ila yirmi yılda AB ülkeleri ve genel olarak gelişmiş ülkeler, giderek artan bir hızla ve hem siyasi hem de yönetsel baskılar sonucunda yeni ajanslar kurmuşlardır. Orta ve Doğu Avrupa'da (ODA) yer alan geçiş ülkelerinin hükümetleri, daha önceki rejimden birçok ajans miras almışlar ve yeni görevleri yerine getirmek ve kamu idaresinin çağdaştırılmasını hızlandırmak üzere birçok yeni ajans kurmuşlardır.

Bu bölüm, kamu ajanslarının bütçeleri ve mali kontrollerine ilişkin ortaya çıkan özel ikilemleri aydınlatmayı hedeflemektedir. Temel sorular olan hükümetlerin ajans tipi yapılanmayı kullanıp kullanmamaları gerektiği ve kullanılması durumunda ajansların görevlerinin ve yapılarının nasıl olacağı burada ele alınmamaktadır. Açıkça görüldüğü üzere, birçok ülkede ajansların kurulması beraberinde hem bazı avantajları hem de gerçek ve potansiyel sorunları beraberinde getirmektedir. Bu belge, olası sorunlardan önemli bir tanesini dikkatle incelemektedir. Bu sorun, görevlerini yürütürken özgür ve özerk olmaları için kurulmuş olan bu ajansların bu özgürlüğü hükümetin ve meclisin mali hedeflerini olumsuz etkileyecek şekilde de kullanabilmeleri sorunudur. Ajansların avantajlarından mali disiplini ve bütçe tahsisinin etkinliğini bozmadan yararlanmak için, devletin mali organlarının bir mali yönetim ve kontrol yapısı oluşturması gerekmektedir.

1.1. Kapsam ve hedef kitle

Bu belge, dünyanın her yerindeki geçiş ülkeleri ve kamu ajansları konusunda sorun yaşayan veya bu alanda reform yapmayı düşünen gelişmiş ülkeler tarafından kullanılabilir. Ancak, belgenin ilk hedeflediği grup, AB'ye katılım hazırlıkları yapan Orta ve Doğu Avrupa geçiş ülkeleridir.

Proje, beş Batı Avrupa ülkesinde yapılan araştırmaya dayanmaktadır. Bu bölümde araştırmanın geri planı ve kapsamı açıklanmakta ve ülke bölümleri özetlenmektedir. İkinci Bölüm KA'lar için bir mali yönetim ve kontrol çerçevesinin oluşturulması konusunu incelemektedir ve tasarımla ilgili kilit hususlar için yaklaşım önermek üzere, araştırma konusu olan beş ülkenin deneyimlerine ve genel olarak kabul gören harcama yönetimi ilkelerine vurgu yapmaktadır. 3 ila 7. Bölümler araştırma konusu ülkelerle ilgili raporlardır ve bu ülkelerin kamu ajanslarının kurulması ve yönetişimine ilişkin kurallarını, kurumlarını ve uygulamalarını açıklamaktadır.

Araştırmaya konu olan ülkeler, kamu yönetimi ve idaresinde farklı gelenekleri ve yaklaşımları yansıtacak şekilde seçilmiştir. Kamu ajanslarının uzun zamandır kullanıldığı Kuzey geleneğini tanıtmak için İsveç; piyasanın kullanımının vurgulandığı radikal “Yeni Kamu Yönetimi”¹ ekolünü temsil açısından Birleşik Krallık, kamu sektörünü piyasanın güçlerine karşı daha yavaş açan merkezîyetçi ancak yine de modernleşen bir sistem olarak Fransa; farklı yaklaşımları dengeli bir şekilde kullandığı için Hollanda ve son olarak da merkezîyetçi geleneği hala çok güçlü olan Portekiz bu araştırmada incelenen ülkeler olmuştur.

Ülke raporlarını kaleme alanlardan ilk önce ajans sınıflarını tanımlayan ve devlet yönetiminin genelinde geçerli olan “yatay” veya genel yapıları ve kuralları tespit etmeleri istenmiştir. Bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde belli başlı “dikey” sektörler – üniversiteler, hastaneler ve kültürel kurumlar – özellikle kullanıldıkları için raporlarda bu kurumlara da değinilmiştir. Ancak, raporlar daha ağırlıklı şekilde yatay sınıfların tanımlanması ve analizi üzerinde durmaktadır.

¹ Yeni Kamu Yönetimi, özellikle Avustralya, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve Kanada gibi Anglo-Sakson geleneğini devam ettiren ülkelerde son on yılda kimliğe bürünmüş kamu idaresi reform felsefesidir. Kamuda özel sektör yönetim metodlarının ve rekabetçi Pazar davranışlarının uygulanmasını vurgular. Bu reformların belli özellikler vardır: net tanımlanmış sonuç ve hedefler, ölçülen performansa göre kaynak tahsisi, işe alım ve ücretlendirmede daha çok esneklik, maliyetlerin kısılması ve iş disiplini ve büyük bakanlıkların, görevleri veya ürünleri iyi tanımlanmış ademi merkezi birimlere veya ajanslara ayrılması. Bu reformların, uygulanan ülkelerdeki etkililiği ve geçiş ülkelerindeki sürdürülebilirliği hem akademisyenler hem de uygulayıcılar arasında hala bir tartışma konusudur. Daha fazla bilgi için, Geçiş Ülkelerinde Yönetim Deneyimlerinin İdaresi (*Managing Government Expenditures in Transitional Countries*) başlıklı SIGMA belgesini inceleyebilirsiniz.

Kamu ajansları merkezi, bölgesel veya yerel olmak üzere herhangi bir yönetim seviyesinde konuşlandırılabilir. Araştırılan her ülkede, yönetim seviyeleri arasındaki sorumluluk paylaşımına göre farklı alanlar vurgulanmıştır. Ancak, bu projenin amacı gözetilerek, yazarlardan öncelikle merkezi yönetim seviyesindeki ajansları incelemeleri istenmiştir.

Yasal gelenekleri ve idari kültürleri farklılık gösteren ülkelerin tamamında anlamlı olacak net bir “kamu ajansı” tanımı yapmak zordur. Bu projenin amacı doğrultusunda, aşağıdaki özellikler dikkate alınarak işler bir tanım yapılmaya çalışılmıştır:

- Oluşturulan yapının, bir bakan veya başka bir siyasi liderden gelen siyasi yönlendirmelerden bir dereceye kadar özerk olması;
- Organın stratejik yönetiminin, bir bakanın veya başka bir siyasi liderin talimatıyla kurallarda belirtilen dereceye kadar değiştirilebilecek bir kanun, yönerge veya sözleşme ile kurulması;
- Oluşturulacak organın hükümet tarafından belirlenmiş kurallar çerçevesinde, kendi bütçesini özerk olarak yönetmesi;
- Finansmanın, organın kendi kaynakları, kullanım amacı belli katkılar ve devlet bütçesinden sağlanan işletme ve/veya yatırım ödeneklerinin bir birleşiminden sağlanması;
- Organın varlıklarının mülkiyetinin kamuda olması ve özel fayda için kullanılmaması;
- Kamu hesap verebilirliğinin özelliği ve derecesinin kanun ve gelenekle belirlenmesi.

Bu yaklaşım, uluslararası kıyaslamalar yaparken tam olarak tatmin edici bir sonuç ortaya çıkarmasa da, ileriye yönelik pragmatik bir yol teşkil etmektedir. Uluslararası deneyimlerin yüzeysel bir incelemesi bile, kamu ajansı teriminin ulusal hükümetlerce kullanıldığında, hükümetin vermek istediği anlam ne ise o anlama büründüğü görülmektedir.

Bu belgede, devletin tek hissedar olduğu şirketler olan devlet teşebbüsleri (DT) özel bir sınıf olarak analiz edilmemiştir. Ancak, birçok ülkede teşebbüslerin yasal statülerinde son zamanlarda yapılan veya önerilen değişiklikler nedeniyle “gri bölgeler” ortaya çıkmıştır. Kamu ajansı şeklinde yapılandırılmış teşebbüsler kamu hukukuna tabi şirket olarak tanımlanmakta; ticari ajanslar ve kamu hukukuna tabi şirketler, tamamen veya kısmen özel hukuk yargısına tabi tutulmakta; şirketin mülkiyeti kısmen özel sektöre transfer edilmiş durumda veya nihayetinde özelleştirilecek şekilde düzenlenmekte; kamu ajansı olarak kalan teşebbüsler ise mali uygulamalarında ve yönetim düzenlemelerinde özel sektör kurallarını uygulamaya teşvik edilmektedir. Bu değişken durum nedeniyle, ülke raporlarının birçoğu DT hakkında bilgiler içermekte ve ticari ajanslar hakkında 2. Bölümde yapılan gözlemlerin bazıları kamu teşebbüsleri için de geçerli olabilmektedir.

Son olarak, birkaç istisnaya daha dikkat çekmek gerekmektedir. Merkez bankaları ve yüksek denetim kurumları (Sayıştaylar) özel yapıları gereği bu araştırmaya dahil edilmemiştir². Sosyal güvenlik ajansları ve bütçe dışı fonlara birçok Avrupa ülkesinde sıklıkla rastlanmaktadır ancak bunların yapıları da genellikle programların temelinde yatan sosyal felsefelere ve sosyal ortakların bu kurumların yönetişimine katılımlarına bağlı olmaktadır.

Bu karmaşık durum nedeniyle, sosyal güvenlik kurumları bu araştırmada ayrı bir kategori olarak ele alınmamıştır. Aynı şekilde, düzenleyici kurumlar da ayrı bir grup olarak ele alınmamışlardır. Raporlarda ülkelerin düzenleyici yetki tanınmış ajansları olduğuna dikkat çekilmiş olsa da bu tür düzenleyici işlevlerin teşkilatlandırılması konusu için ayrı bir uzman raporu gerektiği de belirtilmiştir.

1.2. AB'ye katılımın getirdikleri

ODA ülkeleri, bütün idari reformları katılım gereklilikleri ışığında değerlendirmekte doğrudur. AB'nin ajansların kullanılması veya ajans yönetişimi hakkında, AB fonlarının yönetimi sürecine dahil olan bütün kurumlar için gerektirdiği önemli mali kontrol rejimi dışında, herhangi spesifik bir kuralı yoktur. (Mali kontrol rejimi ile ilgili kurallar burada incelenmemektedir ancak *Geçiş Ülkelerinde Devlet Harcamalarının Yönetimi* başlıklı SIGMA yayınında tam bir açıklama bulunabilir).

² Merkez bankalarının yönetişimi ile ilgili önemli bir husus olan bu konuyla ilgili daha fazla bilgi için, ‘Merkez Bankalarında Denetim Uygulamaları’ (*Central Bank Audit Practices*) başlıklı 24 sayılı SIGMA Belgesini inceleyebilirsiniz.

Aynı zamanda, AB üyeliği kamu sektörünün geliştirilmesine yönelik önemli dolaylı etkiler getirmemektedir. AB üyesi olmak isteyen hiçbir ülke, AB üyeliğiyle gelen bazı özellikleri dikkatli bir şekilde düşünmeden, ajanslarının statüsünü tanımlamamalı ve ajans yönetimi ile ilgili kurallar getirmemelidir. Bu özellikler: Eurostat kriterlerine uygun kamu sektörü tanımı, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarında yapılan bütçe açığı ve kamu borcu tanımlarına dayanır; korunan kamu sektörü tanımı, Avrupa Adalet Divanının ayrılmış istihdam hakkındaki kararlarından etkilenir; hangi kamu hizmetlerinin rekabete maruz bırakılacağını iç pazar kuralları belirler ve Avrupa Komisyonu rekabet kurumları posta hizmetleri gibi belli iletişim hizmetlerinin statüsünü ve yönetişimini etkileyecek kararlar verir.

Ajanslarla ilgili reform arayışı içinde olan ODA ülkelerine, AB standartlarının detaylı gerekliliklerini iyi bilen yasal ve mali uzmanlardan danışmanlık alması tavsiye edilmektedir.

2. Ülke Raporlarının Özetleri

2.1. Üçüncü Bölüm - Fransa

Fransa'daki idari bağlam bir taraftan Maliye Bakanlığı tarafından devam ettirilen geniş kontrol ağı, bir taraftan da uzun mesleki eğitim süreci ve stajlarla yönetim sanatında uzman haline gelmiş kamu çalışanları kadrosuyla özellik kazanmıştır. Son yıllarda gerçekleştirilen yönetsel devrim sırasında idari sistemin kendisi ve ortak eğitim ve kıdemli kamu çalışanları arasındaki deneyimlerle şekillenmiş yatay ağlar, ne kadar uyarlanabilir olduklarını kanıtlamıştır.

Fransa'da uzun zamandır süre gelmekte olan uygulama, devletin birçok görevini yerine getirmek için bakanlık hiyerarşisinden ayrı tüzel kişiliklerin kullanılmasıdır. Savunma, emniyet, adalet ve dış işleri gibi "kraliyet" imtiyazları burada istisnadır. Fransız kamu sektöründe birçok yasal teşkilat yapısı bulunmaktadır, ancak Fransa raporunu kaleme alan yazarımız, en çok kullanılan ajans modeli olan dolayısıyla bu araştırmaya en uygun düşecek olan *établissement public* (EP) modelini seçmiştir. Çok sayıdaki teşkilat modelinden biri olduğu için, ülke raporu boyunca *établissement public* (EP) ifadesi kullanılmıştır. Burada iki temel tür arasında ayrıma gidilmektedir. 'Yönetsel' EP'ler sayısı en çok olanlardır. 'Endüstriyel ve ticari' EP'ler de rekabet etkinliğinin sağlanması için ilk başta büyük ölçüde özerk olarak tanımlanmıştır ancak yönetim açısından da esnekliği arttırmak için sadece idari işlevi bulunan bazı organları dahil edecek şekilde kapsam genişletilmiştir. (Bunlar, belgede uzunlamasına tartışılmayan, temelde özel sektör üyeleri tarafından yönetilen ve finanse edilen bazı "mesleki" EP'lerdir.) Her iki tür EP, devlet ve tarım veya sağlık gibi belli mesleki sektörler arasında işbirliği gerektiren bir faaliyet söz konusu olduğunda özellikle yararlı sonuçlar doğurmaktadır.

Aynı idari otorite altında ve benzer araçlarla oluşturulan EP'ler bir kategori olarak kabul edilir. Bir EP kategorisi oluşturmak için meclis kararı gerekmektedir. Meclis kararı ile bir kategori oluşturulduktan sonra, hükümet kararnamesi ile bu kategori bünyesindeki münferit EP'ler kurulabilir. Bugün Fransa'da yaklaşık 200 kategori bulunmaktadır. Her bir EP, kamu hukukuna tabi tüzel kişiliktir; prensipte, "endüstriyel ve ticari" ajanslar özel hukuka, diğer EP'ler ise kamu hukukuna tabidir. Ancak, yasal açıdan olası birçok kombinasyon bulunmaktadır.

Kategoriye ait mevzuatta belirtilen geniş parametreler dahilinde (gözetim otoriteleriyle ilişkiler, yönetim kurulunun oluşturulması), her bir EP'nin kurucu kararnamesi, o EP için uygun olduğu düşünülen yetkileri, ayrıcalıkları ve denetleyici usulleri belirler. Diğer ülkelere kıyasla Fransa'da ajansların yetkileri ve yönetim düzenlemeleri daha çok EP'nin kendisine uygun bir şekilde tasarlanmaktadır. Karar verme süreci, varlıkların yönetimi, personel seçimi ve ücretlendirmesi ve bütçe oluşturma ve uygulama kuralları gibi işlevlerin EP'nin kendisine özgü ayarlanmasıyla, her bir spesifik görev için özel olarak uyarlanmış bir ajans kurulmaya çalışılmaktadır. Geçerli yasal düzenlemede bile ayrıntıya gidilebilir, öyle ki, bazı sını ve ticari EP'lerin bazı işlevleri kamu hukukuna tabi iken, kamu hukukuna tabi bazı ajanslar belli konularda özel hukuk kurallarına ve mahkemelerine tabi olabilir. Böyle ince ayarlamaların sonucunda, neredeyse bir kamu teşebbüsü kadar özerkliğe sahip ajanslar ortaya çıkabilmekte ve bazı ajanslar da bir bakanlık birimi gibi sıkı bir şekilde denetlenebilmektedir.

Fransa'da özelleştirme çalışmaları son yıllarda hız kazanmıştır. Bu açıdan, ticari özelliği olan büyük EP'lerden özellikle bahsetmek gerekir. Merkezi yönetim dahilinde yaklaşık yirmi kamu teşebbüsü EP biçiminde kalmıştır. Bunlardan bazıları elektrik ve demiryolu şirketleri gibi büyük şirketlerdir (France Telekom özel hukuka tabi bir şirkete dönüştürülmüş ve kısmen özelleştirilmiştir). Bütün endüstriyel ve ticari EP'ler gibi, bu tür teşebbüsler de en azından istihdam, endüstriyel ilişkiler ve üçüncü taraflarla ihtilafların büyük kısmı konusunda özel hukuka tabidir. Ancak, neredeyse hiçbiri tamamen tek bir yasal sisteme tabi değildir. Bu

gruptaki büyük teşebbüslerin başkanları, doğrudan Bakanlar Kurulunca atanır ve yetkileri ve etkileri genellikle bağlı oldukları bakanlıktakilere eşdeğerdir. Böylece, biçimsel olarak diğer endüstriyel ve ticari EP'ler ile aynı gruba dahil edilseler de, bu teşebbüsler kendilerine has uygulama bağımsızlığına da sahiptir.

Kıyaslandıklarında, diğer birçok EP'nin yetkileri, genel yönetim kültüründen ve kurucu kararnamelerinde belirtilen hükümet denetiminden ciddi olarak etkilenmektedir. Genel olarak, ajansların yönetim kurulları üzerindeki denetim yetkileri, gücün büyük kısmını barındırmaktadır, harcamacı bakanlık ve Maliye Bakanlığı yöneticileri sırasıyla teknik ve mali denetim rollerini temsil etmekte ve genellikle kurul üyeleriyle önemli hususları halletmek için kurul toplantısından önce bir araya gelmektedir. Ajansın üst yöneticileri genellikle daha önce bahsedilen profesyonel uzman kadrolarından seçilmektedir.

2.2. *Bölüm - Hollanda*

Hollanda hakkındaki bölümün yazarı, yönetim yapısını tanımlarken, bu ülkedeki idari tarzın en önemli özelliği olan denge unsurunu çok iyi ifade eden “adem-i merkeziyetçi üniter devlet” terimini kullanmıştır. Devlet, bölgesel olarak belediye ve illere, işlevsel olarak da kamu yetkisinin devredilmesiyle, Hollanda'da uzun zamandır devam eden bir gelenek olan uzmanlık ve bilgiye erişim ve bunların yönetim süreçlerine getirilmesini sağlayan ve uzmanlık gerektiren bir işlevin yerine getirilmesinden sorumlu, çok sayıdaki Özerk İdari Organa (ÖİO) ayrılmaktadır. Bu işlevsel organların bazıları yerel ofislere veya temsilciliklere sahiptir, bu sayede ulus-altı seviyede de mevcudiyetleri vardır. Ulus-altı seviyede bölgesel ve işlevsel organlar arasında bütünleşme, yani ekonomik yenilenme gibi ortak amaçlara yönelik birlikte çalışma, gönüllü ortaklıklar veya birleşmeler şeklinde gerçekleşir. Kısa süre önce getirilen “devlet ajansı modeli” bir yandan bir ÖİO'dan daha fazla siyasi hesap verebilirlik bir yandan da yönetim esnekliği sağlayacak şekilde tasarlanmıştır.

Özerk İdare Organları, devlet bakanlıklarından yasal olarak ayrı olan bir ajans kategorisidir. Üç çeşit ÖİO bulunmaktadır: (1) karar verme sürecine uzman sağlayan ajanslar, (2) bir bakandan bağımsız ancak genel kılavuz ilkeler temelinde yargıda bulunmak üzere kurulmuş ajanslar ve (3) çeşitli çıkarların ve bağımsız uzmanların katılımını kolaylaştırmak üzere tasarlanmış ajanslar. ÖİO bağlamında “özerk” terimi, bu organların bakanlarla doğrudan hiyerarşik bir ilişkisi olmadığı anlamına gelmektedir. Birçok ÖİO kamu hukukuna tabidir ve özel meclis yasası ile kurulmuştur. Görevleri çok çeşitli olduğundan yönetim veya karar verme süreçlerine ilişkin tek bir şablon yoktur. Bunun yerine, durum üzerinden karar verilir. ÖİO'nun görevlerine, hedeflerine, ürünlerine ve müşteri kitlesine sektörel bakan karar verir. Kamu hukukuna tabi ve finansmanı kendi gelirleri tarafından sağlanan ÖİO'lar, bütçelerini bağlı oldukları bakanlıktan bağımsız olarak yönetir. Finansmanları hibe yoluyla yapılan kamu hukukuna tabi ÖİO'ların bütçeleri ise bağlı oldukları bakanlık tarafından hazırlanır. Kamu hukukuna tabi olmayan ÖİO'lar (örn: özel bir birliğin bir unsuru olarak kamu işlevi görenler), sundukları kamu görevlerinin finansmanını genellikle bu hizmet karşılığı aldıkları ücretle karşılar.

ÖİO geleneksel ama bir o kadar da başarılı bir model olsa da, bu tür ajansların giderek artan sayısı, demokratik hesap verebilirlikten bir uzaklaşma olarak görülebilir. Bu nedenle, yönetimi daha doğrudan siyasi yönlendirme altına sokan yeni bir ajans türü geliştirilmiştir. “Devlet ajansları” adı verilen bu yeni tür, hesap verebilirliğin gerektirildiği faaliyetleri demokratik süreçler aracılığı ile ancak bir yandan da daha fazla yönetsel özgürlük ve sorumluluk, çıktı odaklı yönlendirme ve tahakkuk esaslı muhasebe içeren bir rejimle yürütmek için oluşturulmuştur. 1994 tarihli Devlet Muhasebe Kanunundan aldıkları yetki ile Maliye Bakanı ile birlikte sektör bakanı, bakanlığın bir bölümünü bir devlet ajansına dönüştürme kararı alabilir.

Bazen bu ajanslar yan alan olarak ticari özelliği olan bir faaliyet gerçekleştirebilir, ancak bu faaliyetlerin haksız rekabete yol açmaması ve uygun zaman gelince özel sektöre devredilmesini saptamak için net olarak ayrılmış bir muhasebe ve kontrol rejimi kapsamında değerlendirilmesi gerekir.

Devlet ajansı bakanın kontrolündedir ancak bu kontrol kurucu kanunda belirtilen “yönlendirme” ilişkisi ve yönlendirme protokolleri ile düzenlenir. Her bir ajans için yapılan bu spesifik düzenlemelerde, yönetsel takdir yetkisinin ve sorumluluğunun sınırları belirlenir, ancak ücretlerin ve hizmet bedellerinin belirlenmesinde bu ajanslara hiçbir zaman %100 özerklik tanınmaz, çünkü bu kararların, bu tür ücretlerin toplum üzerindeki toplam yükü dikkate alınarak verilmesi gerekir. Bütçe fazlası durumunda uygulanacak rejim bir çerçeve anlaşma tarafından belirlenir ve ajansa tasarruflardan elde edilen kazançların bir kısmını elde tutma veya başka yerlere yönlendirme yetkisi verilerek gelişme yolunda daha çok teşvik sağlanmış olur. Performans yönetimi önemli bir ilkedir. Hizmet sağlayan organlar, çıktı odaklı planlama ve kontrol sistemleri olmadan

ajans olarak dönüştürülemez, bu da sektör bakanına raporlamanın temelini oluşturmaktadır. Diğer devlet kurumlarında olduğu gibi, ajansların denetimini de Hollanda Sayıştayı gerçekleştirir.

Son olarak, ticari özelliği olan kamu ajanslarının son yirmi yılda gösterdiği değişimden de söz etmek gerekir. 1980'lerde, çok sayıda devlet teşebbüsü özelleştirilerek Hollanda şirketler hukukuna tabi limitet şirket haline geldi. Bazı durumlarda hisselerin %100'ü satıldı, bazı durumlarda ise devlet %100 veya kısmi hissedar olmaya devam etti. Bu sonraki iki durum da tam özelleştirmeye geçiş adımı olarak değerlendirildi. Devletin bu şirketlere karşı düzenleyici konumda olduğu durumlar bu raporun kapsamına alınmamıştır. Ancak, devletin bu şirketlerin sahibi olduğu durumlardaki başlıca uygulamalar, ülke bölümünde açıklanmaktadır.

2.3. Beşinci Bölüm - Portekiz

Portekiz, bölgesel kendinden yönetim sisteminin sadece Portekiz'e bağlı adalarda uygulandığı üniter bir devlettir. Yerel kendinden yönetim, başlıca iki şehirde, birbirinden çok az farklı düzenlemelerle belediye seviyesinde uygulanmaktadır. Devrim sonrası Portekiz'i, özellikle Avrupa Birliğine ve daha yakın zamanda Avrupa Para Birliğine üyeliği takiben hızlı bir çağdaşlaşma sürecine girmiştir. Ancak, idari yapı hala otokratik merkezi devletten kalan belirgin ve güçlü gelenekleri taşımaktadır. 1986'da Avrupa Birliğine üyeliği takiben Portekiz daha liberal ekonomik politikalar izlemiş, devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesini ve kamuda kalan kurumlarda özel sektörde uygulananlara benzer teknik ve yöntemlerin kullanılmasını teşvik etmiştir.

Devlet, özel şirketler hukukuna tabi bazı özel şirketlere hissedar olarak iştirak etmektedir. 1974 devrimini takiben birçok şirket ulusallaştırılmış ancak Portekiz'in Avrupa Birliğine katılmasından sonra da özelleştirilmişlerdir. Portekiz'de şu an itibarıyla demiryollarını ve Lizbon metrosunu işletme, havaalanlarını işletme ve darphane hizmetleri gibi önemli işlevleri yürüten beş tane "kamu" şirketi vardır. Bunlar ayrı tüzel kişiliklerdir ve kar amacı güderler ancak yönetim kurulları Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve Maliye Teftiş Kurulu tarafından yapılan mali teftişe tabidirler.

Portekiz'de sayısı en fazla kamu ajansları 1990 kamu muhasebe reformunda belirlenen sınıflandırmaya göre iki grupta toplanmaktadır: "idari özerklik" veya "idari ve mali özerklik". 1990 reformu mali kontrolün birden fazla yöntemle adem-i merkezileştirilmesini hedefleyen geniş kapsamlı bir reformdu.

İdari özerklik statüsü ciddi miktarda gelir getirmeyen hizmetlere yönelik olarak tasarlanmıştır. Bu ajansların eskiden Maliye Bakanlığı tarafından harcama öncesi kontrole tabi tutulan işletim maliyetleri, şimdi, kanuna uygun olmaları, bütçe dahilinde ve doğru sınıflandırılmış olmaları ve ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun olmaları durumunda ajans tarafından yapılabilmektedir. Bu harcamaların mali kontrolü ise mali konular hakkında tek yetkiye sahip olan üç kişilik idari konsey tarafından yürütülmektedir. Bütçeler, nakit yönetimi ve yatırım planlaması daha geniş devletin iç unsurları olarak ele alınmaktadır.

İdari ve mali özerklik statüsü ise istisnai bir durumdur. Teoride, gelirleri giderlerinin üçte ikisinden fazla olan ajanslar için geçerlidir ve her bir durumda ayrı ayrı beyan edilmesi gerekmektedir. Daha yüksek olan bu statü ajanslara bütçe kullanımında daha fazla esneklik tanımaktadır. İdari ve mali özerklik verilen ajanslar faaliyetlerini genel mali yönetim ilkelerine göre kontrol etme sorumluluğuna sahiptir, bu da ajans yönetiminin sistemlerinin bu hedeflere ulaşmak için yeterli olmasını sağlamak için yürüttükleri iç kontrol çalışmaları ile sağlanır. Diğer bütün devlet organları gibi, bu ajanslar da Sayıştay denetimine tabidir.

2.4. Altıncı Bölüm – Birleşik Krallık

Birleşik Krallık, 1980'lerin başından beri Yeni Kamu Yönetimi ilkelerini ve fikirlerini düzenli olarak uygulamaktadır. İlk başta hedef toplam harcamaları azaltmak ve kamu çalışanlarının ve hizmetlerinin hesap verebilirliğini arttırmaktır, aynı önem özelleştirmeye de verilmiştir. Kamu teşebbüsleri özelleştirilmiştir – ilk olarak rekabetçi piyasalarda faaliyet gösterenler, daha sonra da "doğal tekeller", tüketici çıkarlarının korunmasını sağlayan yeni düzenleyici kurumlar da kurulmuştur. Son aşamada ise diğer kamu varlıklarına erişim veya bunların mülkiyetini mümkün kılan dışarıdan hizmet alımları ve kamu-özel sektör ortaklıkları söz konusu olmaya başlamıştır. Kamu teşebbüsü olarak sadece birkaç özel kurum kalmıştır, başlıcaları Posta Hizmetleri ve British Broadcasting Corporation'dur (BBC).

Hollanda gibi, Birleşik Krallık da politika ve hizmet süreçleri aracılığıyla çıkarların temsili, uzun süredir devam eden bir gelenektir. Bu gelenek, çok sayıda ve çeşitli yöntemlerle, Bakanlık Dışı Kamu Mercii (BDKM) olarak adlandırılan bir tür ajans aracılığıyla uygulanmaktadır. Kabine Ofisine göre ulusal yönetim

sürecinde önemli bir rolü olan bu merci, bir hükümet bakanlığı³ veya bakanlık birimi değildir ve bakanlara belli bir mesafede durmalıdır. Yürütme işlevi olan BDKM'ler genellikle yasal olarak bağımsız bir yapıya sahiptir ve kendi personelini istihdam eder. Tabii oldukları mali rejim gereği, kendi bütçelerini işletebilirler ancak bağlı oldukları “ana” bakanlık, ajansın kurumsal planı ve iş planını kabul etmek suretiyle bir denetim uygular. Bu ilişki geçmişte daha çeşitli unsurlar içermekteydi, ancak 1980'lerden bu yana Birleşik Krallık Hazinesi (HM Treasury⁴) BDKM'lerin yönetimi ve kontrolüne yönelik bazı ortak standartlar öne sürmüştür. Birleşik Krallık ülke raporunda, müze örneği üzerinden BDKM'lerin yönetim ve kontrol programları detaylı olarak açıklanmıştır.

1990'ların başında, Ulusal Sağlık Hizmeti (USH) reformu kapsamında bir diğer özerk ajans modeli ortaya çıkmıştır. Hükümetin pazar odaklı ideolojisine paralel şekilde, satın alanla tedarik edenin rolleri ayrılarak bir “iç pazar” oluşturuldu. USH hastaneleri ve diğer sağlık hizmeti sağlayıcıları, USH çatısı altında tüzel kişiliğe sahip ayrı yarı özerk “tröstler” olarak yeniden yapılandırıldı. Tröstler gelirlerini pratisyen hekimler ve Sağlık Bakanlığının yerel birimleri ile yaptıkları sözleşmelerden elde ederler, sermaye getirisi sağlamak için gereken sınırlar dahilinde kendi varlıklarını kontrol ederler ve muhasebe ve raporlama sistemleri özel sektörünki gibidir. Mevcut hükümet, iç Pazar kurallarında bazı değişiklikler yapmış ve satın alan/tedarik eden ilişkisinin rekabetçi olması gerekliliğini ortadan kaldırmıştır.

Birleşik Krallık sisteminin dikkate değer bir diğer özelliği de, ayrı tüzel kişiliğe sahip olanlar dahil, kamu sektöründeki birey ve kurumlara hitap eden genel bir standartlar bütünüdür. Sistem dahilinde, muhasebe, raporlama, denetim, vs. konularında Hazine tarafından yayınlanan kurallar ile kurul üyeleri ve kamu çalışanları için yönetim standartları ve davranış kuralları çıkaran Kamu Sektörü Standartları Daimi Komisyonu yer almaktadır. Ayrıca kategorisi ne olursa olsun, bütün ajanslar Ulusal Denetim Ofisi'nin denetimine tabidir. Sonuç olarak, ülke raporunda da görüleceği üzere, her bir ajans için yönetim kontrolü kuralları ve usulleri resmi ve detaylı olarak hazırlanmıştır. Yönetim kontrollerinin sistemli bir şekilde oluşturulmuş olması, Birleşik Krallık'ı araştırma dahilindeki diğer ülkelerden ayıran başlıca özelliktir.

1980lerde, uluslararası arenada da “Bir Sonraki Adım Ajansı” olarak bilinen ve tartışılan İdari Ajans modeli ortaya çıkmıştır. Etkinlik ve verimliliği sürekli arttırma arayışında olan Birleşik Krallık hükümeti, devlet hizmetlerinin birçoğunu idari ajanslar aracılığıyla vermeye başlamıştır. Sistem bir anayasaya dayanmadığı için, verilen bu karar, idari bir eylem olarak kabul edilmedi ve parlamento yaptırımı gerektirmedi. O tarihlerden bu yana her geçen gün daha fazla sayıda hizmet bu yolla verilmeye başlandı ve şu an kamu çalışanlarının %81'inin görev yaptığı idari ajans sayısı 140'a çıkmıştır. Bu ajanslar bakanlıkların bünyesinde ve ajans başkanları daimi sekretere (müsteşar) ve bakana rapor verir ancak bütçe ve personel yönetimi konularında önemli ölçüde esnekliğe sahip olmanın yanı sıra bakanlıktan ayrı muhasebe ve raporlama düzenlemeleri bulunmaktadır.

Yeni bir idari ajans kurmaya yönelik her bir teklif diğer seçeneklerle kıyaslanmak suretiyle ele alınmaktadır (örn: faaliyetin bakanlık bünyesinde devam ettirilmesi, özel sektörden temin edilmesi ya da tamamen özelleştirilmesi). “Seçeneklerin ön incelemesi” adı verilen bu usul, ajans kurma kararı kesinleştirilmeden tamamlanmalıdır. İdari ajans kurma kararı verilirse, bu ajansa hangi yetkilerin devredileceğini belirleyen bir politika ve kaynak çerçevesi çizilir. Yönetim yapısındaki kilit unsur başkan ve performansın iyileştirilmesine yönelik üstlendiği rehberlik rolüdür. Büyük ajanslarda başkan, bakanlıkta üst yönetici olan müsteşarın üstlendiği Harcama Otoritesi görevini yerine getirir. Araştırma kapsamındaki diğer ülkelerde yer alan ajansların aksine, buradaki Harcama Otoritelerinden, kamu kaynaklarını yönetme biçimleri konusunda Meclis önünde doğrudan hesap vermeleri istenebilir.

Yazılı bir anayasanın olmamasından ötürü devletin sahip olduğu geniş takdir yetkilerinden ötürü, idari ajansların özerkliği herhangi bir yasal temele dayanmamakta, bakan emriyle verilmektedir, dolayısıyla yoruma açıktır. Sistemin tasarımında öngörüldüğü gibi “politika” sorumlulukları ile “idari” sorumluluklar arasında veya bakanın ve idari ajans başkanının politikalara ilişkin rolleri hakkında net bir ayrıma gitmek mümkün olmamıştır. Süregelen bu belirsizlikler nedeniyle gerekli performans iyileştirmelerini sağlamak için bu modelin kullanılmasının hala üzerinde tartışılan bir husus olduğu belirtilmiştir.

³ Birleşik Krallık'ta bakanlık için kullanılan terim departmandır.

⁴ Birleşik Krallıkta Maliye Bakanlığı için Hazine veya Kraliyet Hazinesi (H.M.Treasury) ifadesi kullanılmaktadır.

2.5. Yedinci Bölüm – İsveç

300 yıldan fazladır kamu ajanslarından yararlanan bir ülke olan İsveç, bu araştırma için doğal bir seçimdi. İsveç hakkındaki bölümün yazarı İsveç’i kamu sektörü büyük ama merkezi yönetimi küçük olan bir devlet olarak tanımlamaktadır. Bunun bir sebebi, yönetimin özerk kademeleri olan ve kişiye yönelik kamu hizmetlerinin büyük bir kısmını sağlayan belediyeler ve bölgesel yönetimlerin öneminden kaynaklanmaktadır. İsveç’i bu şekilde tanımlamanın bir sebebi de, Devlet Dairelerinde (Hükümet Ofisleri) çalışan 4000’den az küçük bir grubun kanunlar ve kararlar da dahil olmak üzere kamu ajanslarının kontrolüne yönelik genel çerçeveyi, hedefleri, amaçları belirlemek ve bütçeyi hazırlamak ve izlemekten sorumlu iken, kabul edilmiş politikaların uygulanmasında fiziki olarak sürece dahil olmamalarını sağlayan bir yapıdan kaynaklanmaktadır.

İsveç’teki en yaygın ajans modeli, günümüzdeki uygulamalardan oldukça eski bir idari biçimdir. Bu ajansların 200.000 çalışanı olan 300 kadarı uygulamaya yönelik görevleri yürütmektedir. Genel çerçeveyi hükümet belirlese de, ajanslar sundukları hizmetlerin nasıl düzenleneceği ve verileceğine yönelik yöntemleri kapsamlı bir şekilde belirleme yetkisine sahiptir. Hükümette belli pozisyonları tekelleştirmiş tek bir memur kadrosu yoktur ve bilgi edinme kanunu hükümet faaliyetlerinin şeffaflığını garanti eder. Yine İsveç’e özgü başka bir unsur ise, ajansın ilgili bakana değil kabinenin tamamına karşı hesap verebilir olmasıdır, bu da özerkliği ön plana çıkaran bir düzenlemedir.

Ajanslar, yetki ve sorumlulukların genel çerçevesinin belirtildiği genel bir kanun ile kurulur. Her bir ajans için ayrıca görevlerin, yönetim ve teşkilat yapısının, temyiz ve şikayet mekanizmalarının nasıl işlediğini düzenleyen özel kanunlar vardır. Ajanslar devletin bir parçası olmakla birlikte, bağlı şirketlerde olduğu gibi bir derece özerkliğe de sahiptir. Kendi himayelerindeki arazi ve mülkleri yönetebilirler ve bunları satabilirler. (belli değer eşikleri altında olmak şartıyla). Meclisin karar verdiği toplam miktara kadar ve hükümetin kredi limiti olarak tahsis ettiği değerlerde Ulusal Borç Ofisi (Hazine) üzerinden kredi alınabilir.

Ajansların birçoğunun finansmanı bütçe ödenekleri ve hizmet kullanıcılarından elde edilen ücretlerin birleşiminden oluşan kaynaklardan sağlanır. Bütçe ödenekleri üzerinde bütçe kontrolü gerçekleştirilirken, ücretler, bir dengenin yakalanması şartıyla ajansa ve ajansın pazarlama politikalarına bırakılmaktadır. Raporlama, hedefler ve elde edilen sonuçların ajans ve bakanlık arasında görüşüldüğü bir bölümü de içerir ve sonuçlar üzerinden yapılır. Hükümet Ofisleri (Devlet Daireleri) gerektiğinde teknik tavsiyelerde bulunur. Hükümet ajanslar için genel hedef ve amaçları belirler, kontroller ise girdi odaklı olmaktan daha ziyade çıktı odaklıdır. Ajans genel müdürleri, kendilerine verilen bütçeleri kullanarak hedeflere ve sonuçlara nasıl ulaşılacağını belirlemede büyük ölçüde özerktir.

Ulusal Denetim Ofisi (Sayıştay) düzenlilik, etkinlik ve verimlilik denetimi yapar. Kısa süre önce, en büyük kırk ajanstaki kendi iç denetim birimlerini kurmaları da istenmiştir.

İsveç’te ticari faaliyet gösteren devlet teşebbüsleri, anonim şirket olarak yapılandırılır. Bu şirketler çok nadir rastlanan durumlarda devletten doğrudan ödenek alır. Devlet piyango şirketi, birkaç gayrimenkul şirketi ve Devlet Elektrik Şirketi gibi birçok devlet şirketi kar getiren şirketlerdir ve gelirlerini devlete verirler ancak tam ya da kısmi mülkiyet aracılığıyla faaliyetlerinin kontrol edilebilmesi için yapıları bu şekilde devam ettirilir. Bu şirketler, diğer özel şirketler gibi şirketler kanununa tabidir. Piyasaya kaynak sağlayabilir ve borçlanabilirler. Devletten alınan belli ödenekler, anlaşma zamanında belirlenen spesifik koşullara tabidir. Devlet denetimi, hissedarlar için de uygun olan kanuni yöntemler ile gerçekleştirilir.

Son olarak, İsveç siyasi kültürünün karşılıklılığa dayanan güçlü özelliğini gösteren başka bir kurum yapısından daha bahsetmek gerekir. İşsizlik Birlikleri, kökleri eskiye dayanan ve kamu hukukuna tabi yardım cemiyetleridir ancak şimdi buradan sayılan yardımlar tamamen devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Sosyal Güvenlik Birlikleri devletten resmi olarak bağımsızdır. Her biri bir idari bölgeden sorumlu 20 dernek vardır. Yapısı ve seviyesi devlet tarafından belirlenen yardımların idaresinden sorumludurlar. Yardımların maliyetleri ve idari maliyetlerin %90’ı devlet tarafından karşılanır.

İKİNCİ BÖLÜM: AJANS TİPİ KAMU KURUMLARI İÇİN MALİ YÖNETİM VE KONTROL ÇERÇEVESİNİN TASARLANMASI — ÖNERİLEN YAKLAŞIMLAR

1. Giriş

Ülke raporlarında genel kamu ajansı kavramı dahilindeki çok sayıda ajans türüne örnekler verilmiştir. Mali yönetim ve kontrole ilişkin düzenlemeler⁵ de aynı çeşitliliğe sahiptir ve genel olarak kabul gören bir uluslararası model sunmak zordur. Ne var ki, kamu ajanslarının yönetim rejimini istikrara kavuşturmaya ve çağdaştırmaya çalışan geçiş ülkelerinde, bu kural ve uygulamalardan bazılarının, diğerlerine göre daha başarılı sonuçlar doğurması ihtimali de yüksektir. İşte bu bölümde, bu uygulamalar tespit edilmeye çalışılacaktır.

Bu bölümde, kamu ajansı sisteminin özellikle mali yönetim ve kontrole ilişkin unsurları üzerinde durulacaktır. Bir yandan da beş ülke raporunda tanımlanan deneyimlerin ve hem uygulayıcılar hem de uluslararası bütçe literatürü tarafından genel olarak kabul görmüş harcama yönetimi ilkelerinin de altı çizilecektir. Bu belgenin amacı, ajans modelinin avantaj ve dezavantajları ile ne zaman kullanılması gerektiğini analiz etmek değildir; Bölüm 2.2’de uluslararası deneyimlerin kısa özetine (ve cevaplanmamış sorulara) yer verilmesinin tek sebebi, mali yönetim ve kontrolün önündeki başlıca risk etkenlerinin tartışılması için bir altyapı oluşturmaktır.

Bölüm 2.2’de, 20. yüzyılın başından itibaren bazı ülkeleri ajans teşkilat yapısını kullanmaya götüren sebepler belirtilmiştir: İsveç ve Fransa’da kamu ajansları genel amaçlı uygulama araçları olarak karşımıza çıkarken, diğer ülkelerde altyapı hizmetleri, düzenleyici görevler ve politika sürecine dışarıdan uzmanlık sağlamak gibi özel amaçlar için kurulmuştur. 1980lerden bu yana birçok ülkede harcamaların kısılması ve kamu hizmetlerinin vatandaşa daha hızlı cevap verebilmesini sağlamak için ajans şeklinde teşkilatlanmaya duyulan ilgide büyük ölçüde artış yaşanmıştır.

Ajans modelini uygulamanın gerçek ve olası birçok avantajı olduğu aşikardır (daha çok etkinlik ve verimlilik, müşterilerle daha yakın ilişkiler, hizmet kalitesinde artış, vb.). Aynı zamanda gözlemciler, çok sayıda gerçek ve olası sorundan ve avantajların güvenilir değerlendirmelerle desteklenmemiş olmasından da yakınmaktadır. Gerçekten de, ülkelerin ajans modelini uygulamakla elde ettikleri faydaların veya olası olumsuz etkilerin derecesinin ne olduğu konusunda akademi dünyası ve uygulayıcılar arasında yoğun tartışmalar devam etmektedir. Bazı ülkelerde siyasi hesap verebilirliğin azalmış olabileceğine yönelik kaygı artmaya başlamış, hatta geriye dönük sebep analizlerinin yapılmasına neden olmuştur.

Özetle, ajansların kurulması, idari hataların giderilmesinde “sihirli bir değnek” olarak görülmemelidir. Öne sürülen birçok avantajın ve olası dezavantajın bulunduğu gerçeği, geçiş ülkelerinin idari sorunlarını dikkatli bir şekilde değerlendirmeleri ve kurumlarını ajans modeliyle yapılandırmadan önce bütün çözüm seçeneklerini düşünmeleri gereğinin altını çizmektedir. Soru ‘ajansları nerede kullanabiliriz?’ olmamalıdır. Daha temel ve daha geniş bir soru olan ‘şu anki düzenlemelerde yaşanan sorunlar nelerdir ve bu sorunlar en iyi şekilde nasıl giderilir?’ sorusu olmalıdır. Bu tür bir değerlendirmenin ardından sorunların daha doğrudan ve daha az riskli başka bir idari reform türüyle çözülebileceği de anlaşılabilir. Bütün bu değerlendirmeler sonucunda bazı işlevlerin bağımsız olarak düzenlenmesi gereği ortaya çıkarsa, Batı Avrupa ülkelerinde bakanlık hiyerarşisi dışında hizmet sağlamak için kullanılan çok sayıda teşkilat modelinin yer aldığı seçenekler dikkate alınmalıdır. Bunlar: merkezi bürolar, komisyonlar, bakanlıklar arası komiteler, danışma kurulları ve çeşitli biçimleriyle kamu ajansları.

Uluslararası deneyimlerin ve belirsizliklerin masaya yatırıldığı bu bölümün ardından, Bölüm 2.3, kamu ajansı türünde teşkilatlanmış kurumlarda karşılaşılabilecek spesifik mali yönetim ve kontrol risklerini tespit etmektedir. Ajansların en belirgin özelliklerinden olan faaliyet özgürlüğü yeni risklere yol açar: kamu kaynaklarının ve varlıklarının hükümet ve meclisin niyeti dışındaki amaçlar için kullanılması; onaylanan sınırları geçen kamu borçları; yolsuzluğun ortaya çıkması için yeni fırsatlar; düzgün bir şekilde ele

⁵ Kontrol, kontroller: bu ifadenin yönetim ve idareyle ilgili iki anlamı vardır. İlk ve en genel anlamıyla, idarenin işini meclisin ve hükümetin iradesine uygun bir şekilde yapmasını sağlamak için, bu durumda devlet tarafından uygulanan kanunlar, politikalar, gelenekler, süreçler, uygulamalar ve diğer araçlar anlamına gelmektedir. Hataların engellenmesi ve oluşan hataların hemen tespit edilmesi için özel yapılar ve kendi kendini yöneten mekanizmalar kurulur. Bu belgede geçen kontrol ifadesi, bu anlamda kullanılmaktadır.

İkinci anlamı ise denetim/araştırmayla ilgilidir. Bu bakımdan, bilginin kontrol edilmesi, denetlenmesi veya doğrulanması anlamına gelmektedir. Kontrol bu anlamıyla, işin yapılması veya yönetiminden sorumlu olmayan bir kişi tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetidir. Belgede bu anlam “denetim” ifadesiyle karşılanmaktadır.

alınmadan vatandaş haklarından ödün verilmesi ve şeffaflık, mali raporlama ve denetim gibi hesap verebilirlik araçlarının göz ardı edilmesi. Ülkelere özgü olan diğer bazı riskler bu listeye alınmamıştır ancak genel iki soruna parmak basılabilir: eğitilmiş kişi sayısı veya bilgi sistemlerinin seviyesi yetersiz ise, kaliteli kontrollerin uygulanması imkansız hale gelmektedir ve bir idarenin merkez birimlerinde etkili bütçeleme ve kontrol uygulamaları yoksa, bu idareye bağlı alt kurumlarda daha yüksek düzeyde standartların yürürlüğe koyulabilme ihtimali çok düşüktür.

Bölüm 2.4, tespit edilen risklere karşılık vermek için uygulanması gereken mali yönetim ve kontrol çerçevesinin seçilen unsurlarına değinmektedir. Bunlar ancak, bir ajansın yapısını oluşturan kapsamlı unsurlar veya ‘en iyi uygulamalar’ olarak gösterilmemektedir çünkü uluslararası deneyimler henüz ‘en iyi’ tanımı yapamamaktadır. Bölüm 2.4’te bu kilit unsurların her biri için, reform sürecinden geçen bütün ülkelere sağlam ve uygun uygulama örnekleri olması açısından yaklaşımlar önerilmiştir.

2. İdari Teşkilatlanmada Ajansların Kullanımı

Bir ülkede ajans yönetimi şeklinde bir teşkilatlanmaya gitmek üzere genel rejim reformu yapılması düşünülürken veya yeni spesifik bir kurum türü kurulması düşünülürken sorulması gereken belki de en temel soru şudur: ‘Neden ajans türü bir yapılanmaya gidelim?’ Burada bu soruya genel bir cevap verme girişiminde bulunulmayacak. Verilen beş ülke örneğinde, farklı ülkeleri ajans yapılanmasına götüren sebepler incelenmiştir, bunlar arasında ticari etkinliğin artırılması, hassas kararların siyasetten izole edilmesi, tutumluluk ve verimliliğin artırılması, uzmanların ve vatandaşların karar verme sürecine dahil edilmesi gibi sebepler yer almaktadır. Aynı zamanda, ülke raporları ajans kurmanın (ya da aşırı güce sahip ajansları kurmanın) dayandığı kötü sebepleri de göstermeye, en azından bunlarla ilgili ipucu vermeye çalışmaktadır, bunlar arasında siyasi hesap verebilirlikten kaçınmak, hükümetin personel ve mali kurallarını yok saymak, tek bir grubun çıkarına olacak şekilde kamu gelirlerinin bir kısmını ayırmak, kararların kapalı kapılar ardında siyasi oyunlarla verilmesine izin vermek, ihalelerin veya diğer desteklerin liyakate göre değil, kayırma anlayışı içinde verilmesine izin vermek gibi kötü sebepler yer alabilir.

Bazı ülkelerde programların uygulanmasında bir araç olarak uzun yıllardır ajans türü kurumlar kullanılmaktadır, bu araştırmada da yer alan İsveç ve Fransa bu ülkelere örnektir. Ajansların genel amaçlı bir çözüm olarak görülmediği ülkelerde bile, geçtiğimiz yüzyılın başından beri, kural odaklı merkez idaresi tarafından yapılması uygun görülmeyen bazı görevler için belli ajans biçimleri hayata geçirilmiştir. Altyapı hizmetleri gibi, ticari biçimde sağlanan bazı kamu hizmetlerinin, kamu personeli düzenlemeleri, katı harcama kategorileri, borçlanma limitleri ve gelir kullanımında kısıtlamalardan arındırılması gereği ortaya çıktı. Hassas durumları nedeniyle önemli bazı düzenleme/teftiş görevlerinin partizan siyasi kayırmanın erişimi dışında bir yeri olması gerektiği düşünüldü. Aynı şekilde, oldukça karmaşık veya diğerlerinden ayrı olduğu düşünülen bazı politika analizi alanları için dışarıdan sektörel uzmanlığın ve konuyla ilgilenen diğer grupların görüşlerinin sürece dahil edilmesini sağlayacak mekanizmalara ihtiyaç duyulduğu düşünüldü. Yüzyılın ilerleyen dönemlerinde birçok ülke bu sebeplerden ötürü ajans türü kurumlar kurmuş olsa da, bu kurumlar genel kamu idaresinin nispeten küçük bir kısmını teşkil etmiştir.

1980lerden bu yana birçok ülkede ajanslara olan ilgi artmıştır ve bakanla “sözleşme” yaparak çalışmak, yeni yönetim ve kontrol mekanizması olarak ön plana çıkmıştır. Bu artış, sözü geçen geleneksel sebeplere, akademisyenler, danışmanlar ve uluslararası finans kuruluşları tarafından da öne sürülen yeni sebeplerin eklenmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Birçok hükümet için bu kararın verilmesini sağlayan başlıca itici güç, bir taraftan kamu harcamalarının azaltılması öte yandan da kamu hizmetlerinin sunulmasında kalitenin ve hızın artırılmasıyla hükümetin meşruluğunun güçlendirilmesi olmuştur. Ajans modeli, uygulamaya yönelik görevler ile politikaların belirlenmesi görevlerinin birbirinden ayrılması avantajını sunar. Operasyonel görevlerin ayrı bir birimde toplanmasıyla sorumlulukların ve performans hedeflerinin daha net bir şekilde belirlenmesi böylece daha hesap verebilir bir yönetim ile daha motive çalışanların olduğu bir kurumun oluşması beklenmektedir. Öngörülen sonuçlar arasında, artan verimlilik, kaynakların daha tutumlu kullanılması, müşterilerle daha yakın ilişkiler ve hizmet kalitesinde artış yer almaktadır. Ajansın siyasi gözetimden de uzaklaştırılması vurgulanmıştır ancak bunun sebebi, bir önceki paragrafta dile getirilen kayırmacılığın yol açacağı tehlikelerden farklıdır; burada, bakanların doğrudan kontrol ettikleri faaliyetlere aşırı ölçüde müdahale etmeye ve “mikro düzeyde yönetmeye” meyilli olmalarından kaynaklanan bir duruma gönderme yapılmaktadır. Bakanların anlık, fırsatçı ve taktik yönetim biçimlerinin, zaman içinde verimli ve ihtiyaçlara cevap veren bir kurum veya sistem oluşturmaya yönelik stratejik yönetim çabalarına ciddi ölçüde zarar vereceği iddia edilmektedir. Bu nedenle bakanların müdahale alanının dışında kalan ajans modeli, bu

engeli aşmak için önerilmektedir. Kamu idaresi kapsamında ajans türü kurumların sayısını ve türünü arttırmaya çalışan devletlerin dayandığı avantajlar kısaca bunlardır.

Öte yandan, ajans kurmak için program hazırlamaya başlayan yönetimlerin dikkatli hareket etmesi de tavsiye edilmektedir. Ajanslar kamu idaresinin çağdaştırılmasında başarıya götürecek genel amaçlı bir formül ya da bir “sihirli değnek” olarak görülmemelidir. Gerçekten de, ülkelerin ajans modelini uygulamakla elde ettikleri faydaların veya olası olumsuz etkilerin derecesinin ne olduğu konusunda akademi dünyası ve uygulayıcılar arasında yoğun tartışmalar devam etmektedir. Ajansların en hızlı ve yoğun biçimde kurulduğu ülkelerde bile henüz ciddi değerlendirmeler yapılmamıştır. Ayrıca, siyasi hesap verebilirliğin ve gözetimin azalması yönündeki kaygılar yaygınlaşmış ve bazı ülkelerde ajansların özerklik seviyesinin azaltılmasına veya bazılarının kaldırılmasına neden olmuştur. Bazı hükümetler, müdahalenin azaltılması veya sorumluluktan kaçınma gibi daha az takdir gören sebeplerden ötürü ajans faaliyetlerinden kendilerini uzaklaştırmaya çalışırken siyasi olarak yaralanmışlardır. Seçmenlerin, sadece bir sözleşme imzalandı veya bir faaliyet müdahale alanından uzaklaştırıldı diye hükümeti sorunlarla ilgili sorumluluktan muaf tutmayacağını anlamışlardır. Gerçekten de, vatandaş tarafından politika başarısızlıkları, hizmetlerde aksaklıklar veya mali kontrolde eksikliklerden ötürü siyasi olarak sorumlu tutulmaya devam ederken ajansların üzerindeki kontrol yetkilerinden vazgeçmiş olmaları hükümetleri her iki durumda da en kötü noktalara taşıyabilmektedir. Gözlemciler bazı ülkelerde ajansların sadece temel politik, kurumsal veya yönetim reformlarından (örneğin adem-i merkezizetçilik veya kamu personeli reformu) veya zorlu politika tercihlerinden (örneğin küçülme veya düzenlemelerin azaltılması) kaçınmak için kurulduğunu işaret etmektedir. Bazı ülkelerde ise yeni kurulan ajansların görünür başarısı ve sorun teşkil etmemesinin, hangi teşkilat yapısı dahilinde olursa olsun işini iyi şekilde yapabilecek köklü kamu personeli yapısının disiplinli geleneklerinden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Burada bir etkenden daha bahsetmek gerekir. Kamu harcamalarının kontrolü için etkin bir sistem oluşturmanın temelinde kamu yararı kültürünün varlığı yatar. Ajans türü kurumların herhangi bir felakete neden olmadan yaygın olarak kullanıldığı ülkelerde böyle bir kültürün varlığı dikkati çekmektedir. Politikacıların, kamu görevlilerinin ve yöneticilerinin kişisel çıkarları, özellikle de gelecekteki kariyer olanakları mali kontrol araçlarından etkilense de, daha geniş kamu yararının lehine hareket etme yükümlülüğü hissediyorlarsa, kamu harcamalarının düzgün bir şekilde yapılmasının kendilerine daha büyük yarar sağlayacağını da bilincindedirler. Kamu yararını ön planda tutan kültür, yabana atılmaması gereken değerli bir varlıktır. Sürdürülmesi ve geliştirilmesi için gereken koşulların oluşturulması gerekir. Kamu yararı kültürünün zayıf olması veya hiç olmaması durumunda, bunu telafi etmek için kanunların ve kontrollerin daha sert olması gerekir.

Görevleri farklı olan ajanslarda tek bir ajans yapısı modelinin uygulanması durumunda birbirinden çok farklı sonuçlar ortaya çıktığından, kurulacak ajansın yasal statü, yetki alanı ve yetkileri hakkında karar verirken azami dikkat sergilenmelidir. Kilit faktörlerden biri ölçektir; yapacağı görev itibarıyla ajansın büyük olması gerekiyorsa, bir yandan aynı büyüklükteki başka kurumlarda karşılaşılan bürokratik eğilimlere boyun eğilmek zorunda kalabilirken, bir yandan da ajansın büyüklüğü, gözetimini yapacak bakanlığın kontrol çabaları altında ezilmemesi için mali ve siyasi olarak yeteli güce sahip olmasını sağlayabilir. Sektörel politikaların geliştirilmesiyle görevlendirilen bir ajansın yönetimi aşırı özerk olursa, bu sefer de kamu yararının tersine, ilgi grupları tarafından köşeye sıkıştırılabilir.⁶ Veyahut ücret karşılığında hizmet veren bir ajansa çok fazla takdir yetkisi verilirse, bu ajans gelirlerini ve kurum içi ek ödeneklerini, kamu hizmeti sorumluluğundan daha değerli görmeye başlayabilir.

Ajanslarla ilgili birçok avantajın yanı sıra olası dezavantajların da bulunması, ajans yönetim rejiminin yapısı hakkında karar vermeden önce geçiş ülkelerinin idari sorunlarını ihtiyatla incelemesini ve bütün çözüm önerilerini değerlendirmesini gerektirmektedir. Dış destek sağlayıcılarının veya özel sektörün olası baskılarının bu kararı etkilemesine izin verilmemelidir. Sorulacak soru “ajansları nerede kullanabiliriz” olmamalı, “mevcut düzenlemelerin sorunları nedir ve bunlar en iyi şekilde nasıl çözülür” olmalıdır. Böyle bir çözümleme sorunların daha doğrudan ve daha az risk içeren bir idari reform çeşidi ile çözülebileceğini de ortaya

⁶ Bu konuyla ilgili ilginç bir örnek, (Modern Devlet İdaresinde Yönetim Kontrolü: Karşılaştırma Örnekleri (Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices) başlıklı Sigma Belgesinin (sayı 4) Rolf Elm-Larsen tarafından kaleme alınan “Tarımsal Yönetim Örnekleri” (Cases in the Agricultural Administration) bölümünde bulunabilir. Kısaca, Danimarka Müdahale Kurumu tarafından yönetilen AB desteklerinden çiftçilere fazla ödeme yapıldığı denetimler sırasında anlaşılmıştır. Kullanılan yeterlik kriterleri AB kurallarına uygun olmadığı için Danimarka’dan Bütçesinde değişiklik yaparak fazla ödenmiş miktarı AB’ye geri vermesi istenmiştir. Müdahale Kurumunun, AB’nin piyasa dengeleme hedeflerini tutturmaya çalışmaktansa, tarımda çıkar gruplarının etkisi altında kalıp yeterlik kriterlerini ve teftiş ve ödeme düzenlemelerini, ödemeleri en fazla seviyeye çıkaracak şekilde hazırladığı ortaya çıkmıştır.

çıkabilir. Bu çözümlerle sonucunda bazı işlevlerin bağımsız olarak düzenlenmesi gerektiği sonucuna varılırsa, standart hiyerarşik bakanlıkların dışında bu tür işlevler oluşturulmadan önce Batı Avrupa'da kullanılan çok sayıda kurum modeli de bu seçenekler arasına katılmalıdır. Bu modeller arasında merkezi bürolar, komisyonlar, bakanlıklar arası komiteler, danışmanlık kurulları ve bunların yanı sıra, bütün bu biçimlerde kurulabilecek olan kamu ajansları yer almaktadır

3. Temel Riskler

- Ajanslar, bakanların, çalışanların veya ayrıcalıklı kişilerin haksız bir şekilde kazanç elde etmeleri ile hatalı uygulamalarda bulunabilir veya hâlihazırdaki yolsuzlukla mücadeleye ilişkin kuralların uygulanmasını daha da zor hale getirebilir,
- Ajanslar, ana bakanlıklara veya diğer taraflara, mali ve idari kuralların boşluklarından yararlanma konusunda bir araç işlevi görebilir,
- Ajans mali kaynaklarına, devletin mali raporlarında uygun bir şekilde yer verilmeyebilir,
- Şeffaflık, performansı raporlama, mali raporlama, kontrol ve denetim gibi hesap verebilirliğe ilişkin düzenlemeler zayıf olabilir veya böyle düzenlemeler olmayabilir,
- Vatandaşların ajans kararlarına itirazda bulunma ve bu kararların düzeltilmesi ile ilgili hakları uzlaştırılabilir,
- Kamu ajanslarının sorumluluklarını yerine getirememeleri durumunda, idari yönetimin, çözüm yolları veya yaptırımlar uygulamak için yeterli düzeyde yetkisi bulunmayabilir.

(Diğer standartların yanı sıra, yukarıda bahsedilen hükümet ve parlamento “niyetlerinin”, kanunlar, şartlar, performans sözleşmeleri, idari politikalar vb. gibi çok çeşitli şekillerde açıklanabileceğini göz önünde bulundurunuz. Söz konusu niyetlerin ve diğer standartların, bütçenin uygulanmaya konulması sırasında belirtilen kalemdeki bütçeleme veya detaylı kontrollerce yürütülmeleri gerekmez).

İkinci kategori olan ülkeye özgü endişeler, doğaları gereği, tek tek sayılamaz. Ancak, aşağıda belirtilen iki risk koşulunun, belirli bir ülkede ortaya çıkması durumunda, ajansın reform stratejisine tam olarak yansıtılmaları önemlidir:

- Mevzuatta yer alan kontrol ve yönetim planlarını yürütmek için yeterli sayıda eğitilmiş kişi, yeterli düzeyde bilişim sistemleri veya yeterli miktarda para olmayabilir, ilgili mevzuatta aşağıda önerilen güvence türlerine yer verilmiş olsa da, bu güvenceleri uygulayamama hatalara davet çıkarmaktadır,
- Yönetimin merkez kurumlarının, bütçeleme, mali yönetim, iç kontrol ve denetime yönelik bir dizi etkin kurala ve uygulamaya sahip olmaları gerekir ve sistem şeffaf ve açıklanabilir olmalıdır. Bu nedenle, herhangi bir kamu ajansı rejimi, yönetimin geri kalan kurumlarında uygulanabilir olan kontrollerden, daha zayıf olsa da, bir sapma gösterecektir. Aslında, bu varsayımın belirli bir ülkede doğru olmaması durumunda, aşağıda savunulan standartlar yönetimin geri kalan kurumlarındaki mevcut standartlardan yüksek olabilir ve bu nedenle söz konusu standartların alt ajanslarda uygulanmalarını imkânsız hale getirebilir.

Yukarıda tanımlanan risklerin hiç biri tek bir yöntemle değerlendirme dışında bırakılamaz. Herhangi bir risk olasılığının hafifletilebilmesi için, aşağıda ele alınan çerçeve unsurlardan ikisi veya üçü, bazen de hepsi yerinde olmalıdır. Bununla birlikte, bu uzun gündemle karşı karşıya kalan reformcular, aşağıda önerilen her bir yaklaşımın, mali yönetim risklerine maruz kalma olasılığını azaltmada bazı olumlu katkıları olabileceği düşüncesiyle rahatlamaktadır.

4. Mali Yönetim ve Kontrol Çerçevesinin Seçilen Unsurları: Önerilen Yaklaşımlar

Aşağıdaki açıklamalar, kamu sektöründeki ajanlar için kapsamlı bir yapı olarak sunulmamıştır veya genel literatür eşsiz bir standart modelin kabul edildiğine ilişkin hiçbir kanıt sunmadığından bu açıklamaların kesin olarak “en iyi uygulamaları” yansıttığı iddia edilemez. Ancak, aşağıda önerilen yaklaşımların, bir taraftan riskleri en aza indirirken, diğer taraftan da ajans modelinin avantajlarından yararlanma arayışında olan yönetimler bakımından “sağlam” uygulamalar oldukları kabul edilebilir.

Demokratik devletlerin tamamında iyi bir yönetimin oldukça önemli bileşenlerini- medya, sivil toplumun örgütlenmiş çıkar grupları ve idare kapsamındaki kamu yararı kültürü- oluşturan resmi olmayan kontroller bu

bölümde ele alınmamıştır. Ancak, bu tartışmadaki şeffaflık vurgusu, resmi olmayan kontrollere bir anlam veren hesap verebilirlik duygusunu beslemede ayrılmaz bir parçadır.

4.1. Ajans Modellerini Seçme ve Sınıflandırma

Bu araştırmada, beş ülke arasındaki farklılık sürekli olarak dile getirilmiştir ve benzer şekilde farklılıkların gelişmiş ülkelerde görülebileceğine ilişkin çok sayıda anekdotal kanıt bulunmaktadır. Ajanslar, statüleri ve diğer özellikleri bakımından ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ayrıca, mali yönetim de dâhil, ajans yönetimi ile ilgili planların tamamı oldukça farklıdır. Farklılıklara rağmen, tüm bu sistemlerin oldukça iyi bir şekilde işleme ileride reformcu olacaklar için kilit bir bakış açısı sağlamaktadır. Aslında, tüm ülkeler açısından “doğru” olarak kabul edilebilecek bir ajans yönetim modeli bulunmamaktadır.

Merkezi yönetim seviyesinde, İsviçre, tüm sektör ve işlevlere hizmet veren tek bir ajans modelini esas almaktadır. Portekiz ajanslarının çoğu, sadece, etkililikle ilgili gelişmelere katkı sağlaması beklenen idari ve mali yönetim alanlarında özerkliğe sahiptir. Çok kapsamlı genel kurallar çerçevesinde, Fransa’daki merkezi yönetim ajanslarının, başlı başına, spesifik görev ve durumlara göre düzenlenmiş yetkileri ve denetleyici düzenlemeleri bulunmaktadır. Birleşik Krallık, çok çeşitli görevleri olan ve kapsamlı bir (ve bazen de belirsiz) yönetim ve mali özerklik aşamaları benimseyen yasal olarak bağımsız kamu kurumlarına sahiptir. Ayrıca, idare içinde yer alan ve bakanlıklarla yaptıkları sözleşmeler kapsamında faaliyet gösteren Yürütme Ajansları da bulunmaktadır. Hollanda’nın geleneksel ajansları, Fransa’da olduğu gibi, duruma göre şekillenmiş kayda değer düzeyde özerk yetkilere sahiptir fakat siyasi hesap verebilirliğin kaybedilmesine ilişkin endişeler, Hollanda’nın, bir taraftan bakanlık yönergelerini korurken, bir taraftan da ekstra mali yönetim esnekliği sunan yeni bir “devlet ajansı” tanımlamasına zemin hazırlamıştır.

Ayrıca, hiçbir ülkenin, kamu ajansı sistemini uzun süre durağan bırakma konusunda istekli olmadığına da dikkat edilmelidir. Hikaye, sürekli bir iyileştirme ve geliştirmeden ibarettir. En eski ve en istikrarlı modele sahip İsveç ajansların da bile sürekli artış gösteren çeşitli değişiklikler yaşanmaktadır. Sonuca dayalı bütçeleme ve resmi sonuç diyalogunun geliştirilmesi, iç denetleme hakkındaki mevzuat ve kamu sektörü içindeki vakıfların ortadan kaldırılması son zamanlarda görülen örnekler arasındadır. Geçiş dönemindeki ülkelerin de her türlü yeni düzenlemeyi izlemeleri ve düzenli yasal değişiklikler ve deneyime dayalı olarak ince ayar yapılması ihtiyacını dikkate almaları gerekmektedir.

Önerilen yaklaşım: Reform yapıcılar, dışarıdan bir kamu ajansı modeli ithal etmektense, kendi ülkelerindeki en önemli hedefleri, riskleri ve yönetim teşviklerini çözümlenmeyi hedeflemelidir.

Kamu ajanslarıyla ilgili analizinin, ortak özelliklerine göre mevcut ajansların bir sınıflandırması şeklinde yürütülmesi halinde en etkili olacağı yönünde, bu ülke raporlarından güçlü bir çıkarımda bulunulabilir. Bu herkesçe bilinen bir gerçekmiş gibi görünse de, söz konusu ülkelerden en az üçünün sadece yakın zamandaki reformlar sırasında böyle bir sınıflandırma yapmış olduğu kayda değerdir. Eskiden, bu ülkelerde ve diğer OECD ülkelerinde, eğilim, ihtiyaca göre, her biri o anda belirlenen ihtiyaçlara cevap vermek üzere hazırlanmış görev ve özelliklere sahip ve muhtemelen her birkaç dönem de bir değişen kamu idaresindeki “modalara” karşı bağımsızlığı olmayan bağımsız ajanslar kurmak şeklindeydi. Daha sonra ise, yeni sorunların ortaya çıkması nedeniyle reformların gerçekleştirilmesi gereken durumlarda veya mevcut sisteme hız kazandırmak amacıyla, her hükümet, geriye dönük olarak, ajansları gruplara ayırma ve her gruptaki ajanslar için ortak yönetim kuralları oluşturma çabası içine girmiştir.

Hollanda, son on yılda, bir taraftan aşamalı bir uygulama yürütüp bazı özel durumların yeni kurallardan muaf olarak devam etmelerine olanak sağlarken, bir taraftan da ajans sınıflarını daha dikkatli bir şekilde tanımlamıştır. Birleşik Krallık, ajans sınıflarını, istisna ve belirsizliklerin devam etmesine izin veren ve aşamalı gerçekleşecek düzenlemeler için zaman tanıyan aşamalı ve pragmatik bir süreç içinde tanımlamış gibi görünmektedir. Ajans sınıflandırması daha çok, zaten uygulamada var olan bir sisteme açıklık getirmiş gibi görünse de Portekiz, kamu ajanslarıyla ilgili kuralların kodlanmasını, devlet bütçesinin ve muhasebe kurallarının daha kapsamlı bir şekilde değiştirilmesine dahil etmiştir. İsveç ve Fransa’da ise, ajans gruplandırılmalarının tekrar sınıflandırılmasına gerek duyulmaksızın, kural ve usullerde giderek artan değişiklikler yapılmıştır.

- **Önerilen yaklaşım:** Gelişmiş ülkelerin deneyimleri, reform girişimlerinin deneme yanılma döngüsünden çıkabilmesi için ilk olarak ajans türlerinin anlamlı biçimde sınıflandırılması gerektiğini göstermektedir.

Ajansların sınıflandırılması bakımından izlenecek kriterler, ulusal önceliklere ve endişelere göre seçilebilir. Portekiz'in kilit kriteri, muhtemelen, uygulama aşamasındaki kapsamlı bir bütçeleme ve kontrol reformlarının ağır bastığı ve ajans reformunun küçük bir parçasını yansıtan bir seçenek şeklindeki, kendi gelirlerini kapsayan bütçe orantılamasıdır. Birleşik Krallık reformları, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya etkililiği teşvik etmek için “piyasa benzeri” mekanizmaların tanıtılması ile ilgili güçlü ideolojik tercihleri yansıtmaktadır ve bu etki yeni ortaya çıkan ajans sınıflandırmasında da görülebilir. Hollanda ise, kriter olarak, ticari uygulamalar, politika kararları veya idari etkililik bakımından bir ajansın “misyonunu” ya da hedeflerini kullanan üç sınıf tanımlamıştır.

Sınıflandırmanın diğer temelleri de, belirli bir ülkedeki önceliklere bağlı olarak dikkate alınabilir. Örneğin, söz gelimi bilimsel araştırma projelerini desteklemek veya milli bir müzedeki sanat eserlerini satmak ve sergilemek için hibe vermek gibi, tek hedefin kararların siyasi müdahaleden uzaklaştırılması olduğu durumlarda, ajansların bir gruplandırması yapılabilir. Böyle bir grup, bağımsız kararlarında (münhasır olarak emsal tarama ile proje seçimi, yöneticilerin liyakate dayalı atama süreçleri, uzman personelin uzun süreli ayrıcalıkları) siyasi müdahaleye karşı güçlü güvencelerle donatılmış olmasına rağmen, mali yönetimle ilgili en normal devlet kurallarına tabi olmaya devam edebilir. Ancak, diğer bir sınıflandırma da, tıpkı Fransa'nın 200 kategorisinde olduğu gibi sektöre dayalı olabilir. Aslında, neredeyse tüm ülkeler sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim alanlarında ajanslar bakımından sektöre özgü rejimler sunmaktadır.

Bununla birlikte, verilen özerkliğin derecesine göre, oldukça pratik ve anlaşılabilir bir sınıflandırma oluşturulabilir. Tüzel kişilik statüsü, politika görevi (varsa), bütçe oluşturma süreci, bütçe uygulama yöntemleri, varlık yönetimi ve borçlanma gücü ve denetleyici bakanlıklarla ilişki bağlamında, kademeli bir üç veya dört özerklik derecesi belirlenip tanımlanabilir. O halde, sektörü veya misyonu dikkate alınmaksızın, tüm ajanslar gruplara ayrılacaktır. Bu yaklaşımda, belirli bir ajansın özerkliğini kısmen belirlemek halen mümkündür. Daha da önemlisi, bu uygulama, bir bütün olarak, belirli bir sınıf için tanımlanmış yetkilerin birini veya daha fazlasını ortadan kaldırmak veya bunları azaltmak suretiyle, ajansın kuruluş tüzüğünde, yönetmeliğinde veya şartında gerçekleştirilebilir.

Önerilen yaklaşım: Ajans gruplarını özerklik derecelerine göre oluşturmak ve münferit ajansları kuran kanunlar aracılığıyla ayarlamalar yapmaya gitmek sağlam bir temel olacaktır. Ancak, başka kriterlere göre yapılmış sınıflandırmalar da ülkenin özel sorunlarını veya kaygılarını yansıttıkları sürece kabul edilebilir. Bazen, Portekiz'in yaptığı gibi, idari yetkinliklerin yetersiz olduğu durumlarda, basit ama kusursuz ve az sayıda net ayrıma giden bir sınıflandırma da yapılabilir.

4.2. Uygun Özerklik Derecesini Seçme

Beş ülke raporu, hükümetlerin “göreve ilişkin” özerklik şeklinde adlandırılacak bir özerklik türüne giderek daha fazla odaklandıklarını açığa vurmaktadır. Eskiden, çoğunlukla plansız bir ajans kurma süreci, yetkileri gerçek ihtiyaçlarına göre etkisiz bir şekilde dağıtılmış çok sayıda kurum ortaya çıkarmıştır. Bu ajanslardan bazıları, gerektiğinden çok daha fazla mali yetkiye veya politika yetkisine sahip doğrudan program sunumu görevleri olan ajanslar iken, diğerleri ise, çalışmalarının etkinliğine ve etkililiğe zarar veren kısıtlayıcı bir gözetim uygulamışlardır.

Ajans özerkliğinin yapısını ve sınırlarını tanımlamada, güçlü bir uygulama şu sorularına kesin cevaplar arayan hükümetlerin yakın zamandaki reform örneklerinde açıkça görülebilir: Ajansın hedefleri ve görevleri nelerdir? Bu hedeflerini karşılamak ve görevlerini yerine getirmek için hangi yetkiler gerekmektedir? Söz konusu yetkiler, devlet parası ile ilgili kabul edilebilir kontroller ve kabul edilebilir kamusal hesap verebilirlik sağlayan bir çerçevede verilebilir mi? Her bir özerklik boyutu, yasal/anayasal, politika oluşturma, mali, kişisel, performans vb. şekillerde tanımlanmalıdır.

Ticari bir işletmede etkililik ve karlılığın tehlikede olması durumunda, bir özel sektör şirketinin niteliklerini mümkün olduğunca sıkı bir şekilde çoğaltmak iyi olabilir ancak bu durumda yöneticileri ve başkanı atama hakkı ve önemli kamu yararı ile ilgili sorunları (tekel fiyatları veya bütçeden ödenek kullanımı gibi) denetleme yetkileri hükümete aittir.

Önemli kamu hizmetlerinin sunulması için doğrudan siyasi hesap verebilirliğin sağlanması gereken durumlarda, mali ve idari kuralların yumuşatılması, etkililikte kazanç sağlanması açısından gerekli olabilir.

Bir ajansın hedeflerini yerine getirmek için kamu yetkilerini ve/veya politika ile ilgili takdir yetkisini uygulamasının gerekli olması durumunda, başka bir analiz “takdir yetkisinin derecesi ne olmalı?” sorusunu cevaplamalıdır. Örneğin, Hollanda, yasal yetkileri kapsamında, tam karar verme özerkliği olan ajansları,

sadece sektörle ilgili bakan tarafından onaylanmış bir politika çerçevesinde münferit davalarda karar verme yetkisine sahip ajanslardan ayırmaktadır. Özerkliği sınırlandırmanın diğer bir yolu da, mevzuatta bir karar verme süreci (emsal tarama gibi) öngörmek suretiyle veya belirli davalarda devlet müdahalesini önleyen bir bakanlık emri ile mümkün olabilir.

Tabii ki, politika kararlarıyla ilgili özerklik verilmesi, şeffaflık, performansı raporlama, yargı süreci ve itirazlara ilişkin uygulamalar da dahil olmak üzere, uygun güvenceleri de beraberinde getirmelidir. Politika özerkliği olan ajanslar için, hükümetler çoğunlukla, müdürleri ve baş yöneticileri “istedikleri şekilde” atama gibi basit bir mekanizma ile hesap verebilirliği sürdürmektedir, bu durum da yönetici ve müdürlerin uygunsuz davranışları halinde işten çıkarılabilecekleri anlamına gelmektedir. Ancak, bu mekanizma siyasi etki bakımından kötüye kullanılmaya açık olduğundan,- sadece bazı iyi bir şekilde gerekçelendirilmiş davalar için- bu güçlü mekanizmanın tedbirli bir şekilde kullanılması gerekmektedir. İlk mekanizmanın tersi olan belirli süre için kadrolu atamalar ise, haber basını, idari mahkemeler ve sanat eserlerine destek gibi oldukça hassas görevleri olan ajansların müdürlerini ve baş yöneticilerini siyasi etkiden uzaklaştırmak için kullanılmaktadır.

Politika özerkliği olan ajanslar oluşturma kararları, demokratik idare bağlamında tamamen haklı gerekçelere dayanan hesap verebilirliğin kaybedilmesi konusunda endişelere neden oluyor gibi görünmektedir. Bu türden ajanslara sahip dört ülkede, merkezi otoriteler sistematik olarak her bir teklifi inceler ve söz konusu kurumların oluşturulması için genellikle bir tür parlamento yetkisi gerekmektedir. Birleşik Krallık ve Hollanda’da, her bir davaya özgü mevzuat için parlamentoya başvurulur. İsveç ve Fransa’da, özel organlar, sadece daha önce parlamento tarafından onaylanmış bir çerçevede, kanun hükmünde kararname ile oluşturulabilir. Parlamentolar, kendilerine gelen davaların çeşitli detaylarını ele alma eğiliminde olmalarına rağmen, önemli politika kararlarının siyasi gözetiminin dışında bırakılmasının endişelerinin ortak bir paydası olması, güvenli bir çıkarım gibi görünmektedir.

Sadece açık bir şekilde Fransa ve Portekiz kitaplarında bahsedilmiş olmasına rağmen, geçmişte bu gibi göreve ilişkin analizlerin olmaması, kamu ajansı modelinin yanlış kullanılmasına veya karışık bir şekilde uygulanmasına açıklık getirebilir. Birçok ülkede olduğu gibi, Portekiz ile ilgili Bölümde, ajans statüsünün, devlet bütçesini ve/veya personele ilişkin kuralları savuşturmaktan başka bir amaçla istenmediği ve verilmemesi belirtilmektedir. Fransa ile ilgili Bölüm, endüstriyel/ ticari ajansların ihtiyaçlarına göre hazırlanmış geniş bir özerklik tanımlamakta fakat aynı statünün, sadece idari görevi bulunan bazı kurumlara da verilebileceğini göstermektedir. Bu Bölümde, Maliye Bakanlığı’nın sürekli bir şekilde yeni kamu ajanslarının oluşturulmasının etkililik veya etkinlikte çok fazla bir iyileştirme sağlamaksızın mali kontrolleri yıpratıldığı konusundaki endişelerini açıklamaktadır. Ülkelerle ilgili Bölümlerde, her zaman açık bir şekilde bahsedilmiş olmamasına rağmen, partizan bir siyasi pazarlamanın (bir taraf veya bir bakanı olan ajansların yetkilerini artırma arayışındaki) tüm ülkeleri etkilediği varsayılabilir (ajansların hem yaygın hem de tek tip olmalarından dolayı İsveç bir istisna olabilir). Özerk yetkilerin gerçek ihtiyaçların bir analizi olmaksızın verilmesi durumunda, bu, tamamen tahmin edilebilir bir yan etkidir ve er ya da geç sorunlara neden olabileceği düşünülebilir.

Son olarak, ajans özerkliği ile ilgili kararların çok önemli olması nedeniyle, bir ajansın oluşturulmasına neden olan güçlü ve açık bir karar verme süreci bulunmalıdır. Ülke raporları, farklı sınıfların her birinde bir ajansın kurulması için ihtiyaç duyulan yasal onay derecelerinin yanı sıra, bu beş ülkede kullanılan yapılandırılmış tarama usullerini de açıklamaktadır. Bu sürecin kendisi ve gerekli onay seviyesi her ülkenin seçiminde olan konulardır. Önemli olan nokta, ajans oluşturma kararlarının, sistematik bir şekilde alınması ve söz konusu kararların uygun seviyelerdeki yasama tasarrufları tarafından kontrol altında tutulmasıdır.

Önerilen yaklaşım: bir ajansın görevlerini etkin bir şekilde yapması için sahip olması gereken özerklik derecesi, dikkatlice tanımlanmış hedefler ve işletim yöntemlerinin analizi temelinde belirlenir. Ajansın yapısı tasarlanırken özerklik ile hesap verebilirlik mekanizmalarının uyuşmasına dikkat edilmesi önemlidir. Ajansların kullanımı ve tasarlanmasında disiplinin sağlanması için, ajansların kurulmasına yönelik uygun karar süreci mevzuatla belirlenmelidir.

4.3. *Yasal Statü*

Çok sayıdaki ODA ülkesi bakımından bir endişe kaynağı olduğunun farkında olan SIGMA, ülke raporlarının yazarlarından kamu ajanslarının yasal statüsü ve varsa, belirli ajansların statülerini kazandıkları kuralları açıklamalarını istemiştir. Ülke raporlarının incelemesi, bu bağlamdaki uygulamaların her ulusun kendine özgü olduğunu ve genel bir şekil sunmadığını kanıtlamıştır. Ticari piyasada faaliyet gösteren büyük kurumlarda kullanılan model olarak, özel hukuka tabi şirketlerin yaygın olarak ortaya çıkmaları belki de bir istisnadır.

Fransa’da, endüstriyel ve ticari ajanslar, özel hukuka tabi hale gelmiş ve bazıları da, kısa süre önce kısmen ya da tamamen özelleştirilmiş işletmelere dönüştürülmüştür.

Fransa ve Portekiz’de, ajansların tamamı bağımsız tüzel kişilikler iken, İsveç ajanslarının tamamı devlet denetiminde kalmaya devam etmektedir. Ticari olmayan ajansların çoğu kamu hukukuna tabidir fakat istisnalar da bulunmaktadır. Hollanda ve Birleşik Krallıkta, kurallar, farklı ajans sınıfları için farklı statüler tanımlamaktadır fakat çeşitli istisnalar da söz konusudur. Bunun en muhtemel nedeni, mali yönetim ve kontrolün de aralarında olduğu yasal statü ile ilgili kararları etkileyen faktörlerdir. Anayasal ve yasal çerçeve, idare hukukunun kapsamı, parlamento uygulamaları ve idari kültür diğer kilit belirleyiciler olabilir.

Aynı zamanda, hükümetlerin gerekli durumlarda idari araçlarla yasal modelleri kabul etme yetkilerinin devam ettiği dikkate alınmalıdır. Statülerine rağmen Fransa ve Portekiz ajansları, sektörün ilgili bakanı ve/veya maliye bakanlığı aracılığıyla, çeşitli idari ve mali etki şekillerine erişebilir. Birleşik Krallık’ın şirketler hukuku kapsamında oluşturulan bazı ajansları, uygulamada, önceden belirlenmiş programların sunulmasında bir araç işlevi görmektedir ve tamamen icracı bakana bağlıdır. Ve birçok ülkede, bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bir ajansa, kurumsal davranışın önemli özelliklerini kopyalamak için yeterli mali esnekliğin verilmesine olanak sağlayan bazı “yenilenebilir hesap” mekanizmaları bulunmaktadır. Bu şekilde uyarlanabilir mekanizmaların olmaması durumunda, söz konusu ülkelerin farklı yasal şekilleri seçmeleri gerekebileceği sonucuna varılabilir.

Her durumda, ajansların hükümetin meşru gözetimlerinin uygulanacağı kanallar konusunda net bir biçimde bilgilendirilmeleri gerekmektedir. Fransa’da, bir ana bakanlık otoritesi, belirli bir ajansın yasal olarak görevlendirilmiş bir “komiseri” olabilir; diğer ülkeler sadece teşkilat yapılarında gözetim rollerini tanımlayabilir. Önemli olan nokta, yetkisi bulunmayan görevlilerin veya politikacıların ajans kararlarını etkilemeye çabalamalarına yol açan belirsizliği ortadan kaldırmaktır.

Önerilen yaklaşım: Mantıklı başlangıç noktası, piyasaya mal ve hizmet sağlayan veya ticari veya yarı ticari kurum olarak değerlendirilen büyük ajansların (örn: mali hedefleri, ticari hesapları olanlar) özel hukuka, diğerlerinin kamu hukukuna tabi kuruluş olarak belirlenmesi olacaktır. Bunun yanı sıra, ayrı bir yasal kişilik oluşturmaya yönelik kurallar, her ülkede, o ülkeye özgü yasal ve idari ortama göre belirlenmelidir. Ancak, hem genel idari kanunlarda hem de ajansların kuruluş kanunlarında alınacak tedbirlerle, bu ajansların bağımsızlık derecesinin, meşru kaygı hususlarında hükümete karşı çıkamayacak şekilde belirlenmesi önemli bir husustur. Harcamacı bakanlıklar ve/veya maliye bakanlıklarındaki bireyler veya görevler, hükümetin gözetim eylemleri için meşru kanallar olarak belirlenmelidir.

Gayrimenkul Varlıkları

Özerk ajansların elinde bulunan gayrimenkul ile ilgili temel riskler; kamu arazisinin ulusal malvarlığı kapsamından uzaklaşması, yetersiz şekilde korunması veya çevreye zarar verecek şekilde kullanılması ya da söz konusu arazinin kamu yararından ziyade özel kişilerin çıkarına hizmet edecek şekilde alınması, satılması ya da kullanılmasıdır. Aynı riskler, devletin sahip olduğu tüm gayrimenkuller için bir dereceye kadar mevcut olsa da bakanların parlamentoya siyasi anlamda hesap verebilirliği, üst düzey özerkliğe sahip ajanslar için söz konusu olamayabilecek veya çok zayıf olabilecek nihai bir teminatır.

Ajansların gayrimenkul kullanımını muhtemelen, belirtilen üç durumdan biri kapsamında gerçekleştirir. Bunlardan ilki, yatırımın ve elde edilen faydaların hükümet dışında daha etkin bir şekilde yönetilebileceği inancına dayanarak belirli sabit sermayelerin ayrılması amacıyla oluşturulmuş ticari ajanslarla ilişkilidir. İkinci durumda ise muhtemelen ajansların büyük bir çoğunluğu, gayrimenkülü sadece yetkileri açısından idari bir destek olarak kullanmaktadırlar. Üçüncü durumda ise, temel amaçlarına sadece gayrimenkul alımı, bunun geliştirilmesi ve satışı (bölgesel kalkınma amacıyla sanayi parklarının kurulması veya işletilmesi gibi) ile ulaşabilecek olan belirli ajanslar yer alır. İkinci durumda hükümetin, gayrimenkulün kullanımı veya elden çıkarılmasına ilişkin kararlarda doğrudan etkisini sürdürmesi gerekli olmakla birlikte, diğer durumlar için, yatırım bütçesi veya özel kurallar aracılığıyla daha genel anlamda bir gözetim gerekmektedir.

Ticari eğilimli büyük ajanslarda gayrimenkule, normalde, diğer sermaye varlıkları gibi doğrudan sahip olunmalı ve gayrimenkul hükümet tarafından mikro düzeyde yönetilmemelidir. Ancak hükümet, iş planının ve/veya yatırım bütçesini onaylamadan önce gayrimenkule etki eden hükümleri dikkatli bir şekilde incelemelidir. Bazı ülkelerde kamu mallarına ilişkin kanunlar, belirli türlerdeki araziler için genel ek koruma getirebilirler.

Diğer ajanslar (genelde kamu hukuku ajansları) için, gayrimenkulün ajans adına tapu siciline geçirilmesi açısından araştırmaya katılan beş ülke arasında farklı uygulamalar görülmektedir. Bununla birlikte ülkelerin

hiç biri, ticari olmayan ajanslara sınırlı bir dizi mülkiyet hakkı dışında bir şey tanımamışlardır. Ajansın gayrimenkulü kendi adına tapu siciline kaydettirmesine ya da emlak değerini bilanço varlıkları arasında göstermesine izin verilmiş olsa dahi, araziye alma ya da satma veya satıştan elde ettiği kazancı kullanma konusunda ajans, genel anlamda kısıtlamalarla karşılaşmaktadır. Tapu devlet adına, sektöre ilişkin bakan veya tröste kaydedilir ve dolayısıyla söz konusu işlemlere ilişkin kararlar da hükümete ait genel süreci izler.

Önerilen yaklaşım: Ajansların gayri menkul varlıklarını kullanımı sadece ajansın yetki alanıyla sınırlı olacak şekilde belirlenmeli ve bunu sağlayacak ölçüde denetim yapılmalıdır. Ticari özelliğe sahip büyük ajanslara, iş planının ve/veya yatırım bütçesinin hissedarlarca onaylanmasıyla doğan müdahale dışında başka bir hükümet müdahalesi olmadan, gayri menkul sahibi olma ve yönetme izni verilmelidir. Diğer ajansların arazinin kullanım amacını değiştirme veya araziye elden çıkarma kararları hükümet yetkililerinin incelemesine ve iznine tabi olmalıdır. Ajansların kendi birincil yetki alanı ve işlevi kapsamında arazi alıp satmaları ise özel bir durumdur ve kuruluş kanunları bu durumda ajansları detaylı hükümet denetiminden muaf tutarken bir yandan da bütün gayri menkul işlemlerinin yetki alanı dahilinde olmasını sağlayacak sıkı koşullar ve süreçler belirlemelidir.

4.5. Borçlanma

Buradaki amaç, özerk ajansların, hükümetin mali planında öngörülen sınırları aşan ya da parlamento tarafından onaylanan borçlanma makamının belirttiğinin üzerinde bir kamu borcuna neden olan borçlanma kararları almamalarının sağlanmasıdır.

Ticari eğilimli ajanslara ait açık piyasa borçlanması, paydaş rolüyle hükümet tarafından onaylanan iş planının sınırları dâhilinde araştırmaya katılan beş ülkede de yaygındır. Bu durum, söz konusu ajansları piyasadaki tüm disiplinlere tabi kılma amacına hizmet ettiği için açıkça istenen bir durumdur. Çoğunlukla, hükümet borçlar için açık bir güvence vermemektedir fakat mukrizler arasında bazen üstü örtülü bir güvence yönünde bir beklenti ya da algılama olabilmektedir. Yukarıda tavsiye dildiği üzere, bu tarz ajansların, özel hukuk kapsamına alınması söz konusu beklentileri azaltma yönünde de ek bir fayda sağlayabilir. Bununla birlikte kamu iktisadi teşebbüsleri için işletme giderlerinin birikmesi, ihtiyatsız yatırımlarla mücadele ve/veya genel olarak zayıf yönetimin sıkıntısının çekilmesi sıra dışı bir durum değildir. Bu koşullardaki borçların bütçe yükümlülüklerine dönüşmesi neredeyse kesin olduğu için, gerektiğinde, borçlanma ve borç yönetiminin tüm açılardan doğrudan kontrolünü sağlanabilmesi amacıyla hükümetin yetkiyi elinde tutması zorunludur.

Politika açısından özerkliğe sahip ajanslar tarafından yapılan benzer bir borçlanmaya tüm ülkelerde bir şekilde izin verildiği görülmektedir. Ancak bu durumda hükümet, borcu Hazine'den (ya da eşdeğerinden) alma yönünde ajansı kısıtlayarak ya da piyasadaki mukrizlerden alınan borcun hükümetin ön iznine tabi olmasını sağlayarak kontrolü elinde tutar. Bu tür ajansların dış mukrizlerden aldıkları borçların açık olmasa da üstü örtülü hükümet güvencesine sahip olmaları her yerde kabul görmüştür. Açıkça onaylaması zor olsa da ülke raporları, bazı mukrizlerin, güvence nedeniyle tercihli faiz oranları uygulayabildiklerini göstermektedir.

Ajans borçlarının hükümet hesaplarına kaydedilmesi açısından uygulamalar farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler bunu uygulamakla birlikte birçoğu uygulamamaktadır. Ajansların borç güvenceleri kapsamında hükümetin maruz kaldığı mali durumun devlet bütçesinde nasıl ele alındığı ülke raporlarında net değildir. Bazı ülkelerde, olası kayıplara yönelik rezervler temin edilebilir fakat böyle olsa bile diğer rezervlerden ayrı tanımlanmazlar. Hükümet bütçelemesine ilişkin en iyi uygulama şüphesiz, tüm olası yükümlülükleri rapor etme ve yıllık ödeneklerde kayıplara ilişkin sistematik hükümler getirme şeklindedir. Bununla birlikte, birçok ülkede kamu idareleri, hükümete ait koşullu yükümlülüklerin daha geniş olması ve bunların nasıl hesaplanıp bütçe de rapor edileceği konusunda süre giden tartışmalarla muhatap olmaktadır.

Önerilen yaklaşım: Ajansların borçlanmaları, devletin borcun geri ödenmesi için üstlendiği sorumlulukla orantılı ölçüde hükümet gözetiminde gerçekleşmelidir. Ticari özelliği olan büyük ajanslar için hükümetin borca açık şekilde garanti vermediği durumlarda, denetim düzenlemeleri hissedarların rolüyle sınırlı tutulmalıdır ve/veya örtülü bir garanti olduğu algısını en az indirecek şekilde tasarlanmalıdır. Ticari özelliği olan daha küçük ajanslar ve diğer bütün ajanslar (kamu hukukuna tabi olanlar) içinse, hükümet bu ajansların borçlarına karşı sorumluluktan çok nadir olarak kaçınabileceğinden, her borçlanma maliye bakanının ön onayına tabi olmalıdır. Ajansların hükümete olan borçları ve hükümet garantisizle aldıkları borçlar devlet bütçesine dair belgelerde tam olarak ifşa edilmeli ve olası zararlara karşı yıllık ödeneklerden belli bir rezerv ayrılmalıdır.

4.6. Ajans Gelir Politikaları

Gelir politikası; ücretlendirme, dağıtım kanalı indirimleri, ürün ya da bölgeler arasında çapraz ödenek, belirli müşterilere yapılan indirimler gibi ajans gelirin doğrudan etki eden kontrol edilebilir faktörlere ilişkin kararları içerir. Gelir politikalarına ilişkin hükümet gözetimi, başta gelirin oransal olarak küçük olduğu durumlar olmak üzere, yıllık bütçeleme sürecine dâhil edilir; ancak istenildiğinde (hastane hizmetleri için tam bir ücret planının ayrı bir makam tarafından çıkarılması gibi) ayrı bir uygulama olmaması için bir neden yoktur. Önemli olan; ajans, konuyla ilişkili bakanlık ve/veya Maliye Bakanlığının açıkça tanımlanmış rollere sahip olduğu yapılandırılmış bir sürecin oluşturulmasıdır.

Ticari eğilimli ajanslar için, modelin ayrılmaz bir özelliği de gelir politikasının mümkün ölçüde piyasa güçleri tarafından belirlenmesi gerekliliğidir. Gerçek piyasa güçlerinin olması durumunda, sahibi ya da paydaşı olarak hükümet, ajans yönetimi tarafından geliştirilen borçlanma planını, yatırım bütçesini ve iş planını onayladığında, yeterli gözetim sağlanır. Bununla birlikte gelir, monopolden ya da vergi şeklinde sağlandığında ya da belirli müşteriler için sürekli fiyat ödenek olması durumunda piyasa güçleri yeterli disiplini sağlayamaz. Vatandaşlar gereksiz yüksek fiyatlara maruz kalabilir; bu fiyatlar, savurgan ve verimsiz yönetim uygulamalarını maskeleyebilir ve müdürlerin isteği ile gruplar düşük ödenek fiyatlarıyla kayırılabilir. Bu nedenle tüm ülke raporlarında, gelir politikalarına yönelik ikili bir yaklaşım görülmektedir: piyasa bağlantılı gelir faktörleri ajans yönetimine bırakılırken, monopoller ve vergi benzeri gelirler için hükümetler, fiyat, hizmetin düzeyi ve kalitesi ile ilgili kararlara katılır veya müdahale yetkisini ellerinde tutarlar. (Aslında Fransa'da, belirli kamu idarelerinin meslek birlikleri ya da ticaret odaları olarak çalışmasını finanse eden kullanım amacı önceden belirlenmiş vergiler için yetki vermesi gereken hükümetin kendisidir). Seçilen gruplara yönelik ödenekli fiyatlar her zaman şeffaf olmalıdır ve bunlar için hükümet onayı gerekir. Bu önlemler tamamen, yetkinin kötüye kullanılması ve ajanslarda buna eşlik eden kötü yönetimi engelleme gerekçesine dayanırlar.

Ticari olmayan ajanslar arasında gelir politikası, yetkileri ve gelir türleri kadar çeşitlidir ve dolayısıyla gözetim görevini karmaşık hale getirir. İşleri kolaylaştırabilecek bir yaklaşım, hükümetin tam maliyet istirdadı için anlaşılır açık bir kural benimsemesi ve sadece, ajansların ana çizgiden ayrılmak istediği istisnai durumları ele alması şeklindedir. Araştırmada yer alan bir dizi ülkedeki durum, sağlam bir politika çerçevesinin aşağıdaki unsurlarını öne sürmektedir: fiyatlar, farklılığa özel olarak yetki verilmediği sürece sermaye maliyeti de dahil olmak üzere üretime ilişkin tüm maliyetleri karşılayacak şekilde oluşturulur; maliyetin tamamından azını karşılayan fiyatlar ödeneği temsil ederler, ödeneğin şeffaf olması zorunludur ve diğer ödeneklerle aynı şekilde yetki verilmelidir; tüm ürün döngüsü üzerinde 'kâra' neden olan fiyatlar seçici olarak (yani sadece belirli bir ajansla ilgilenen vatandaşlardan) toplanan genel geliri temsil ederler ve bu nedenle parlamento kanununun yetkisi kapsamında hareket eden hükümet tarafından özel olarak onaylanmalıdırlar. Böyle bir politika çerçevesi, tam maliyetle fiyatlandırılmaması gereken birçok ajans hizmetinin olduğunu ve istisna için yasal temelin, sosyal ve çevresel konular ile anlamsız taleplerin engellenmesini içerdiğini gösterir. Politikanın bir noktası da bu tarz durumları, sadece ajans yönetimine bırakmak yerine hükümetin yasa oluşturucularının kararına bırakmaktır. (bu tarz kapsamlı bir politika elbette, başlangıçtan itibaren, müze giriş ücretleri ya da çalışan park yeri gibi marjinal ücret kategorilerini muaf tutmalıdır.)

Ülke raporları, gelir konularında maksimum özgürlüğe sahip daha üst düzeyde özerk ajanslar olması yönünde ortak bir isteği açığa çıkarmaktadır. Yukarıda bahsedilen politika çerçevesi, bu amaçla uyumludur çünkü ajansın politikaya bağlı olması durumunda detaylı fiyatlandırma kararlarının da sorgulanmasına gerek yoktur.

Gelir politikalarının incelenmesi ve gözetilmesine duyulan ihtiyaç, önemli düzeyde öz gelir kaynağına sahip ajansların neden iyi bir muhasebe sistemine sahip olmaları gerektiği konusunda bir neden daha ortaya koymaktadır. Ayrıca, sermaye yoğun ajanslarda, tahakkuk esaslı muhasebe, maliyetlendirme sistemi açısından istenen bir destektir.

Önerilen yaklaşım: Ajans gelir politikaları yıllık bütçe bağlamında veya ayrı bir süreç dahilinde hükümet tarafından incelenmelidir. Hükümetlerin ticari ajansların gelir politikalarına müdahalelerini sadece tekel durumlarına veya vergilendirme yetkisi ile sınırlandırması sağlam bir uygulama olacaktır. Diğer ajanslar için maliyetin tam kurtarılması temel kural olarak belirlenmelidir; ajanslar tarafından önerilen istisnalar hükümetin politika onayına tabi olmalıdır.

4.7. *Hükümet Adına Yönetilen Nakit Programları*

Ajanslara atfedilen yaygın bir rol de, işsizlik sigortası, araştırma hibeleri, emekli maaşı gibi vatandaşlara yönelik nakdi yardımlara ilişkin programın yönetilmesidir. Özel bir kamu yararı için hükümet tarafından oylanan paranın kullanımının başka amaçlara yönelik bir kullanıma dönüştürülmemesi hükümetin doğruluğuna duyulan güvenin sürdürülmesinin yanı sıra bütçe disiplini açısından da önemlidir. Yönetime daha fazla özerklik tanımak için oluşturulmuş ajans modeli, parlamento tarafından öngörülen faydalanıcılara ayrılan miktarı azaltarak, program fonlarının, personel ve yönetim için daha yüksek maaş ve daha fazla imkâna dönüştürülmesine izin verebilir.

Bu araştırmaya katılan ülkeler arasındaki yaygın bir uygulama da bu tarz programlar için ayrılmış fonların ajansın işletme bütçesinden dikkatli bir şekilde ayrı tutulması şeklindedir. Ülkelerin çoğu, bu tarz programları, sektöre ilişkin bakanlığın kendisi kapsamında bütçelendirmekte ve ajansinkinden ayrı bir Hazine hesabı aracılığıyla uygulamaktadır. Diğer yöntem, program fonlarının ayrı bir ödenek kapsamında ya da yönetimin başlıklar arasında transfer (*virement*) yetkisi olmayacak şekilde ajans bütçesinde ayrı bir başlıkla sürdürülmesi şeklindedir.

Önerilen Yaklaşım: Bir ajans tarafından sağlanan nakit programlarının bütçeleri, idare bütçesinden tamamen ayrı bir bütçede tutulmalıdır ve program fonlarının maaşlara, ofis kullanımına veya diğer keyfi harcamalara “sızmasını” engellemek için bu bütçeler kamuya açık olmalıdır.

4.8. *Amacı Belli Katkılar*

Amacı belli katkılar, tüm ülkelerde önemli bir gelir kaynağıdır. Ana bakanlık, diğer bir bakanlık, diğer bir hükümet düzeyi veya özel bir işletmeden kaynaklanabilirler. Herhangi bir amacı belli katkı, tanım olarak katkı yapan kişiye koşulları belirleme hakkını verir; ajansın katkısı kabulü de katkı sahibinin amaç, hedef, muhasebe ve raporlama tanımını da kabul etmesini içerir. Bazı durumlarda söz konusu koşulların tanımlanmaması ya da düzgün bir şekilde izlenmemesi halinde hata, harcanan paranın karşılığının alınması konusunda sorumlu olan katkı sahibine aittir.

Önerilen Yaklaşım: Ajanslara sağlanan amacı belli katkılar, amaçlarını ve nasıl yönetileceklerini gösteren yazılı koşullarla birlikte gönderilmelidir. Bu düzenlemeler ajansın genel yönetimi ve kontrolünün dışındadır. Ancak, maliye bakanlığı bu bağlamda başıy yapan bakanlıkların uygulamalarını düzenlemeleridir.

4.9. *Öz kaynakları ile finanse edilen ve Ticari Piyasalara yakın çalışan Ajansların Bütçe İncelemesi ve Kontrolü*

Piyasalara yakın ajanslar, genel anlamda söylemek gerekirse, araştırmaya katılan beş ülkenin dördünde özel hukuk tüzel kişileri olarak sisteme dahil olmuşlardır ve beşinci ülke olan Fransa da bu yönde ilerlemektedir. Bu model kapsamında, hükümet gözetimi, kuruluşlara ilişkin medeni kanunda ve kurucu şirket sözleşmesinde tanımlanan paydaşlara ait yetkiler aracılığıyla büyük ölçüde münhasıran yürütülür. Buradan çıkan sonuç nettir; ajans üzerinde önemli bir mali ve operasyonel disiplin sağlamak amacıyla ticari piyasa koşullarının esas alınması nedeniyle özel sektör şirketinin özerkliğine oldukça yaklaşan bir otomi düzeyi tolere edilebilir.

Bu tür ajanslar için hükümet (paydaş rolü ile), ajansın iş planını, yatırım bütçesini ve gerekli olması halinde borçlanma programını inceler ve onaylar. Uygun teknikler, iş uygunluk analizi ve yatırım analizidir ve bunlar birlikte, ajansın strateji ve çalışmalarına ilişkin tüm önemli faktörlere açıklık getirirler. Yönetim kontrolü standartları medeni kanun şirketler hukuku ya da maliye bakanlığı düzenlemeleri ile oluşturulurlar. Mali bildirimlerin zorunlu dış denetimleri için, ajansın statüsüne bağlı olarak yüksek denetim kurumu ya da özel sektör denetçileri görevlendirilir. Uygulamada elbette hiç bir kamu ajansı, sade haliyle bu modelin kullanımına izin vermek üzere piyasaya bu denli tam bir katılım göstermez.

Bununla birlikte, ülkelerin, bu temel modeli esas alarak kendi kurallarını oluşturmaları ve bünyelerindeki çeşitli ticari ajanslarda görülen belirli risk ya da kayıpları kapsamak için gerekli özellikleri söz konusu modele eklemeleri önerilmektedir. Karmaşıklığı önlemek amacıyla, eklenen özellikler en temel olanlarıyla sınırlanabilir. Sayısız olasılıklar arasında aşağıda belirtilen değişiklikler de yer almaktadır:

- Ajans yatırım seçimi, idare çerçevesinde kullanılan düzenli süreç ve kriterlere tabi olabilir.
- Fransa’da olduğu gibi, personel yönetimi ve toplam maaş maliyetlerinin kontrolüne yönelik özel kurallar uygulanabilir.

- Ajansa atfedilen kamu görevleri, özel inceleme ve raporlama amacıyla iş planında ayrı tutulabilir.
- Kamu ihalesi kanunu uygulanabilir ya da ajansın hükümet onayı için kendi ihale kurallarını oluşturması istenebilir.
- Ajansın belirli önemli kararları koşullar getirilerek Kabul edilebilir yada ikinci bir hükümet onayına tabi tutulabilir.
- Özel iş faaliyetleri için performans değerlendirmeleri istenebilir.
- Gayri menkul ve borçlanma işlemleri, yukarıda önerildiği gibi, onaya tabi tutulabilir.

Önerilen yaklaşım: Finansmanı kendi kaynakları tarafından yapılan ve ticari piyasalara yakın işleyen ajanslar için bütçe incelemesi ve kontrolü, özel hukuka tabi şirketlerin tabi olduğu kurallara göre modellenmeli ve gerçekten riskli alanlar için modele özel inceleme ve kontrol özellikleri eklenmelidir. Yönetim kontrolü ve dış denetim gereklilikleri kanun veya yönetmeliklerde hükme bağlanmalıdır.

4.10. Çalışmaları açısından önemli ölçüde Devlet Bütçesine bağlı Ajansların Bütçe İncelemesi ve Kontrolü

Bu durumlarda hükümetin, kaynak tahsisi ve kontrolü için kendi hesap verebilirliğini yerine getirmek üzere yeterli itici güce sahip olması zorunludur. İnceleme ve kontrol süreçlerini daha etkin hale getirmek amacıyla performans yönetimi teknikleri desteklenebilir.

(a) net hükümet katkısına karşı gayri safi harcamaların bütçelendirilmesi?

Ajansların, devlet bütçesi katkıları ve öz gelir kaynakları ile birlikte finanse edilmeleri durumunda her ikisi de kamu parası sayılır ve hükümet bu paranın düzgün bir şekilde tahsis edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumludur. Belirli koşullarda net bütçeleme uygun olsa da gayri safi bütçeleme standarttır.

(Konuyla alakalı fakat ayrı bir husus olarak, gerçek ticari ajansların söz konusu olduğu durum haricinde, gayri safi gelir ve harcama verisinin, bütçe dokümanları ve nihai hesapta parlamento rapor edilmesi gerektiği belirtilmelidir.)

Net bütçelendirmede analiz, nakit limiti olarak onaylanan devlet bütçesi katkısı üzerinde durmaktadır. Dolaylı olarak bu yaklaşım, öz gelir kaynakları ile finanse edildiği ölçüde ajansa kendi harcama planını yapma yetkisi vermektedir. Uygulama esnasında ajans, öz kaynakları ile karşılayabildiği ve hükümet katkısını aşmadığı sürece çalışmalarının gerektirdiği herhangi bir miktarı harcama konusunda serbesttir. Diğer paragraflarda açıklandığı üzere, net bütçeleme yaklaşımı, gözetim ve denetimin başka formlarıyla desteklenmesini sağlayabilecek gelişmiş ülkelerdeki ajanslar için sıra dışı değildir. Ajansın oluşturulduktan sonra, gelirlerinde bir tür 'mülkiyet' hakkına sahip olduğu görüşüyle net bütçeleme yaklaşımı, maalesef bazen, yetersiz hazırlığa sahip ülkeler tarafından yanlış bir şekilde benimsenebilmektedir. Bu tarz durumlarda, 2.2'de belirtilen risklerin her biri aşırı hale gelmektedir. Mevcut olması durumunda, ajansa ait özerkliğin yanlış yorumlanmasını destekleyen dikkatsizce kaleme alınmış yasalar ve idari kültürün değiştirilmesi için üstün bir çaba gerekli olabilir.

Gayri safi bütçelemede, öz gelirler ve devlet bütçesi katkısı da dahil olmak üzere ajansın toplam harcama planı incelenir. Planın mali hedefler kapsamında karşılanabilirliği sorusuna ek olarak genel iş hacmi, maliyet kıyaslamaları, anahtar girdi maliyetleri gibi unsurların analizine de olanak vermektedir. Bütçenin uygulanması esnasında gayri safi harcama üzerine nakit limiti getiriliyorsa kontrol çok esnek ve katı olma arasında değişiklik gösterebilir. Bütçe önergesinde parlamento tarafından yasal bir limit getirilebilir ya da garanti altına alındığında, gelir fazlasının harcanmasını onaylama yetkisine sahip maliye bakanı ve/veya sektöre ilişkin bakan tarafından limit idari olara düzenlenebilir. Her iki durumda da gelirlerin öngörülen miktarın üzerinde olması halinde, ortaya çıkan mali fazla bir sonraki yılın bütçesi oluşturulurken dikkate alınır. (sermaye projelerindeki gecikmeler gibi özel durumlarda maliye bakanlığına fazlalığın naklini onaylama yönünde esneklik tanınması makul görülebilir).

Bununla birlikte, ticari faaliyet gösteren ajanslar için bütçenin uygulanması normalde, net bütçe katkısı düzeyinde kontrol edilir; aslında herhangi bir şey bunların etkililiğini bozabilir. Politika kararları ile yüksek düzeyde özerklik tanınan söz konusu ajansların bazıları için, durum bazlı olarak net bütçelendirme düzeyinde kontrol makul olabilir. (Ülke raporları, İsveç, Hollanda ve Birleşik Krallık'ın ajansların çoğunda bütçe uygulamasını net katkı düzeyinde kontrol ettiklerini göstermektedir. Bu ancak, yukarıda açıklandığı üzere,

2.2’de bahsedilen kamu yararına ilişkin kültür, kapsam dahilindeki iç kontrol standartları; ayrıntılı yönetim kuralları ve söz konusu üç ülkenin oldukça ileri düzeyde olduğu performans yönetim teknikleri ile mümkün kılınmıştır). Soyut ya da yetersiz tanımlanmış çıktılara sahip ticari olmayan ajanslar için toplam harcama üzerine kontrol limitleri getirilmesi sağlam bir uygulamadır. Ajansların performans yönetim tekniklerini iyileştirmeleri halinde, kontrol limitleri açısından daha rahat yapılara doğru aşamalı olarak ilerlenmesi mümkün olabilir.

Önerilen yaklaşım: Ajansların bütçelerine, sadece devlet bütçesinden verilen katkıya değil aynı zamanda brüt harcamaların analizine de bakılarak onay verilmelidir ve aynı bilgiler parlamentoya gönderilen bütçe dokümanlarında da yer almalıdır. Uygulama için kontrol toplamı, ticari ajanslarda net bütçe katkısı, diğerlerinde brüt harcama olmalıdır. Diğer ajanslarda, yönetim teknikleri geliştirildiğinde kontroller daha esnek hale getirilebilir.

(b) Bütçe formülasyon süreci; ajansın özerkliğini sağlarken hükümetin bütçe standartlarını gözetmek

Ülke raporlarında da belirtildiği üzere, ülkelerin söz konusu zorluğu aşabilmeleri için kuralların, süreçlerin ve rollerin sırası değişebilir. Bütçenin ajans müdürleri tarafından hazırlanması, sektör bakanlığı tarafından incelenmesi, devlet bütçe katkılarının bakanlık bütçesine dâhil edilmesi ve maliye bakanlığının onayına sunulması beş ülke raporunda da sıklıkla rastlanan bir süreçtir. Parlamento, devlet bütçe katkısını, sektör bakanlığının bütçesinde belirtilen bir kalem olarak değerlendirirken, ajansın ayrıntılı bütçesi veya iş planı devlet bütçesiyle birlikte hazırlanan belgelerde yer almakta ve bir şekilde kamuoyuna sunulmaktadır.

İcracı bakanlıklar, gözetim sorumluluklarına uygun olarak, ajanslarla yapılan analizleri ve müzakereleri üstlenirler. Ancak her ülke, maliye bakanlığı ile icracı bakanlık arasında her birinin bilgi, beceri ve kapasitesini göz önünde bulundurarak uygun bir rol dağılımı belirlemelidir. Bununla birlikte, maliye bakanlığı, muhasebe ve raporlama teamüllerini ve idare kontrol standartlarını düzenlemeli, çizelgeyi oluşturmalı, sorunlu konularda “katılım hakları”nı elinde bulundurmalı, ücret ve enflasyon tahminlerinde bulunmalı ve ajans borçlanma otoritelerine ilişkin nihai onayı vermelidir.

Tüm iş hacminin, görev dağılımının, yatırım kazançlarının, hizmet düzeyi ve kalitesi konularının, önceki yıllarla ve diğer ajanslardaki benzer faaliyetlerle kıyaslanan maliyetin ve anahtar girdilerin maliyetinin incelenmesine izin vermesi açısından bütçe önerileri için format ve içerik kuralları belirlenmelidir. Bu bilginin çoğu, ajans yönetiminin işini etkin bir biçimde yapabilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgiyle aynıdır, nitekim icracı bakanlık müfettişlerinin, hâlihazırda var olan bir suiistimalden haberleri olması durumunda, ajans üzerindeki kağıt yükünü azaltabilir ve talepleri doğrultusunda iç yönetim raporlarının iyileşmesi için teşvik edici olabilirler. Aşağıdakilerin bazıları veya tümü dikkate alınmalıdır:

- ajansın, faaliyetlerinin yasal yetkileri ve belirtilen hükümet öncelikleri dahilinde olduğunu ispatlaması beklenmektedir;
- ajans, iş yükündeki, hizmet kalitesi ve mali etkilerindeki değişiklikleri belgelemelidir;
- ajans, temel faaliyetlerinin masrafını, isteğe bağlı olan faaliyetlerden bağımsız olarak belirlemelidir;
- personel masrafları gibi münferit girdiler analiz edilmeli ve gerekçelendirilmelidir;
- ajansların kamu alımları kurallarından muaf tutulması halinde, kendi özel usullerini hükümet tarafından onaylanması için belirlemelidirler;
- Ajans, kayda değer bir yatırım bütçesi olduğu durumlarda, hükümetin kabul edeceği proje değerlendirmesi ve seçim kriterleri belirlemeli veya hükümetin kullanmakta olduğu kriterleri uygulamalıdır.

Önerilen yaklaşım: Ajansların kamu kaynaklarını nasıl harcadığı hakkında hükümetin bilgisi ve onayının sağlanması için birçok ülke yeterli düzeyde detay içeren, geleneksel ve girdi odaklı bir bütçe izleme sistemi devam ettirmelidir. Normal inceleme standartları uygulanmalıdır (örneğin: hükümet önceliği, ekonomiklik, verimlilik, etkinlik, vs.). İnceleme sürecinin güçlendirilmesi için aşağıda (e) maddesinde belirtilen performans yönetimi teknikleri teşvik edilmelidir. Ajansın özerkliğine saygı sadeleştirilmiş süreçlerle gösterilmelidir. Bütçe incelemesi mümkün olduğunca (ajansın ilgili olduğu) ana bakanlık tarafından yapılmalıdır. Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen temel parametreler çerçevesinde hareket eden ana bakanlıklar, bilgi gerekliliklerini münferit ajansların özelliklerine göre uyarlama esnekliğine sahiptir.

(c) Personel gözetimi ve maliyetleri

Bu gözlem, ajans bütçelerindeki yüksek harcama girdilerine verilmesi gereken özel ilgi ihtiyacına binaen bir önceki maddeyi genişletmektedir. Genelde personel harcamaları büyük önem taşıdığından, hükümet otoriteleri, bu harcamalara etki eden tüm etkenleri (örn. bordrolu çalışan sayısı, ücret düzeyleri ve teşkilat yapısı) dikkatle inceleme yetkisine sahip olmalıdır. (Personel politikası da problemlili olabilir; ajanslardaki tazminat düzeylerinin artmasına izin verilmesi halinde, bireylerin geleneksel bakanlıklarla rekabet etmeye teşvik edilmesi zorlaşabilir.) Portekiz ve Fransa da, personel harcama bütçesi merkezden fazlasıyla etkilenmekte ve personel yönetim işlemleri bütçe uygulama aşaması boyunca izlenmektedir. Diğer üç ülkede, ön kontrol uygulamasına son verilmiştir. Bununla birlikte, ücretler konusunda ajansların yaptığı müzakereler, tüm ülkelerde resmi veya resmi olmayan bir biçimde maliye bakanlığı tarafından izlenmektedir ve bakanlığın bıraktığı etkinin veya sunduğu “rehberlik”in görünenden daha güçlü olduğu farz edilmelidir.

Bir ajansın çalışanları memur statüsünde veya kadrolu çalışan gibi imtiyazlara sahipse ya da çalışanların memuriyet kadrolarına erişimi varsa, yeni bir sorun ve risk söz konusudur. Bu koşullar altında personel istihdam etmek oldukça masraflıdır ve bu nedenle rüşvete yol açabilir. Ajans yönetimi, birim masrafı ve ölçülen üretim gibi performans dayalı açık göstergelerle harekete geçmediği sürece, personel kararlarını performansın artması yerine siyasi ve bürokratik iltimas amacıyla kullanarak kendileri için kişisel çıkar sağlama arayışına girebilirler.

Önerilen yaklaşım: Ajanslarda personel düzenlemelerine ve maliyetlerine dair hükümet gözetimi, bu kalemlerin bütçedeki önemiyle orantılı olmalıdır. İlke gereği personel düzenlemeleri ve ücretleri üzerindeki kısıntılar gevşetilerek ajansın etkinliği artırılabilirken, bu düzenlemeler ve ücretlerin önemli maliyet faktörleri haline gelmesi durumunda, personel maliyetleri daha detaylı bir şekilde analiz edilebilir. Bazı ajanslar kendi işe alma kararları ile devlet memuru görevlendirme yetkisine sahipse, yolsuzluğun önlenmesi için kamu personeli kanununda yer alan hükümlerde belirtilen denetim ve gözetim uygulamaları gerekebilir.

(d) Bütçe uygulama sırasında kontrol

Ülke raporları, ticari olamayan ajansların hepsi olmasa da birçoğunun Hazineye ait nakit yönetimi ve ödeme sistemi içinde işlediğini ortaya koymaktadır. Genel kuralların yokluğunda, belirli bir ajans işlemlerinin engelleneceğini ispat etmediği sürece, ticari olmayan ajansların Hazine sisteminde tutulması önerilebilir.

Araştırmanın yürütüldüğü ülkelerdeki ajansların neredeyse tamamı, yüksek denetim kurumunun denetimine tabidir. Ayrıca bu ajanslar mali denetime her zaman, ara sırada harcanan paranın karşılığı denetimine ise zaman zaman tabidir. Bu kuralın istisnalarıyla en çok üniversitelerde karşılaşılır, ancak üniversiteler de kendilerinin seçtikleri profesyonel dış denetçiler görevlendirmeli ve bu denetçilerin raporlarını yayımlamalıdır.

Hükümetlerin mali özerkliklerini ajanslara devretmesindeki en kayda değer nokta, yönetim kontrol ilkelerine olan genel güvendir⁷. (Fransa ve Portekiz ön kontrolleri sürdürürler ancak artırılmış iç kontrol konusunda da ısrarcı olurlar). Ajans yönetimi ve gözetim kurulları kendi misyonlarına uygun kontrol sistemlerinin oluşturulması ve uygulanması konusunda sorumluluk almalıdır. Bu sorumluluk bazı ajanslar için özel hukuk ile tanımlanırken, ticari olmayan ajansların çoğu maliye bakanlığı tarafından yayımlanan ve genellikle icracı bakanlığın direktifleriyle tamamlanan standartlara tabidir. Standartlar aynı zamanda ajansı etkin bir iç denetim servisi oluşturmaya mecbur bırakmalıdır; normalde daha büyük kurumlarda bu servis bağımsız bir birim, dışarıdan bir üstlenici veya daha küçük ajanslar için ortak sunulan bir hizmet olacaktır.

Gözetim bakanlıklarının bütçe taleplerinde ve periyodik raporlarda kesin rakamlar almasının güvence altında olması, işlemlerin düzenliliğinin ve hukukiliğinin üçüncü taraf tedbirlerine gerek kalmadan sağlanması ve “kurum, politika ve usullerin” uygunluğunu iç denetim yoluyla izlemesi ve yöneticilere ve gözetmenlere rapor edilmesi yönetim kontrol yaklaşımının önemli pratik faydaları arasındadır.

⁷ Yönetim kontrolü (aynı zamanda iç kontrol olarak da adlandırılır) hükümet programlarının amaçladıkları hedefleri başarmalarını, bu programları temin etmek için kullanılan kaynakların ilgili kurumların hedef ve amaçlarıyla uyumlu olmasını, programların etkin kullanılmasını, yolsuzluk ve kötü yönetimden korunmasını ve karar verme süreci için güvenilir ve güncel bilginin edinilerek raporlanmasını ve kullanılmasını sağlamak için kullanılan kurum, politikalar ve usuller olarak tanımlanabilir. (Yönetim kontrolüne ilişkin daha detaylı bilgi için bakınız: Sigma Belgeleri, No.4, Modern Hükümet Yönetimlerinde İdare Kontrolü: Bazı Karşılaştırmalı Uygulamalar)

Önerilen yaklaşım: Ticari olamayan ajanslar, Hazine sisteminde kalmalı ve istisnalar münferit niteliklerine göre gerekçelendirilmedikçe, yüksek denetim kurumunun denetimine tabi olmalıdır. İçinde bulunulan dönemde ön kontrol yöntemleri gerekli olabilir, ancak maliye bakanlığınca belirtilen standartlara idari kontrol uygulamalarının getirilmesi ve üçüncü tarafların bu uygulamalara müdahale etmesinin kolaylıkla önüne geçilebilecek noktaya kadar geliştirilmesi esas öncelik olmalıdır.

(e) Performans idaresi uygulamaları; bütçeleme ve kontrol ile ilişkisi

Devletin ajanslar üzerindeki kontrolü, bütçe kararlarının kesin çıktılar ve harcama tedbirleriyle desteklendiği ölçüde daha az detaylandırılabilir. Ajans çalışmalarının çıktıları ve sonuçları eksiksiz bir biçimde izlenebilirse, elverişsiz girdi kontrolü tedbirlerine daha az gereksinim duyulacaktır. Nitekim birçok ülkede kamu ajansı modelinin daha fazla kullanılması, daha küçük ve üzerine odaklanılmış birimlere ait program çıktılarının ölçülmesinin ve kontrol edilmesinin geleneksel hiyerarşik yönetimlere nazaran daha kolay olacağı inancını yansıtmaktadır. Görev performansı ve ilgili idari ve mali sonuçların öncelikli ilgi odağı oldukları İsveç, Hollanda ve Birleşik Krallık ülke raporlarında, performans yönetimine doğru kayan örnekler rastlanabilir. Performansın tanımlanmasında, ölçülmesinde ve takip edilmesinde giderek daha gelişmiş araçlar da kullanılmakta veya bu araçlar bütçeleme, kamuoyuna duyurma ve personel ücretlerinin ödenmesinde kullanılan girdi analizlerinin yerini almaktadır. Genelde her ajansın kuruluş kanunları, temel performans parametrelerini tanımlar ancak bütçe döneminde sektör bakanının yıllık hedefleri müzakere etmesi için yeteri kadar süre ayrılmıştır.

İsveç, Hollanda ve Birleşik Krallık arasında bu yaklaşım için en yalın modeli İsveç sunar: Hükümet, ilgili ajansa danıştıktan sonra, işlemlerin genel amaçları ve beklenen sonuçları, ihtiyaç duyulan raporlama usulleri ve mali kaynaklar konularında karar almaktadır ve uygulama esnasında, personel harcamaları da dahil olmak üzere, tüm girdi kategorileri geri ödenebilirdir ve toplam harcama limiti, devlet bütçesinden gelen net katkılara denktir. Uygulama sürecinde ve yıl sonunda bakana rapor verilirken, girdilerden çok performans ve çıktılara odaklanılır. Tıpkı diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, Birleşik Krallık ve giderek artan bir şekilde Hollanda da, bu yaklaşıma ait unsurları bünyesinde barındırmaktadır. (Bakanların “satın alıcılar” ve ajans otoritelerinin kamu mallarının “satışçıları” olduğu çerçevede, Yeni Zelanda “çıkıtı bütçeleme” ve sözleşmeyle ilgili ilişkileri bakımından dünyada birinci sırayı alır). Ancak, girdi-tabanlı bütçeleme ve kontrol yöntemlerini⁸ kullanmayı tamamiyle bırakmaya hazırlıklı ülke sayısı oldukça azdır ve bu yöndeki isteksizliklerini sözleşme yerine hiyerarşinin izlenmesi ve çıkıtı bütçeleme gibi radikal değişikliklerin uzun dönemli etkilerine ilişkin güvenilir değerlendirmelerin var olmamasıyla gerekçelendirdikleri söylenebilir.

Gelişmiş ülkelerdeki bir başka popüler yenilik de ticari olamayan ajansları “yapay” piyasa mekanizmalarına tabi tutarak performansın artırılmasını ve/ya doğrudan kontrollerin azaltılmasını telafi etmeyi hedefleyen uygulamadır. Harcama sınırlandırması olmayan bir döner sermayeyi önceden temin eden ve bir ajansın satışlarıyla belirlenen harcamalarını artırmasını veya azaltmasını sağlayan döner fon işleyişi bu uygulamaya örnek olarak verilebilir. Başka örneklerdeyse, bazı ajanslar, ticari anlamda yatırım için Hazine’den “borç” alabilirler, diğerleri ürünlerini veya hizmetlerini tüm maliyeti kapsayan bir fiyata satmaya teşvik edilirler ve artırılmış gelirin bir kısmını veya tamamını bütçeye dahil edebilirler. Dikkatlice hazırlanan ve titizlikle uygulanan piyasayı taklit eden bu tür işlemler, birçok ülkede performansını artırmak ve ajansların mali gözetimini daha esnek hale getirmek amacıyla uygulanmakta ve kayda değer bir başarı kazanmaktadır.

Geçiş ülkeleri performans yönetimi uygulamalarından faydalanacaktır, ancak bu uygulamaların kısa bir sürede geleneksel bütçeleme ve kontrol yöntemlerinin yerini alacağını beklememeleri gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerin deneyimleri, performans yönetiminin başarılı olması için çok fazla çaba gerektiren hazırlıklara işaret etmektedir. Geçiş ülkelerinin aynı ihtiyatlı yaklaşımı benimsemeleri tavsiye edilir.

Yönetim kontrolü uygulamaları, iç denetim ve paranın karşılığı denetim ile mali bilgi sistemleri oluşturulmuş ve zaman içinde tamamlanmıştır. Ajanslar, iç yönetim ve raporlama süreçlerinde program niteliğinde yaklaşımlar geliştirmeleri yönünde teşvik edilmişlerdir. Etkinliği artırmak için piyasa benzeri mekanizmaların ortaya çıkışı, kolay konularda başlayan kademeli bir ilerlemedir. Performansın tanımlanmasına, ölçülmesi ve izlenmesine ve özellikle çoğu kamu hizmetinde oldukça önemli olan nitel faktörlere yönelik kullanılabilir araçlar geliştirmek için uzun deneyim dönemlerine ihtiyaç duyulmuştur. (Örneğin, sürücü belgesi çıkartan

⁸ Bir OECD çalışmasında şu ifadeler yer almaktadır “girdiler bütçe rehberi olarak hala önem taşırlar, performans ve bütçe arasındaki bağlantı dolaysızdır ve genelde doğrudan ve otomatik değil çıkarımsaldır ve bütçe baskısı, performans göstergelerinin daha çok bütçe sonrasında kullanılmasına neden olur. (Sonuçların Arayışında: SIGMA yayınında –Geçiş Ülkelerinde Kamu Harcamalarının İdaresi- yer alan Performans Yönetim Uygulamaları).

bir ajans için performans çerçevesi hazırlamak, AIDS mağdurlarına yardım eden veya göçmenlik konularıyla ilgilenen bir ajans için performans çerçevesi hazırlamaktan daha kolaydır.) Maliyet muhasebesi kavramlarında ve yöntemindeki gelişmeler, özel sektörde geliştirilmiştir ancak devletin kullanımına sunulmuştur. Bu ülkelerdeki tahakkuk esaslı muhasebenin geniş anlamda uygulanması yeni bir kavram olmakla birlikte, sermaye yoğun ajanslardaki tahakkuk esaslı muhasebenin seçici kullanımıyla yıllar önce başlamıştır.

Yukarıda adı geçen üç ülke, maliyet muhasebesine, performans raporlamasına ve sonuçların yayımlanmasına oldukça önem vermektedir. Şirket planlaması, program değerlendirmesi ve performans ölçümü önemli diğer yöntemler arasında yer alır. Söz konusu reformları uygulamaya koyulan diğer ülkeler gibi, İsveç, Birleşik Krallık ve Hollanda başarı için gerekli bu ön koşulları yıllar boyunca deneyimlemiş ve kusursuz hale getirmiştir. Bu süreçte, hâlihazırda güçlü olan idari kuruluşlara yönelik bir dizi ilave reform getirmişlerdir. Yönetim kontrol uygulamaları, iç denetim, performans denetimi ve mali bilgi sistemleri zaman içinde geliştirilmiş ve mükemmelleştirilmiştir. Ajanslara iç yönetim ve raporlama uygulamalarında sistemli yaklaşımlar benimsenmesi tavsiye edilmiştir. Verimliliğin artırılması için piyasadakine benzer mekanizmalar getirilmiş ve kademeli olarak geliştirilmiştir. Performansın tanımlanması, ölçülmesi ve izlenmesi; özellikle de kamu hizmetleri için önem arz eden niteliksel faktörler için kullanılabilir araçlar geliştirmek için uzun süren deneme süreçleri gerekliydi (örneğin: taşıt kullanma ehliyeti veren bir ajans için performans çerçevesinin belirlenmesi, AIDS hastalarına veya göçmenlere hizmet veren ajanslarınkini belirlemekten nispeten daha kolaydı). Özel sektörde maliyet muhasebesi kavramı ve yöntemi geliştirilmiş olsa da devlet için bu modelin uyarlanması gerekti. Bu ülkelerde tahakkuk esaslı muhasebe son zamanlarda ortaya çıkmış bir kavram olsa da asıl başlangıcı yıllar öncesine, sermaye yoğun ajansların kullanımı için bir alternatif olarak çıkarılmasına dayanmaktadır⁹.

Teknik yeniliklerin yanında, idari bir kültürün uyumdan performansa doğru yön değiştirmesinin kendisi, insanlığın gelişimindeki büyük bir meydan okumadır. Geçmişe bakıldığında, performans yönetimine dayalı ülkelerdeki teknik gelişmelerin aldığı uzun zamanın, hem teşvik edici olduğu hem de insanların ve kültürün bu gelişmeleri benimsemesi için gerekli süreyi sağladığı sonucuna varılabilir.

Önerilen yaklaşım: Geçiş ülkeleri bir yandan girdi odaklı bütçeleme ve kontrol süreçlerinin önemini vurgularken bir yandan da bu süreçleri daha etkin kılmak için gereken performans yönetimi tekniklerini geliştirmelidir. Sistemli olarak tasarlanan ve uygulanan yönetim kontrolü maliyet muhasebesi ve iç denetim, erken sonuçlar vermesi kuvvetle muhtemel uygulamalardır. Reformlar etkisini göstermeye başladıkça hem bütçe oluşturma hem de kontrol daha etkili hale gelecek ve ajansın denetimi için gereken usullerin daha da geliştirilmesi için fırsatlar ortaya çıkacaktır.

4.11. Özel Malların Özel Sektörle Rekabet içinde Satışı

Bu yöndeki faaliyetler önünde iki temel itiraz vardır: özel sektör, devlet yetkileri ve kaynakları ile rekabet etmeye zorlandığı için sektörün sağlığı zarar görmektedir ve girişimci bir ruhla satılan mallar ve hizmetler, belirli bir noktaya kadar devlet bütçesinin ödeneğinden yararlanabilir ve bu durum gözden kaçmaktadır.

Genel olarak, ülke raporlarında bu yönde bir faaliyete ilişkin sınırlı bilgi verilmektedir. Özellikle Birleşik Krallık, özel sektörle rekabeti yasaklamaktadır ve HM Hazinesi bu kuralı etkin bir şekilde uygulamaktadır. Hollanda da, bir ajansın ürünleri ve hizmetleri esas görevinin dışında, ek iş olarak ticari bir pazarda satması halinde, özel sektörü haksız rekabetten korumayı amaçlayan ilave kurallara tabi olur. Ajans, ticari faaliyetleri ile ticari olmayan faaliyetlerini birbirinden tamamen ayırmalıdır; bunun için bağımsız kurumlar, maliyet muhasebesi ve mali raporlar gerekmektedir. Ticari faaliyetlerin eninde sonunda özel sektöre satılması devlet politikasıdır.

Önerilen yaklaşım: Normalde, kamu ajansları özel sektör tedarikçilerinin hali hazırda piyasaya sağladığı özel mal ve hizmetleri satamazlar; sattıkları durumlarda ise satış fiyatının sübvansede edilmemesini sağlayacak ve Hollanda örneğinde olduğu gibi, bu ticari faaliyetin teşkilattan ve muhasebe sisteminden tamamen ayrı tutulmasını ve nihayetinde özelleştirilmesini gerektirecek kontrol kuralları getirilmelidir.

⁹ Geçiş ülkeleri için de birden fazla seçeneğin olduğu model önerilmektedir çünkü bu ülkelerde tam bir tahakkuk esaslı muhasebe getirmeye yönelik karmaşık görevden önce, daha öncelikli mali yönetim uygulamaları hayata geçirilmelidir. OECD Belgesi 93-178, *Ne İçin Muhasebe?* şunu söyler: "...tam nakit ve tam tahakkuk esaslı muhasebe, muhasebe türlerinin yer aldığı yelpazede iki ucu temsil eder... Tahakkuk esaslı muhasebe dışarıdan hizmet alımı, piyasa testi gibi faaliyetlerde veya ciddi sermaye varlıklarının söz konusu olduğu faaliyetlerde daha fazıyvalı olabilir".

4.12. Muhasebe ve Raporlama

Ticari ajanslar tarafından yapılan muhasebe ve raporlama en yüksek özel sektör standartlarına uygun olmalıdır ve bazı durumlarda hükümetler, kamu maliyesindeki şeffaflık ilkelerini güvence altına almak adına daha yüksek standartlar belirlemelidir.

Tıpkı ajans sistemlerinin diğer özelliklerinde olduğu gibi, beş ülke raporunda, ticari olmayan ajanslar için bahsedilen muhasebe ve raporlama kurallarının değişkenlik gösterdiği hatta bazı durumlarda kuralların bir ülke içindeki farklı ajanslar içinde de farklılık gösterdiği belirtilmelidir. Bu farklılığın nedenleri de oldukça değişkendir. Ajanslar farklı zamanlarda ve farklı koşullarda oluşturulmuştur. Ajansların oluşturulmasının ardından yeni kurallar getirilince, bazı mevcut durumların korunması gerekmektedir. Ayrıca, devlet muhasebe ve raporlama sözleşmeleri, yıllar içinde değişikliğe uğramış ve son yıllarda küreselleşmiş yatırımların ve mali piyasaların baskısıyla birlikte daha fazla şekillenmiştir. Şüpheli bir itibara sahip olan kamu ajanslarının ortak ve sabit bir modelde karar kılması yönündeki uygulamaların başarısızlıkla sonuçlanması sürpriz olmamıştır.

İncelenen beş ülkede de köklü reformlardan ziyade nicelik bakımından artan reformlar söz konusudur ve bu beş ülkeyle karşılaştırıldığında, kamu ajansları sisteminde köklü bir reformu benimseyen ülkelerin “standart” kuralların uygulanmasında daha iyi bir pozisyona sahip olmaları muhtemeldir. IMF ve AB tarafından da tavsiye edildiği üzere uluslararası anlamda kabul gören muhasebe ve raporlama standartlarının bütünüyle benimsenmesi birkaç yıl sürecek aşamalı bir süreci gerektirse dahi, bu durumda izlenmesi gereken en iyi yoldur. Temel gereksinimler SIGMA tarafından yayımlanan “*Geçiş Ülkelerinde Kamu Harcamalarının İdaresi*” belgesinde belirtilmiştir. “Devlete ait tüm işletmelerin fonları ve hesapları birleştirilmelidir. Söz konusu birleşmeyi gerçekleştirebilmek için kamu işletmelerine ait hesap planı ile bu bütçelerin mali ve işlevsel açıdan sınıflandırılması merkezi düzeyde belirlenen ortak bir çerçeveye uymalıdır. Hesap verilebilirlik için iyi bir mali raporlama gerekmektedir.” Aynı yayında, şartnamelerin ayrıntıları ve mevcut alternatifler bütünüyle ele alınmaktadır.

Şarta bağlı taahhütler bakımından şeffaflık ihtiyacından daha önce bahsedilmişti. Devlet bütçesi, ajanslara ait borçların devlet garantisine alınmasından doğan tüm şartlı taahhütleri açığa çıkarmalı ve öngörülebilir kayıplar için rezervler oluşturmalıdır. Ajans idaresine ilişkin herhangi geniş bir reform, IMF¹⁰ tarafından desteklenen mali şeffaflık ilkelerinin sektöre bütünüyle uygulanması bakımından bir fırsat olarak değerlendirilmelidir.

Önerilen yaklaşım: Ticari ajanslar tarafından yürütülen muhasebe ve raporlama faaliyetleri en üst özel sektör standartlarına uymalıdır. Ticari olmayan kamu ajanslarının mali faaliyetleri ise kamu hesapları dahilinde raporlanmalı ve hükümetin mali raporları ile tamamen konsolide edilmelidir. Bu ajansların muhasebe ve raporlama standartları devletin geri kalanı ile aynı olmalı ve nihayetinde uluslararası kabul gören standartlar ile uyumlaştırılmalıdır.

¹⁰

Mali şeffaflık konusunda iyi uygulama kodu- İlkelerle ilişkin beyanat: Uluslararası Para Fonu, Washington D.C., Nisan 1998.

BÖLÜM 3. FRANSA ÜLKE RAPORU

Yazan: Simone Touchon ve Daniel Tommasi

Bu Bölümün I. Kısımında belirli bir noktaya kadar idari özerklikten yararlanan çeşitli kamu kurumları hakkında genel bir bilgi verilmektedir. Kamu kurumları arasında tüzel kişiler (örn. çeşitli *établissement public* (EP) türleri, kamu işletmeleri ve bazı özel hukuk kurumları), "*services à compétence nationale*" gibi hukuken Devletten bağımsız olmayan birkaç işletme ve ekonomik düzenden ve vatandaşlık haklarının korunmasından sorumlu bağımsız komisyonlar yer almaktadır. Bu Bölümün II. Kısımında ise en sık rastlanan özerk kurum şekli olan *établissement public* ele alınmaktadır.

I. KISIM GENEL BAKIŞ

1. *Établissement Public* (EP)

1.1. *EP'nin temel türleri*

Fransa yönetimi geleneksel anlamda "kraliyet imtiyazları" olarak kabul edilen ve savunma, polis adalet ve dış ilişkiler kapsamı haricinde kalan görevlerin çoğunu yerine getirmek için uzun zamandır EP kullanmaktadır.

Temyiz Mahkemesinin, EP kavramı ile tam olarak ne anlatılmak istendiğini açıkça ortaya koyması, 1856 yılına dayanır. Bu tanım beş kriter üzerine kuruludur:

- ajans, kendini oluşturan işletmeden bağımsız bir tüzel kişi olmalıdır;
- ajans, özel hukuk sistemine tabi olan ve üretim ve dağıtım faaliyetlerinden sorumlu olan bir EP'nin olması halinde dahi, kamu hukuku tüzel kişisi olmalıdır;
- ajansın varlığını gerektirecek özel bir hedefi olmalıdır (EP'nin amaçları kapsamı dışına çıkan herhangi bir konu hukuka aykırı olacaktır);
- ajans, idari ve mali açıdan özerk olmalı ve ajansın bağımsız yönetim kurulları ve kendine ait bütçesi olmalıdır;
- ajans, ulusal hükümetin ya da bölgesel veya yerel bir hükümetin gözetim otoritesi altında olmalıdır.

Yukarıda bahsedilen özellikler, yasal hükümlerden veya düzenlemelerden ziyade temel olarak idari hâkimlerin verdikleri örnek kararlarla yorumlanmıştır. EP'lerin idare içtihatları hukuku ile "oluşturulması", kamu hizmeti kavramıyla (ulusal ekonomik ve sosyal çıkarlar olarak ele alınmaktadır) birlikte EP'lerin içeriğinin genişlemesine neden olmuştur.

EP'lere ait resmi bir liste olmamasına rağmen, merkezi hükümet (ulusal EP'ler) tarafından 1100 ve yerel otoriteler tarafından da 50 000'in üzerinde EP oluşturulduğu tahmin edilmektedir. Başta Ulusal İş Bulma Ajansı (*Agence Nationale Pour l'Emploi*), Milli Kütüphane (*Bibliothèque Nationale*), Sahil Koruma Ajansı (*Conservatoire du littoral*), Ulusal Tüketici Enstitüsü (*Institut National de la Consommation*) vb. gibi ulusal EP'ler olmak üzere bazı EP'ler kendine özgüdür. Bununla birlikte, birçok durumda benzer hedefleri paylaşan bir grup ajansa bağlı olurlar. Yalnızca ulusal EP'ler arasında 200'den fazla benzer kategori bulunmaktadır.

Yerel EP'ler, belediyelerin (8000 okul idaresi, 30000 belediye sosyal hizmetler bürosu, 2000 hastane vb.), illerin (*départements*) (ortaokullar, itfaiye, vb.) veya bölgelerin (liseler) yetkisi altındadır. Âdemi merkeziyet için alınan tedbirler, yerel ajans sayısının azalmasına yol açmıştır. Söz gelimi, 1983 yılına ait bir kanun, daha önce orta ve lise düzeyinde eğitim veren 7000 ulusal okulu yerel EP'lere dönüştürmüştür. Lise eğitimi gibi kimi sektörlerde, EP'lerin oluşturulması ve yönetimi merkezi hükümet tarafından sıkı bir biçimde düzenlenmekte ve kontrol edilmektedir. Okullar yerel EP'ler olarak hizmet verirken, öğretmenler merkezi hükümet çalışanlarıdır. Aslında Fransız okul sistemi merkezi bir yapıya sahiptir. Aynı şekilde, merkezi hükümet, yerel hastaneler üzerinde de sıkı bir kontrol uygulamaktadır. Diğer taraftan, yerel otoriteler diğer hizmetleri sağlama konusunda farklı kurumsal düzenlemeler arasında tercih yapabilirler: yerel yönetim tarafından sağlanan doğrudan idare (*régie directe*); mali özerkliğe sahip birim (*régie dotée de l'autonomie financière*); hukuken yerel yönetim otoritesinden bağımsız olan endüstriyel ve ticari EP (*régie personnalisée*); yarı kamusal Yerel Şirket ve özel şirketlere

tanınan ayrıcalıklar veya bu şirketlerle yapılan kira sözleşmeleri (özel şirketlerle yapılan bu düzenlemeler sıklıkla su tedariki hizmeti için kullanılmaktadır).

Öncelikle bir EP, belirli bir faaliyetin diğerlerinden bağımsız olarak ele alınmasına imkân tanınması bakımından devlet hizmetlerinin sağlanmasında uygun bir yönetim aracıdır. Devlet bütçesi özel harcamalar için gelir ayrılmasına izin vermezken, EP maliyet kurtarmayı kolaylaştırır. EP, yükseköğrenimin alışlagelmiş bağımsızlığını güvence altına alır. Aynı zamanda kamu yönetimindeki danışmalar için yaygın olarak kullanılan bir araç haline gelmiştir ve herhangi bir sektörün idaresinde, özel sektör temsilcilerinin de yönetim kurulunda yer alarak karar alma sürecine dâhil olmasını sağlamıştır. Kurumların ve kaynakların sahip oldukları özel ve kamu hukukunun birleşimi sayesinde yönetsel esneklik sağlamanın yanı sıra, özel bir görev için uyarlanmalarına imkân tanır. Böylece, bazı işletmeler, özellikle personel ücreti ve istihdamı konusunda, EP'lerin yalnızca bu EP kategorisinde var olan fazladan esneklikten faydalanmalarını mümkün kılmak amacıyla endüstriyel ve ticari EP'ler olarak adlandırılırlar.

EP tanımı geniş bir işletme yelpazesine uygulanır; EP'lerin en yaygın şekli yönetsel EP'dir ve devlet yönetim sistemine oldukça yakındır; endüstriyel ve ticari EP ise daha fazla özerklikten yararlanır ve ticari şirketler olarak faaliyet göstermek üzere tasarlanmıştır ve son olarak mesleki EP'ler özel sektör tarafından yönetilirler. Kraliyet imtiyazları dahilindeki görevlerin doğrudan merkezi hükümet tarafından ele alınması gerektiği yönündeki siyasi mutabakata rağmen, belirli bir faaliyetin hükümet birimleri tarafından veya EP'ler tarafından gerçekleştirileceğini belirlemek için herhangi bir kriter yoktur. Bazen, söz gelimi sürücü ehliyet sınavlarında olduğu gibi, bir EP'ye verilen bir görev tekrar merkezi hükümete verilebilir. Her bir EP kategorisini görev gruplarının uygulanmasına göre oluşturan kanun, en etkin kurum, otorite, kaynak ve sorumluluk türlerini belirler.

Bu raporun İkinci Kısımında ise en yaygın ulusal EP biçimlerinin mali yönetimi ve kontrolü ayrıntılarıyla ele alınmaktadır.

1.2. *Özel Établissement Public Türleri*

En yaygın EP biçimlerinin yanı sıra, birçok özel EP türü ve diğer bazı özel düzenlemeler de söz konusudur. Bu düzenlemelerin birçoğu, hem yönetsel esnekliği artırmayı hem de farklı kamu tüzel kişilikleri arasında veya kamu tüzel kişilikleriyle özel sektör arasında ortaklık kurmayı amaçlamaktadır.

Özel Sektörün EP'lerin Yönetimine Katılımı

Düzenleyici ve çalışma işlevleri olan tarımsal ürünler konseyi idare heyetinin büyük bölümü ilgili sektörlerden gelen temsilcilerden ve azınlıkta kalan hükümet temsilcilerinin yanı sıra çalışanlardan ve tüketicilerden oluşmaktadır. Özel sektörün, özel faaliyetleri düzenleyen EP'lerin idare heyetine katılımı ve söz konusu EP'lerin idari özerkliği, herhangi bir yönetim dairesiyle karşılaştırıldığında özel sektörün ihtiyaçlarını ve ilgilerini sağlama avantajına sahip olacaktır. Bununla birlikte, bu durumun da bazı dezavantajları söz konusudur. Bazen, EP ve özel sektör birbirlerine fazlasıyla bağımlı olabilirler. Özel sektör temsilcileri, EP politikası üzerinde gereğinden fazla biçimde etkili olabilir¹¹. Karşılıklı bağımlılık, paranın söz konusu olduğu durumlarda kötü yönetime neden olabilir¹².

Ticaret Odaları, Esnaf Odaları veya Ziraat Odaları gibi meslek odaları hukuken kamu ajanslarıdır, ancak özel sektör tarafından seçilen temsilcilerce yönetilirler. (Yaklaşık 200 mesleki oda, kamu ajansıdır). Bu ajanslar, geniş bir faaliyet alanına sahip olabilirler. Sektörlerine ilişkin resmi düzenlemeler yapılırken bu ajanslara danışılır ve ajansların bazı düzenleyici yetkileri de vardır. Ticaret sicilini tutmak gibi idari faaliyetlerde bulunurlar. Ticaret Odaları, birtakım liman ve havalimanlarını ve birçok işletme okulunu yönetmektedir. Söz konusu ajansların genellikle Parlamento tarafından onaylanması gereken tahsis edilmiş vergi gelirleri vardır. Sayıştay tarafından denetlenirler ve eylemlerinin uygunluğunu doğrulamak için bazı kontrollere tabidirler. Genel olarak, bu rapordaki yorumlar söz konusu mesleki odaları ilgilendirmemektedir.

¹¹ 1999 Sayıştay Kamu Raporu'na göre Ulusal Tarımsal Kalkınma Ajansı bu durumu karşılamaktadır.

¹² Mart 2000'de, Sayışay, Yürütme ve Meclise gönderdiği raporunda şunu belirtmiştir: avlanma faaliyetlerinin düzenlenme şekli karmaşıktır, hem (bir EP olan) Ulusal Avlanma Ofisi hem de özel kuruluşların harcamaları usulsüz ve gereksizdir. Ulusal Avlanma Ofisi aynı zamanda kendisinden sorumlu olan bakanlıktaki yedi memurun maaşını finance etmektedir.

GIP

Merkezi hükümetler ve yerel otoriteler, birbirleriyle veya özel sektör tüzel kişileriyle ortak EP'ler oluşturabilirler. Bunlar, kamu yararına çalışan grup (*Groupement d'Intérêt Public*) (GIP) olarak adlandırılırlar. 1980'lerin başında ortaya çıkan GIP'ler, belirli bir alanda (örn. AIDS araştırmaları) birçok kamu tüzel kişiliklerince sergilenmesi gereken uyumlu eylem ve kaynaklara (bilgisayarlı bir üniversite yönetim sistemi veya araştırma ajansları ya da üniversiteler için ortak bir telekomünikasyon sistemi gibi) ya da özel sektörle yürütülen projelere ortak erişimin sağlanması konularında artan ihtiyaca çözüm sunmaktadır. Bölgedeki hastaneleri gözetim altında bulunduran Bölgesel Hastane Ajansları, Devlet ve Sosyal Güvenlik ajanslarının ortak GIP'leridir.

Bir EP, kendisi de bir EP olan bir GIP'in parçası olabilir. Faaliyetlerinin tabi olduğu kanun (kamu veya özel hukuk), idare ve muhasebe kuralları, EP faaliyetlerinin doğasına ve GIP içindeki özel kişilerin katılım derecesine bağlıdır. Bir GIP'e katılmak için, EP'nin GIP ile aynı faaliyet alanına sahip olması gerekmektedir. EP'lerde olduğu gibi, GIP'lerde de kategorileri kanunlar belirler. Birçok GIP oluşturulmuştur veya oluşum aşamasındadır.

Ayrıca, endüstriyel ve ticari EP'ler, kültürel ve bilimsel EP'ler (başta üniversiteler) ve bilimsel ve teknolojik EP'ler (araştırma merkezleri) iş faaliyeti gerçekleştirmek amacıyla bağlı ortaklıklarda ve ekonomik çıkar gruplarında (GIE)¹³ pay sahibi olmaya yetkilidirler. GIE'ler özel hukuk tüzel kişileridir.

EPCI

Yerel otoriteler, belediyeler arası işbirliği aracı olarak, özel bir tür EP - *Établissements Public de Coopération Intercommunale* (EPCI) oluşturmak üzere bir araya gelebilirler. Yaklaşık 20000 EPCI veya benzer düzenleme mevcuttur. Bir EPCI, hizmet sunmak amacıyla çeşitli kurumlar oluşturabilir ve bu kurumları kullanabilir. Bazı EPCI'ler, belirli bir faaliyeti yürütmek üzere oluşturulmuşlardır (örn. su tedariki izninin denetlenmesi); diğer EPCI'ler, tek bir görevi olan ulusal EP'lerin aksine çeşitli alanlarda görev yapabilirler. EPCI, karma bir kurumsal düzenlemedir ve bazı yönlerden ulusal EP'lerle benzerlik taşırken bazı yönlerden de resmi dairelerle benzerlik göstermektedir.

Diğer Özel EP Türleri

Sosyal güvenlik merkezi yönetimi ve bazı emekli aylıkları ve sosyal yardım fonları EP'lerdir. Sosyal güvenliğin iki partili yönetimi altında, sosyal güvenlik yönetiminin "idare heyeti", işveren, çalışan ve kalifiye eleman temsilcilerinden oluşmaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda Devlet, sosyal güvenlik sistemi üzerinde artan bir kontrol uygulamaktadır.

EP'ler arasında *Caisse des Dépôts et Consignations* özel bir yapıya sahiptir. *Caisse des Dépôts et Consignations*, oldukça büyük bir finans kuruluşudur ve diğer şeylerin yanı sıra, düzenlenmiş tasarruf kurumundaki fonları merkezde toplar. Bazı açılardan bir yatırım bankasıyla benzerlik gösterir. Aynı zamanda, kent politikası, planlama, sosyal konutlandırma, yerel kamu hizmetlerinin yönetimi, ulaşım, turizm ve çevre gibi alanlarda sağlanan yerel ekonomik ve sosyal ilerleme bakımından kamu politikasının önemli bir aracıdır. Yatırımcı, bankacı (özellikle sosyal konutlandırma alanında), hizmet sağlayıcısı (söz gelimi paralı yol iznini yöneten en "özel" şirketlerin sahibidir), mühendis ve danışman. Mali yönetim sistemi kendine özgüdür ve bu raporda ele alınmamaktadır.

2. Kamu Teşebbüsleri

Yaklaşık 20 kamu teşebbüsü hukuken EP'dir. Bunlardan bazıları, elektrik şirketi (EDF, Electricité de France), demiryolu şirketleri (SNCF, Société Nationale des Chemins Français, and RFF, réseau Ferré de France) ve Fransa posta servisi gibi büyük teşebbüslerdir. Bazı kamu teşebbüsleri aşağıda ele alınan devlet muhasebe düzenlemelerine sunulmuştur (özellikle deniz limanları, nehir liman ajansları ve Paris havalimanı ajansı).

Diğer kamu teşebbüsleri, özel hukuka tabi, tamamen ya da kısmen Devlete, EP'lere veya diğer kamu otoritelerine ait olan yarı-kamusal şirketler ve limitet şirketlerdir. Hâlihazırda Devletin yüzde 50'sinden fazlasına doğrudan sahip olduğu veya EP olan yaklaşık 100 kamu teşebbüsü vardır. Bu teşebbüslerin yüzlerce bağlı ortaklığı bulunur. EP'lerin tüm bağlı ortaklıkları özel hukuk işletmeleridir. Devletin doğrudan sahip olduğu pay oranına göre, söz konusu teşebbüsler, idare heyetindeki yöneticilerin ve Devlet temsilcilerinin

¹³ Ekonomik Çıkar Grubu, özel sektör tarafından da kullanılan, iş faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için kurulmuş yasal bir düzenlemedir (özel şirketler ve şahıs şirketlerini bir araya getirir).

atanmasına, işçi temsilcilerinin idare heyetine katılımına ve Sayıştay ve Devlet Kontrolü denetimlerine ilişkin özel düzenlemelere tabi olabilirler (aşağıya bakınız).

Kamu teşebbüsleri sektörü değişim içindedir. Sektör, 1985 yılından itibaren hızlı bir düşüş göstermektedir. Tamamı Devlete ait olan işletmelerin büyük bir çoğunluğu kısmen veya tamamen özelleştirilmiştir. Geçmişte, hükümetin idari bölümleri birtakım ekonomik faaliyeti doğrudan yönetmekteydi. Bütçeleri, özel ticari hesap veya “katma bütçe” olarak Devlet bütçesine dahil edilmekteydi. Bazı özel muafiyetlerle birlikte Devletin bütçe idaresi düzenlemelerine sunulmaktaydı. Bu düzenlemeler ekonomik faaliyetleri yürütmek için uygun olmadığı için, söz konusu idari bölümler EP’lere (örn. postane, 1990) veya özel hukuk işletmelerine (örn. Ulusal Matbaa, 1993) dönüşmüştür. İdari bir bölüm olarak yönetilen telekom şirketi, 1990’da bir EP’ye dönüşmüş ve bu tarihten itibaren kısmen özelleştirilmiştir. Yalnızca birkaç endüstriyel ve ticari birim (örn. askeri tersaneler), henüz tüzel kişi statüsünde değildir.

EP şeklindeki büyük kamu teşebbüslerinin, birtakım iş faaliyetlerini gerçekleştirmek için birçok özel hukuka bağlı ortaklıkları bulunur. Bununla birlikte, artan rekabet ve piyasaların açıklığı çerçevesinde, söz konusu teşebbüslerin kendilerinin, daha esnek bir yapıya kavuşmalarına ve diğer işletmelerle daha iyi koşullarda ortaklıklar geliştirmelerine izin vermek amacıyla işletmelere dönüştürülmesi gerektiği yönündeki endişeler artmaktadır. Bu durum, şirket yönetimi normlarının daha iyi uygulanmasını da sağlayacaktır. Nitekim son dönemde en büyük EP’ye ilişkin olarak hükümete gönderilen bir notta şu ifadeler yer almaktadır: “şirket yönetimi normları bakımından söz konusu teşebbüslerin idare heyeti yeterli düzeyde işlememektedir. Yönetim kurulundaki Devlet temsilcileri, idare heyetinin sorumlulukları ile Devlete bağlılıklarını ve farklı icracı bakanlıkların kamusal çıkarlarını uzlaştırma konusunda zorluklar yaşamaktadır.”¹⁴

3. Diğer Kurumsal Düzenlemeler

3.1. Bağımsız İdari Otoriteler

Birçok organ, hükümete düzenleyici ve siyasi konularda hür tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunlar arasında genel risk değerlendirmesi misyonu olduğu halde veteriner ilaçları alanı haricinde doğrudan düzenleme yetkisi bulunmayan gıda güvenliği ajansı (*agence française de sécurité sanitaire des aliments*), nükleer güvenlik otoritesi (*autorité de sécurité nucléaire*) gibi bazı bakanlık bölümleri veya bakanlıklar arası komiteler, bazı özel hukuk kurumları ve çok sayıdaki komiteler, yüksek kurullar ve komisyonlar gibi birçok EP yer almaktadır. Bu komisyonların bazıları “Bağımsız İdari Otorite” (*Autorité Administrative Indépendante AAI*) olarak adlandırılmaktadır. AAI’nın bu işletmeleri tanımlamak için verilen bir ad olduğu, hukuki bir tanım olmadığı dikkate alınmalıdır. AAI’lar bir bakanın gözetiminde değildir ve genellikle kendi yetki alanlarında düzenlemeler yapmakla yetkilidirler.

AAI kavramı ilk olarak 1978 yılında Bilişim ve Özgürlük için Ulusal Komisyonu (*Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés*) oluşturan kanunda kullanılmıştır. Bu tarihten itibaren, var olan veya yeni oluşturulan birtakım komisyonlar da AAI olarak adlandırılmıştır. Hâlihazırda, yaklaşık yirmi komisyon AAI olarak kabul edilmektedir. Bu komisyonların bazılarında, komisyonu oluşturan kanunda bu yönde hükümler bulunmaktadır, diğerlerinde ise kanunun dayandığı prensipler göz önünde bulundurulmuştur. Birkaç AAI’de tek bir üst düzey kişi (örn. Ombudsman), yönetimi elinde bulundurmaya yetkilidir, ancak çoğu AAI altı ila on beş üyenin eşit oranda yetkiye sahip olduğu komisyonlardır. Genelde, AAI’ların kadrosu otuz ila iki yüz kişi arasında değişmektedir.

Genelde, AAI’ların hedefleri arasında ekonomik ve mali faaliyetlerin düzenlenmesi, tüketicinin korunması, yayın ve enformasyonun düzenlenmesi, siyasi şeffaflığın kontrol edilmesi ve Devlet yetkilerinin kötüye kullanılmasına karşı vatandaş haklarının korunması gibi alanlar bulunmaktadır. Bir AAI’nın oluşturulması genellikle düzenlemelerle birlikte vatandaşlık ve mülkiyet haklarının siyasi baskılardan ve ekonomik lobilerden bağımsız bir biçimde dikkate alınmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (*Commission des Opérations de Bourse*), Rekabet Konseyi (*Conseil de la Concurrence*), telekom ve elektrik sektörlerindeki düzenleyici komisyonlar, havaalanı gürültü kirliliği kontrol otoritesi (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Yayın Yüksek Kurulu (*Conseil Supérieur de l’Audiovisuel*), Ulusal Enformasyon ve Özgürlük Komisyonu (*Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés*), seçimlerin ve siyasi hayatın Finansmanı Ulusal Komisyonu (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), İdari Dökümanlara Erişim Komisyonu

¹⁴

Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

(*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), telefon dinlemelerinin kontrolü Komisyonu (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*) ve Ombudsman AAI örnekleri arasında yer alırlar.

Sektöre bağlı olarak, farklı kurum türlerine, AAI'ya, bakanlık komitesine veya bir EP'ye farklı görevler verilebilir. Söz gelimi, üniversite değerlendirme konseyi kanunen bir AAI iken diğer kamusal politika değerlendirme konseyleri AAI sayılmaz ve kamu ve özel hastanelerin değerlendiren ve akredite eden ajans ise bir EP'dir.

Genel olarak, bir AAI aşağıdaki özelliklere sahiptir:

- “Hassas” sektörlerin düzenlenmesi ve/ya medeni ve ekonomik hakların korunması hedefleri arasındadır.
- Bir kamu kurumudur, ancak EP'nin aksine Devletten bağımsız bir tüzel kişilik değildir.
- Genellikle Parlamentonun onayladığı bir kanun ile oluşturulur.
- Herhangi bir gözetim otoritesine tabi değildir. Üyeleri yöneticilerden ve Parlamentodan bağımsızdır.
- Hedeflerine bağlı olarak, yalnızca “etkileme yetkisi”nden düzenleyici yetkilere kadar farklı yetkilere sahiptir. Birkaç AAI, mahkemeye başvurabilir. Yayın Yüksek Kurulu gibi bir AAI, devlete ait televizyon ve radyo şirketlerinin Başkanlarını atamaktan sorumludur. Bazı AAI'ların kanunen yaptırım gücü vardır. Bu AAI'lar kendilerini, bakanlık otoritelerinden bağımsız olarak onaylarlar. Bununla birlikte, AAI hukuki bir kuruluş değildir. Bu nedenle, Anayasal Konsey ve içtihat hukuku, söz konusu önleyici yetkileri ciddi biçimde sınırlandırmış ve diğer şeylerin yanı sıra AAI'lara ait yaptırım usullerinin savunma haklarını uygulamasını teminat altına almıştır.
- AAI, idari bir kurumdur ve bu nedenle idare mahkemelerinin kontrolü altındadır. Çoğu davada, AAI tarafından alınan idari kararlar ve yaptırımlar en yüksek idare mahkemesi olan *Conseil d'État*'a temyize götürülür. (*Conseil d'État*, aynı zamanda Menkul Kıymetler Konseyi, *Conseil des Bourses de Valeurs* gibi özel hukuka tabi mesleki komisyonların vermiş olduğu kararların temyiz davalarına da bakar). Diğer bir kaç davada, AAI'nın yaptırımları adli yargı mahkemelerine temyize götürülür. Nitekim Paris Temyiz Mahkemesi, Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonunun yaptırımlarına ilişkin olarak karar verir. Temyiz Mahkemelerine karşı açılan davalar Yargıtay'a gidebilir.
- AAI, mali özerkliğe sahiptir. Bununla birlikte, AAI bütçesi bakanlık veya Başbakanlık bütçelerine dâhil olduğu ve Devlet bütçesinin diğer unsurlarıyla aynı süreçte incelendiği için mali özerkliği sınırlandırılmıştır. (Bir istisna olan Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu, bütçe dışı fonlar yoluyla tahsis edilmiş vergilerle finanse edilir). AAI'ların çoğu, Maliye Bakanlığı'nın ön mali kontrolüne sunulmaz, ancak devlet muhasebe düzenlemelerine ve Sayıştay denetimine tabidirler.

AAI'nın bağımsızlığı, üyelerinin atama şekli ve statüleri gibi bazı özel güvencelerle temin edilmiştir. AAI üyeleri, görevleri süresince fiilen yer değiştirmezler (bu, bazı durumlarda kanunla belirtilmiştir). Üyelerin atanma kuralları, AAI tüzüğünde belirtilmiştir ve AAI'lar arasında farklılık gösterir. Bazen Fransa Cumhurbaşkanı ve Parlamentonun iki meclisindeki Başkanlar üyeleri atayabilir. Diğer durumlarda, en yüksek denetim kuruluşlarınca (örn. Sayıştay veya *Conseil d'État*) ve/ya özel mesleki organlarca atanırlar. Bazı AAI'ların resen üyeleri vardır (örn. Belirli bir Dairenin Genel Müdürü).

Bu araştırmaya göre AAI'lar, özel rolleri ve statüleri nedeniyle kamusal ajans olarak değerlendirilmezler ve daha ayrıntılı biçimde ele alınmayacaklardır.

3.2. **Ulusal Yetki Hizmeti (à compétence nationale hizmeti)**

EP'ler, devlet hizmetlerinde belirli bir aşamaya kadar üretken bir âdemi merkezîyetçilik getirmiştir, ancak EP'lerin artan sayısı ve çeşitliliği, EP kavramının sulandırılmasına sebep olmuştur. Fransa, EP oluşturmayı düzenli bir biçimde sürdürmektedir, ancak ulusal ve yerel otoritelerin EP'ler üzerinde uyguladıkları kontrolleri sıklaştırma ihtiyacına binaen soru işaretleri oluşmuştur. Maliye Bakanlığı, EP'lerin artması konusunda muğlak bir tavır sergilemektedir. Genellikle idari sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla EP'lerin oluşturulmasını üstlenir, ancak ek kamusal harcamalarını ve mali denetimine ilişkin bir ekran oluşturulmasını da dikkate alır.

Aslında, idari özerklik, her zaman için bağımsız tüzel kişilerin oluşturulmasını gerektirmez. Bu nedenle, 1997'de hükümet, EP'lerin oluşturulmasına alternatif olabilecek yeni bir devlet kurumunu- “ülke çapında yargılama yetkisine haiz bölüm”ü (*Services à caractère national — SCN*) kurmuştur. EP'lerin aksine, bu

birimler, bağımsız tüzel kişiler değildir. EP statüsü yerine bu kategoride toplanabilen kurumlar arasında ulusal müzeler, eğitim merkezleri, ulusal arşivler vb. bulunmaktadır. An itibarıyla, ancak birkaç tane SCN kurulmuştur. En azından müzeleri ele aldığımızda, bu deneyimden edinilen ilk veriler zayıf kalmaktadır. Sayıştay raporunda şu ifadeler yer almaktadır¹⁵: “bu tür bir delegasyon, sınırlı avantaj sunmuş ve yeni sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli idari araçlardan yoksun olan söz konusu birimlerdeki idari karmaşıklığı hafifletmemiştir.” Askeri tersaneler hala idari bir bölümle -Tersaneler Müdürlüğü (*Direction de la Construction Navale* — DCN) ile yönetilmektedir. Yakın zamanda DCN, SCN’ye dönüştürülmüştür ancak Parlamento’daki savunma komitesi bu dönüşümün DCN’yi “yasal pranga”larından kurtarmak için yeterli olmayacağını belirtmiştir.¹⁶

3.3. Diğer İşletmeler

EP ve devlete ait işletmelerin yanı sıra, hükümet ve özellikle yerel otoriteler, kamu hizmeti sağlamak için birkaç farklı kurumsal model oluşturur ve bu modelleri kullanırlar.

Yarı Kamusal Yerel Şirketler

Yarı Kamusal Yerel Şirket (SPLC), özel bir hukuk şirkettir. Yerel hükümetler, SPLC’yi kentsel gelişim veya inşaat projelerini yönetmek için ve kentsel ulaşımın, spor tesislerinin veya kongre merkezlerinin idaresi gibi bir dizi başka faaliyet için kullanabilirler. Yaklaşık 1200 adet SPLC vardır. Yerel otoriter tarafından bir SPLC’nin kurulması belirli şartlara tabidir. Kamu ve özel sektörün SPLC’lere katılım oranları ayrı ayrı düzenlenmiştir, bununla birlikte aslında “özel” ortak, kendisi de bir EP olan *Caisse des Dépôts et Consignations*’ın bağlı ortaklığıdır. SPLC, özel sektörle adil olmayan bir biçimde rekabet etmemelidir, bu nedenle bütünüyle ticari olan faaliyetler yasaklanmıştır. SPLC faaliyetleri, kendini kuran otoriteye ait sorumlulukların alanına girmelidir. Yerel hükümetler, SPLC’ye polis yetkileri gibi yetkiler devredemez. Özel bir kişinin yanı sıra, Devlet bölgesel temsilcisi (Prefect) de SPLC’nin hukuka aykırı davrandığına veya mülkiyet haklarını ihlal ettiğine inanması halinde, idari mahkemelere başvurabilir. SPLC’nin bağlı ortaklıkları olabilir. Bağlı ortaklıklar bütünüyle özel sektör muhasebe düzenlemelerine tabidir. Sayıştay bölgesel odaları, SPLC’leri seyrek aralıklarla (on beş yılda bir) denetler. Prefect’e hesapları konusunda bilgi verilir ve Prefect gerektiği durumlarda Sayıştay bölgesel odalarına başvurabilir. SPLC, yerel projelerin ve hizmetlerin yönetiminde kullanılan etkin ve etkili bir araçtır. Bununla birlikte, bazen yerel otoritenin SPLC üzerindeki kontrolü zayıf kalır veya bazı durumlarda SPLC ile yerel gözetim otoritesi arasındaki mali ilişkiler şeffaf değildir.

Sivil Toplum Kuruluşları (STK’lar)

Hükümet, bazen kamu politikaları uygulamak üzere STK’ları kullanır. Bu, vatandaş gruplarıyla kurulan etkin bir ortaklık şeklidir. Ayrıca başta yerel yönetimler olmak üzere hükümet organları veya bazı durumlarda icracı bakanlıklar (Kültür Bakanlığı için yaklaşık 68 yarı-idari STK vardır¹⁷) tarafından oluşturulan ve bütünüyle finanse edilen birçok “quasiadministrative” nitelikteki STK vardır. Sayıştay raporlarından da anlaşılacağı üzere, söz konusu STK’ların birkaçı yalnızca kamusal harcamaları yönetmek ve muhasebe kurallarını uygulamak üzere oluşturulmuştur. Bu tür örgütsel düzenlemeler yasaklanmıştır. Ancak 1999 tarihli *Conseil d’État* raporunda şu ifadeler yer almaktadır: “STK’ları yasaklayan çok sayıda idari genelgenin bir sonucu ulaşamamış olmasının nedeni, söz konusu STK’ların birtakım ihtiyaçları karşılıyor olmasıdır. Kamusal harcamaların yönetiminde karşılaşılan bu tür bir belirsizliği önlemek için hükümetin idare yöntemlerini modernize etmesi ve bütçesel düzenlemeleri daha esnek hale getirmesi gerekmektedir.” Bu rapora göre, STK’lara olan ihtiyaca alternatif olarak modernize edilmiş ve “arındırılmış” bir GIP ve EP şekli dikkate alınmalıdır.

¹⁵ *Les musées nationaux et les collections nationales d’oeuvres d’art*; Sayıştay, Şubat 1997.

¹⁶ *Avis de la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances pour 2000*; Ulusal Meclis.

¹⁷ *Rapport Public 1999*; Sayıştay.

II KISIM: *ÉTABLISSEMENT PUBLIC*

1. Kurumsal Çerçeve

1.1. *Établissement Public'in Başlıca Sınıfları*

Kamu ajansları, tüzel kişiler olarak kabul edilirler. Bu durumda, kamu ajansları aldıkları kararlardan sorumludurlar, taşınır ve taşınmaz mallar da dâhil olmak üzere kendilerine ait varlıklara sahiptirler; kendilerini oluşturan işletmeden bağımsız bir bütçeleri vardır ve hükümete karşı da olmak üzere, hukuki yollara başvurabilirler.

Prensipite, EP'lerin ait olduğu başlıca sınıf, EP faaliyetlerine kamu hukuku veya özel hukukun hangisinin uygulanacağını belirler. Kamu hukukuna tabi yönetsel EP'ler ile özel hukukun uygulandığı endüstriyel ve ticari EP'ler arasında bir ayırım yapılmaktadır.

Bazı EP'ler için, "yönetsel" veya "endüstriyel ve ticari" tanımlamaları kullanılmamaktadır. Bunlar, "iktisadi kamu ajansı", "kamu hastanesi", "kamu hizmet operatörü" vb. olarak adlandırılır. Bununla birlikte, "yönetsel" ile "endüstriyel ve ticari" EP'ler arasındaki kavramsal fark, daima hangi hukuk sisteminin uygulanacağını belirlemesini sağlar.

Yönetsel EP'ler

Yönetsel EP'ler, EP'lerin ezici çoğunluğunu açıklamaktadır. Ortalama 1000 adet ulusal yönetsel EP vardır. Bunlar genellikle, Devlet bütçesine uygulanan bütçeleme ve muhasebe düzenlemelerine benzer düzenlemelere tabidirler.

Yönetsel EP çalışanları kamu hukukuna tabidirler (özel hukuka ve toplu iş sözleşmelerine tabi sosyal güvenlik idaresi çalışanları gibi bazı özel durumlar hariç). Bazı çalışanlara polis yetkisi (örn. milli park ajansları), vergileri alma yetkisi (örn. havza finansal ajansları) veya bazı emlak işlemleri için ön alım hakkı (örn. sahil koruma ajansı) tanınmıştır. Yönetsel EP'lerle yaşanan söz gelimi tedarik veya kişisel konulara ilişkin hukuki ihtilaflara İdare Mahkemeleri bakmaktadır.

1980'lerin başlarında, diğer yönetsel EP'lere nazaran, iki sektöre daha fazla idari özerklik tanınmıştır, ancak temelde yönetsel EP olarak ele alınmayı sürdürmüşlerdir:

- Bilimsel, kültürel ve mesleki *EP'ler*. Buna benzer yaklaşık yüz tane ajans vardır (80 üniversite, Collège de France, Roma'daki Fransız okulu, Doğal Tarih Müzesi, Paris rasathanesi vb.). Bu ajanslar daha fazla idari özerkliğe sahiptirler ve önceki mali kontrollere tabi değildirler; bütçeleri otomatik olarak uygulanabilir; benzer şekilde, kendi yönetim kurullarındaki seçimler yoluyla belirli bir dereceye kadar öz yönetimle yetkilendirilmişlerdir.
- Bilimsel ve teknolojik EP'ler. 1982 yılına ait bir Kanunla oluşturulan bu EP türü yaklaşık on araştırma kurumunu içermektedir ve bu kurumların idare heyetlerinde seçilmiş kamu görevlileri yer almaktadır. Bütçeleme ve mali sistemleri daha esnek hale getirilmiştir. Bunun haricinde, diğer idari kamu ajanslarıyla büyük farklılıklar göstermezler.

Endüstriyel ve Ticari EP'ler

Ulusal endüstriyel ve ticari EP'ler büyük işletmeler olmakla birlikte, sayıları görece azdır (80 civarı). Bu grup içinde, diğerlerinin yanı sıra daha önce bahsedilen yirmiye yakın kamu teşebbüsü, Paris Operası, idari ve düzenleme işlevlerini yerine getiren tarımsal ürünler ofisi, ihracatın teşvikinden sorumlu Fransa Dış Ticaret Merkezi ve Uzay Ajansı vb. bulunur.

Prensipite, bu EP çalışanları işçi kanununa tabidirler ve özel teşebbüslerde olduğu gibi, aralarında çıkabilecek ihtilaflara endüstriyel mahkemeler bakar. Genel olarak, söz konusu EP'lerle üçüncü taraflar arasındaki ihtilaflar da özel kişilerde olduğu gibi aynı mahkemelerin yetkisi altındadır. Bununla birlikte, söz konusu birçok EP birtakım kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanır (örn. Borçlarının tahsilinde, bakınız aşağıda).

Söz konusu EP'lerin hesapları, hesapların ana çizelgesini ve tüm endüstriyel ve ticari faaliyetlere yönelik genel muhasebe kurallarını tanımlayan genel muhasebe planına göre tutulur. Bu hesapların çoğu, önceki mali kontrole değil, devlet muhasebe düzenlemelerine sunulur (aşağıya bakınız). Yönetsel EP'lere kıyasla idari anlamda daha esneklerdir.

Yalnızca idari faaliyetleri olan “endüstriyel ve ticari kamu ajansları”nın sayısında artış yaşanmaktadır. Daha fazla idari özerklik tanınması amacıyla, söz konusu EP’ler “endüstriyel ve ticari” EP’ler olarak sınıflandırılmaktadır. “Kamu ajanslarının “yönetmelik” veya “endüstriyel ve ticari” doğalarını yansıtabilecek şekilde, hedefleri veya yönetim konusundaki ihtiyaçları doğrultusunda adlandırılmalarını” öngören 1962¹⁸ tarihli muhasebe düzenlemeleri yönetmeliğiyle sağlanmıştır.

Bununla birlikte, idari özerklik bakımından iki EP sınıfı arasındaki fark azalmaktadır. Hesap verebilirlik önem kazanır ve önceki kontroller hızla sonraki denetimlere dönüştürülürken, idari kamu ajansları, merkezi hükümetin getirdiği modernizasyon tedbirlerinden yararlanmaktadır. Diğer taraftan, çoğu endüstriyel ve ticari EP halen devlet muhasebe düzenlemelerine tabidir.

1.2. *Hukuki Konular*

Hukuk sistemi bakımından, bir EP’nin yönetsel veya endüstriyel ve ticari bir EP olup olmadığının tayin edilmesine olanak sağlayacak tek bir standart yoktur. 1962 yılında kamu muhasebesine ilişkin olarak çıkartılan kararname kısmen esnek, ancak idari mahkemeler daha bağlayıcı bir tutum sergilemektedir.

EP’nin kanun yerine bir kararnameyle oluşturulduğu durumlarda ki bu duruma sıklıkla rastlanır, mahkemeler hangi mevzuatın uygulanacağını belirlemek için ayrıntılı bir incelemeye girişirler. Bir EP’nin endüstriyel ve ticari olarak tanınması için hedefleri, finansmanı ve çalışma esasları bakımından özel bir sektör işletmesine benzemesi gerektiğinden, mahkemeler bir dizi etkeni göz önünde bulundururlar.

Fransa Dış Ticaret Merkezi davasında, Merkezin endüstriyel ve ticari bir EP olduğu kurucu kararnamede belirtilmesine rağmen, mahkeme merkez çalışanlarının yönetsel EP’lerde olduğu gibi kamu hukukuna tabi olduklarına karar verilmiştir.

Diğer taraftan içtihat hukukuna göre söz konusu ajansın yönetsel bir EP olması gerektiği halde, Parlamento meslekler arası tahlil ajansını “endüstriyel ve ticari bir kamusal EP”ye dönüştürmek için 1986 yılında bir kanun çıkartmıştır. Bu tarihten itibaren, söz konusu ajans endüstriyel ve ticari bir kamusal EP olarak değerlendirilmiştir.

1.3. *Bir Établissement Public’in oluşumu*

Beşinci Cumhuriyet Anayasası’nın 1958 yılında kabul edilmesinden itibaren kanunlar, EP “kategorileri” oluşturur ve onları yöneten kurallar ortaya koyarlar.

Bir “kategori” aynı idari otorite altındaki benzer hedeflere sahip bir dizi EP’dir. Kanun, her kategori için, ajansların organizasyonuna ve işleyişine (tüzükleri, gözetim otoritesiyle ilişkileri, kaynakların yapısı, idare heyetindeki temsilcilerin kategorisi ve ilgili ağırlıkları) ilişkin temel kuralları ortaya koyar. Tüm EP’ler için geçerli olan birkaç kural vardır. Yaklaşık 200 adet ulusal EP kategorisi vardır. Yerel EP’ler için de benzer kurallar geçerlidir.

Bir kategori hâlihazırda var ise, bir kararname ile aynı türdeki diğer ulusal ajanslar oluşturulabilir. Taslak kararname genelde en yüksek idari mahkeme olan Conseil d’État’a hukuki konulardaki görüşleri alınmak üzere sunulur. Ajansın devlet memurlarını istihdam etmeye niyetlendiği durumlarda, kararname daima Maliye Bakanlığı ve Devlet Hizmetleri Bakanlığı tarafından da imzalanır. Teknik gözetim otoritesinin (genelde icracı bakanlık) EP için asıl kararnameyi kaleme alırken, Maliye Bakanlığı önemli bir rol oynar. Ajansın bütçesini dengelemesi için gerekli koşulların mevcudiyetini güvence altına alır ve pozisyonların oluşturulmasını yakından takip eder. Kamu ajanslarının oluşturulması, personel sayısındaki artışı sınırlayan kurallarda veya personel sayısının planlanmış bir şekilde azaltılmasında değişikliğe yol açmamıştır.

Genelde, EP’leri oluşturan hukuki metinler, yaklaşık yirmi makale içermektedir ve ajansın hedefini, amaçlarını, faaliyet kapsamını, yöntemlerini (ödenekler, faaliyet programları, ortak projeler vb.) ve iç organizasyonunu (genel rehberler, varsa bölgesel bölümler vb.) belirtmektedir. Ajansın kendisi misyonlarını tanımlama yetkisine sahip değildir. Bunun yerine, gözetim otoriteleri kurucu hukuki metinleri kaleme alır ve bu metni ihtiyaçları doğrultusunda uyarlarlar. 1997 yılında 174 ulusal EP üzerinde yapılan bir araştırma, bütünüyle bakıldığında, EP’lerin esas politikalarının hukuki metni yer alan rehberlerle oldukça benzerlik taşıdığını göstermiştir. Bu nedenle, ajansların içeriğinde bazı kaymalardan bahsedilebilir.

¹⁸ Kamu muhasebesi alanında genel düzenlemeyi yapan 29 Aralık 1962 tarihli ve 62-1587 sayılı kararname (30 Aralık 1962 tarihli Resmi Gazete).

1.4. *Établissements Publics'deki Yetkinin Organizasyonu*

“İdare Heyeti”

EP'lerin farklı yetki derecelerine sahip idari ve yönetim organları vardır. İdari organ sıklıkla “idare heyeti” olarak adlandırılmaktadır. En az özerkliğe sahip olan yönetsel EP'lerde gözetim otoritesi temsilcileri sandalye çoğunluğunu ellerinde tutarlar ve Maliye Bakanı fiilen hepsinde temsil edilir. Endüstriyel ve ticari EP'lerde hükümet temsilcilerinin yüzde sekseni devlet dairesi genel müdürleri veya genel müdür yardımcılarıdır ve EP'ler üzerinde yetkiye sahiptirler. Kalan yüzde yirmilik dilimde ise kamu işletmelerindeki kıdemli çalışanlar veya devlet memurlarından oluşur. 1983 yılında çıkartılan Kamu Sektörünün Demokratikleşmesine ilişkin Kanuna uygun olarak bilimsel, teknolojik EP'lerin ve tüm endüstriyel ve ticari EP'lerin idare heyetinde çalışanlar arasından seçilmiş temsilcileri yer almaktadır. Birçok EP'de, idare heyetinde tüketici kurumları tarafından atanan temsilcilerin yanı sıra gözetim otoritesince seçilmiş sektör uzmanları da yer almaktadır. Bazı durumlarda, “idare heyeti”nde hükümet temsilcileri yer almayabilir; hatta bilimsel derneklere (*Institut de France*, Fransız Kültür Merkezleri, vb.) ve başlıca üniversite ve araştırma ajanslarına üyelerin atanmasında hükümet söz sahibi olmayabilir. Yönetsel veya endüstriyel ve ticari EP'lerin yönetim kurulundaki üyelere herhangi bir ücret ödenmez.

EP'lerin İdaresi

EP idaresi genelde, sadece istisnai durumlarda ajansın genel müdürünü ya da yöneticisini atayan kendi yönetim kurulundan daha fazla özgün yetkiye sahiptir. Belirli bir büyüklüğe sahip ajanslar ve merkezi hükümete bağlı bakanlıklar arasında bir tür yazışma yapılmaktadır.

Büyük EP'lerin başkanları genelde hükümete bağlı genel müdürlüklerin müdürleriyle aynı statüden faydalanırlar ve yine benzer şekilde Bakanlar Konseyi tarafından atanırlar. Kamu görevlisi olmayan kişiler de bu ajansların başkanları olarak atanabilirler. Bir kararname ile genel müdürü ve/veya müdürü Bakanlar Kurulu tarafından atanan EP'lerin listesi belirlenmiştir. Diğerleri ise, bakanlık kararnamesi ya da bakanlıklar arası kararname (birçok bakanlığın yetkisi kapsamında olması halinde) ile atanırlar. Adayların seçimi ile ilgili olarak her zaman Maliye Bakanlığına danışılır.

Uygulamada, kamu ajanslarının başkanları, ilgili bakanlığın merkezi yönetiminden gelirler ve genellikle üst düzey kamu çalışanlarıdır (Maden Birliği, Ormanlık Birliği, Hastane müdürleri gibi). Çok sayıda uzmanlaşmamış ajans müdürü de Sayıştay (*Cour des comptes*) ve *Conseil d'État*'daki kamu hizmetinin üst düzey kollarından gelmektedir. Büyük EP'ler için mali müdür, bakanlık emri ile atanır.

Birçok EP'nin yöneticisi, hükümet ajanslarının yöneticileri ile aynı havuzdan gelir ve kamu çalışanları “görevlendirme” düzenlemeleri ile bu ikisi arasında geçişler yaparlar. Bu durum, kamu çalışanına EP'deki mevcut yüksek maaştan yararlanmanın yanı sıra kamu hizmetinin getirdiği ayrıcalıkları saklı tutma imkânı tanır. “Görevlendirmenin”, Devlet tarafından kontrol edilen birçok kuruluş (ticari bankaların özelleştirilmelerinden önce dâhil olmaları gibi) için geçerli kılınması nedeniyle, söz konusu çıkarların saklı tutulması bazı suiistimallere yol açmıştır. Kamu hizmeti kariyerine en fazla altı yıla kadar ara verilebilir; bu süre sonunda kamu görevlisi kendi birimine dönme ya da istifa etme arasında bir seçim yapmalıdır. Bu sınırlamanın göz ardı edildiği birçok durumdan sonra artık, kurallara uyulmasına daha çok dikkat edilmektedir.

Gözetim Otoriteleri

Tüm EP'lerin iki gözetim otoritesi (*tutelle*) vardır: (i) teknik gözetim otoritesi ve (ii) mali gözetim otoritesi, yani Maliye Bakanlığı.

EP'nin politikası müdürü tarafından öne sürülür ve idare heyeti tarafından oylanır; genelde bütçe uygulaması ve yıllık raporun gözden geçirilmesi ile bağlantılı olarak gözetim otoriteleri tarafından belirli aralıklarla incelenir. Teoride, EP başkanı sadece politikadan sorumludur. Fakat EP'lerin büyük bir çoğunluğu için, devlet bütçesi finansman yetkisine tamamen bağımlı olunması gözetim otoritelerine danışmayı da yakın hale getirmektedir. EP başkanları, tüm alanlarda tam yetkiye sahip değildirler. Ajans, başlatabilir ve teklifte bulunabilir, fakat gözetim otoritesi veto yetkisine ve yasal metinlerde tanımlanana sınırlar dahilinde tüm faaliyetleri sınırlandırma yetkisine sahiptir. Örneğin, açık bir anlaşma ya da kurucu kararnamede olası bir değişiklik olmaksızın, yönetsel EP'nin başkanının, harcamaların finansmanını sağlamak üzere, satış amaçlı mal ya da hizmet sunumunda bulunma yetkisi yoktur. Kamu işletmeleri de bazen benzer

kısıtlamalarla karşılaşılabilmektedirler. Dolayısıyla EDF elektrik şirketinin faaliyetlerini tüm kamu hizmeti sektörüne yaymasına hala izin verilmemiştir.¹⁹

Gözetim otoritelerinin yetkileri genel olarak, bütçe kararları, borçlanma, menfaatin edinimi ya da devri, idarecinin ve personele yapılan belirli ödemeler gibi en önemli tasarrufların ön onayının yapılmasını kapsar: Ayrıca bütçe konularında, istisnai durumlarda kullanılan ikame yetkisine sahiptirler. Bu, gecikme ya da büyük bir açık olması durumunda bir bütçe oluşturmayı ya da zorunlu bir harcamayı (örneğin ödenmemiş bir borç) bütçeye dâhil etmeyi ve sonuç olarak da bu harcamanın ödemesinin yapılmasını sağlamayı içerir. Söz konusu ikame yetkisi, EP kategorisine göre belirlenir fakat ayrıca, mahkeme kararı ile getirilen harcamaların yapılması talimatının verilmesi yetkisi gibi kanunla öngörülen genel ilkeler de mevcuttur. İkame yetkisi ayrıca, üniversiteler de dâhil olmak üzere tüm yönetsel EP'ler için kullanılabilir.

Bununla birlikte, gözetim otoritesi icracı bir otorite değildir ve mahkemeler bu ilkeye uyulması hususu ile ilgilenirler. Düzenlemeler ile tanımlananın dışında düzenleyici otorite yoktur ve yetkisi söz konusu düzenlemelerin sınırları dışına çıkamaz. Dolayısıyla, gözetim otoritesi yasal olarak yetki verilmemiş bir ikame yetkisini kullanamaz.

Teknik gözetim otoritesi ile ilgili olarak ise, düzenlemeler genelde açıktır ve sektörden sorumlu ilgili bakanlık gözetim otoritesi görevini görür. Bununla birlikte, bazı EP'ler için birçok teknik gözetim otoritesi vardır. Büyük ajanslar için teknik gözetim otoritesi, daha resmi hale getirilmiş ve yetki, 'komiser' olarak adlandırılan ilgili bakanlık çalışanına (örneğin, ajansa ilişkin ekonomik sektörden sorumlu bakanlığa bağlı genel müdürlüğün başkanı) verilmiştir. Büyük projelerde ve strateji kılavuzlarında 'Komisere' danışılır ve 'Komiser' danışman niteliği ile 'idareciler kurulunun' bir üyesidir.

Mali gözetim otoritesi, yönetsel EP'lerin büyük bir çoğunluğuna ön mali kontrol uyguladığı için güçlüdür. Ayrıca genellikle, yönetim kurulları tarafından oylanan bütçeler otomatikman uygulanmaz ve gözetim otoriteleri tarafından açıkça (bilimsel ya da teknoloji ajansları olmaları durumunda zımni anlaşma yoluyla) onaylanmaları gerekir. Belirtildiği üzere gözetim otoritesi, üniversiteler üzerinde daha az kontrole sahiptir. Dolayısıyla, üniversitelerin bütçeleri, ön onay usulüne tabi değildir.

Uygulamada, gözetim otoritesinin rolü ve müdahale düzeyi, sektöre, EP'nin yapısına ve koşullara bağlıdır. 1977 yılında 174 ulusal EP arasında yapılan anket, gözetim otoritesiler ve EP'ler arasındaki ilişkinin, tam özerklik (%36), kısmi özerklik (%36) ve özerkliği olmayan (%22) olmak üzere açık ve düzgün bir şekilde ayrıldığını ortaya koymuştur. İlişkinin yapısı, ajansların büyüklüğü, ait oldukları sektör ya da ilgili gözetim otoritesi arasından net bir bağlantı yoktur.

Teknik ve mali gözetimin yapısı ve odak noktası, geçerli siyasi atmosferin yanı sıra EP'ler ve merkezi hükümet birimleri arasındaki güç dengesini yansıtmaktadır. Kriz durumunda, özellikle kamu görüşünü etkileyen hallerde (AIDS'in önlenmesi ya da nükleer güvenlik gibi), gözetim otoritesiler, yazılı veya sözlü direktifler yayınlama aşamasına gelebilirler. Normal koşullarda, gözetim otoriteleri, EP'lere yönelik genelgeler aracılığıyla iletişimde bulunabilirler. Her yıl, Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe Genel Müdürlüğü bütçe genelgesi yayınlamakta ve ilgili bakanlıklara bağlı genel müdürlükler de politika hedeflerini, idari usulleri ve raporlama yöntemlerini kapsayan birçok genelge çıkartmaktadırlar. Gözetim genelde vakaya bağlıdır; günlük işlemler, etkili bir performans izleme olmaması halinde de devam ederler fakat özel bir olay ya da konu düzenleyicinin oldukça fazla müdahaleci bir tepki vermesine yol açabilir. Ayrıca, *tutelle'nin* yapısı, kurumsal düzenlemelere dayanır. Dolayısıyla Sayıştay, "konuyla bağlantılı birçok bakanlık tarafından ya da birbiriyle alakalı olmayan fakat konuyla bağlantılı aynı bakanlık bünyesindeki iki farklı genel müdürlük tarafından gözetimin paylaşıldığı oldukça sık görülen durumlarda"²⁰ teknik gözetim otoritesinin, zayıf kaldığının altını çizmiştir. Daha önce belirtildiği üzere, özel sektör ajansın tanımlanması hususunda gözetim otoritesinden daha önceli bir role sahip olabilir.

Teknik ve mali gözetim otoritesiler arasındaki çatışmaları en alt seviyeye indirebilmek amacıyla, ana kararların alınması için zemin hazırlamak üzere, sadece gözetim otoriteleri ve EP'leri bir araya getiren ve büyük EP'lerin idare heyetlerinininkinden önce yapılan toplantılar düzenlenir. Sonuç olarak heyet toplantıları, işveren, kullanıcı ya da uzmanların etkili bir şekilde katılımlarını azaltacak şekilde sadece bir ıstampa rolü ile sınırlıdır.

¹⁹ Bu düzenleme, altyapı hizmetleri sunan özel şirketleri, elektrik tekelinin haksız rekabetinden korumayı amaçlar. Ancak elektrik piyasasının açılmasında EDF'nin önünde bir engel teşkil edecektir.

²⁰ *Rapport Public 1999; Sayıştay.*

Kamu işletmeleri açısından da, gözetim otoritesi ile ilişki karmaşıktır. Daha 1967 yılında, Nora raporu yönetimde özerkliğin verilmesi gerektiğini vurgulamaktaydı. Bununla birlikte bu tarihten itibaren, aşırı müdahaleciliği ve işletmeye atfedilen karmaşık ve çelişkili hedefleri gösteren birçok örnek bulunmaktadır. Ancak diğer taraftan işletmeler, örneğin EDF, gözetim otoriteleriyle müzakerelerinde kendi gücünü de artıran gelişmiş fiyatlandırma ve planlama araçları oluşturmuştur. EDF'nin eski müdürü Sayın Boiteux da konuyla bağlantılı olarak şöyle demiştir: “bilimsel bir atmosfer attığımız ve kaynağı ne olursa olsun tüm şikâyetleri durduran uyumlu bir araç oluşturmamış olsaydık hükümete sırtımızı çevirmiş olurduk”.²¹

Geçmişte, bazı endüstriyel sektörlerde, teknik gözetim otoritesi anahtar bir role sahip olmuştur. Gözetim otoritesi, EP araştırma merkezini, EP ulusal operatörünü ve özel ya da kamulaştırılmış sektörleri de dâhil ederek endüstriyel bir sektörün geliştirilmesini koordine etmiştir.²² Ulusal otoritenin tekel yetkileri ve kamu alımları politikasında tercihlerin kullanılması ulusal birincilerin de ortaya çıkmasına neden olmuştur. Fakat teknolojideki değişimler, piyasanın açıklığı ve endüstrilerin özelleşmesi bu tarz düzenlemeleri de geçersiz kılmıştır. Konuyla ilgili bakanlığın sektörün tamamının yönetmek üzere sahip olduğu insan kaynağına kıyasla büyük kamu işletmeleri, planlama yapmak ve strateji oluşturmak amacıyla daha fazla insan kaynağı kapasitesine sahip olması nedeniyle teknik gözetimin rolü de belirli oranlarla azalma göstermiştir.

2. Varlıklar ve Yükümlülükler

2.1 Gayri Menkul

EP'ler tüzel kişiler oldukları için kendi varlıklarının tapusunu da elde bulundurabilir ve/veya değeri mali bildirimlerinde görünen hükümete ya da yerel bir otoriteye ait "devredilen" varlıklara sahip olabilirler. Devletin kendisi söz konusu olduğunda, bir EP'nin gayrimenkulü (EP'nin gayrimenkulün sadece tapusuna sahip olması veya onu yalnızca kullanması) kamu mülkiyeti veya özel mülkiyet olarak sınıflandırılır. Kamu mülkiyeti, Kamu Mülkiyeti Kanununun (Code du Domaine Public) özel hükümlerine tabidir ve bu hükümler varlıkların devredilemez olmasını ve icra ya da hacizden muaf tutulmasını sağlar. Özel mülkiyet ise büyük yatırımlar, kiralama ve inşaat işleri için Maliye Bakanlığına bağlı Kamu Mülkiyeti İdaresinin (Service des Domaines) ve gayrimenkul alım satımıyla ilgili ulusal, bölgesel veya yerel komisyonun onayını gerektirir. Kamu Mülkiyeti İdaresine mülk alım ya da satım değeri kurmak adına danışılmalı ve mali denetçi de ödenen veya tahsil edilenle gerçek fiyat arasında büyük farklılık olmadığını temin etmelidir.

Devlet kendi özel mülkünü bir EP'ye devredebilir; bu genel olarak ajanslar oluşturulduğunda ilk teberru olarak gerçekleştirilir. Diğer yandan devlet mülkünü “devir” edebilir ki bu da tapuyu devretmeksizin kullanıma sunmak demektir. Devredilen bir bina, EP'nin kullanım süresi sonunda Kamu Mülkiyeti İdaresine geri bırakılmalıdır ve eğer bina satılmışsa ki bu da özel şartlar altında mümkündür, satıştan elde edilen tüm gelir Devlet bütçesine dâhil edilir.

Bir EP kendine ait bir mülkiyet edinebilir. Gayrimenkul varlıklar, EP'ye devrin bir parçası olduğu durumlarda, örneğin toprak kullanımı, kentsel gelişim, Sahil Koruma Ajansı ve Ormancılık Ajansı gibi alanlarda, oldukça değerli olabilir. EP özellikle mali gözetmeninin olağan gözetimine tabi olarak, mal varlıklarını idare heyeti kararına göre satın alır ya da elden çıkarır.

Kamu hukukuna tabi olan tüzel bir kişilik olarak, EP'ye istimlâk yetkisi verilebilir. Bunun yarattığı gelişmeler, yapılan işin kamu yararına olup olmadığını belirlemek ve çevreye etkisini ölçmek için ön soruşturma yapılma gerekliliği gibi özel kurallara tabidir.

Bir EP devlet veya yerel otoriteler adına da mülk edinebilir. Maliye Bakanlığı mali denetçileri aracılığıyla, satışın devlet yardımlarıyla finanse edilmesine dayanarak, ulusal EP'lere müdahale eder ve bu yolla edinilen mülkün ve bu mülkün sonraki satışından elde edilecek gelirin devlet malı olmasını düzenler. Bu yöntemin bazı dezavantajları vardır. İlk olarak devlet gayrimenkul envanteri düzenli olarak güncellenmez ve pek çok mülkün yasal statüsü belirsizdir. Bu durum ise yeniden satışlar söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, EP'lerin, işlemler üzerinde kontrolleri olmadığından gayrimenkul işlemlerinden gelir elde etme inisiyaları yoktur; devredilmiş malın satışından gelen tüm gelir devlete bırakılır ya da bu miktar devletin EP'ye transfer ettiği yıllık hibeden düşülür.

Yönetmelik EP'lerin çoğu gayrimenkullerinin fiyatını kırmaz ya da bilanço bedelini düşük göstermez. EP'ye devrolunmuş mülkün değerinin devlet hesaplarına ya da mülkün konsolide devlet hesaplarına eklenmesi

²¹ M. Boiteux quoted in M. Wiervorka and S. Trinh; *Le modèle EDF*. La Découverte, Paris.1989.

²² Bkz. örneğin, E. Cohen; *Le colbertisme high tech. Économie des Telecom et des grands projets*. Hachette, Paris 1982.

düzgün biçimde gerçekleşmez ve güncelliğini koruyamaz. Maliye Bakanlığı bu konuyla ilk olarak 1996-97 yıllarında, fiziksel varlıklarının hesap usulleri de dâhil olmak üzere, tescilli hesapların incelemesinin bir parçası olarak ilgilenmiştir.

Devletin gayrimenkulünün satışından doğan gelirin tahsis edilmesi söz konusu olduğunda, kamu ajansları bu alanda elde edilebilecek tasarruflarla genelde ilgilenmezler zira bu satışlardan doğan gelir genel bütçeye aktarılacaktır. Birkaç yıl önce hükümet bölgesel kalkınma amacıyla bazı ajansları Paris dışına taşımaya karar verdiğinde, Maliye Bakanlığı uygulamalarını değiştirmek zorunda kaldı. Paris içindeki binaların satışından elde edilen gelirlerin yeni yapıların inşasına aktarılması amacıyla bakanlıkların ve kamu kurumlarının erişimine açık bir tazminat ödeneği oluşturuldu. Sistem pek etkili olmadı zira satışa açık arazisi bulunan bakanlıklar ve EP'ler, taşınması planlananlar arasında değildi. Bu sırada, Conseil d'État, hükümetin bir EP'yi, EP'yi oluşturan hukuki metinde aksi yönde bir madde yok ise, merkez ofislerini taşımaya zorlayamayacağı yönünde bir karar verdi ki genelde böyle bir zorlama söz konusuydu. Bazı EP'lerin hükümete bu konuda açtığı davalar başarıyla sonuçlanmıştır.

Avrupa pazarının serbestleşmesi kapsamında, ağ endüstrisine ait altyapı mülklerine ilişkin düzenlemeler yakın zamanda açıklığa kavuşturulmuş ve yeniden organize edilmiştir. Artık, elektrik taşıma altyapısı, daha önce sadece temsilci durumunda bulunan EDF'ye aittir. Demiryolları altyapısı iyeliği, altyapı idaresi (RFF) için demiryolu işletmelerinden (SNCF) bağımsız bir EP oluşturulmasıyla açıklığa kavuşmuştur.

2.2. Borç

Genel olarak, yönetsel, ticari ve endüstriyel EP'lere ilişkin hukuki metinler, EP'lerin, idare heyeti kararı ve mali gözetim otoritesinin rızası ile ödeneklerden yararlanmalarını öngörmektedir. Uygulamada ise EP'ler çok farklı yollarla ödeneklerden yararlanmaktadırlar. Bu durum, yerel EP'ler arasından yaygın olmakla birlikte - zira yerel otoriteler bunu EP'lerinin olduğu kadar kendi bütçelerini finanse etmenin de olağan bir yöntemi olarak görmektedir- çok az ulusal yönetsel EP bu ödünç alma gücünden faydalanır. Bununla birlikte, üniversiteler ödenekten borç alır ve genelde bölgesel otoriteler, borçlarını geri ödemeleri için üniversitelere yatırım ödenekleri hibe eder.

Yönetsel ulusal EP'lerin hükümet tarafından sıkı bir mali gözetime tabi tutulması, tüm ödünç alma işlemini tek başlarına gerçekleştirmelerine ve bütçe tahsis sürecinin tamamında EP'leri finanse etmelerine imkân tanımaktadır. Ulusal yönetsel EP'ler aslında gerçek bir mali özerkliğe sahip değillerdir. Borç geri ödemesi yapmak için gelir üretilmezler. Muhasebe ilkeleri uyarınca varlıklarının değerini sermaye projelerinin finansmanını göz ardı ederek düşürürler. Genelde bilgisayar donanımı edinmek amacıyla kira kontratı yaparlar ancak bu yöntem yıllık Devlet yardımları aracılığıyla finansman sağlamak için uygulanır.

Büyük kamu teşebbüsleri, şartlı olarak borç finansmanı kullanırlar ve mali gözetim otoritesinin dar bir çerçevede belirlediği bu şartlar, Başbakanlık Ofisi tarafından gözden geçirilir. Bu belli başlı endüstriyel ve ticari EP'ler Fransız bankalarından ve yabancı bankalardan veya çoğunlukla hükümet güvencesi altındaki ciro edilebilir tahviller karşılığında sermaye piyasalarından borç alırlar. Bu tahvillerin karlılık oranı hükümet tahvillerininkilere yakındır; aradaki fark yarım puanı asla geçmez ve bu teşebbüslerin kredi itibarları genelde yüksek puanlıdır. EDF ve GDF(Gaz de France), piyasaya hükümet güvencesi altında bulunmayan fakat benzer karlılık oranlarına sahip tahviller çıkartırlar.

Yaklaşık son yirmi yılda, EP'lerin hükümetten borç almasının önü kapanmıştır. Bundan önce Sosyal ve Ekonomik Kalkınma Fonu, maliyeti (karlılıkta düşüş ve temerrüde düşen borçlar) her yıl hükümet bütçesine dâhil edilen faizsiz ya da faizli borçlar veren Özel bir Hazine Fonu idi. Benzer şekilde, hükümet artık düşük faizli borç vermemektedir ki önceleri çiftçilere, küçük ve orta ölçekli firmalara ve ithalatçılara verilmekteydi. Avrupa Komisyonu düzenleyici rekabet tedbirleri, ticari faaliyette bulunan kamu ajanslarınca yürütülen tüm bu mali uygulamalara bir son vermek için güçlü teşvikler geliştirmiştir.

Büyük EP'lerin borçları, hükümetin Bütçe Kanununda yer almamakla birlikte özel bir başlık altında ulusal hesaplar dâhilinde gösterilmektedir.

2.3 Diğer Varlıklar ve Yükümlülükler

Devlet muhasebe kurallarına tabi olan kamu ajansları, (serbest muhasebecisi olan EP'ler) bir takım ayrıcalıklardan yararlanır. Varlıkları haczedilemez ve davaları, ticaret mahkemesinin karar vermesine gerek kalmadan karara bağlanır. Borçları dört yıldan sonra lağvedilir (fakat bu süre idare heyetinin kararıyla ve Maliye Bakanlığı Bütçe Müdürlüğü'nün onayıyla bazı alacaklılar için uzatılabilir).

Yaklaşık yirmi yıl önce, bilgisayar kullanımı yaygın değilken, hükümet ve EP'leri, genelde üç aydan uzun bir süredir ödenmemiş hesaplarını düzenlemek için uzunca zaman harcıyorlardı. Artık, EP'ler alacaklarını düzenli olarak tahsil edebiliyorlar. Geciken ödemelerin fatura alınmasından hemen sonra başlayan takip süreci, faaliyet denetimi yürüten EP'lerin kullandığı bazı temel idari kriterleri ortaya koymaktadır.

Kamu Muhasebesi Müdürlüğü tarafından yayımlanan bir genelge, EP'lerin 45 günde kesilmeyen vadesi geçmiş tedarikçi faturası üzerine faiz ödemesini istemektedir. Ancak zaman zaman çeşitli EP'lerde olduğu gibi ödeme krizi söz konusu olduğunda gecikmeye düşebilirler.

Devlet muhasebe düzenlemelerine tabi olan EP'lere uygulanan genel kurula göre, nakit rezervlerinin devlet Hazinesinin bir parçasıdır ve bu nedenle söz konusu EP'lerin cari hesap fazlasını menkul kıymetlere yatırmalarına izin verilmez. Cari hesapları her zaman artıda olmak durumundadır. Yönetmeliklere faiz ödenmez fakat bazı durumlarda endüstriyel ve ticari EP'ler banka mevduatlarından faiz geliri elde ederler. Üniversiteler, özel muafiyetle, döner sermayeden gelen cari hesap bakiyelerinin bir kısmını yatırımda kullanmaya izinlidir.

Son dönemde, bu konuya ilişkin kurallar daha esnek bir hal almıştır ve Maliye Bakanlığının, yatırımların hükümete ait bir yıllık ya da daha kısa vadeli menkul kıymetlere olması şartıyla, yönetmeliklere EP'lerin dahi nakit fazlalarını kısa vadeli yatırımlarda kullanmalarına izin verme olasılığı söz konusudur. Hastaneler, atanmış bir "serbest muhasebeci" bulunmayan ticari ve endüstriyel EP'ler gibi, cari hesap bakiyelerini yatırımda kullanmakta serbesttirler.

Uygulamalı araştırmayla iştigal eden kamu ajansları, fikri mülkiyet haklarına sahip olabilirler. Hükümet tarafından bu konuyla ilgili yayımlanan rehberler birkaç kez değişikliğe uğramıştır ve rehberler bu tür varlıkları ele almada yetersiz kalmıştır. Bunun bir nedeni de EP'lerin temel motivasyonunun kamu hizmeti sağlamak ve sorumlu oldukları ekonomik sektörle ilgili teknolojik gelişmeleri artırmak olmasıdır. Ortak araştırmalar sonucu ortaya çıkan buluşlar için kendi adlarına patent kaydettirmelerine izin verdikleri özel firmalarla birçok bağlantıları vardır. Bir EP'nin adına kaydedilen patentler çoğu zaman EP'lerin birlikte çalışacak Fransız ya da yabancı bir firma bulamadığı alanlarda bulunmaktadır. Patent başvurusu yapmak ya da yenilemek, EP'leri gelir üretmeksizin gider oluşumuna maruz bırakmaktadır. Bu nedenle, fikri mülkiyet getiri sağladığından çok maliyet yükü getirir. Bireysel araştırmacının payı bir yıllık maaşa denk gelen bir tavan ücretiyle birlikte kazanılanın yüzde 25'i kadardır. Bu nedenle araştırmacılar, istedikleri patente sahip olabilmeleri için firmaların araştırma laboratuvarlarını finanse etmesine izin verme eğilimindedir. Son yılların politikası bazı aktif olmayan patentlerin aşama kaydetmesini sağlama ve aktif patentlere ödenen ücretlerin eşitlenmesi yönündedir.

3. Bütçe Kontrolü ve Denetimi

3.1. Bütçe Kontrolü ve Denetimi: Genel İlkeler

Bütçe Uygulama Kontrolü

EP'lere ilişkin bütçe uygulama sistemi genel olarak Devlet bütçesine ilişkin uygulama sistemine göre daha esneklerdir. Bununla birlikte, birçok EP için Devlet bütçesi uygulama usulleri kaynak olarak alınır. Fransız bütçe sisteminde bu usuller aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- İta amiri (*ordonnateur*) bütçe uygulamasından sorumludur. İcra bakanı (veya EP'ler için EP başkanı) ita amiridir. İta amiri veya fiili vekilleri sözleşme ve talimatları düzenler, yani taahhüt eder (*engage*), teslimatları, fatura ve iddiaları doğrular (*liquide*) ve ödeme talimatlarını düzenler (*ordonne*).
- Maliye Bakanlığından gelen ve icracı bakanlıklar kapsamında görevlendirilen mali denetçi, işe alım gibi mali etkisi bulunan taahhütler ve diğer kararlar üzerinde bir ön kontrol yürütür. Mali denetçi, mevcut bir ödeneğin bulunduğunu ve taahhüdün ödenek amacına uygun olduğunu doğrular. Bu yalnızca bir düzenlilik kontrolüdür. Hassas yapısı, harcamanın ekonomik yapısına, miktarına ve işletmenin yapısına bağlıdır (örneğin işletmenin merkezi bir bölüm mü, "dağıtılmış" bir bölüm mü, yoksa yönetmelik bir EP mi olduğuna bağlıdır).
- "Serbest muhasebeci" olarak bilinen bir görevli, ita amirinin düzenlediği ödeme talimatlarını kontrol eder. "Serbest muhasebeci", ödeme talimatlarının düzenliliğini teyit etmekle yükümlü olup, ödemeyi Tek Hazine Hesabı (veya EP'nin Hazinesindeki hesabı) aracılığıyla yapar ve hesapları tutar. Aşağıda ele alındığı üzere, "serbest muhasebeci"nin özel statüsü ve görevleri vardır.

Yönetim kontrolü açısından, belirli bir boyuttaki özel ve kamu kurumlarının birçoğunda görev ayrılığı ilkesi uygulanır. Bu ilke sayesinde aynı kişi talimat verme, teslimatları doğrulama ve ödeme yapma işlemlerinin hepsini yürütemez. Fransız sisteminde bu kural kurumsallaştırılmıştır. “Serbest muhasebeci”, “ita amiri”ne rapor vermez. “Serbest muhasebeci”, ita amirinin verdiği her türlü düzensiz ödeme talimatını reddetme yetkisine sahiptir.

Nitekim ita amiri ile “serbest muhasebeci” arasındaki ayrılık ilkesi, Fransız sisteminin temel bir ilkedir. Hem giderler hem de gelirler için uygulanır (yani gelir değerlendirmesi, gelir tahsilâtından ayrılmıştır).

“Serbest muhasebeci”, Hazine hesapları aracılığıyla ve muhasebe amacıyla her türlü işlemi yönlendirmekle yükümlüdür. Daima olmasa da genel olarak, Hazinesinin muhasebe ve idari kolu olan Muhasebat Genel Müdürlüğü personelidir. Eğitim veya tarım bakanlıklarının yetkisi kapsamındaki kuruluşlarda “serbest muhasebeci” çoğu zaman icracı bakanlığın muhasebecisidir. Ancak işlevsel olarak sorumluluğunun devam ettiği Muhasebat Genel Müdürlüğü görevini daima onaylamak zorundadır.

“Serbest muhasebeci”nin özel görevleri vardır. Bireysel olarak uygunluğun sağlanmasından ve idari hatalardan, masrafları kendine ait olmak üzere sorumludur. Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından, genellikle de Hazine’nin bölgesel muhasebe şefi (*Trésorier Payeur Général*) tarafından kontrol edilir. Yıllık hesaplarını hazırlamak zorunda olup, yılsonu hesaplarını denetleyen Sayıştay’a karşı sorumludur.

Ayrılık ilkesinden dolayı ita amiri banka hesapları veya nakit tutma yetkisine sahip değildir. Sayıştay, bu kuralı yerine getirmeyen ita amirlerini, söz gelimi bir Sivil Toplum Kuruluşu aracılığıyla cezalandırabilir. İstisnai durumlarda ita amiri “serbest muhasebeci”yi bir “istek talimatı” ile daha önceden reddettiği bir ödeme talimatına yetki vermeye zorlayabilir. Bu durumda, istek talimatı Maliye Bakanlığı tarafından Sayıştay’a bildirilir ve hesap verebilirlik, “serbest muhasebeciden” ita amirine geçer.

İta amiri aynı zamanda mali yönetimden de sorumludur. İta amiri, Maliye Bakanlığı yetkililerinin hazırladığı hesapları onaylamak zorundadır.

Muhasebe

Devlet muhasebesine ilişkin 1962 yılında çıkan kararname, “serbest muhasebecilerin” ve ita amirlerinin görevleri ile EP’ler de dâhil olmak üzere devlet hesaplarının sunulmasını tanımlayan katı bir çerçeve görevi görür.

Ayrıca, devlet muhasebe yöntemlerinin “genel muhasebe planından” türetilmesini öngörür. Belirtildiği gibi “genel muhasebe planı”, her türlü iş faaliyeti için hesaplardan ve genel muhasebe ilkelerinden oluşan ana tabloyu tanımlar. Bu plan, uzmanlara ve muhasebecilikle uğraşan kişilere danışıldıktan sonra maliye bakanlığının bir kararnamesi ile yürürlüğe girer.

Aslında devlet muhasebesi yine de özel sektör muhasebesinden farklıdır. Örneğin merkezi hükümet ve çok sayıda yönetsel ulusal EP, maddi varlıkları ve amortismanlarını gerektiği gibi açıklamaz. Ancak muhasebe yöntemlerinde yapılan son değişiklikler, devlet muhasebe kurallarını özel sektör kurallarına yaklaştırma eğilimi göstermektedir. 1999 yılındaki genel Devlet hesabı bu yönde ilerleme göstermektedir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Müdürlüğü’nün karar verdiği değişiklikleri uygulamak için gerekli olan zorlu usuller çoğu zaman düzenlemelerin gözden geçirilmesine engel olmaktadır. Örneğin bilgisayarlaşmaya ilişkin 1989 yılına ait bir genelge tüm sorunları çözme konusunda başarısız olmuştur ve devlet veya “serbest muhasebeci” çalıştıran kamu ajansları da kredi kartıyla ödeme kabul edememektedir (bu durum değişmek üzeredir).

3.2. *Établissements Publics’lerdeki “Serbest Muhasebeci” Düzenlemesi*

Birçok EP’ye bir “serbest muhasebeci” atanır. Ancak devlette genel olarak harcamaların yapıldığı idari birim ile Hazine dairesinde çalışan “serbest muhasebeci” arasında tam, fiziksel bir ayırım bulunmakla birlikte, EP “serbest muhasebecisi” fiziksel olarak ajansın içinde çalışır. Birçok EP’de “serbest muhasebeci” kalıcı olarak o kuruluşta çalışır. Bazı küçük EP’lerde bir Hazine görevlisi Hazine’deki görevini sürdürürken aynı zamanda serbest muhasebecilik görevini yürütür.

Aynı zamanda yerel yönetimlere ve Tarım Odalarına da (ancak diğer mesleki kamu ajansları hariç tutulmak suretiyle) bir “serbest muhasebeci” atanır. Ancak bu işletmelere ilişkin işlemler ön mali kontrole tabi tutulmaz. Aslında bu işletmeler olağan Sayıştay denetiminden geçmelerine rağmen, yüksek oranda mali özerkliğe sahiptirler.

Devletin bütçe uygulama ve muhasebe kontrol usulleri, maliye bakanlığı tarafından yakından yapılacak bir kontrolü de içerdikleri ve iş faaliyetleri yönetimine tam olarak uygun olmadıkları gerekçesiyle, en büyük kamu teşebbüsleri olan bir düzine EP için kaldırılmışlardır.

Bazı durumlarda, yukarıda tartışılan ayrılık ilkesi değiştirilir. Nitekim bazı kamu teşebbüslerinde “serbest muhasebeci” aynı zamanda EP’nin mali müdürü olup, mali müdür olarak EP başkanına rapor ve harcama yetkisi verir. Bu gibi durumlar, Liman otoriteleri hakkındaki bir raporda Sayıştayın da belirttiği gibi sorunlu durumlardır: “Yetki verme ve muhasebe işlevler, arasındaki ayrılık ilkesi bozulmuştur. Müdür, kendi mali hizmetleri tarafından veya mali müdür olarak kendisinin verdiği emre göre hazırlanan ödeme talimatını reddetmekte güçlük yaşayacak olan muhasebecinin hemen üst rütbesinde yer alır. Bir serbest muhasebecinin fiilen hazır bulunması sorun teşkil etmektedir”. Kamu teşebbüsleri ile ilgili olarak Sayıştay, “serbest muhasebeci” düzenlemesinin kaldırılmasını veya söz konusu EP’lerin devlet işletmelerine dönüştürülmesini ve bu işletmelerin özel sektör muhasebe standartları ve denetimlerine tabi tutulmasını önermiştir.²³

Bir dizi yöneticinin, kendilerini nakit yönetimi ve muhasebe sorumluluklarından muaf bıraktığı gerekçesiyle “serbest muhasebeci” sistemini faydalı bulduğu düşünülmektedir. Ancak ita amiri ve “serbest muhasebeci” arasındaki ayrımın, ilgiyi genel muhasebe usullerine yoğunlaştırma ve bütçenin rolünü zayıflatma gibi dezavantajları vardır. Ayrıca maliyetlime usullerinin tanıtılmasını yavaşlatmış olup, yönetimi muhasebeden ayırır ve yöneticilerin bütçe performansına ilişkin farkındalıklarını zayıflatır.

3.3. Maliye Bakanlığı Mali Kontrol ve Denetimleri

Birçok idari ve bazı küçük endüstriyel ve ticari ajanslar, yapısı artan bir biçimde gelişme gösteren mali kontrole tabi tutulurlar. Diğer ajanslar ise “Devletin ekonomik ve mali kontrolüne” tabidirler.

İdari Ajanslarda Mali Kontrol

Mali denetçi genel olarak, mali etkisi olan taahhüt ve kararlar üzerinde ön kontroller gerçekleştirir. Mali denetçi, EP idarecileriyle yakından çalışır; yönetim kurulunda danışmanlık statüsüne sahiptir. Yalnızca düzenlilik kontrolü yürütür ve Bütçe Müdürlüğünden gelen yazılı veya sözlü direktiflere uyulmasını sağlar. Temel olarak personel (örneğin işe alımla ilgili kararları), yurtdışı seyahat masrafları, yatırım, ödenek ve havaleler ve belirli bir miktarın üzerindeki diğer masraflar (bazen yönetici ile müzakere edilir) hakkındaki kararları kontrol eder. Üniversiteler ve birkaç başka yönetsel EP, ön mali kontrole tabi tutulmaz. Geçtiğimiz on yıl boyunca yapılmış olan değişiklikler arasında yetkilerin düzene koyulması bulunmaktadır. Örneğin mali denetçiler, tahmini personel harcamalarının tamamını yılın başlangıcında onaylar ve işe alımları onaylamak zorunda olmalarına rağmen, her terfi işlemini onaylamak zorunda değildirler.

Bölgelerde Baş Bölge Muhasebecisi çoğunlukla mali kontrol görevini yerine getirir. Ön kontrolleri azaltmak ve mali denetçilerin müşavir ve yönetim denetimi geliştiricisi olarak görevlerini artırmak amacıyla mali kontrole yapılan değişikliklere ilişkin görüşmeler yapılmaktadır.

Endüstriyel ve Ticari Ajansların Devlet Tarafından Kontrolü

"Devletin ekonomik ve mali kontrolü" genellikle "Devlet kontrolü" olarak adlandırılır. Maliye Bakanlığı yetkilileri tarafından gerçekleştirilen Devlet kontrolü, mali kontrole tabi olmayan EP'leri, devlet kontrollü işletmeleri ve gelirlerinin büyük bir kısmı kamu fonlarından oluşan diğer işletmeleri kapsar. Yaklaşık 600 işletme içerir. Bu kontrol, kamu denetçileri ya da, büyük şirketler için, kontrol misyonları tarafından gerçekleştirilir.

Bu tür kontrollerin niteliği bir ajanstan diğerine göre farklılık gösterir. Bazen önemli mali etkileri olan kararlar için ön kontrolleri kapsar. Çoğunlukla sonradan yapılan denetimlerden oluşur. Büyük boyutlu kamu teşebbüsleri için Devlet Kontrolü işlem denetimine benzer.

Kamu denetçileri idare heyetinde danışma konumuna sahiptirler. EP'lerin politikalarının etkinliğine ilişkin fikirlerini içeren yıllık değerlendirme raporları sunarlar. Bu raporlar Maliye Bakanlığına gönderilir. Gizli belge niteliği taşımazlar ancak yaygın şekilde kullanıma da sunulmazlar çünkü bu raporların denetlenen ajansa ya da onun denetleme otoritelerine iletilmesi zorunlu değildir.

²³

La politique portuaire française; Sayıştay.

Mali İncelemeler

Maliye Bakanlığının "kamu fonları"yla bağlantılı bütün meseleleri inceleme ve soruşturma yetkisine sahip üst seviye müfettişlerden (Inspection Générale des Finances) oluşan bir kadrosu da bulunmaktadır. Bu kadronun yıllık programını, Maliye Bakanlığı belirler. Bu müfettişler öncelikle "serbest muhasebecileri" denetlerler, ancak çalışmalarını aynı zamanda ajansın performansını da değerlendirmeye yöneliktir. Bu denetimler oldukça etkilidir ve çoğunlukla sonuçlar ortaya çıkarılır ancak EP'lerde çok sık yapılmazlar.

3.4. İç Denetim

Serbest muhasebecisi olmayan en büyük EP'ler kendi takdirlerine bağlı olarak oluşturdukları iç denetim usullerini kullanırlar. Diğer pek çok ajans içinde sistematik iç mali kontroller yoktur. Bunda en büyük pay mali ve muhasebe kontrollerinin Maliye Bakanlığının işi olarak görülmesi ve ajans yöneticilerinin bu konuda herhangi bir sorumluluk hissetmemeleridir.

Bununla birlikte, tüm teknik bakanlıklar, yetkileri alt EP'leri de içeren müfettiş ve denetçilerden oluşan kadrolar oluştururlar. Bu kadroların raporları sınırlı olarak dağıtılır ve etkinlikleri bakanlıklarının bu etkinliği kullanmadaki istekliliğine bağlı olarak değişmektedir. Bazen vasıfsız personel (devlet memurlarının çoğu aktif olarak başka pozisyonlarda iş bulamayan kişilerdir) yüzünden etkileri sınırlı kalmaktadır. Bununla birlikte başka durumlarda müfettişler oldukça etkili olmaktadır.

3.5. Yüksek Denetim Kurumu

Sayıştay (*Cour des Comptes*) Yüksek Denetim Kurumudur. Sayıştay ve onun bölgesel mahkemelerinin oldukça geniş bir denetim otoritesi vardır. Yüksek Denetim Kurumu, merkezi ve yerel yönetimlerin ve onların serbest muhasebecilerinin tüm yılsonu hesaplarını inceler. EP binalarında ve Devlet kontrolündeki diğer işletmelerde bir önceki inceleme dönemini de dâhil edecek şekilde çeşitli aralıklarla (işletmenin büyüklüğüne bağlı olarak her 3 ila 10 yıl) denetimler yürütür. Bu iki taraflı bir süreçtir. Denetlenen işletmenin yönetiminin, Kurumun yürüttüğü incelemelere cevap vermesi beklenir. İşletmeye ve onun denetim otoritelerine iletilen nihai rapor çoğunlukla belli reform taleplerini içerir. Yüksek Denetim Kurumu bir sonraki denetimde önerilerinin etkilerini inceler ve genellikle tavsiyelere uyulur. Gerekli olduğunda mali uyum mahkemesi olarak görev yapabilir. Sayıştay değerlendirmeler yürütür ve pek çok konu hakkında talep üzerine ya da kendi inisiyatifiyle raporlar yayımlar. Yıllık raporu kamuya açıktır ve basın ve kamuoyu tarafından merakla beklenir. Söz konusu rapor Sayıştayın başlıca gözlem ve tavsiyelerini özetler.

4. Bütçe Formülasyonu ve Uygulaması

4.1. Bütçe Sunumu

Bütçe Yapısı

Yönetsel EP'lerin bütçe ödenekleri nakit harcama limitleridir. Endüstriyel ve ticari EP'lerin bütçeleri "gelirlerin ve harcamaların tahmini" olarak görülmektedir. Bu tahminler prensipte sadece değerlendirmelerdir zira tahminler ajansın kendi gelirlerine dayanır. Bununla birlikte, personel ve yatırım harcamalarında kısıtlamalar vardır ve bunlar bütçenin uygulanmasında esnekliği azaltır. Bütçe, "program yetkisi" ya da "taahhüdün benimsenmesi" şeklinde adlandırılan çok yıllık yatırım projelerine dahil olma yetkisini de içerir. Ancak bu sadece taahhütlere yetki verir, ödemelere değil.

Genel olarak bütçe iki bölümden oluşur, biri işlemler diğer sermaye giderleridir. Bunlar birbirlerini dengelerler veya döner sermaye fonuyla dengelenirler. Bu iki bölüm, "Bölümler" ve "maddeler" şeklinde iki kısma ayrılır. Hesapları ekonomik kategorilere ayıran muhasebe planı, bütçe sınıflandırmasını takip eder. Ancak pratikte sorun yaratan birkaç tutarsızlık vardır. Örneğin işletme giderlerini yatırım giderlerinden ayıran standart, bütçede (eşik FRF 300 000) muhasebe uygulamalarından (eşik FRF 5 000) farklıdır.

Muhasebe planı tarafından belirlenen bütçe sınıflandırmasının yapısı ve bütçe yürütme kontrollerinin doğası, sonuçlardan ziyade girdilere odaklanır ve serbest muhasebecisi olan EP'lerde bütçe yönetimini hantal hale getirir. Bütçe sunumunu geliştirme çabası araştırma ajansları tarafından yapılmıştır. Bu ajansların bütçeleri üç kısımdan oluşur: personel harcamaları, genel işletim harcamaları ve araştırma işlemleri. Üçüncü kısımdaki bütçe ödenekleri üretim mallarının veya küçük ekipmanların satın alımını, özel sektör firmalarıyla ortak yürütülen geçici çalışanların ödemeleri gibi sözleşme yapılan çalışanların bazı giderlerini finanse etmede kullanılabilir. Bu finanse edilebilirlik araştırma kuruluşları için "ödenek tahsisini"ni mümkün kılarak onlara yüksek oranda idari esneklik sağlar. Aynı zamanda bu uygulama farklı ekonomik nitelikteki harcamaların

karıştırılması gibi bir yan etkiye sahiptir. Toplam giderlerin dörtte üçünü yeniden gruplayan bütçenin üçüncü kısmı hesap cetvellerine göre düzgünce izlenmemektedir bu yüzden biraz kapalı bir kutu gibidir.

Bazı ajanslar denetim otoriteleri ile bütçe tasarılarını tartışırken harcamalarını çeşitli formatlarda görev ve hedeflere göre harcama programlarını gösteren analitik tablolarla sunarlar. Bu tablolar, bilgilendirme amaçlı "anlık" sunumlardır. Fakat bütçe, kanunun ya da kararnamenin öngördüğü sunumlara göre oylanmakta, izlenmekte ve kontrol edilmektedir, bu nedenle söz konusu analitik çalışmaların bütçenin uygulanması üzerinde bir etkisi yoktur.

4.2. Personel Harcamaları

Personel Bütçelemesi

Personel harcamaları genellikle gözetim otoritesi tarafından yakından izlenir ve kontrol edilirken uygulanabilir usuller yönetsel, endüstriyel ve ticari EP'ler arasında farklılık gösterir.

Yönetsel bir EP bütçesi, daimi pozisyonların tamamını ticaret, beceri seviyesi ve devlet hizmetinde yer alan eşdeğer işler bakımından kıdem olarak tanımlayan bütçeli personel pozisyonlarının ekli programını içerir. Her bir seviyeye, kademeye ilişkin ortalama bir nokta değeri verilir ve görevler bütçe gözetim otoritesi tarafından belirtilen şekilde bu noktaların değerleriyle çarpıldığında ve tüm devlet hizmetlerine uygulanan bir sisteme dayandırıldığında karşılık gelen bütçe ödeneklerini hesaplamak üzere kullanılabilir. Kademeye ilişkin nokta değerinde meydana gelen her türlü değişiklik devletin tazminat politikasından kaynaklanmaktadır ve EP'nin bu konuya ilişkin söz hakkı bulunmamaktadır. Bütçeli pozisyonların gerçek çalışanlarla doldurulması mali denetçinin onayını gerektirir. Bu tür bir durum, EP'nin kendi rekabete dayalı işe alım sınavını uygulaması veya iş için hâlihazırda devlet bünyesinde çalışmakta olan bir devlet memurunu görevlendirmesi suretiyle gerçekleştirilir. Boş durumda bulunan bütçeli iş, başvuran kişinin niteliğine uygun seviyede olmalıdır.

Bu kontrol usulü personelin idari olarak planlanması ve bu sayede de pozisyonlarda boşluklara sebep olan emeklilik, ölüm ve görev süresinin sona ermesi gibi durumları önceden belirleyip buna göre davranma işlemlerinin geliştirilmesine, ayrıca kıdem ve beceriye göre meslekte ilerlemeyi planlamaya önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Personel ve kariyere yönelik idari politikalara ilişkin tartışmalar, bütçeli işlerin yapısının ajansın ihtiyaçlarına uyarlanması gerektiğinden, tüm bütçe görüşmelerinin önemli bir kısmını kapsamaktadır.

Yaklaşık olarak son yirmi yılda değişiklikler genellikle üstler tarafından başlatılmıştır. Bu durum genellikle iki faktörün kombinasyonundan kaynaklanmaktadır. Birincisi, 1960'lı yıllarda göreve başlayan ve bundan yalnızca 5 ya da 10 yıl sonra emekli olacak kariyerlerinin sonuna gelmiş devlet memuru sayısının fazla olmasıyla birlikte yıllık olarak işe alınan yeni devlet memurlarının sayısındaki azalmadır (yirmi yıldır, devlet memurlarının kademelerini istikrarlı hale getirmek veya azaltmak amacıyla uygulanmıştır). Diğer ise bilgisayarlar yavaş yavaş beceri gerektirmeyen işlerde çalışan memurların yerini aldığı için devlet memurlarının niteliklerinin sürekli artmasıdır.

Ayrıca yönetsel EP'ler bunun yanı sıra, sözleşmeli personeli kısıtlı bir zaman zarfı için (aynı sürenin bir kere daha tekrarlanması ihtimali de olmak üzere üç yıl) çalıştırmak amacıyla bütçeli işlerde bulunmayan personel için de ödenek almaktadırlar. Bu kişilerin işe alımı mali denetçiler tarafından yakından takip edilir ve sözleşmeli personel, memur kadrosunun yalnızca küçük bir kısmını oluşturur (yüzde ondan daha düşük). Tüm ödenekler maaş giderlerinin sınırlarını kapsar ve Bütçe Müdürlüğü bütçe ödeneklerinin tasarlanmasına ilişkin ilk sirküler çağrısının yapıldığı dönemde personel bütçesindeki artışa ilişkin direktifler verir.

Birçok endüstriyel ve ticari EP'nin bütçeleri bütçeli pozisyonlara ilişkin bir plan içermemektedir. Fakat bunların idari emsallerinden yalnızca çok az oranda bir toleransı vardır çünkü personel harcama hedefleri gözetim otoriteleri tarafından belirlenir. Bunların belirlenen hedeflerden yapılan her türlü sapmayı gerekçelendirmesi gerekmektedir. Genel olarak Bütçe Müdürlüğü, büyük endüstriyel ve ticari EP'lerin bulunduğu durumlarda bile, büyük sermayeli projelerin ve bu tür projelerin değişken maliyetlerinin değerlerini hesaplamaya yönelik teknik araçlarından genellikle yoksun olmakla birlikte personel idaresinin belirli yönlerine dâhil olur.

Yöneticilerin Ücretleri

İdari EP'lerin başında bulunan kişiler ücretler bakımından herhangi bir idari özerkliğe sahip olmamakla birlikte endüstriyel ve ticari EP'lerin başında bulunan kişilerin idari özerkliği çok azdır. Müdürün kendi ücreti söz konusu olduğunda yönetsel EP'lerin bütçeleri genellikle buna ilişkin özel bir hüküm içerir çünkü tüm daimi pozisyonlar bütçe içinde kategoriler halinde tanımlanır ve müdür kendi kategorisindeki tek kişidir. Bahsi geçen meblağlar EP oluşturulduğunda ve daha sonrasında bütçe gözden geçirilirken yıllık olarak gözetim

otoriteleriyle birlikte görüşülür. Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Bütçe Müdürlüğü bu noktada kilit rol üstlenir. EP'ler arasında, EP müdürlerinin maaşlarına bağlı bir tür kıdem düzeni ortaya çıkmıştır. Bu tür bir durum esas olarak müzeler, araştırma konseyleri ve buna benzer EP grupları arasında ortaya çıkmaktadır. "Bütçeli" ücret, yalnızca, alıcısı tarafından yeterli görülen bir artışı temsil ettiği nadir durumlarda gerçek maaşı yansıtır. Ücret müdürün nereden geldiğini eski maaşını ve göreve almanın karmaşık yapısını göz önünde bulundurarak bütçede belirlenen meblağı önemli ölçüde aşabilir. Bütçe Müdürlüğünden yapılan fiili ödeme bir yazı ile düzeltilir. Bütçe Müdürlüğü yönetsel, endüstriyel ve ticari EP'lerin başında bulunan kişilere yapılan ödemelere ilişkin karşılaştırmalı güncel bir çizelge bulundurmaktadır. Her ne kadar EP'nin büyüklüğü türünden daha belirleyici bir rol oynasa da endüstriyel ve ticari EP'lerde ödemeler genellikle daha yüksektir.

Müdürün, hemen altında yer alan astlarına ödenen ücret üzerinde hiçbir etkisi bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Bütçe Müdürlüğü EP'de görevlendirilen devlet memurlarına yapılan ödemelerdeki artışın tüm sektörler için yüzde 15 ile sınırlandırılmasını talep etmektedir, bunun nedeni bahsi geçen konumda bulunan kişilerin kendi kuruluşlarına geri döndüklerinde ortaya çıkacak problemleri önlemektir.

Yönetsel EP'de ilgili çalışan devlet memuru statüsünde değil sözleşmeli çalışan statüsünde olduğu durumlarda maaşların alt ve üst sınırları devlet memurlarına ödenen maaşlarla bahsi geçen sınırları karşılaştıran mali denetçi tarafından yakından dikkatle incelenir. Yapılacak herhangi bir değişiklik için Bütçe Müdürlüğünün onayı gerekmektedir. Bunun yanı sıra teoride bir EP'nin müdürü ikramiye olarak verilecek meblağları tıpkı devlet hizmetinin diğer alanlarında olduğu gibi değiştirebilir fakat pratikte bu tür bir uygulama görevi kötüye kullanma sebebiyle çalışanları cezalandırmak haricinde nadiren yapılır. Bütçe Müdürlüğünün, maaş ölçekleri bakımından oynadığı önemli bir rol ise bir bireyin nitelikleri veya bahse konu pozisyonun gereksinimleri ile net bir bağlantısı olmayan herhangi bir hizmetin karşılığı olarak yapılan ödemenin diğer EP'lere doğru yayılan etkisiyle açıklanır.

4.3. Bütçe Formülasyonu ve Onay

Bütçe oluşturma usulü için oldukça sıkı bir program izlenir ve ulusal EP'ler için hükümete yönelik uygulanan programın aynısı uygulanır. Süreç, 15 Nisan civarı yıllık bütçe genelgesinin gönderilmesiyle başlar; Bütçe Müdürlüğü ve bakanlığın teknik denetim merciiyle bir araya geldiği iki bütçe konferansı devam eder. Teknik gözetim otoritesi olan bakanlıklar kendi işlevlerini kanıtlama ve Bütçe Müdürlüğü'nün yetkisini sınırlandırma arzusunda olduklarından, büyük olanlar dâhil olmak üzere EP'lerin konferanslara katılımı iyiden iyiye azalmıştır. Bununla birlikte, sık sık Bütçe Müdürlüğü ve EP'nin de yer aldığı hazırlık toplantıları yapılmaktadır. EP için tahsis edilen ödenekler gözetim otoritesi olan bakanlığın ödenekleriyle eş zamanlı olarak incelenir ve bakanlığın kendi bütçesine dâhildir.

Genelge, toplam ücretlerdeki artış oranları, işletim masrafları ve aktifleştirilecek masraflar üzerinden bütçe taslağının ana hatlarını içerir. Genelgede işçi çıkarma hedefi gibi yatay reformlar, ücretler toplamı üzerinden devamlı eğitim için ayrılacak yüzde, vergi düzenlemeleri ya da bütçe uygulamalarındaki değişikliklere ilişkin direktifler de yer alır.

İlk bütçe konferansı, süreklilik için alınması gereken tedbirler ve bir önceki yıl uygulanan yeni tedbirlerin etkisi üzerinedir. Bu konferansın amacını çözülmesi gereken sorunlar belirlemektir. Haziran'da düzenlenen ikinci konferansta yeni olumlu ve olumsuz önlemler incelenir, gelir tahminleri ve fiyatlandırma politikası dahil olmak üzere EP'nin bütçesini ayrıntılı bir biçimde gözden geçirilir. Bu aşamaya gelindiğinde, EP genellikle iki gözetim otoritesine bütçe desteği için on yıllık bilgi içeren kapsamlı bir başvuru dosyası göndermiş olur. EP'nin bütçesi gözden geçirilirken bir önceki yılın hesapları referans alınır ve aradaki farklar incelenir. Kullanılmamış bütçe ödenekleri ve tahsil edilmemiş faturalar ele alınır. EP ile imzalanmış bir anlaşma var ise bütçe görüşmeleri için asıl referans olarak bu anlaşma esas alınır. Önem teşkil eden konular Haziran sonu ve 14 Temmuz arası Başbakanlık tarafından çözümlenir.

EP'ler için ayrılacak bütçe ödenekleri kendilerine 14 Haziran-15 Ağustos arası telefonla bildirilir. Ödenekler, personel giderleri, ek olarak işe alınan çalışanlar, işlemler ve sermaye projesi için olmak üzere dört ayrı tutardan oluşur. Diğer sermaye giderleriyle aynı bütçe biriminden karşılanıyor olsalar da bu ikisinin geri ödenmesi mümkün olmadığından gayrimenkul işlemleri bütçelendirildiğinde ödenek de tahsis edilir.

Bu durumda, EP'ler kendi iç bütçeleme usullerini başlatırlar. Bu usuller genellikle 15 Ekim tarihine kadar tamamlanmış olur. Teknik gözetim otoritesi Ekim ayı içerisinde ajanslara yazılı bir bildirim gönderir. Bu bildirim bazı ayrıntılar içerebilir ve münferit EP'lere uyarlanabilir. Bildirimde, ücret belirleme hedefi, yapılarıdaki değişiklikler (EP birleşmeleri, ödenek yaratılması, vs.), öncelikli alanlar gibi konulara ilişkin

tutum konusunda siyasi direktifleri içerir. Böylece EP'nin ana projelerinin nihai şekli verilir. Gözetim otoritesinin gönderdiği mektubun hazırlanışı bazen teknik gözetim otoritesi ile EP arasındaki güç dengesini gösterir: ana EP'ler kendi yazılı bildirimlerini Bakan'ın imzasına gönderirler. Büyük EP'lere gönderilen bildirimler imzalanmadan önce Bütçe Müdürlüğü'nden geçer.

Daha sonra, EP'nin bütçesi Ekim sonundan önce kararını verecek olan idare heyetine sunulur. EP'lerin büyük çoğunluğu için bütçe iki gözetim otoritesi ortak kararıyla onaylanmalıdır (daha öncede belirtildiği gibi, istisnalar olabilir).

Bütçe ödeneklerinin ajansın bölümlerine paylaştırılması 15 Ekim-15 Aralık tarihleri arasındaki dönemde gerçekleşir. Bu işlemin gözetim otoritesine resmi olarak bildirilmesi ve onaylanması gerekmez.

Parlamento, EP'lerin bütçeleri hakkında yalnızca devlet bütçesinde yer alan ödenekler söz konusu olduğunda bilgilendirilir. Münferit EP'lerin bütçeleri Parlamento'ya bildirilmez. Bununla birlikte, Parlamento komitelerinin raportörleri gerektiğinde Bütçe Bakanlığından ya da teknik bakanlıklardan, buralardan edinmiyor ise doğrudan EP'nin kendisinden bilgi edinme hakkına sahiptir. Bu sıklıkla yapılır ve parlamento, kamu ajansları için bütçe ödeneklerinde kendi takdirine bağlı olarak değişiklik yapabilir.

Hastanelerin giderleri hükümet bütçesinden karşılanmaz. Fakat son zamanlarda hastanelerin toplam harcamaları Parlamento tarafından kontrol edilmeye başlanmıştır. Son dört yıldır Parlamento her yıl bir Sosyal Güvenlik Finansman Senedi onaylamaktadır. Bu bütçe sağlık sigortası tarafından karşılanacak olan hastane giderleri için toplam bir hedef içerir. Sağlık Bakanlığı, çeşitli göstergeleri göz önünde bulundurarak hastaneler için gider tahminlerini bölgeler arasında paylaşır. Bölgesel Sağlık Ajansları bu zarfları kendi bölgelerindeki devlet hastanelerine dağıtır. Yasa şimdiye kadar ancak Aralık sonunda uygulanabildiğinden bu takvim yetersiz kalmaktadır; Hastanelerin bütçelerini düzgün bir biçimde hazırlayabilmeleri için kararların daha erken alınması gerekmektedir.

Onay öncesinden hiçbir harcama yapılamadığından EP'lerin bütçesi her yıl 1 Ocak'tan önce onaylanmalıdır. Bir yönetsel EP'nin bu tarihe kadar onay alamaması halinde mali denetçi, önceki yılın on ikide birini tekabül eden aylık masraf ve nakit sınırlamaları belirler.

1996 yılından bu yana, en büyük endüstriyel ve ticari EP'lerin, otoyol şirketlerinin ve bölgesel havalimanlarının (bunlar özel hukuka tabi şirketlerdir) yatırım ve borçlanma politikası, Maliye Bakanlığı'nın başkanlık ettiği bakanlıklar arası bir komite (Ekonomik ve Sosyal Çıkar Yatırım Komitesi – CIES) tarafından görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. MOF'un Hazine Departmanı CIES sekreterliğine güvence verir. Rekabetçi bağlam ve AB direktifleri muhtemelen bu usulün bazı yönlerinde değişiklik yapılmasını gerektirecektir.²⁴

4.4. Ödenek Yönetim Kuralları

Devletin bütçe ödenekleri EP'lere yüzde 50'sinin 15 Ocak'ta ya da 15 Ocak civarı, yüzde 25'inin Haziran ve Eylül ayları arası ve diğer yüzde 25'in Ekim ve Aralık ayları arası gönderildiği bir takvime göre aktarılır. Gönderimler genellikle gecikmeli olarak gerçekleşir. EP'lerin bir aylık işletim bütçesine eşit bir işletme sermayesine sahip olması beklenir.

Çoğu EP, bölümler arasında ve personel ve personel dışı harcamalar arasında aktarım yapma yetkisine sahip değildir. Ön mali denetimi yapılan EP'lerin maddeler arasında aktarım yapabilmek için mali denetçinin onayına ihtiyacı vardır. İlk bütçe için, idare heyeti ve gözetim otoritesi bütçe revizyonlarını onaylamalıdır.

“Serbest muhasebeci” ile çalışan EP'lerde yılsonu fazlasının aktarımı ayarlanabilmektedir. Mali yıl bittikten sonra, harcamaların yılsonundan önceye ait olması koşuluyla EP'lerin bütçelerini harcayabilecekleri iki aylık bir tamamlama süreleri vardır. Tamamlama dönemi sonunda halen kullanılmamış olan maaşlar dışındaki işletim ödeneklerinin yalnızca yüzde 10'u sonraki yıla aktarılabilir. Bu durum bu uygulamayı kısıtlamaktadır. Maaş ödenekleri ancak denetim memurunun bu hususta açık bir muafiyet tanınması halinde aktarılabilir. Böyle bir muafiyet örneğinin bir kanun hükmünde reform ertelendiyse söz konusu olabilir. Sermaye ödeneklerinin tamamının aktarılabilmesi ancak bir “program izni/girişilen taahhütler için ödenecekler” tarafından onaylanması halinde gerçekleşir. Aktarılamayan kullanılmamış ödenekler bir yedek fona aktarılır. Mali gözetim otoritesi, bu fondan belirli aralıklarla bir aylık bütçeyi aşan miktarı çeker; böylece devletin yıllık ödeneğini aynı miktarda azaltır. Bu usul yıl sonunda envanterlerde artışa neden olmak gibi

²⁴

Bkz. Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

istenmeyen sonuçlar doğurmaktadır fakat EP'ler sıklıkla bu rezervlerin özel faaliyetler için tahsis edilmesini sağlayabilmektedir.

4.5. Özel Konular

Fiyatlandırma Politikası

Fiyatların büyük bölümü halen bakanlık kararıyla belirlenmektedir. Bu tip fiyatların bütçelerine yansıyan nispi ciro ağırlığı çok az olsa da yönetim kurulları kayıt ücretlerini belirlemede özgür olduğundan üniversiteler bir istisnadır. Hastane gelirlerinin yaklaşık yüzde 90'ını sosyal güvenlik fonundan kullanıcıların masrafları için yapılan geri ödemeler oluşturduğundan, hastane ücretlerinin tamamı gözetim otoriteleri tarafından belirlenir.

Fiyatlandırma politikasıyla ilgili konular genellikle EP'ye devlet bütçesinden ayrılacak ödenek ile aynı zamanda, gelir tahminleriyle koordine olacak şekilde kararlaştırılır. Gelir genellikle olabileceğinden az hesaplanmaz fakat fazla iyimserlik nedeniyle olabileceğinden fazla hesaplanabilir. Sonunda kararlaştırılan rakamdan her iki gözetim otoritesi de sorumludur. EP'lerin ve gözetim otoritelerinin tedbirli tahminler üretmelerini teşvik edecek bir mekanizma yoktur. Gelir tahminlerinin aşırı olmasına ya da başka nedenlere bağlı olarak yapılması gereken düzenlemeler ciddi bir kriz durumunda yıl boyunca fakat çoğunlukla bir sonraki yılın bütçesinde uygulanır.

Gelirleri sınırlı olan EP'lerde, bu yolla sağlanan ve çeşitli işletim masraflarını karşılamaya yarayan fonlar EP'ler ve gözetim otoriteleri tarafından hafife alınmıştır. Bu fonlara ilk bütçede yer bile verilmezken tahsilat sırasında revizyon yapılmasına neden olmuştur. Son yıllardaki bütçe kısıtlamaları bu tip uygulamaları azaltmıştır.

Özellikle uygulamalı araştırma sektöründeki birçok EP'nin düzgün bir maliyet fiyatlandırma politikası yoktur. Belirledikleri fiyatlar çok düşüktür. Fiyatlar çoğu zaman yalnızca değişken masrafları yansıtır ve personel giderlerini kapsamaz. Özel sektör firmaları zaman zaman bilimsel ve teknolojik EP'lerin haksız rekabet yarattığından şikâyet ederler (örneğin bitki türleri yaratılmasında).

Devletle orta vadeli sözleşmesi (genellikle "sözleşme planı" olarak geçer) olan en büyük kamu teşebbüsleri için, fiyatlandırma politikası genellikle fiyat hedeflerini içeren mevcut sözleşme bağlamında değerlendirilir. Bütçe Müdürlüğü ve Hazine Müdürlüğü tarafından kullanılan yetkiler belirleyici faktörlerdir. Fakat giderek daha rekabetçi hale gelmekte olan ortam karar alıcıların özgürlük derecesini kısıtlamaktadır.

Kamu İhaleleri

Yönetmelik EP'ler hükümetle aynı alım kurallarını yerine getirmelidir. Diğerleri bu kuralları gönüllü olarak yerine getirebilirken bazı endüstriyel ve ticari EP'ler kurucu kanunları gereğince bu kuralları zorunlu olarak yerine getirir. Serbest rekabeti teşvik etmek, en düşük fiyatlara ulaşmak, zimmete para geçirilmesini ve gizli komisyon alınmasını engellemek gibi birden fazla hedefe aynı anda ulaşmayı amaçladıklarından kurallar oldukça külfetlidir. İhale çağrılarını basına verilen ilanlarla duyurulur ve en iyi teklif kontrol memurunun gözetimi altında seçilir. Vergiler dâhil olmak üzere 300.000 Fransız frangından fazla olan alımlarda, EP'ler ek olarak amacı bazı tedarikçilerin pazarları tekelleştirmesini önlerken kamu ihalesine rasyonel yöntemler getirmek olan bir ihale komisyonunun fikrini de almalıdır.

Uzun bir süredir tedarikçiler serbestçe seçilemiyor, tedarikçilerle ülke çapında kalite ve fiyat koşulları konusunda pazarlık eden, ihale konusunda uzmanlaşmış bir EP tarafından belirleniyordu. Sonunda, herkes fazla zaman alan ve düşük fiyat garanti edemeyen bu sisteme itiraz etti. Yerel tedarikçiler ve toptancılar sıklıkla ulusal düzeyde merkezileştirilmiş ihalelerde sağlanan indirimlerden çok daha fazla indirim teklif ediyordu. Son birkaç yıldır ajanslar alımlarını merkezi ihale kuruluşu aracılığıyla gerçekleştirmek zorunda değiller fakat bu ajanslar hala varlığını sürdürmekte ve tüm kamu ihalesi memurlarının yararına ulusal düzeyde hüküm ve koşullar yayımlamaktadır.

Kamu ihalelerine yön veren kurallar halen özellikle bilgisayar teçhizatı alımına ilişkin bazı sorunlara yol açmaktadır. EP'ler genellikle özel ihtiyaçlarına göre geliştirmiş bir sistem satan bir tedarikçiye bağımlıdır ve rekabetçi ihale kurallarını yerine getirmekte zorluk çekmektedirler. Bilgisayar pazarının ihale komisyonu tarafından rasyonalizasyonu genellikle yetersiz ve başarısız bulunmaktadır.

Ayrıca sistemin birtakım istenmeyen etkileri de vardır. Komisyonla ön konsültasyonu pas geçmek ve en düşük teklifi veren seçmek zorunda kalmadan serbestçe tedarikçi seçebilmek için bir siparişin her biri 300.000 Fransız frangından az tutan birden fazla siparişe bölünmesi bunlardan biridir. Ön mali kontrolü yapılmış EP'lerde düzenlemelere uyulması mali denetçi ve "serbest muhasebeci" tarafından sağlanır.

Vergiler ve İşverenin Sosyal Katkısı

Son on yılda vergiler ve işverenin katkısına gösterilen ilginin artması aynı zamanda bütçe ödeneklerini kamu ajanslarının işletim masraflarıyla uyumlu hale getirerek maliyetleme usullerini geliştirirken hükümetin EP'lere verdiği doğrudan destekte artış gerektirdi.

KDV'ye ilişkin Avrupa Birliği direktifi uygulanmaya başladığından beri, sistem gelirlerinin yüzde onu ya da daha fazlası KDV'ye tabi olan tüm EP'leri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İşletim ödenekleri KDV oranında artmıştır. Toplanan KDV genellikle düşülebilecek meblağdan çok daha fazladır. Bu durum, işletim ödeneklerini şişirmektedir fakat birçok yönetsel EP'nin bütçelerine halen KDV dâhil değildir; bunlar da KDV yetkili memur tarafından değil tamamen "serbest muhasebeci" tarafından idare edilir.

İşveren sosyal güvenlik payı ve benzer katkılar sağlık sigortası, iş kazaları ve aile yardımları için özel sektörle hemen hemen aynıdır. Diğer taraftan, emeklilik sigortaları için işveren katkıları beş yıllık bir dönemde (1987'den 1992'ye) yüzde 6'dan yüzde 33'e çıkmıştır. Hükümet tarafından ödenen sigorta emeklilik gelirleri tutarı Maliye Bakanlığı bütçesinde büyük yer kaplayan bir unsurken, yüzde 6'lık oran uzun süre aynı kalmıştı. Bugün bu unsur kaldırılmıştır, bu giderler ayrı ayrı bakanlıkların bütçelerinden karşılanıyor ve daha gerçekçi bir oran olan yüzde 33 ile devletin EP'lere verdiği desteğe dâhil edilmiş durumdadır.

4.6. Bir EP'nin Devlet Bütçesiyle İlişkisi

Devletin bütçesine yalnızca EP'lere devlet tarafından ayrılan ödenekler dâhil edilir. En büyük EP'lere ayrılan ödenekler işletim ödenekleri için özel bir bölümdedir. Bu bölüme personel giderleri (işletim ödenekleri için hükümet bütçesinin özel bir başlığı olan Madde IV altında) ve yatırım ödenekleri için bir bölüm (madde VI altında) dahildir. Diğer EP'lere ayrılan ödenekler (eğitim merkezleri, meslek okulları, müzeler, vs.) tek bir bölüm altında, bazen o bölümün içinde özel başlıklar altında yer alır.

Sosyal ve ekonomik yardım programları için aktarımlar genellikle işletim ödeneklerinden tamamen ayrı olan devlet bütçesinin yer aldığı Başlık IV'ün bir parçası olan ayrı bir bölüm altında verilmektedir. Bu aktarımlar, bunların yönetiminden sorumlu EP'lerin bütçesine dâhil değildir ve yıl boyunca gerçekleştirilir.

Kamu ödenekleri departmanlar arası olduğunda ve/ya birkaç bölgesel ve yerel otoriteler tarafından ödendiğinde durum farklıdır. Araştırma EP'leri, Bilimsel ve Teknik EP'ler için tipik durum budur. Bu EP'ler temel kaynaklarını Araştırma Bakanlığı'nın bütçesinden alırlar fakat ayrıca özel araştırma şirketleriyle rekabetçi ihale teklifleri yoluyla ya da çeşitli bakanlıklarla, bölgelerle ya da başka yerel otoritelerle imzalanan sözleşmelerden elde ettikleri tahsis edilmiş ödenekleri de alırlar. Bu tahsis edilmiş ödenekler ilgili EP'ler tarafından gelir olarak ele alınır ve bütçelerinin ayrılmaz bir parçasıdır.

EP'ler tarafından elde edilen gelir ve tekabül eden masraflar EP'lerin gözetim otoritesinin bütçesinde görünmez. Personel pozisyonları için, yalnızca "bütçe pozisyonları" (bütçe tarafından izin verilen devlet hizmeti görevleri) devlet bütçesinde gösterilir; "bütçe dışı pozisyonlar" gösterilmez. Bunun tersine, bazı EP giderleri kendi bütçelerine dâhil edilemeyebilir fakat bağlı oldukları gözetim otoritesinin bütçesinde görünebilir. Üniversiteler gibi personeli çalışmaya devam eden ve hükümet tarafından tazmin edilen EP'ler için bu durum geçerlidir. Buna ek olarak, personelin bütçede gösterilmeden geçici olarak merkezi/yerel hükümetten EP'ye veya EP'den merkezi/yerel hükümete transfer edilmesi yaygın olarak görülen bir durumdur. Bu yüzden, bazı EP'lerin bütçeleri kullandıkları kaynakları göstermekte yetersiz kalır ve maliyet muhasebesi uygulamasını kolaylaştırılmaz.

4.7. Performans Yönetimi

Mevcut Zayıflıklar

Günümüz bütçeleme ve muhasebe araçları ve kontrol usulleri, kaynakların düzgün bir biçimde kullanılmasını doğrulamak için uygundur ancak performansı değerlendirmek veya siyasi kararların alınmasını gereğince desteklemek açısından yetersiz kalmaktadır. Program bütçeleme konusunda 1970'lerde edinilen geçmiş deneyimler uzun zamandır kullanılmamaktadır. Kaynaklara gösterilen ilgi, sonuçlara gösterilen ilgiden daha önemli hale gelmiştir.

Fransa, geçtiğimiz on beş yıl içinde planlama konusunda ciddi bir düşüş olmasına rağmen, planlar, ulusal projeler ve haritalar (okul haritası, üniversite haritası, sağlık haritası, otoyolu, demir yolu ve liman programı, bölgesel kalkınma tablosu vb.), genel ilkelere ilişkin tasarruflar (örn. tarım için) ve bazen de çok yıllık programlara ilişkin kanunlar (araştırma, silahlı kuvvetler) hazırlamaya devam etmektedir. Bazen, söz konusu

plan ve kanunların, öğrencilerin yüzde 80'inin lise eğitimi diploması alması; yüzde 3 GDP'nin kamusal ve özel araştırmalar için ayrılması; bölgelerin ve bölgesel kentsel alanların açılması; enerjide kendine yeterli ve yeni doğan sonrası ölümlerinin azaltılması gibi belirli hedefleri olabilir. Bu hedeflerden bazıları aşağı yukarı gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, parlamentoda tartışılan hedefler için izlenecek kritik yol ve beklenen sonuçlar açıkça ortaya konulmamıştır; planlar genellikle sadece kullanılacak araçları ortaya koymakta, ancak çalışma yöntemi sunmamaktadır.

Bütçe ve bu genel programlar arasındaki bağlantılar, bütçenin yıllık temelde hazırlanması ve söz konusu bağlantıları korumak için gerekli araçların eksikliği gibi birçok sebepten ötürü genellikle zayıf kalmaktadır. Bütçe, çok yıllık yatırım programları için "girişilen taahhütler için ödenecekler"i kapsar ancak bunlar sıklıkla haczedilir veya iptal edilir. Sözleşme planları veya program kanunları gibi araçlar, devlet harcamalarının yönetiminin az miktarda bir öngörülebilirlik olmaksızın artırılması bakımından etkin bir katkı sağlayamaz.²⁵

Performans göstergelerinin kullanımı ve maliyet muhasebesi uygulaması hala yaygınlaşmamıştır. Muhasebe ile ajans yönetiminin kurumsal olarak birbirinden ayrılması, yeni araçlar geliştirilmesi konusunda fazla teşvik edici değildir. Günümüzde, muhasebecilerin genel muhasebeye verdikleri öncelik nedeniyle engellenen ajanslar, yetersiz bilgi sistemi ile karşı karşıyadır. EP'lerde bulunan ana ve genellikle tek bilgisayarlı yönetim sistemi, gelir ve giderlerin muhasebesinde kullanılan sistemdir. Bu durumda, bütçe performansının eksik bir şekilde gözden geçirilmesi, programları belirleme konusunda yaşanan problemler, varlıkların izlenmesinde ve kullanımında yetersizlikler ve Devlet bütçesinden karşılanan amortisman ve personel harcamaları birçok EP'de hesaplanmadığı için maliyetlerin yetersiz biçimde değerlendirilmesi söz konusudur. Sonuçların bilgisayarda işlendiği durumlarda dahi, sorunlar yaşanmaktadır, bu işlem genellikle paralel girdilerle mali yönetimden bağımsız yapılmaktadır. Gözetim otoriteleri, EP'den özel ayrıcalıklara ilişkin kesin açıklamalar isterler ve EP'lerin ilgili işlemleri izlemelerine yardımcı olmak amacıyla özel bütçe kodları oluştururlar. Bu durum, bütçelerin okunmasını zorlaştırır ve muhasebe yazılımı, yeniden programlanmadan harcamalar ile kodları bütünüyle bir araya getiremez.

Bu konularda son dönemde yapılan tartışmalar, EP'lerin kendi hedeflerini belirleme ve bilgi sistemi oluşturma konusunda yöntem geliştirmelerine yardım edilmesi ihtiyacına işaret etmektedir. Bu ihtiyaç, EP'lerin performanslarının izlenmesine olanak sağlayacaktır.

Geliştirilmekte olan araçlar

Atom enerjisi komisyonu (CEA) beş yıl boyunca hedeflere göre yönetim uygulamış ve oldukça etkin bir maliyetleme süreci kullanmıştır; bu durum ajans görevlisinin bu sürece fazlasıyla dâhil olmasını gerektirmiştir (projelerin finansmanı her hafta gözden geçirilmiştir).

Hedeflere göre yönetim uygulamasının zor olduğu diğer ajanslar için, bütçe yapılarının uygulamalı idari değerlendirmeye uyarlanmasına ilişkin son dönemdeki tartışmalar, maaş giderleri konusu dışında, karşılanabilir kaynakları olan "görevlerine göre bütçeler" kavramına odaklanmaktadır. Bu, bazı hükümet ajanslarında, çok yıllık hizmet sözleşmelerinin bir bölümü olarak denenmiştir (söz gelimi Bayındırlık Bakanlığı'nın yerel şubeleri). Bu tür bir deneyimin departmanlardan ziyade EP'lerde yürütülmesi daha kolaydır, ancak henüz pratik bir uygulama geliştirilmemiştir.

Hastaneler, geçtiğimiz birkaç yıl içinde tıbbi usuller için ulusal düzeyde geliştirilen analitik kodlar kullanmaya başlayarak etkinlikleri temelinde sıralamaya girmişlerdir. Sistem, tıbbi usuller için ücretlendirilen zaman içinde kendini kanıtlamış bir kod sistemine dayanmaktadır ve bu sistem hâlihazırda sosyal güvenlik sağlık sigortası ile bağlantılı olarak kullanılmaktadır. Sistem, üç yıldır kullanımda olmasına rağmen, kaynakların dağılımı konusunda gösterge üretmek için kullanılamamaktadır. Söz gelimi 1999 yılında, hastanelerin sıralaması birçok hastalığa işaret eden kompleks teşhislere ait özel kodların geliştirilmesine bağlı olarak ciddi biçimde değişikliğe uğramıştır. Bununla birlikte, hastane performanslarının tıbbi açıdan incelenmesinde sağlanan ilerleme, masraflarla ilintili birçok farklı hastalıktan kaynaklanan ölüm istatistiklerinin yanı sıra hastanelerin etkinliklerine göre sıralandıkları "fiktür"e yansımıştır. Üniversitelerde ise, mezun olan öğrenci yüzdesi veya mezunların iş bulma süreleri gibi yayımlanan ve öğrenci kayıtlarını etkileyen belirli performans göstergeleri söz konusudur. Bununla birlikte, üniversite kaynaklarının öğretim ve araştırma üzerindeki dağılımı, üniversitelerin hedeflerinden ziyade haritadaki pozisyonlarıyla ilgilidir.

²⁵

Basın tarafından kamu harcama yönetimi alanında yapılan bir incelemede, yöneticilerin, 1990'da kurulan "sorumluluk merkezleri" gibi uygulamalardan rahatsız olduğunun altı çizilmiştir. Reformun temeli olan sözleşme düzenleme uygulaması, bütçe ayarlamaları sırasında kaybolup gitmiştir. (Rafaele Rivais. Le Monde 24 - 27 Haziran 1998).

Geçtiğimiz otuz yıl içindeki en büyük kamu teşebbüsleri, genelde “sözleşme planı” olarak adlandırılan üç ila beş yıllık sözleşmeler yapmaktadır. Bu tür sözleşmeler, yıllık bütçe, kısa dönemli karar alma ve bu kararların Devlet ile ilişkisini açıklama konusunda karşılaşılan sorunların üstesinden gelmek için kullanılır. Başlangıçta ücretler, yatırım ve personel politikasına odaklanan bu sözleşmeler, kalite ile sonuçları bir araya getiren hedeflere yönelik anlaşmalara dönüşmüştür. Devlet ile teşebbüsler arasındaki mali ilişkiye açıklık getirmektedirler (söz gelimi karlı teşebbüslerin “bölünme” düzeyini açıklarlar). Sözleşme planının görüşmeleri daima hükümetin en üst düzeyinde gerçekleşir ve Başbakanlıkta birçok uzlaştırma oturumu düzenlenir.

Daha önce sözü edilen 1997 yılına ait bir araştırmada, en büyük 174 ulusal EP incelenmiş ve bu EP’lerin üçte ikisinin mali gözetim otoritesiyle uzun dönemli güvenilir herhangi bir anlaşmayı henüz imzalamamış oldukları ortaya çıkmıştır. Kalan üçte birlik bölüm, hedef ve kaynakların gerçek bir programından ziyade daha çok bir niyet bildirgesini anımsatan sözleşmelere taraf olmuşlardır.

Hükümet, EP’lerin sözleşme yapmalarının yaygınlaşması gerekliliğini açıkça ortaya koymuştur. Farklı beklentileri yansıtan çok çeşitli sözleşme türleri geliştirilmektedir.

Araştırma ajansları, “hedef sözleşmeleri” yapma konusunda hala yetersizdir. Uygulama geçtiğimiz günlerde devlet televizyonunda tanıtılmıştır. Bir süre önce üniversitelere de uygulanmıştır. 1996 yılında hastanelerdeki reformlara ilişkin olarak çıkartılan Yönetmelik, hedef sözleşmelerinin Sosyal Güvenlik Fonuyla anlaşması olan özel hastaneler de dâhil olmak üzere, tüm hastanelerde kullanılmasını öngörmektedir. Sözleşmelerin, sağlık sektörünün yeniden yapılandırılmasında bir araç olması amaçlanmaktadır. Devlet hastaneleri için, ajansın stratejik hedefleri ve hastanenin çok yıllık dönemlerde finanse edilmesi için kriterler belirlenmelidir.

“İdari sözleşmeler” EP’lerdeki idare kontrol etkenlerinin tanıtılmasında giderek yaygınlaşmaktadır. EP’lerdeki ölçülebilir hedef ve performans göstergelerinin oluşturulması oldukça zordur. Louvre Müzesinde, belirli kaynakların kullanımına ilişkin önümüzdeki yılların programını içeren idari bir sözleşme kullanılmaktadır. Hedefler boş bırakılmamıştır ancak genelde performans göstergelerinden ziyade, nitel bir dil kullanılmıştır (ziyaretçi sayısı, yeni alımların sayısı, uluslararası ortak projelerin sayısı gibi). Bunlar, hedef koymaz, ancak izleme aracı niteliğindedir.

KAYNAKÇA

Budet JeanMichel and Françoise Blondel; *La réforme de l'hospitalisation publique et privée*. BergerLevrault, Paris 1999.

Cour des Comptes:

- Rapports annuels 1999,1998 and 1997;
- *La politique portuaire française*, 1999;
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*, 1997;
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'État; *Rapport public 2000*.

Dugrip Olivier and Luc Saidji; *Les établissements public nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel; *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris 1994. Ministère des Finances; *Les établissements publics nationaux M91 circulaire*, 1999. Ordonnance 96346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

4. BÖLÜM: HOLLANDA ÜLKE RAPORU

Yazan: Peter Van der Knaap

1. Giriş

Bu çalışmaya dahil olan kamu ajansları; ulusal, bölgesel ya da yerel düzeyde özerk ve yarı özerk konumunda olan, devlet bakanlıklarının bir parçası olmayan fakat kamu hizmeti sunan kurumlardır. Bu geniş tanımın kapsamına giren Hollanda kamu ajanslarının mali yönetim ve kontrolü hakkında kısa bir genel bakış sunmak pek kolay değildir. Son birkaç onyıdır çeşitli özerk ve yarı özerk kurumlar, Hollanda kamu idaresinin üç geleneksel kademesinde ve çevresinde gelişmektedir; bunlar, devlet kademesi, il kademesi ve yerel ya da belediye kademesidir. 1995 yılında bu gidişattan dolayı Hollanda Sayıştay'ı yıllık raporunu “Özerk idari otoriteler ve bakanlıkların hesap verme sorumluluğu” adı altında yayınlamıştır ve söz konusu raporda Hollanda’daki özerk kurumların “vahşi ve kontrolsüz bir şekilde büyüdüğü” öne sürülmüştür.

Bu karmaşık duruma karşın, Hollanda yönetimi içerisinde geçerli olan bazı ortak yapılar ve kurallar tespit edilebilir. Özerklik derecelerini ve ajansların yasal statülerini, ayırt edici özellik olarak ele alırsak anlaşılır bir sınıflandırma yapılabilir.

Bu ülke raporunda Hollanda’daki devlet ajanslarının maliye ve kontrol sistemi üç kategori altında tanımlanmıştır:

- şirket hisselerinin yüzde 100’üne sahip olmak suretiyle devletin kontrol ettiği, özel hukuk kuralları kapsamında şirketleştirilen şirketler (*geprivatiseerde ondernemingen*);
- özerk yönetim kurumları (*zelfstandige bestuursorganen*);
- devlet ajansları (*agentschappen*).

Bu kategoriler, en yaygın görülen ajans çeşitlerinin mali yönetim ve kontrolünü tanımlamak açısından yönetsel bir yaklaşım sunmaktadır; ayrıca Hollanda’daki ajansların kuruluş gerekçeleri, gelişimleri ve mevcut uygulamalarını açıklamaya da yardımcı olacaktır. Üç yatay ya da en sık görülen ajans türüne ek olarak, üç tane de spesifik “dikey” ajans türünün mali yönetim ve kontrolü kısaca anlatılacaktır; bunlar hastaneler, üniversiteler ve müzelerdir.

2. Hollanda’daki Ajanslar: Tarihi Kökenleri ve Gerekçeleri

Son 15 – 20 yıldır iktidara gelen hükümetler çok çeşitli ajanslar oluşturmuşlardır ve bu ajansların gelişimi, yetkinlikleri ve özellikle de organizasyonları ve mali yönetimlerine azami özen gösterilmiştir. Bu açıklamalar ilk bakışta gelişigüzel gibi görünse de, tarihi kökenlerin ve devlet ajanslarının yasal statüleri ile mali yönetim ve kontrol sistemleri arasındaki farkların ortaya konması tabloyu netleştirecektir.

2.1. 1980’ler — Devletin Küçültülmesi: Özelleştirme Amacıyla Şirketleştirme

1981 yılında özelleştirilebilecek olan potansiyel faaliyetler listesinin ilki yayınlandı. 1982’de merkez sağ koalisyonu *özelleştirmeyi*, serbestleştirme ile birlikte, resmi hükümet politikası haline getirdi. Özelleştirmenin ardında yatan ana itici güç hem bütçe baskıları, hem de “daha fazla piyasa, daha az devlet” talebi idi. İdeolojik bir doktrin olarak, kamu görevinin bir parçası olarak görülemeyecek tüm mal ve hizmetlerin tedarikinin özelleştirilmesi kabul edildi. Ulusal bütçenin kısılması, yasal usullerin sadeleştirilmesi ve kamu görevlerinin devlet kademesinden, daha düşük yönetim kademelerine aktarılması yoluyla yerelleştirilmesine yönelik çabalarla birlikte özelleştirme, merkez sağ hükümetinin “küçük güzeldir” idealinin gerçeğe dönüştürülmesinin bir yolu olarak görülüyordu (Roberts, 1997:98).

Hollanda’da özelleştirmenin erken dönemlerinde, hükümetin rolünün stratejik bir şekilde azaltılması ve kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sınırların değiştirilmesi hedefleniyordu (Van de Ven, 1997:6). 1980’lerdeki ilk özelleştirme girişiminin üç ana hedefi vardı (Maliye Bakanlığı, 1983, in: Haffner & Berden, 1998:59):

- bütçe tasarruflarının sağlanması [kamuda üretilen malların taleple daha paralel bir şekilde tedarik edilmesini sağlamak ve üretimdeki etkinliği iyileştirmek yoluyla];
- kamu yönetiminde verimliliğin sağlanması [kamu sektörünün yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi yoluyla];

- özel sektörün güçlendirilmesi [özel teşebbüslere daha fazla gelişme imkanı vermek suretiyle]. 1980'lerdeki birinci ve ikinci Lubbers yönetiminde pek çok özelleştirme yapıldı. Kamu hizmetlerinin şirketleştirildiği sektörler arasında toplu taşıma, posta, telekomünikasyon, enerji ve su, sağlık ile emeklilik fonları yer aldı. Ayrıca dört tane Devlet şirketi de özelleştirildi: Devlet Basım ve Yayın Ofisi (SDU 1988 yılında özelleştirildi), Hollanda Posta ve Telekomünikasyon Hizmetleri (1989'da), Ijmuiden Devlet Liman İşletmesi (1989'da) ile Kraliyet Darphanesi (1994'te). Bugün Devlet katılımı sadece azınlık düzeyinde varlığını sürdürmektedir.

2.2. 1990'lar — Devletin Verimliliği ve Verimliliğin Geliştirilmesi (I. Kısım): Özerk Yönetim Kurumları için Yeni Kılavuz İlkeler

Hollanda Kraliyeti adem-i merkeziyetçi üniter bir devlet olarak tanımlanabilir. İl yönetimleri ile belediyeler, adem-i merkeziyetçi yapının bölgesel boyutunu oluşturur. Devlet (*Rijksoverheid*) ile birlikte genel yönetimin kurumlarını oluştururlar. Adem-i merkeziyetçi yapıdan ziyade işlevsel yetki devri, kamu otoritesinin *özerk yönetim kurumlarına* devredilmesini ifade eder: söz konusu kurumlar, ayrı ayrı işlevlerin yerine getirilmesinde uzmanlaşmış ajanslardır. Özerk bir yönetim kurumu (ÖYK) hükümetin tamamen bir parçasıdır, fakat hiyerarşik olarak herhangi bir bakana doğrudan bağlı değildir.

“Su Kurulları” (*waterschappen*) Hollanda kamu idaresine özgü bir özelliktir. Kökleri Orta Çağa dayanır ve 1813 yılında Hollanda Krallığı'nın kurulmasından çok önce var olan bir yapıdır. Ancak Su Kurullarının, Devlet, İl Yönetimleri ve yerel yönetimler tarafından oluşturulan Anayasal yapının yanı sıra hala Hollanda Anayasasında yer alıyor olması sadece tarihi nedenlerden dolayı denilirdir. Su yönetimi, deniz seviyesinin altındaki ülkelerde (*low countries*) en önemli konu olmuştur ve hala da öyledir ve bu sebeple de, kendi coğrafi koşulları gereği, söz konusu özel kamu idaresi kolunun organize edilmesi daima etkin bir yol olmuştur.

İşlevsel yetki devri Hollanda'da uzun yıllardır uygulanmaktadır. İlk ÖYK'lar 19. Yüzyılın ortalarında ortaya çıkmıştır (örn. Yönetim Biçimi Bölümü). Özelleştirme amacıyla şirketleştirmenin aksine, işlevsel yetki devri, kamusal faaliyetlerin piyasa güçlerine maruz bırakılması yoluyla esas olarak verimliliğin teşvik edilmesini amaçlamaz. Aynı şekilde, özel sektörün güçlendirilmesini ya da Devletin küçültülmesini de ana hedef olarak belirlemez. İşlevsel yetki devrinin geleneksel ve hala geçerli olan amacı devleti, ihtisaslaşmış alanlarda belirli işlevleri yerine getirmek üzere daha donanımlı hale getirmektir. 190 tane ÖYK; kontrol, inceleme, araştırma, finansman, tescil ya da adaletin yönetimi gibi alanlarda görev yapmaktadır. Bu kurumlar sanat, sosyal güvenlik, trafik kontrol, eğitim, toplu konut, emeklilik ödemeleri gibi alanlarda yer alabilir ve sigorta, ulaştırma ve radyo-televizyon yayıncılığı gibi pek çok alanda kontrol ve teftiş içerebilir (Van de Ven 1997:78). ÖYK'lara örnek olarak Endonezya Emeklilik İdaresi, Hollanda Yeminli Mali Müşavirler Enstitüsü (NIVRA), Toplu Konut Merkez Fonu ve Tatlı Su Balıkçılığı Odası verilebilir.

İlk başlarda çeşitli ajans türlerinin nasıl adlandırılacağı konusunda tam bir kargaşa vardı. Ancak 1989'da özelleştirme amaçlı şirketleştirme ile işlevsel yetki devri amaçlı şirketleştirme arasında resmi bir ayrıma gidildi. İlk tanım, mal ve hizmetlerin tedarikinin tamamen özel sektöre devredilmesi için kullanıldı. İşlevsel yetki devri anlamındaki şirketleştirme ise kamu hizmeti sunmaya devam edecek olan hükümet kollalarının ayrı tüzel kişilikler bünyesinde toplanması süreci ile kısıtlı tutuldu. Söz konusu oluşumların çoğu kamu hukuku kapsamındadır. Fakat birkaçı özel hukuk kapsamında oluşturulmuştur. Bahsi geçen bu son oluşumlar artık anormal olarak görülmekte ve mümkünse düzeltilceklerdir (yasal statüsü izin verirse, faydaları maliyeti geçerse vs.). Ayrıca, bazı durumlarda işlevsel yetki devrinin, kamu yetkisinin halihazırda mevcut özel hukuka tabi işletmelere devredilmesini kapsadığı haller de olmuştur, bunlar sonraki bölümlerde anlatılacaktır.

1988 yılında İçişleri Danışmanlık Komitesi işlevsel yetki devri hakkındaki çalışmasını yayınladı. Komite ÖYK'lara ilişkin bakanlık düzeyindeki hesap verme sorumluluğunun önemini vurguladı ve işlevsel yetki devrinin iyi bir şekilde gerekçelendirilerek ve bu nedenle de, dikkatli bir şekilde kullanılması gerektiğini savundu. Komite, İçişleri Bakanına, yeni ÖYK'ların değerlendirilmesinde kullanılacak bir referanslar çerçevesi hazırlaması çağrısında bulundu. 1989'da, üçüncü Lubbers Yönetiminde Liberal Parti'nin (VVD) yerini Sosyal Demokratlar (PvdA) aldığı anda, özelleştirmeye yönelik ideolojik yaklaşım değişti. Devam etmekte olan kamu sektörü reformunun ana hedefinin yönetimin verimliliği ve verimliliğin artırılması olduğu öne sürüldü.

1991 yılında Hollanda Bakanlar Kurulu tarafından “İşlevsel yönetim; neden ve nasıl?” başlıklı bir beyaz kitap yayımlandı. Bu dokümanda sadece kamu sektöründeki işlevsel yetki devrinin yeri hakkında yorumlar yer almıyordu, aynı zamanda, geçmişte yeni özerk yönetim kurumlarının oluşturulmasında geçerli olan nedenler ve koşullar da anlatılmaktaydı.

Söz konusu çalışmada, tarihsel olarak işlevsel yetki devrinin gerekçesi için dört farklı durum tasvir ediliyordu:

- Partizan politikanın kararları etkilememesinin önemli olduğu düşünülen durumlar. Örneklerden biri, seçimlere kimin katılabileceğine, kimin hangi parti adı altında seçimlerde adaylığını koyabileceğine ve en nihayetinde seçimlerde kazanan adayların belirlenmesine karar veren Seçim Konseyi'dir. Diğer bir örnek, ulusal radyo-televizyon yayıncılığı ve televizyon ağlarının paylaşımına karar veren Medya Komisyon Üyeleridir. Bu tür durumlarda, parti politikacılarının yerine, elbette bağımsız yetkili kişilerden oluşan bir komitenin kararları alması tercih edilir bir durumdur.
- Alınacak kararların bir takım mesleki yetkinlikleri gerektirdiği durumlar (örn. İlaç ruhsatları Komitesi ile Patent Ofisi).
- İyi bir şekilde belirlenmiş olan ilgi grupları içerisinde spesifik projelerin idaresine yönelik oluşumlar (örn. Çalışanlar ve işverenler tarafından ortak olarak yönetilen zorunlu sosyal sigortalar. Başlangıçta bu özel sektörde yapılmakta idi, fakat 1930'lardan itibaren bu uygulama kademeli olarak Yazılı Hukukta düzenlendi ve zorunlu hale getirildi. Ancak mevzuatta, daha önce mevcut bulunan kurumsal düzenlemelere de saygı gösterildi).
- Sonraları (yaklaşık 1980'den beri), ne zaman yeni bir yönetim aracına ihtiyaç duyulsa; işlevsel yetki devri için özerk kurumların oluşturulması genellikle, kurumların, daha önceki bakanlık dairesi statülerinden çıkarak, kendi kendilerine, etkinlik ve etkililiklerini geliştirme isteği doğrultusunda gerçekleşmiştir.

Bugün dördüncü gerekçenin uygunsuz olduğu düşünülmektedir: eğer yönetsel bir sorun varsa, 'çözüm' yetki devri değil, yönetsel yetkinliklerin, bakanın tam kontrolü altında kalacak şekilde bir hükümet ajansı içerisinde oluşturularak adem-i merkezîyetçi bir yapıya kavuşturulması olmalıdır. Bu model, özerk kurumların yaptığı gibi siyasi hesap verme sorumluluğunu etkilememektedir.

"İşlevsel yönetim" konulu beyaz kitapta yer alan oldukça açık ve net ilkelere rağmen, pek çok kişinin politikanın üstünlüğünün erimesi olarak algıladığı konu hakkında tartışmalar devam etmiştir. Hatta bakanlık düzeyinde hesap verme sorumluluğunun ve politikanın üstünlüğünün yeniden tesis edilmesi, 1994 yılındaki sağ ve sol "mor koalisyonu"nun ana hedeflerinden biri haline gelmiştir (Roberts 1997:103). Sayıştayın yeni ÖYK'ların "kontROLSÜZ bir şekilde büyümesi" hakkında aynı yıl yayınlanan özel raporu ile işler daha da hızlandı. Denetçilerin eleştirilerinin ardından İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı, yeni ÖYK'ların kurulmasına ilişkin yeni kılavuz ilkeler ile birlikte bir hükümet durum raporunu esas alarak, ÖYK'ların ulusal incelemesini başlattı. Mevzubahis durum raporu, aşağıda yer alan hususlarla ilgili bir dizi kural aracılığıyla, bir taraftan resmi siyasi (bakanlık düzeyindeki) hesap verme sorumluluğu ile diğer taraftan ÖYK'ların sorumlu tutulmasına ilişkin yetersiz düzenlemeler arasındaki dengesizliğe değiniyordu:

- yeni ÖYK'lar için kamu hukuku statüsünün tercih edilmesi,
- ÖYK'ların mali ve operasyonel hesap verme sorumluluğuna ilişkin usuller.

2.3. **1990'lar — Devletin Etkinlik ve Etkililiğinin Geliştirilmesi (II. Kısım): Devlet Ajanslarının Kurulması**

"Hesap Verebilir Özerklik" (1994) başlıklı raporda, "İşlevsel yönetim: neden ve nasıl?" ilkeleri daha geniş bir çerçeveye dönüştürüldü. Sint Komisyonu, Politika yapma ile politika uygulama arasındaki farkı ve performansın arttırılması yönündeki genel isteği başlangıç noktası olarak, bu bölümde ele alınan ajanslara için uygulanan sistematik yaklaşımı önerdi. Başlıca üç kategori belirlendi: özelleştirme amacıyla şirketleştirilen şirketler, özerk yönetim kurumları ve yeni bir ajans türü olarak, devlet ajansları (*agentschappen*). Sint Komisyonu herkesi kapsayan normatif bir çerçeve önermek istiyordu: istenen özerklik derecesine ve hesap verme sorumluluğuna göre adı geçen üç türden biri seçilmeliydi.

Devlet ajansı modelinin getirilmesi, yönetsel etkinlik gerekçesinin doğuşuna işaret etmektedir. Sint Komisyonu harici şirketleştirmenin (özel hukuka tabi şirketler ile ÖYK'lar), Devlet Muhasebe Kanunu'nun öngördüğü sıkı mali rejimden bir kaçış yolu olarak kullanılması eğilimine dikkatleri çekiyordu (Maeijer, 1997:4). Böylece, (amaç sadece mali yönetim şekillerini değiştirmek iken fazlasıyla kapsamlı bir özerklik yarattıkları için istenmedikleri kabul edilen) ÖYK'lara ya da şirketlere giden bu yolu kesmek amacıyla devlet ajansı türü getirilmiş oldu.

Devlet ajansı modelinin oluşturulmasının en önemli amacı, daha fazla yönetsel özgürlük ve sorumluluk, çıktı odaklı yönlendirme ve tahakkuk esaslı muhasebenin uygulanması yoluyla politika uygulamada etkinliğin artırılması idi. Müdürler ile temsilciler arasında iş dünyasındakilere benzer sözleşmelerin imzalanması ya da yıllık performans planları aracılığıyla devlet ajanslarına, görevlerini yerine getirme konusunda özerklik tanındı. Bu oluşumların tanımı en anlaşılır şekilde, bir tür “dahili şirketleştirme” olabilir: devlet ajansları tamamen bakanlıkların bir parçası olmaya devam eder ve bakanlık düzeyinde hesap verme sorumluluğunun yetki alanının sınırları içerisinde işlev gösterirler. Devlet Muhasebe Kanununda yapılan 6. değişiklikle de yürürlüğe konulduğu gibi, özerklikleri, daha fazla yönetsel özgürlük tanıyan özel bir mali yönetim rejiminden oluşur.

1994 yılında ilk dört devlet ajansı kuruldu: Göçmen Ofisi, Savunma Bilgisayar Birimi, Senter ve Bitki Sağlığı Kontrol Ofisi. Bugün ise 3.5 milyar f (1.6 milyar Avro) ya da merkezi yönetim harcamalarının yaklaşık yüzde 2'sini oluşturan 19 tane devlet ajansı mevcuttur. Ek 3'te Hollanda'daki mevcut devlet ajanslarının bir incelemesi sunulmuştur. 1998 yılında devlet ajansı modeli değerlendirildi. Genel bulgular olumluydu: devlet ajansı modeli çıktı odaklı yönetimi sağlamak için iyi bir araçtı ve somut etkinlik kazançları doğurmuştu. Devlet ajansı modelinin temel ilkeleri, daha fazla yönetsel özgürlük ve sorumluluk, çıktı odaklı yönlendirme ve tahakkuk esaslı muhasebe, diğer politika uygulama hizmetleri için de kullanılabilir.

3. Hollanda: Dikey Unsurlara sahip Yatay bir Profil

Sonuç olarak Hollanda'da, hükümet ajansları için genel olarak yatay bir sistem hakimdir; yani, hükümetin çoğu sektörü için aynı temel modeller kullanılmaktadır. Söz konusu “ajansların” üç kategorisi ya da prototipi vardır: (1) tam özelleştirme yolundaki özel hukuka tabi şirketler (şirketlerin hisselerine sahip olmak suretiyle devlet kontrol sahibidir), (2) özerk yönetim kurumları ile (3) devlet ajansları. Bu kategorilerin her birisi için bu Bölümde aşağıdakiler anlatılacaktır:

- yasal statüleri ve temel yönetim düzenlemeleri (karar vermeye ilişkin hususlar, görevlerin tanımı, ücret düzeyi vs.);
- bilançonun ana özellikleri (mülk ve bina mülkiyeti, borç ve varlık yönetimi);
- bütçe yönetimi;
- performans yönetimi, iç kontrol ve dış denetimle ilgili düzenlemeler.

3.1. Özel Hukuk Çerçevesinde Şirketleştirilen Şirketler (hükümetin hissedar olma yoluyla kontrol uyguladığı durumlar)

Şirketleştirmenin, sınırlı sorumlu şirket ("NV" ya da *naamloze vennootschap*) şeklinde olduğu durumlarda değişiklik, hem hükümetin yüzde 100 hissedar olduğu durumlarda, hem azınlık hisselerine sahip olduğu durumlarda, hem de hiç hisseye sahip olmadığı durumlarda geçerlidir (Van Rossum 1997:84). Aslında bu kategori kapsamında üç çeşit şirket vardır:

- hükümetin hisselerini satmak yoluyla (kademeli olarak) kontrolü azaltmaya karar verdiği ya da halihazırda azaltmaya başladığı şirketler: Kraliyet Postası, Kraliyet Darphanesi, DSM Kimyasalları (önceki Devlet Madencilik Şirketi) ile KLM;
- (şimdilik) hükümetin, şirket hisselerinin yüzde 100'üne sahip olmak yoluyla tam kontrolü elinde tutmaya devam ettiği şirketler: Hollanda Ulusal Bankası;
- Hükümet tarafından sübvansede edilen ya da (yarı) yasal statüye sahip kar amacı gütmeyen kurumlar ve vakıflar: hayır kurumları, müzeler ve diğer kültürel kurumlar ile kamu çalışanlarına yönelik emeklilik programları.

Hükümetin esas olarak düzenleyici rolünü üstlendiği özelleşmiş şirketler ise bu araştırmanın kapsamı dışındadır. Burada asıl üzerinde duracağımız, hükümetin hisse sahipliği (yüzde 100 hissedar olma) yoluyla kontrolü sağladığı özel hukuka tabi şirketleştirmelerdir. Bu bölümde, Hollanda Demiryolları NV, Hollanda Belediye Bankası NV, Schiphol Amsterdam Havaalanı NV ile Elektrik Üretim şirketleri Kooperatifi NV dahil olmak üzere, Hollanda'daki en önemli devlet teşebbüsleri yer almaktadır. Sıralanan şirketlerden de anlaşılacağı gibi, Hollanda hükümeti, ticari faaliyetlerini ayrı oluşumlar halinde kurmak amacıyla sınırlı sorumlu şirket modelini kullanma eğilimindedir.

Hollanda'daki özelleştirmelerde, tipik olarak, özelleştirilen şirketler “iki aşamalı bir kurulum sürecinden” geçer. İlk aşamada hükümet tek hissedardır ve özel hukuka tabi şirketin denetleyici kurumudur ve bir hissedar olarak gücünü şirketi kontrol etmek için kullanır (Snaijer 1995:54). Pek çok alt aşamanın da yer alabileceği ikinci aşamada ise hükümet hisselerini satar ve düzenleyici olma rolünü üstlenir. Bu, özelleştirme sürecinin en tepe noktası olarak görülür. İki aşamalı kurulum yaklaşımı kamudan özel sektöre kademeli olarak geçişe imkan verir (Roberts, 1997:105): geçiş sürecinde, hükümet (kısmi) sahiplik yoluyla kontrolü elinde tutmaya devam eder. Ancak Hollanda'daki devletin sahip olduğu özel hukuka tabi şirketlerin çoğu hala birinci aşamadadır (ve bu yüzden de, bu Bölümün kapsamı dahilindedir).

Sınırlı sorumlu şirkete ek olarak, ikinci bir tür olan vakıflar (*stichting*) uygulanmıştır. Bu uygulama özellikle söz konusu özelleştirilmiş şirketin, kar amacı gütmeyen bir kuruluş olarak işleme amacı söz konusu olduğunda geçerlidir (Van de Ven 1997:6). Devletin resmi bir sahipliği olmadığı için, vakıflar bu yazıda kapsam dahilinde değildir.

A. Yasal Çerçeve ve Başlıca Yönetişim Düzenlemeleri

Kuruluş

Tüm ajanslarda olduğu gibi, özelleştirmeye tabi tutulabilecek devlet hizmetleri önceden, Şirketleştirme Destek Ekibi (*Begeleidingsteam Verzelfstandigingen*) olarak adlandırılan bir birim tarafından incelenir. Maliye Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığında gelen memurlardan oluşan bu ekip, özelleştirmenin nedenlerini, değişimin hangi koşullar altında gerçekleşeceğini ve hükümetin durum raporunda yer alan gereklilikleri karşılayıp karşılamadığını araştırır. Söz konusu ekip, elde ettiği bulguları esas alarak, Bakanlar Kuruluna tavsiyede bulunur.

İlgili sektörden sorumlu bakanın inisiyatifi doğrultusunda Bakanlar Kurulu, bir devlet hizmetinin ya da Devlet Şirketinin özelleştirilmesi teklifini kabul eder. Ancak nihai olarak, kararı alması gereken taraf Meclistir. Devlet Muhasebe Kanununda yapılan altıncı değişiklikte (1995), “teklif usulü” olarak adlandırılan bir süreç getirilmiştir. Söz konusu usule göre, ilgili sektörden sorumlu Bakan, özel (şirket) hukuk kurallarına göre bir şirket kurma, ortak olarak kurma ya da halihazırda kurmuş olmaya ilişkin her bir teklif hakkında Meclise bildirimde bulunmak durumundadır. Bu bildirimden sonra, Meclisin beşte birinin talep etmesi halinde, Meclis 30 gün boyunca ilgili sektörden sorumlu olan Bakandan daha fazla bilgi isteyebilir. Eğer Meclis böyle bir talepte bulunmazsa yeni şirketin kurulması yolunda ilerlenebilir. Meclisin daha fazla bilgi talep etmesi halinde ise, söz konusu bilginin verildiği andan itibaren 14 günlük ikinci bir süreç başlar. Bu süreç içerisinde Meclisin Birinci ya da İkinci Kamarası, kanun yoluyla bir yetkilendirmeye gerek olduğunu çoğunluğun onayını alarak beyan edebilir (Devlet Muhasebe Kanunu, 29. Madde; ayrıca bkz. Van Rossum 1997:86).

Böylelikle Meclise, söz konusu şirketin faaliyetleri hakkında politik bir incelemeye ihtiyaç olup olmadığına karar vermesi için yeterli imkan tanınmış olur. Aynı zamanda, bahsedilen bu usul, aşırı derecede ağır ve zaman alıcı bir süreç olarak görülen, tüm özel hukuka tabi şirketleştirmelerin kanunla yetkilendirilmesi gerekliliğini ortadan kaldırmaktadır. Ancak yine de büyük bir teşebbüs söz konusu olduğunda, Bakanlar Kurulunun kanun yoluyla özel bir yetkilendirme seçeneğini tercih etmesinin daha uygun olacağı kabul edilir. Bu durum özellikle de Devlet için ya da ilgili memurlar için geniş çaplı sonuçları olan projelerde ya da söz konusu faaliyetin eski bir Devlet tekeli olması durumunda geçerlidir.

Karar Alma

Özel hukuka tabi bir şirket, tanımı gereği, artık Devletin ya da yerel yönetimin bir parçası değildir. Kar amacı güden faaliyetlerin söz konusu olduğu durumlarda, başlıca yasal form sınırlı sorumlu şirket *Naamloze Vennootschap* ya da NV'dir. Sınırlı sorumlu bir şirket Hollanda şirketler hukukuna tabidir (Medeni Kanunun 2. Cildi). Eğer hükümet, belirli bir görevin yerine getirilmesini şirketleştirmek amacıyla sınırlı sorumlu şirket (NV) modelini kullanmayı tercih ederse, Medeni Hukukun koşulları geçerli olacaktır. Söz konusu koşullar tüm özel hukuka tabi şirketlerin oluşturulmasını ve yapısını düzenlemektedir. Sonuç olarak hükümet, ilgili şirketin kararlarını, ancak Medeni Hukukta belirlenen mekanizmalar aracılığıyla etkileyebilir.

Sınırlı sorumlu şirket, noter huzurunda şirket ana sözleşmesini (the *statuten*) imzalayan bir şahıs ya da tüzel kişi tarafından kurulur. Söz konusu sözleşmede yer alması gereken asgari bilgiler şunlardır:

- şirketin resmi adı;
- kayıtlı adresi;

- şirketin amaçları;
- Hollanda parası (gulden) cinsinden, kayıtlı, ihraç edilmiş ve ödenmiş sermayenin hisselerinin sayısı ve nominal değeri (şirketin kurucusu olarak devlet tarafından alınan hisselerin sayısı ve nominal değeri dahil);
- hisse devrine ilişkin kurallar;
- yönetici müdür/müdürlerin yetkileri;
- denetim kurullarına ilişkin hükümler (uygunsa);
- mali yılsonu ile ilgili bilgi ve yıllık hesaplar, iç kontrol ve denetimle ilgili kurallar;
- hissedarların genel toplantılarına ve hissedarların oy haklarına ilişkin kurallar;
- kar ödenekleri ya da zararlarla ilgili hükümler;
- tasfiye usulleri;
- şirketin üstlenmesi gerekecek tüm kuruluş öncesi anlaşmalarla ilgili detaylı bilgi (örn. kurucu olarak devletin, fikri mülkiyet gibi, nakit dışındaki sermaye hakkı).

Şirketin amaçlarında değişiklik yapılması, şirket ana sözleşmesinde de değişiklik yapılmasını gerektirir. Herhangi bir özel hukuka tabi şirket tarafından sözleşmede yapılacak değişikliklerin bir taslağı, “sakıncasızlık belgesi” almak üzere Adalet Bakanlığına gönderilmelidir.

Hollanda Medeni Kanunu spesifik bir şirket yönetim modelinin benimsenmesine imkan vermektedir. Her halükarda yetki odakları, şirket ana sözleşmesinde belirtildiği gibi, aşağıdakileri içerecektir:

- hissedarlar genel kurulu (*Algemeen Bestuur*);
- yönetim kurulunda (*Raad van Bestuur*) bir araya gelen bir ya da daha fazla yönetici müdür;
- denetim kurulunda (*Raad van Commissarissen*) bir araya gelen bir ya da daha fazla denetçi müdür.

Görevler, hedefler, ürünler ve hizmetler ile müşteri grubu gibi konularla ilgili olarak şirket üzerindeki hükümet etkisi hususu “şirketin çıkarı” kavramı kapsamında değerlendirilmelidir. Hollanda Medeni Kanunu gereği yönetim ve denetim kurulu üyelerinin şirketin çıkarlarını her şeyin üstünde tutmaları gerekir. Bunun sonucunda da şirketin çıkarları ile kamunun çıkarları arasında çatışmalar ortaya çıkabilir (ilgili sektör bakanı tarafından bu şekilde savunulmuştur — Schreuder 1994:428). Ancak Devletin tek hissedar ya da çoğunluk hissedarı olduğu durumlarda, bu dengeyi eski haline getirmek için Medeni Kanun kapsamında yeterli bir yasal mekanizmanın olması öngörülmüştür. Şirket ana sözleşmesinin, mali konularla ilgili hissedar haklarını etkileyen maddelerinin kaleme alınmasında Maliye Bakanlığına genellikle danışılır.

Daha güçlü tedbirlerin alınmasına ihtiyaç olduğu düşünülüyorsa şirketin, karlarını en fazla maksimize edebileceği dereceyi sınırlandıran bir araç olan “kamu yararına yönelik şirket” (*te algemenen nutte*) kurmak da mümkündür. Diğer taraftan, Medeni Kanunda, şirketin sadece kamu yararı doğrultusunda hareket etmesini öngören bir hükme izin verilmemektedir.

Sözleşme maddelerinin, hissedarlar genel kuruluna pek çok yetkinlik tanıdığı durumlarda, yüzde 100 hisse sahibi olarak hükümetin, yönetim kurulu kararlarını almak ya da genel talimatname yayınlamak suretiyle şirketin işleyişi üzerinde büyük etkisi vardır. Ancak hissedarların, şirketin çıkarlarını göz ardı etmeme yönünde yasal bir yükümlülükleri söz konusudur. Sözleşme maddelerinin yönetim kuruluna daha fazla yetki tanıdığı durumlarda ise, şirket çok daha özerk bir şekilde idare edilir (Snaijer 1995:57). Yine de hükümete daha fazla kontrol imkanı tanınmasının gerekli olduğu düşünülüyorsa Meclisten, hükümetin yönetim kuruluna yönelik talimatlar yayınlamasına izin verecek yasama yetkisi talep edilebilir.

Yönetim kurulu ile denetim kurulunun üyeleri hissedarlar genel kurulu tarafından görevlendirilir. Eğer Devlet, hisselerin yüzde 100’üne ya da çoğunluğuna sahipse, her iki yetkili kurulu doğrudan görevlendirebilir. Ayrıca, yönetim kurulunun görevlerini nasıl yerine getireceğini de etkileyebilir (örneğin, tarifelerin belirlenmesi, iş ve yatırım planlarının vs. belirlenmesi ile ilgili konularda). Böylelikle, eğer şirket ana sözleşmesi uygun bir şekilde tasarlanırsa, hissedar olarak Devletin, yani ilgili sektör Bakanının kendisinin, kurulun oluşumunu, çalışma usullerini ve kararlarını etkilemesi mümkündür. Hollanda Medeni Kanununa göre hissedar olarak

Devletin, icra kurulu başkanı (CEO) dahil olmak üzere denetim kurulunun üyelerini doğrudan seçme yetkisi vardır (Schreuder 1994:429).

B. *Bilanço Genel Özellikleri*

Mülk ve Bina (arazi) Mülkiyeti

Özel hukuka göre tüzel bir kişilik olarak bir şirket kendi adına ve kendi kararı doğrultusunda arazi tapusu alabilir. Ayrıca, yine kendi kararı doğrultusunda (satış ya da uzun süreli kiralama yoluyla) arazi elden çıkarılabilir ve arazi tasfiyesi sonucunda ortaya çıkan geliri elinde tutabilir. Gerekli görülürse, Meclis tarafından yetkisi verilen bir kanunla ek bir takım koşullar düzenlenebilir. Genel kamu mallarına ilişkin kanun özel hukuka tabi şirketler için geçerli değildir. Ancak şirketten sorumlu olan sektör bakanları, varlıklarının ne şekilde yönetildiği dahil olmak üzere, söz konusu şirketin sağlıklı bir mali yönetime sahip olmasını temin edecek şekilde hissedarlık yetkilerini kullanma konusunda siyasi olarak sorumlu tutulabilirler.

Daha önce de belirtildiği gibi, şirket ana sözleşmesinde kayıtlı, ihraç edilmiş ve ödenmiş sermaye rakamsal olarak ve hisselerdeki nominal değer olarak belirlenmiştir. Kayıtlı sermayenin en az yüzde 20'si kuruluş aşamasında ihraç edilmiş olmalı ve en az yüzde 10'u da aynı zamanda ödenmiş olmalıdır. Bir "NV"nin asgari ödenmiş sermayesi 100.000 Hollanda guldeni olmalıdır. Şirketin kayıtlı sermayesinde yapılacak herhangi bir değişiklik, şirket ana sözleşmesinde de değişiklik yapılmasını gerektirir. Sermayeye yönelik, nakit dışındaki tüm katkılar (fikri mülkiyet, peşte maliye) bağımsız olarak değerlendirilmelidir.

Hollanda şirketlerinin yasal olarak yedek akçe buldurmasına gerek yoktur. Ancak gönüllü olarak yedek akçenin buldurulması alışılmış bir uygulamadır. Ayrıca, yedek akçe gereklilikleri ile varlık yönetimine ilişkin diğer koşullar şirket ana sözleşmesinde yer alabilir.

Borç

Özel hukuka göre, tüzel bir kişilik olarak şirket, piyasadaki bankalardan borç alabilir veya sabit faiz oranlı bono ya da tahvil (*obligaties*) ihraç edebilir. Prensip olarak borç para alma ve borçlanmanın miktarını, şeklini ve koşullarını onaylama yetkisi ajans yönetimine aittir. Ancak burada yine bir hissedar olarak hükümet yeteri kadar etkiye sahiptir.

Borç yükümlülüğü Hollanda Medeni Kanununda düzenlenmiştir. Eğer Devlet, hisselerin yüzde 100'ünü elinde tutuyorsa, Medeni Kanun gereği, borçlardan sorumludur. Ayrıca, şirketin politikaları ve uygulamaları üzerinde etki sahibi olunmasının, mali duruma ilişkin sorumluluğu beraberinde getirdiği belirtilmiştir. Resmi düzenlemelerle ilgili ampirik bir araştırma olmamasına rağmen, söz konusu hükümet garantisi, piyasada tercih edilebilir faiz oranlarının alınmasında rol oynamaktadır.

Özel hukuka tabi bir şirketin borcu, yıllık Bütçe tasarısında ya da Mali Hesapta yer almaz. Ancak, şirkete yönelik tüm tahsis edilmiş veya götürü katkılar veya sunulan hizmetlere ilişkin ödemeler, yıllık Bütçe tasarısında ve Mali Hesapta yer alacaktır. Ayrıca, şirket borçlarının devlet garantisi kapsamında, Bütçede bir yedek akçe bulunur; bu miktar toplam pasiflerin yüzde 0.1'i olarak hesaplanır.

Spesifik Varlıklar ve taahhütler

Fikri mülkiyet gibi diğer önemli varlıkların elden çıkarılmasında uygulanacak rejim, eğer gerekli görülüyorsa, kurucu mevzuatta belirtilir.

C. *Bütçe*

Özel hukuka tabi şirketin bütçesi, yönetim kurulu tarafından belirlenir, ancak hissedarlar genel kurulu tarafından onaylanmalıdır. Söz konusu bütçenin herhangi bir kısmının doğrudan hükümetin onayına sunulmasına gerek yoktur. Buna rağmen, hissedar rolü gereği ve yönetim veya denetim kurulundaki görevlendirmeleri aracılığıyla Devlet, şirketin operasyonel ve yatırım bütçesinin tüm bileşenlerini kontrol edebilir. Şirketin hem merkezi yönetimden hem de yerel yönetimlerden katkı payı alması durumuyla ilgili olarak özel herhangi bir düzenleme yoktur; gerekli görülürse, bu hususlar kurucu kanunda ele alınabilir.

Mevzubahis şirketler, devlet Hazine sisteminde nakit ve ödeme yönetimi kapsamında yer almazlar. Kamu ihale (iktisap, satın alma) kanunları geçerli değildir. Ödenek gibi bir devlet ödeme programını uygulamak amacıyla bu tür şirketleri kullanan bakanlıklar, söz konusu yardım ödeme programının bütçesini ajansın operasyonel bütçesinden ayrı olarak, bakanlık Bütçe tasarısında bir harcama kalemi şeklinde kaydedeceklerdir.

Şirketin Medeni Kanun kapsamındaki yasal statüsünden dolayı, ajansın kendi gelirleriyle finanse edilmesi halinde herhangi özel bir rejim uygulanmaz. Hizmet ücretleri veya belirli amaca yönelik tahsis edilen vergiler gibi önemli gelir unsurları, sunulan ürün veya hizmetlerin fiyatları, hizmetin ve kalitenin düzeyi ile müşteri gruplarının tanımı hakkında karar verme yetkisi, kurucu kanunda aksi belirtilmedikçe, yönetim kurulu ile hissedarlar genel kurulunun alanına girer. Mali katkı konusunda Devlet, şirketin kendi gelirlerini dikkate alacaktır.

Şirket tarafından yerine getirilen kamu görevinin yapısına bağlı olarak, bütçesi kısmen bir hibe (götürü usulü) tarafından ya da bir sözleşme kapsamında sunulan hizmetler karşılığında yapılan bir ödeme ile finanse edilebilir. Devlet ise, iliştilirilecek özel koşullar doğrultusunda katkı payı ödeyebilir: Örneğin, Hollanda Demir Yolları, kar etmemesine rağmen bazı hatları açık tutmak zorundadır. Kurucu kanunda ya da şirket ana sözleşmesinde olası yılsonu mali bakiyelerin kullanımına ilişkin hükümler yer alabilir. Ancak, bir hissedar olarak hükümet, her türlü durumda, yılsonu bakiyesi oluştuğunda, kar payı ödenmesi veya borç ödenmesine karar vermeye yetkilidir.

D. Performans Yönetimi, İç Kontrol ve Dış Denetim

Performans

Özel hukuka tabi bir şirketin performans hedefleri üç şekilde belirlenebilir: (1) kurucu kanun, (2) şirket ana sözleşmesi ve/veya (3) bir sektör bakanıyla yapılan sözleşmelerde taahhüt edilen yükümlülükler veya bütçe katkılarının bir karşılığı olarak kabul edilen koşullar kapsamında. Sonuç olarak, performans hedefinin tanımı, hedefin mali bir katkıya bağlandığı durumlarda, bütçe sürecinin bir parçası olabilir. Sözleşme benzeri bir anlaşmanın olduğu durumlarda ise performans raporlarının, ilgili sektör bakanı için yayınlanması gerekebilir. Söz konusu Bakan da, bu raporları Maliye Bakanını ve/veya Meclisi bilgilendirmek amacıyla kullanabilir. Ayrıca Hollanda Medeni Kanunu gereği, şirketlerin bir yıllık rapor yayınlamaları da gerekmektedir. Performansa ilişkin yasal yollar ve/veya yaptırımlar ya kurucu kanunda, ya da şirket ana sözleşmesinde ve sözleşmeler ve iştirakler kapsamında, anlaşmaların kendi içinde düzenlenebilir.

İç kontrol

Özel hukuka tabi bir tüzel kişilik olarak şirket, Medeni Hukuk kapsamında Hollanda Şirketler Kanununa tabidir. Bunun sonucunda da, bir iç kontrol çerçevesi zorunluluğu geçerlidir. İç kontrole ilişkin devlet standartları doğrudan uygulanmaz. Ancak Hollanda Sayıştay (aşağıdaki bölüme bakınız) şirketi denetleyebileceği için, dolaylı bir etki söz konusudur.

Dış Denetim

Hollanda'da Yüksek Denetim Kurumu tarafından yapılacak kontrolün alanı; bütçe finansmanının yapısı ve amacı; Hollanda Sayıştay tarafından belirlenir. Finansmanın daha yapısal bir doğaya sahip olduğu ve özel hukuka tabi bir şirketin kamu görevini finanse etmeyi amaçladığı durumlarda Sayıştay, şirketin tüm mali yönetiminin düzenliliği ve verimliliğini inceleyebilmelidir. Bu durum özellikle hükümetin, operasyonel bütçenin önemli bir kısmını sağladığı ya da bütçe açıklarını kapatacağını garanti ettiği durumlarda geçerli olacaktır.

Devlet Muhasebe Kanununun 59. Maddesinde, yukarıda bahsedilen olasılığın sadece ve sadece Devletin, şirket hisselerinin yüzde 100'üne ya da baskın bir çoğunluğuna sahip olduğu durumlarda geçerli olduğu belirtilmiştir. Eğer devlet, hisselerin azınlığına ya da küçük bir çoğunluğuna sahipse, Sayıştayın denetim yetkinliği sadece Bütçeden gelen fonlarla sınırlıdır. Her halükarda Sayıştayın, araştırmasına bir başlangıç noktası oluşturması açısından, iç kontrol ve yapılan diğer dış denetimlerin sonuçlarını mümkün olduğu ölçüde kullanması beklenir. İlgili sektörden sorumlu bakanının talebi doğrultusunda şirket, Sayıştay'a, denetim incelemesi için gerekli görülen tüm materyalleri sunmalıdır. Sayıştayın, yerinde inceleme yapma yetkisi vardır.

Sayıştayın bütün raporları Meclise gönderilir. Bundan önce sektör bakanının, raporu okuma ve Sayıştayın bulgularına cevap verme hakkı vardır.

3.2 Özerk Yönetim Kurumları

Özerk Yönetim Kurumları (ÖYK'lar) uzun zamandır var olan kurumlardır. 2. paragrafta belirtildiği gibi Hollanda'da, kamu yetkisinin, belirli bir takım işlevleri yerine getirme konusunda uzmanlaşmış olan ÖYK'lara devredilmesi geleneği mevcuttur. ÖYK'lerin kurulmasının temel amacı, hükümetin bazı özel

alanlarda belirli işlevleri yerine getirmek üzere daha iyi bir donanımına sahip olmasını sağlamaktır. ÖYK'ların bu amaca katkıda bulunma şekillerini iyileştirmek amacıyla Kok hükümeti, 1996 Hükümet durum raporunda yeni kılavuz ilkeler getirmiştir. Bu kılavuz ilkeler, ÖYK'lara yönelik Hollanda'daki mevcut politikayı yansıtma konusunda esas alınabilir ve aşağıdaki paragraflar bu ilkelere dayanmaktadır.

A. Yasal Çerçeve ve Temel Yönetişim Düzenlemeleri

Kuruluş

Bir ÖYK, kamu hukukuna göre, özel bir kanunla kurulmuş tüzel bir kişiliktir (Van de Ven 1997). “Teklif usulü” ÖYK'lar için, 60. paragrafta bahsedilen nedenlerden dolayı geçerli değildir. Yeni bir ÖYK'nin oluşturulmasını düşünen ilgili sektörden sorumlu bakanların, erken bir aşamada, İçişleri ve Maliye Bakanları ile görüşmesi gerekir. Ayrıca, Sayıştay'a da danışılmalıdır. Ajansların kurulmasına yönelik her teklifte olduğu gibi, “Şirketleştirme Destek Ekibi” adı verilen ekip, yeni ÖYK tekliflerini inceler. Özelleştirmede olduğu gibi, adı geçen ekip, ÖYK'nin kuruluş nedenlerini, hangi koşullar altında kurulacağını ve yasal gereklilikleri araştırır. Ekip, elde ettiği bulgular doğrultusunda, Bakanlar Kuruluna tavsiyede bulunur.

“İşlevsel yönetim” ve “Hesap Verebilir Özerklik” konusundaki raporlar doğrultusunda, 1994 Kok hükümeti tarafından, bir ÖYK'nin sadece aşağıdaki ihtiyaçlar söz konusuysa kurulabileceği resmi olarak beyan edilmiştir:

- toplumsal katılım ve/veya
- bağımsız kararlar
- çok sayıda kurum üzerinde kurallar ya da yönetmeliklerin standart şekilde uygulanması.

Yeni bir ÖYK'nin kurulmasına yönelik ihtiyaç ortaya konduktan sonra, ÖYK'nin kurulmasında aşağıdaki genel ilkelere uyulmalıdır:

- ÖYK'nin kurulması genel yönetimin temel yapısını ve kurumlarını tamamlayıcı nitelikte olmalıdır (ÖYK “katma değer” sağlamalıdır);
- Yeni bir ÖYK'nin kurulmasına ilişkin dosyada, işlevsel yetki devrinin avantajları ve dezavantajlarının karşılaştırılması belgelendirilmelidir;
- İşlevsel yetki devri / bir ÖYK'nin kurulması, genel yönetimin kurumlarında düzeltilemeyecek tıkanmalara yol açmamalıdır;
- İşlevsel yetki devri / bir ÖYK'nin kurulması, ancak ve ancak, söz konusu görevin politik öneminin, bakanlığın daha düşük düzeyde bir hesap verme sorumluluğuna sahip olmasının kabul edilebilir olacak kadar kritik olduğu durumlarda uygundur;
- Yeni bir ÖYK demokratik, hukuki ve verimli yönetim gerekliliklerini yerine getirmelidir.

1996 yılında yayınlanan kılavuz ilkelere göre, yeni ÖYK'lar, normalde, kamu hukuku gereği yasal bir statüye sahip olmalıdır. İstisnai olarak, özel hukuk statüsüne sahip mevcut kuruluşlara, bir kamu görevini en üst seviyede yerine getirebilecekleri düşünülüyorsa, kamu yetkisi verilebilir. Teftiş kurulları ile sertifikasyon ya da değerlendirme kuruluşları, belli bir takım koşullarda, kamu yetkisinin devredilmesini meşru kılacak, teknik uzmanlık gerektiren hizmetlere iyi bir örnektir. Ancak Devlet, normal şartlar altında, kamu yetkisinin devredilmesi amacıyla özel hukuka tabi yeni oluşumlar yaratmamalıdır.

Kamu hukuku statüsü tercihi sağlam bir temele dayanmaktadır. Hükümetin en ayırt edici özelliği, “kamu yetkisini” kullanma yetisidir, yani; diğer toplumsal kurumların yasal statüsünü değiştirmeye yönelik tek taraflı yetki. Söz konusu yetki, kamu hukukunun esası olan, demokrasinin ve anayasal devletin ilkeleri doğrultusunda düzenlenmiştir. Sonuç olarak, kamu hukuku kapsamında oluşturulan kuruluşlar, otomatik olarak, altta yatan kamu yetkisi ilkelerini ve demokrasi ve anayasal devlet kavramlarını barındırır (Peters 1997:6). Bu da, özel hukuka (şirketler hukukuna) tabi kuruluşlar ile kamu hukukuna tabi kuruluşlar arasındaki temel farkı oluşturur; kamu hukuku, kamu yetkisinin kullanılmadığı faaliyetlerin kurumsal tasarımında geçerli değildir.

ÖYK'lar sadece kamu (idare) hukuku çerçevesinde anayasal bir temelde kamu görevlerini yerine getirirler. Yeni bir ÖYK'nin kurulması için spesifik bir anayasal kanun hükmünün ya da kurucu kanunun olması gereklidir ve bu kanun içerisinde şunlar belirtilmelidir:

- ÖYK'nin görevinin neden hükümetin sorumluluğu olarak görüldüğü;
- Söz konusu görevin neden illere ya da belediyeler bazında yerelleştirilmediği (bölgesel adem-i merkeziyetçiliğin bir parçası olarak);
- Görevin neden bakanlığın tam hesap verme sorumluluğu kapsamında yerine getirilemediği;
- Kamu yetkisinin bir ÖYK'ye verilmesi kararının altında yatan maliyet fayda analizi;
- ÖYK ile hükümetin diğer bölümleri (iller ve belediyeler) arasındaki koordinasyon mekanizmaları.

Bir ÖYK'nin oluşturulması, bakanlığın ve bu vesileyle, meclis kontrolünün (aşağıdaki bölüme bakınız), hesap verme sorumluluğunun azaltılması anlamına geldiği için, böylesi bir duruma ancak ve ancak anayasal bir kanun hükmü *aracılığıyla* izin verilebilir. Bu sayede meclisin, yeni ÖYK'nin amacını ve tasarımını değerlendirme fırsatı olur. Bir dizi benzer ÖYK'nin kurulması öngörüldüğünde (örneğin, tek bir görevi yerine getirmek üzere ülke çapında bir bölgesel birimler ağı), hükümet münferit birimleri tek bir anayasal kanun hükmünde tanımlanan bir çerçeve içerisinde oluşturabilir.

Kural gereği, ÖYK'lar, kendilerine kanunla atfedilmeyen görevleri yerine getiremezler. İlgili görevin bir tek oluşturmaya gerektirdiği durumlarda, düzenleme yöntemleri kuruluş kanununda belirtilir (tek elde fiyatların belirlenmesi ile ilgili aşağıdaki kısma bakınız). İlke olarak, bir Öyküye kanun yapma yetkisi, sadece kurumsal ya da teknik mevzuat alanlarında tanınabilir.

Karar verme

Bir ÖYK'nin kurumsal tasarımı, karar verme, çalışma yöntemleri ile politik yönetimi ve kontrolü, kurumun görev ve sorumluluklarına uyacak şekilde tasarlanır. Bu nedenle, her bir ÖYK'nin oluşumu için ortak bir şablon belirlemek mümkün değildir. Her bir münferit durum için, özerk kurum ile bakan arasındaki yetki ve sorumlulukların paylaşımı ile iç karar verme yetkinlikleri ve dış hesap verme sorumluluğunun kurucu kanun ile düzenlenmesi gerekir.

Uyum ve şeffaflığı geliştirmek üzere ÖYK'lar arasındaki çeşitlilik, yeni kılavuz ilkeler uyarınca üç ana türe indirgenmiştir:

- Uzmanlık türü: uzmanlardan oluşur; bakanla arasında, ÖYK'nin genel politikalarını ya da spesifik kararlarını veya tavsiyelerini etkileyemeyeceği şekilde, yeterli mesafe bulunur;
- Bağımsız kurum türü: deneyimli idarecilerden oluşur, bakan ÖYK'nin genel politikalarını genel kılavuz ilkelerin empoze edilmesi yoluyla etkileyebilir, fakat münferit kararlara müdahale etmesine izin verilmez;
- İştirak türü: çeşitli ilgi gruplarının temsilcileri ile bağımsız uzmanlardan oluşur, spesifik duruma bağlı olarak bakanlığın etkisini mümkün kılacak çeşitli araçlar sağlanabilir (genel kılavuz ilkelerin empoze edilmesi, belirli kararların onaylanması ya da iptal edilmesi).

Fonksiyonlarına bağlı olarak ÖYK'lerin boyutları önemli ölçüde değişiklik gösterebilir. Daha büyük boyutlardaki ÖYK'lerin kurucu kanununda yönetim kurulunun yapısı ile üyelerinin (icra kurulu başkanı [CEO] dahil olmak üzere) atanması, yeniden atanması, uzaklaştırılmaları ve görevden ayrılmalarına ilişkin usuller tanımlanır. Söz konusu tanım içerisinde, kurulun büyüklüğünün yanı sıra üyelerinin sahip olması gereken kalifikasyonlar da yer alır. Hiyerarşik olarak ÖYK'nin görevi ile yakından ilişkili olan bir bakanın kontrolü altında olan devlet memurları, söz konusu ÖYK yönetim kurulunda yer alamazlar. Bunun amacı, ilgili sektör bakanının kurul üzerinde, doğrudan erişim yoluyla, karar vermeyi etkilemesini önlemektir. Her ÖYK'nin, toplantı kuralları, karar alma usulleri ile kurulun bileşenlerinin işleyişinin ortaya konduğu kurul yönetmelikleri olmalıdır. Kurul yönetmeliği, ilgili sektör bakanı tarafından onaylanmalıdır.

ÖYK ile ÖYK'nin çalıştığı bakanlık arasındaki ilişkiler kurucu kanunla düzenlenir. Söz konusu kanunda sorumlu bakana ya da Kraliyete (*Kroon*) atfedilen yetkinlikler aracılığıyla belli bir derecede bakanlığın hesap verme sorumluluğu temin edilir. Ancak, özerk bir yönetim kurumunun belirleyici özelliğinin, ilgili sektör bakanına hiyerarşik bir bağlılığının olmaması olduğunu da unutmamak gerekir (İçişleri Bakanı 1996:2). Devlet Ajanslarının oluşturulmasının aksine, işlevsel yetki devrinde, bakanlığın hesap verme sorumluluğunun

derecesinin azaltıldığı bir gerçektir. İlgili sektör bakanının etkisi, anayasal kanun hükmünde yer alan yönetim düzenlemeleri ile sınırlıdır (Van Rossum 1997:86). Bu nedenle sektör bakanı, temelde, ilk başta yönetim düzenlemelerinin modelini oluşturma ve daha sonra ÖYK'yi kontrol etme imkanlarını kullanma şeklinden/şekillerinden sorumludur.

Kurucu kanunda ilgili sektör bakanının ya da Kraliyetin ÖYK tarafından teklif edilen tarife ve vergilere izin vermesi gerektiği belirtilir. Bu durum tipik olarak *fiili* ya da yargısal bir tekelin olduğu durumlarda geçerlidir: Eğer ÖYK, ürünlerini ve hizmetlerini rekabetçi bir piyasada arz ediyorsa, sektör bakanının ya da Kraliyetin maksimum fiyatları belirlemesi yeterli olarak görülür.

ÖYK'nin görevleri, amaçları, ürün ve hizmetleri ile müşteri grubunu ilgili sektörden sorumlu bakan belirler. Bu konuların mecliste tartışılması ve izin verilmesi siyasi kontrolü temin eder. Ayrıca özel hukuka tabi ÖYK'lerde, kurucu kanun, ilgili sektör bakanının yıllık ve çok yıllık bütçeleri onaylama yetkisini düzenler. ÖYK'nin yerine getireceği görevin yapısına bağlı olarak, anayasal kanun hükmü, ilgili sektör bakanına aşağıdakilere yönelik ek bir takım yetkiler tanıyabilir:

- belirli bazı konularla ilgili olarak genel bağlayıcı düzenlemeler yapmak;
- ÖYK'lerin görevinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak genel bağlayıcı düzenlemeler ya da politika kuralları oluşturmak;
- kanunda belirtilen belirli kararlara izin vermek, bunları askıya almak veya geçersiz kılmak;
- yönetim kurulunun faaliyetlerini, uygulamaya konulmasından önce, onaylamak.

Bir ÖYK hangi görevleri yerine getirmesi gerektiğine ya da hangi işleri kamu görevi olarak üstleneceğine kendi kendine karar veremez. ÖYK'nin yetki alanının değiştirilmesi gerekiyorsa, söz konusu usul, mümkün olduğu kadar kuruluş usulüne yakın olmalıdır.

B. *Bilanço Temel Özellikleri*

Mal ve Bina (arazi) Mülkiyeti

Bir ÖYK'ye tüzel kişilik verilmesinin temel dayanağı, sermaye varlıklarını biriktirme isteğidir. Ancak yönetim, sermaye varlıklarını sadece ÖYK'nin kamu görevini gerçekleştirmek için gerekli olduğu ölçüde kullanabilir ya da değiştirebilir.

Tüm devlet teşekküllerinin özel hukuk kapsamındaki faaliyetleri (arazi tapusunun tescili, mülk satışı, tüzel kişiliklerin kurulması, kiralama sözleşmeleri yapmak gibi) Özel Hukuk İşlemlerine ilişkin Devlet Kararı'nda düzenlenmiştir. Benzer yetkilerin, ÖYK'nin kurucu kanununa dahil edileceği durumlarda, tıpkı adı geçen Devlet Kararında olduğu gibi bir tanımlama yapılmalıdır. Böylelikle ÖYK kendi adına arazi tapusunu tescil ettiremeyecek; ilgili sektörden sorumlu bakan bunu yapacaktır. Aynı durum arazinin elden çıkarılmasında da geçerlidir. Genel bir kural olarak, kamu mallarına ilişkin kanun (*Regeling goederenbeheer*), tüm kamu hukukuna tabi kuruluşlarda olduğu gibi, ÖYK'lar için de geçerli olmalıdır. Ancak söz konusu durum, özel hukuka tabi ÖYK'lar için geçerli değildir ve istisnai koşullarda olanlar için de istisnalar yapılabilir.

Bunun da ötesinde pratikte, münferit olarak ÖYK'lerle ilgili alınan kararlar, başka açılardan genel kılavuz ilkelerden ayrı düşebilir. Pek çok durumda, kurucu kanun, bir ÖYK'nin kendi adına arazi tapusu tescilini yaptırmasına ve Devlet Muhasebe Kanunundaki hükümlere bağlı kalmadan arazi elden çıkarmasına izin verir. Bu tür ayrılıklar, ajansın özel ihtiyaçlarıyla gerekçelendirilmelidir, fakat bazen bunlar normal politik müzakerelere tabi tutulurlar.

Borç

Kurucu kanunda aksinin belirtildiği durumlar dışında, bir ÖYK bankalardan ve/veya piyasadaki borç para alabilir. Aksi belirtilmedikçe, borç alma, borçlanmanın miktarı, şekli ve koşullarını onaylama vs. yetkisi ajans yönetimine aittir. Kurucu kanunda ÖYK'lerin borçlarının Bütçenin garantisi altında olduğu belirtilmiş olabilir. Aksi taktirde söz konusu borçlar Hollanda Kamu İdari Kanununun (*Algemene Wet Bestuursrecht*) genel hükümleri kapsamında garanti altına alınacaktır. Bir ajansın iflas etmesi halinde, Sivil İflas Hukuku geçerli olacaktır. ÖYK'nin borçları yıllık Bütçe tasarısında ya da Kesin Hesapta yer almaz. Kamu hukukuna tabi bir kuruluş olarak, üstü kapalı yükümlülük, piyasada ayrıcalıklı faiz oranlarının elde edilmesi için yeterli inandırıcılığa sahip olarak görülür.

Spesifik Varlıklar ve Taahhütler

Fikri mülkiyet gibi diğer önemli varlıkların elden çıkarılmasına ilişkin rejim, eğer gerekiyorsa, kurucu kanunda tanımlanır.

C. Bütçe

ÖYK'nin bütçesinin temel fonksiyonu, ajansın gelir ve giderlerini planlamak ve bütçe dönemi sonrasında mali kontrol için bir araç işlevi görmektir. Mali kontrol, ÖYK'nin kurucu kanununda, Hollanda Kamu İdari Kanununun hükümlerinin ışığı altında düzenlenmiştir.

Bir ÖYK'nin bütçelendirmesi çeşitli şekillerde olur. Kamu hukukuna tabi bir ÖYK'nin bütçesi normalde, kısmen ya da tamamen, ilgili sektör bakanının katkı payından oluşur ve Bakanlık bütçesine bir harcama kalemi olarak kaydedilir. Bu tür durumlarda ÖYK'nin tüm operasyonel bütçesinin ilgili sektör bakanı ile maliye bakanı tarafından incelenmesi ve onaylanması ve Meclis tarafından da yetki verilmesi gereklidir. Söz konusu bütçe kısmen hibe (götürü usulü) olarak, “sunulan hizmetlere ilişkin ödeme” olarak ya da ikisinin bir kombinasyonu şeklinde finanse edilebilir. ÖYK'nin görevine bağlı olarak, ÖYK'nin ürün veya hizmetlerinden faydalananlardan ücret ya da masraf olarak ek gelir toplanabilir. Devletin bir parçası olduğu için, hükümet çapında kullanılan muhasebe sınıflandırmaları ve kamu ihale kanunları geçerli olacaktır. Aksine yönelik özel gerekçeler olmadıkça, ÖYK nakit ve ödeme yönetimi için devlet Hazine sistemi içerisinde yer almalıdır. Genel kural gereği, bir devlet ödemesi programı (ödenekler, sosyal yardım ödemeleri) sunan ajanslar için, yardım ödemeleri programı, ajansın bütçesinden ayrı olarak bütçelendirilir.

Özel hukuka tabi bir ÖYK içinse, Hollanda Anayasasına göre, bütçelendirme yolu kurucu kanununda düzenlenmelidir. Özel hukuk statüsüne sahip çoğu ÖYK, (özel uzmanlık alanlarından dolayı birkaç tane kamu görevini yerine getiren uzmanlaşmış hizmetler) sundukları kamu görevini harç ya da tarife yoluyla finanse etmektedir. Özel hukuka tabi bir ÖYK, gelirlerini tamamlamak için devlet bütçesinden katkı payı almaya ihtiyaç duyuyorsa, söz konusu katkı payı Kamu İdari Kanununun koşulları altında ödenek olarak sağlanır. ÖYK'nin, bir kamu görevinin yerine getirilmesi sonucunda kendi gelirlerinden kısmen finanse edildiği durumlarda, bakan ya da Kraliyet ilgili tarife ve harçları onaylamalıdır. Bütçeden bir ödenek sağlanması durumunda ise, ilgili sektör bakanı, bakanlığın finansmanının ekinde sunulan koşulların bir parçası olarak, hizmet düzeyi ve kalitesi ile müşteri gruplarının tanımını şarta bağlayabilir.

Eğer ÖYK'nin bütçesi tamamen tarife veya harçlardan oluşuyorsa, kurucu kanunda sektör Bakanına, ilgili tarife ve harçları onaylama yetkisi verilir. Bir ajansın hem merkezi *hem de* yerel yönetimlerden bütçe alması durumunda ise, koordinasyon mekanizmaları kurucu kanunda düzenlenir. Özel hukuka tabi ÖYK'lar devlet Hazine sistemine dahil edilmezler ve kamu ihale kanunları geçerli değildir. Bütçe hazırlanırken ajansın gelirlerini (daha büyük bir bütçe tahsisatı elde etmek amacıyla) olduğundan küçük öngörmesini engellemek üzere bir yöntem olarak kurucu kanunda “çapraz ödenekleri” engellemeye yönelik hükümler yer alır. Kurucu kanunda ayrıca Devlet kendisini, bir ajansın açıklarını kapatmaktan sorumlu kılabilir ya da yıl sonundaki mali fazlaların nasıl işlem göreceğini belirleyebilir.

D. Performans Yönetimi, İç Kontrol ve Dış Denetim

Mali kontrol ÖYK'nin anayasal kanun hükmünde, Hollanda Kamu İdari Kanununun ilke ve hükümleri uyarınca düzenlenir.

Performans

ÖYK'nin, ilgili sektör Bakanının bütçesinin bir parçası olduğu durumlarda, harcama kalemi ya da diğer mali bilgiler performans göstergelerini de içermelidir. Bunun nasıl yapılacağına ilişkin koşullar ilgili sektörden sorumlu Bakan ile Maliye Bakanı arasında müzakere edilir.

Yıllık bir ÖYK bütçesinde ve yıllık raporunda performans ile ilgili bilgilerin ne derecede yer alacağı da (örneğin kapsamı, detay ve kesinlik düzeyi) kurucu kanunda düzenlenir. Kanunda ayrıca ÖYK'nin görev ve sorumluluklarını ciddi şekilde ihmal etmesine ilişkin düzenlemeler de yer alır. ÖYK'lar Ombudsmannın yargı yetkisi alanına girmektedir.

İç Kontrol

Kurucu kanun gereği ÖYK, mali yönetimine ilişkin bir rapor hazırlamalı ve bu rapor yeminli bir mali müşavir tarafından onaylanmalıdır. Mali yönetim raporunda gelir ve giderlere genel bakış, mali hesap, bilanço ile her

iki doküman hakkında bir açıklama yer almalıdır. Söz konusu rapor hem eksik olmaması hem de düzenliliği açısından değerlendirilecektir.

Bunlara ek olarak, bir ÖYK'nin ilgili sektör Bakanı, ÖYK'nin bütçesinin yapısı, mali yönetim raporu ve daha spesifik olarak, yeminli mali müşavirin incelemesine ilişkin özel ilgi alanlarına yönelik bağlayıcı kurallar belirleyebilir. Medeni Kanun standartları iç kontrol için geçerli olacaktır.

Dış Denetim

Daha önce de belirtildiği gibi, Hollanda Sayıştay'ının kontrol alanı finansmanın yapısına ve amacına bağlıdır. Bütçe finansmanının daha yapısal olduğu ve özel hukuka tabi bir şirketin kamu görevini finanse etme amacını taşıdığı durumlarda Hollanda Sayıştay'ı, söz konusu şirketin mali yönetiminin düzenliliğini ve verimliliğini inceleyebilmelidir. Aynı kural ÖYK'lar için de geçerlidir. Hollanda Devlet Hesapları Kanununun 59. Bölümü, Sayıştayın "bir Meclis Kararı ile ya da uyarınca düzenlenen bir fonksiyonu yerine getiren ve bu amaçla bir Meclis Kararı ile ya da uyarınca oluşturulan harçlardan elde edilen gelirlerle kısmen veya tamamen finanse edilen tüzel kişiler"e yönelik olarak denetleme yetkisi olduğunu belirtir.

Genelde Sayıştayın, araştırmasına bir başlangıç noktası oluşturması açısından, iç denetim ile yapılan diğer dış denetimlerin sonuçlarını mümkün olduğu ölçüde kullanması beklenir. Sayıştayın yerinde inceleme yapma yetkisi vardır. Tüm denetim raporlarında olduğu gibi, ÖYK'lerin mali yönetiminin verimliliği ve düzenliliği ilişkin raporlar da Meclise iletilir. Meclise sunulmasından önce sektör bakanının, Sayıştayın bulgularını okuma ve bunlara cevap verme hakkı bulunur.

3.3 Devlet Ajansları

Yargısal yapısı itibariyle devlet ajansları, amacın sadece yönetsel verimlilik olduğu durumlarda varlıklarını, ister özel hukuk ister kamu hukuku kapsamında olsun, şirketleştirmeye giden yolları kesme isteğine borçludur. Sadece mali yönetimi iyileştirmeye yönelik bir model olarak hem özelleştirme hem de işlevsel yetki devrinin çok fazla kapsamlı olduğu düşünülmektedir. Politik açıdan hassas olan bazı kamu görevleri için, "dış şirketleştirme" türlerinin her ikisi de, doğrudan bakanlık etkisinin kaybedilmesi anlamına geleceği için, reddedilmiştir.

Pek çok yeni ÖYK'nin kurulduğu bir dönemin ardından devlet ajansları; daha çok yönetsel özgürlük ve sorumluluk, çıktı odaklı yönlendirme ve tahakkuk esaslı muhasebenin getirilmesi yoluyla politika uygulamasının verimliliğini arttıracak bir formül olarak getirilmiştir. Devlet ajansları, en iyi, bir çeşit "iç şirketleştirme" olarak tanımlanabilir; bakanlıkların bir parçası olmaya devam ederler ve tamamen bakanlığın hesap verme sorumluluğunun yargısal yetki alanı sınırları içerisinde işlev gösterirler. Özerklikleri, Devlet Muhasebe Kanununda yapılan 6. değişiklik kapsamında yürürlüğe koyulan özel bir mali yönetim rejimi ile sınırlıdır.

A. Yasal Çerçeve ve Temel Devlet Düzenlemeleri

Kuruluş

Maliye Bakanı ile birlikte ilgili sektörden sorumlu bakan, bir bakanlığın spesifik bir kısmına devlet ajansı statüsünün verilmesine karar verebilir. Bu tür bir karar, Meclise söz konusu amacın yazılı olarak bildirilmesinin ardından en az 30 gün geçene kadar uygulanamaz. Eğer bu süre zarfında Meclisten, teklif edilen kararla ilgili daha fazla bilgi talebi gelirse, söz konusu karar, talep edilen bilgi sunulana kadar alınmaz. Tüm ajanslarda olduğu gibi, "Şirketleştirme Destek Ekibi" bir bakanlığın, devlet ajansı yapılabilecek olan kısmını inceler. Özelleştirmede ve ÖYK'lerde olduğu gibi, adı geçen ekip, devlet ajansı statüsünün verilmesinin gerekçelerini, kuruluşun hangi koşullar altında olacağını ve yargısal gereklilikleri inceler. Ekip, elde ettiği bulgular doğrultusunda, Bakanlar Kuruluna tavsiyelerini sunar.

Özel hukuka tabi şirket ya da ÖYK'nin aksine devlet ajansları, tamamen ilgili sektör bakanlığının içerisinde kalır ve bakanlığın hesap verme sorumluluğunun sınırları dahilinde çalışmalarını sürdürür. Münferit olarak devlet ajanslarının rol ve sorumluluklarının yanı sıra bütçeleme ve kontrol düzenlemeleri, her bir ajans için spesifik olarak düzenlenen kuruluş tüzüklerinde yer alır. Devlet ajansı modelinin yargısal dayanağı Devlet Muhasebe Kanununda oluşturulmuştur. Aslında, söz konusu Kanunda yapılan 6. Değişikliğin (1994) çok büyük bir kısmı devlet ajansı modelinin oluşturulmasına ayrılmıştır. 70. Bölümde şöyle der: "Eğer bir Bakanlığın bir kısmı için farklı yönetim kurallarının getirilmesi isteniyorsa, Bakanımız ve Maliye Bakanımız, Kabinenin de onay vermesi halinde, söz konusu kısma ajans statüsü verilmesine karar verebilir". 71. ve 72.

bölümler mali yönetim rejimini anlatırken, 73. bölümde Maliye Bakanına “genel olarak ajanslara ya da spesifik olarak bir veya birden fazla ajansa ilişkin daha fazla kurallar getirme” yetkisi verilmiştir.

Yakın bir geçmişe kadar devlet ajansı adaylarının üç koşulu yerine getirmesi gerekiyordu:

- ürün ve/veya hizmetler hem nicelik (hacim ve maliyet) hem de nitelik açısından ölçülebilir olmalıdır;
- idari organizasyonun yeterliliğini temin eden yeminli mali müşavir tarafından olumlu görüş sunulması gerekir;
- verimliliğin artacağına dair gerçek bir fırsat olmalıdır (birim maliyetleri ya da tarifeler zaman içerisinde düşmelidir).

1997 yılında devlet ajansı modelinin gözden geçirilmesinin ardından yukarıda bahsedilen üç koşul 1998 yılında değiştirilmiştir. Bundan sonraki devlet ajanslarının:

- ürün ve hizmetlerin maliyetlerinin belirlenmesine yönelik metodoloji dahil olmak üzere idari yapıyı ve üretim süreçlerini tanımlamaları;
- daha sonra verimliliğin ne derecede iyileştirildiğini değerlendirmede kullanılacak sistematik bir ölçüm çerçevesini belirlemeleri (temel gösterge, sunulan her bir ürün ya da hizmetin maliyet fiyatı olmalıdır);
- çıktı odaklı bir planlama ve kontrol mekanizmalarına sahip olmaları gerekmektedir.

Rekabetçi piyasada yan faaliyetlerde bulunan bütün ajanslar için özel bir kurallar dizisi yakın bir gelecekte uygulanacaktır. Yakın geçmişte hayata geçirilen “Piyasa, Serbestleşme ve Mevzuatın Kalitesi” konulu hükümet projesi kapsamında yapılan bir çalışmanın sonucunda, ticari piyasalarda faaliyet gösteren devlet ajanslarının, rakipleri karşısında adil olmayan avantajlara sahip olmamaları gerektiği, bir ilke olarak kabul edilmiştir. Kamu görevlerinin bir parçası olarak ya da bu görevlerine ek olarak ticari bir faaliyette bulunmaları halinde, söz konusu piyasalarda faaliyet gösteren özel işletmelerle aynı rekabet koşulları altında faaliyet göstermelidirler. Eşit rekabet koşulları ilkesinin en kapsamlı sonucu; ajansın, kamu ve özel sektör faaliyetlerini yasal, kurumsal ve mali açılarından ayırtırmaya zorlanmasıdır. Sonuç olarak bu ayırtırma, ticari faaliyetlerin elden çıkarılmasına yol açmalıdır.

Yukarıda bahsedilen ilkenin dört tane istisnası vardır:

- bir kamu görevinin yerine getirilebilmesi için ticari faaliyetlerin gerekli olduğu durumlar;
- ticari faaliyetlerin araştırma ağırları ile ilgili olduğu durumlar;
- kamu görevi için gereken minimum kapasiteden faydalanılarak ticari faaliyetlerin üretildiği durumlar (örn; askeri amaçlar için kullanılmadığı durumlarda sivil amaçlı olarak da kullanılan bir askeri hava sahası);
- bütün kamu hizmetleri için rekabete izin veren bir kararın halihazırda alınmış olduğu durumlar.

Karar Alma

Bakanlığın ayrılmaz bir parçası olarak, ilgili sektörden sorumlu bakan bir ajansın nihai karar vericisi konumundadır. Devlet ajansının hedefleri, görevleri, sunduğu ürün ve hizmetlerin yanı sıra müşteri grubu ile ajansın yetki alanında yapılacak değişikliklere, Bakanlar Kurulunun ve Meclisin onayını almak suretiyle, sektör Bakanı karar verir.

Sektör bakanı ile devlet ajansı arasındaki “yürütme” ilişkisi, yukarıda bahsedildiği şekilde ancak Meclise bildirimde bulunduktan sonra yürürlüğe giren, hükümet tarafından çıkarılan kurucu kararnamede belirlenir. Diğer düzenlemeler daha detaylı bir şekilde bir “yürütme protokolü”nde ele alınabilir. Bu dokümanlar, ilgili sektör bakanı ile devlet ajansının yönetim sözleşmeleri ile karara bağlamaları gereken hususları belirler. Tipik konular arasında fiyatlar hakkında karar verme, bütçe fazlalarının elden çıkarılmasına ilişkin yönetsel özgürlük, ajansın yatırım planlarının ya da iş planlarının nasıl ele alınacağı veya ajansın kalite kontrol sistemleri olabilir. Aynı dokümanlarda, ürün veya hizmetler için alınacak ücretler, hizmet düzeyi ve kalitesi ile müşteri gruplarının belirlenmesi gibi önemli gelir konularına yönelik karar verme usulleri de tanımlanır. Harçlar ya da belirli bir amaca yönelik tahsis edilen vergilerin düzeyi hakkında karar verme yetkisi sektör bakanına aittir, çünkü bunların, kamu sektörü tarafından topluma getirilen toplam ücret ve vergi yüküyle uyumlu hale getirilmesi gereklidir (the *collectieve lastendruk*).

Bir devlet ajansının müdürünün ya da icra kurulu başkanının (CEO) atanması, normal Devlet mevzuatına göre yapılır; yani, söz konusu atanmanın Bakanlar Kurulu kararı ile yapılması gerekir. Mali işler müdürü dahil olmak üzere diğer üst düzey yöneticilerin atanmasının ise ilgili sektör bakanlığının Yönetim Konseyinin Genel Sekreteri (en kıdemli devlet memuru) tarafından onaylanması gerekir.

B. *Bilanço Temel Özellikleri*

Mülk ve Bina (arazi) Mülkiyeti

Devlet Muhasebe Kanununun 71. Bölümüne göre, bir devlet ajansının mali yönetiminde, yani bütçesi ve mali tablolarında, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi (“maliyet ve fayda sistemi”) esas alınmalıdır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi sermaye kaynaklarının birikimini takip eder. Temel ilkesi, devlet ajansının bütçesinin gerçek, açık ve sistematik bir şekilde ajansın sermaye varlıklarının gelişimini yansıtması gerekliliğidir. Genişletilmiş yönetsel özerkliğin bir özelliği de devlet ajansının bağımsız olarak sermaye mallarını satın alabilmesidir. Ayrıca kendi kararı doğrultusunda satış veya uzun süreli kiralama yoluyla arazi elden çıkarılabilir ve söz konusu gelirlerin ajansın kamu görevini yerine getirmede kullanılması genel şartı çerçevesinde, arazi gelirlerini elinde tutabilir.

Bir devlet ajansı kendi adına, devletin “himayesinde” arazi tapusu tescili yaptırabilir. Kamu mallarına ilişkin kanunlar ile kamu ihale kanunları normal şekilde işler.

Borç

Devlet ajansları sadece Bütçeden borç alabilir. Devlet ajanslarının, sektör bakanlığının hesabından ayrı olarak, Maliye Bakanlığının Devlet Hesapları Ofisinde (*Rijkshoofdboekhouding*) özel bir hesabı vardır. Devlet Hesapları Ofisinden borç alabilmek için ajansın önce bir teklifte bulunması, sonra da sektör bakanlığındaki Mali ve Ekonomik İşler Müdürlüğünün onayını alması gerekir.

Devlet ajansları Devletin bir parçası oldukları için borçları, Bütçenin garantisi altındadır. Devlet Hesapları Ofisinden alınan kredilerin sabit bir faiz oranı vardır. Ajansın borcu, ajansın bütçesine ve mali hesabına kaydedilir ve olduğu gibi bakanlığın yıllık Bütçesinde yayınlanır.

Spesifik Varlıklar ve taahhütler

Fikri mülkiyet gibi diğer önemli varlıkların elden çıkarılmasına ilişkin rejim, gerekli görülürse, spesifik olarak kurucu kanunlarda belirtilir.

C. *Bütçe*

Bir sektör bakanlığının ayrılmaz bir parçası olarak devlet ajansının bütçesi, kamu personeli kanununun düzenlemeleri uyarınca belirlenir. Bütçe sürecinde, bütçelenen yıl boyunca ajansın üreteceği ürün ve hizmetler hakkında anlaşmalar yapılır. İlgili sektör bakanı; Maliye Bakanı ve Bakanlar Kurulu ile birlikte ajansın bütçesini onaylar. Daha sonra da Meclis tarafından onaylanır.

Bir devlet ajansının bütçesi, Bakanlığın bütçesinde ayrı bir 3 no'lu Başlık olarak yayınlanır. Ajansın bütçesine, ajansın yapısı ve hedeflerinin yanı sıra görev ve sorumluluklarına ilişkin kısa bir açıklama da eklenir. Ayrıca ajansın, verimliliği arttırmaya yönelik planları anlatılır ve bir önceki yılda kaydedilen başarıların raporu sunulur. Devlet ajansının bütçesine, ilgili performans ve çıktı göstergeleri ile sunulan ürün ve/veya hizmetlerin niceliği ve niteliği hakkında bilgiler de eklenmelidir. Devlet ajansının ilgili sektör bakanı tarafından yapılan ödemeler, ilgili ana politika alanlarının bir veya birden fazla bütçe bölümüne, bakanlık tarafından, alacak ya da borç olarak kaydedilir. Bilançoda, devlet ajansının bütçesi; bakanlık ve diğer taraflarca yapılan ödemeler, eksi, devlet ajansının bakanlığa olan ödemelerinden oluşur.

Bakanlığın bütçesinde, her bir devlet ajansı için, toplam tahmini maliyetler, tahmini yardımlar, gelir ve gider bilançosu ile toplam tahmini sermaye harcamaları ve ödenmiş sermayeler (bakanlık ile bakanlığın devlet ajansı arasındaki mutabakatlar dahil olmak üzere) gösterilir. Devlet ajanslarına yönelik üç çeşit bakanlık ödemesi söz konusudur:

- işletme maliyetlerine katkı payı;
- yatırımlara katkı payı;

- sunulan hizmetler veya üretilen ürünler için yapılan ödemeler²⁶.

Sonuç olarak bütçe, önceden ödenen hibe şeklinde (ajansın işletme bütçesine götürü usulü bir katkı payı) ya da sunulan hizmetlerin ödemesi ile kısmen finanse edilebilir. Ödemeleri içeren bir program sunan devlet ajansları (ödenekler, sosyal yardım ödemeleri) işletme bütçesi ile program bütçesi arasında bir ayrıma giderler. Kural gereği, bunlar ayrı bütçe başlıkları altında idare edilir.

Yönetmelik özerklik ilkesi uyarınca, bir devlet ajansının tahmini personel ve ekipman ihtiyacı, ilgili bakanlığın bütçesinde “personel ve ekipman” bölümünde değil, devlet ajansının bütçesindeki “maliyetler” bölümünde yer alır. Ajansın personel sayısı, bakanlığın bütçesine özel bir ek olarak yayınlanır. Bu sayede, devlet ajansının özerkliği ve bakanlıkla olan ilişkisindeki mesafe ifade edilmiş olur. Ancak yine de, devlet çapında kullanılan muhasebe sınıflandırmaları kullanılır. Bir devlet ajansının bütçesinde yapılacak değişikliklerin mali yıl içerisinde Meclise sunulmasına gerek yoktur; bu değişikliklere mali yılı kapatan Nihai Bütçe Kanununda yer verilir.

Daha önce de belirtildiği gibi, devlet ajanslarının ilgili sektör bakanlığının hesabından ayrı olarak, Maliye Bakanlığında özel bir hesabı vardır. Ancak söz konusu hesap, Maliye Bakanlığı tarafından idare edildiği şekliyle, nakit ve ödeme yönetimi açısından tamamen devlet Hazine sistemine tabidir. Devlet ödemeleri programını (ödenekler, sosyal yardım ödemeleri) sunan bir ajans tarafından yapılan ödemeler, ilgili sektör bakanlığının devlet hesabı aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu sayede, sosyal yardım ödemeleri programı sadece ajansın bütçesinin dışında bütçelendirilmiş olmaz, aynı zamanda, yürütme sırasında da ayrı tutulmuş olur. Devlet ajansları tamamen Devletin bir parçası olarak kaldıkları için, tüm devlet ajanslarının borçlarının kapatılmasına yönelik açık ve net bir yükümlülük söz konusudur. Devlet ajansları tahakkuk esaslı muhasebe sistemine göre işlem gördükleri için, yılsonu açıklarının hemen kapatılmasına gerek yoktur. Dahası, sistem içerisinde ajansın sermaye varlıklarının gelişimi yansıtıldığı için, söz konusu açıkların sürekli olarak planları aşması halinde, sistem bu durumu kendi kendine ortadan kaldıracak girişimleri içerisinde barındırır.

Üç çeşit bakanlık ödemesine ek olarak (genel katkı payları, yatırım katkı payları ile sunulan hizmetler veya üretilen ürünler için yapılan ödemeler), devlet ajansının bütçe kaynakları diğer bakanlıklardan ya da üçüncü taraflardan gelecek gelirleri de içerebilir. Mali ve yönetsel verimliliğe yönelik bir girişim olarak gelirler, olduğu gibi ilgili sektör bakanlığı tarafından alınmayacaktır. Anayasal kararnamelerde ya da devlet ajansı protokollerinde, etkin yönetimden kaynaklanan bütçe fazlalarına ilişkin rejimin belirlendiği bir çerçeve oluşturulur. Ajansın beklenen gelirleri, bakanlığın genel katkı payını ve/veya ürünlerin fiyatlarını belirlerken dikkate alınır.

Yıl sonunda devlet ajanslarının, ilgili sektör bakanlığına tam bir mali hesap sunması gerekecektir. Ajansın gelirlerine yönelik olarak (daha büyük bir bütçe tahsisatı alabilmek için) bütçe hazırlanırken yapılan tüm eksik tahminler, bu zamanda ortaya çıkacaktır. Kurum tüzükleri ya da ajans protokollerinde, mali fazlalarla ilgili yılsonunda ne gibi işlemlerin yapılacağı düzenlenir. Uygulamada genellikle birkaç yöntemin kombinasyonu uygulanır: Bir kısmı kar payı olarak Bütçeye gider, başka bir kısmı fiyatlarda indirime gitmek için kullanılır, ancak tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, daha büyük bir kısmı sermaye kaynaklarının birikimi için ayrılır (bu da, sonraki yılların yatırım bütçelerinde kullanılır).

D. Performans Yönetimi, İç Kontrol ve Dış Denetim

Performans

Bir devlet ajansı olabilmek için aday olan hizmetlerin, gelecekteki verimlilik artışlarının sistematik olarak nasıl değerlendirileceğini açıklamaları gerekir. Kullanılan en temel gösterge, sunulan her bir ürün ya da hizmet için kullanılan maliyet fiyatıdır. Bu nedenle, söz konusu ürün ya da hizmetler hem nicelik hem de nitelik açısından ölçülebilir olmalıdır. Ajanslar tarafından belirlenecek performans hedefi, bahsedilen verimlilik artışı gerekliliğine dayanmalıdır. Geleneksel bütçe döngüsünde, performans raporları düzenli olarak ilgili sektör bakanına sunulur. Buna ek olarak devlet ajansları, planlanan verimlilik hedeflerine çok yıllık bir bakış açısını da ilgili sektör bakanına sunarlar.

İç Kontrol

Yeni bir giriş koşulu olarak, devlet ajanslarının çıktı odaklı bir planlama ile kontrol sistemine sahip olmaları gerekmektedir. Bu kapsamda, ajans yönetiminin üretim süreçlerini takip etmesine ve yönlendirmesine imkan

²⁶ Devlet Muhasebe Kanunu, 1995, Gereç Bölümü no:71.

verecek zorunlu bir iç kontrol çerçevesinin de olması gerekir. İç kontrolle ilgili olarak devlet standartları geçerlidir.

Dış Denetim

Tamamen devletin bir parçası olmaları itibariyle, Hollanda Sayıştay devlet ajanslarını denetler. Sayıştay, ajansların performansı ve mali yönetiminin düzenliliğini ve verimliliğini araştırır. Tüm denetim raporlarında olduğu gibi, bu raporlar da Meclise gönderilir. Ancak gönderilmesinden önce, ilgili sektör bakanının Sayıştayın bulgularını okuma ve bunlara yanıt verme hakkı vardır.

"Tahakkuk esaslı muhasebe hizmetleri"

Devlet ajanslarına ek olarak, ulusal bakanlıkların diğer uygulama hizmetlerine de, tahakkuk esaslı muhasebe sistemini kullanma izni verilebileceğini belirtmek gerekir.

4. Dikey Sektörler: Üniversiteler, Hastaneler ve Müzeler

Yukarıda bahsedilen, Hollanda ajanslarının mali yönetim ve kontrolünün genel özelliklerine ek olarak üç sektöre özellikle dikkat etmek gerekir; hastaneler, üniversiteler ve müzeler. Bu raporun diğer kısımlarında olduğu gibi, özerk konularına rağmen, sadece kamu alanında kurulmuş olan kurumlar üzerinde yoğunlaşıyoruz. Ancak, Hollanda'da çok sayıda özel müzenin de olduğu ve çok daha küçük ölçekte olsa dahi, özel klinik ve bir de özel üniversitenin bulunduğunu da unutmamak gerekir.

Hastaneler

Hollanda'da, yüzde 100'e ulaşan bir (zorunlu) sigorta oranı ile işleyen oldukça üst düzey bir sağlık hizmetleri sektörü bulunmaktadır. Sağlık hizmetleri sektörünün toplam harcamaları 1998 yılında 66.4 milyara ulaşmıştır; bu da, ulusal yönetimin ve sosyal fonların toplam net harcamalarının yüzde 21'ine denk gelmektedir. Hollanda sistemlerinin kilit ilkeleri şunlardır; *dayanışma* (gençler ile yaşlılar, hastalar ile sağlıklı kişiler ve zengin ile fakir arasında), erişilebilirlik, "ödenebilirlik" ve seçme özgürlüğü (kurumlar, doktorlar vs. arasında)²⁷. Sağlık bakanı bu değerlerin korunmasından sorumludur. Hollanda'da 156 tane hastane vardır ve çoğu genel hastanedir (üniversite hastanelerinin yanında). Genel hastanelerin sadece yüzde 15'i kamu sektörüne aittir, kalan yüzde 85'i özel mülkiyet altındadır ve kar amacı gütmeyen kurumlar olarak özerk bir şekilde yönetilirler.

Sağlık sektöründe dört tane finansman kaynağı vardır. Zorunlu sağlık sigortası hesapları bütçenin yaklaşık yüzde 70'ini oluşturur. Özel kaynaklar ile kamu kaynakları ise sırasıyla yüzde 12 ve 9 oranlarında katkıda bulunur. Doğrudan ödemeler bilançonun yaklaşık yüzde 9'unu oluşturur (Merkezi Sağlık Hizmetleri Tarifeleri Ajansı, 1995). Sağlık hizmetlerine ilişkin özel sorumluluğundan dolayı Devletin (Sağlık Bakanlığının) sağlık sektöründe güçlü bir konumu vardır. Devletin müdahalesi kapsamında, başka şeylerin yanı sıra, (toplam öngörülen bütçeyi de içeren) yıllık sağlık harcamaları planının yayınlanması ile iki tane zorunlu sigorta programının düzenlenmesi yer alır²⁸. Maliye Bakanlığı sağlık hizmetlerine yönelik bütçe çerçevesini götürür.

Son yıllarda radikal bir takım reform tekliflerini uygulamaya koyma yönündeki pek çok girişime rağmen, sistemin köşe taşları hala 1982 tarihli Sağlık Hizmetleri Tarifeleri Kanunu (SHTK) ile Hastane Malzemeleri Kanunudur. Hastane Malzemeleri Kanunu, hangi kurumların hastane bakım hizmetlerini, hangi koşullar altında sunmasına izin verileceğini düzenleyen bir merkezi yönetim planlama aracıdır. Tarifeler kanunu ise Merkezi Sağlık Hizmetleri Tarifeleri Ajansı tarafından uygulanır ve izlenir. SHTK'nın amacı, nihayetinde daha iyi bir toplam bütçe kontrolünü sağlayacak dengeli bir tarife sisteminin geliştirilmesidir.

Sonuç olarak 1983 yılından bu yana, ikili müzakerelerde, hastaneler ve sigorta şirketleri, hastane üretiminin (hasta kabulleri, hemşire hizmeti sunulan günler, ameliyathalar) beklenen hacmini dikkate alarak ve tarife kanununun kılavuz ilkelerini uygulayarak (yatak, doktor, hemşire sayıları, tıbbi sektör gelirleri, standart maliyetler vs.) hastane bütçelerini belirlemektedirler. Bu sayede, Merkezi Ajans tarafından onaylanması gereken bütçe, çeşitli kategorilerdeki beklenen hastane hizmetleri miktarı ile her bir hizmet kalemi için öngörülen fiyatla uyumlu olur. Bir kere oluşturulduktan sonra, üzerinde hemfikir olunan bütçe, hastaneler açısından güvence sağlar. Sigorta şirketleri tarafından ve/veya sigortalanan kişi tarafından hastanelere yapılan

²⁷ Sağlık, Refah ve Spor Bakanlığı, *Jaaroverzicht Zorg 1997* (1997 Yıllık Bakım Raporu), 1997.

²⁸ Bkz. OECD'nin Sağlık Politikası Çalışmaları No. 2, *Sağlık Reformu* (OECD 1992), Bölüm 7: "Hollanda'da sağlık sistemi reformu".

fiili ödemelerin beklentilerden sapsması halinde (hastane üretim hacminin farklı olması nedeniyle), ortaya çıkan fazla veya açık, bir sonraki yılın fiyat ayarlamaları ile giderilir.

Bir denetim kurulu ile yönetim kurulundan oluşan hastane yönetimi, bütçe araçlarının etkin bir şekilde kullanılmasından sorumludur. Ayrıca, hem nicelik hem de nitelik açısından uygun bir sağlık hizmetleri altyapısının idame ettirilmesinden de sorumludur. Hastane yönetimi, hastanenin müzakere edilen bütçesini işletme maliyetleriyle (maaşlar, sosyal sigorta maliyetleri, yiyecek maliyetleri ve tıbbi ekipman) dengede tutmalıdır; işletme maliyetleri hastanenin hesaplanan bütçesini aşmamalıdır. Bütçenin oluşturulmasında esas alınan kılavuz ilkelere rağmen, hastane yönetimi, bütçe içerisinde girdi kalemlerini ikame etme konusunda oldukça esneklerdir.

Ancak, Hollanda hastanelerinin “tam bir işletme” olarak tanımlanamayacağını da unutmamak gerekir. Yönetiminin ve tıbbi personelinin çıkarları her zaman aynı değildir. Buna ek olarak, hastanenin bütçelendirilmesi ile tıbbi uzmanların bütçelendirilmesi farklı şekillerde ve birbirinden ayrı olarak yapılır. Hastane yönetimi, mali yönetim çıkarlarını savunurken, uzmanlar tıbbi gerekçelere öncelik vereceklerdir.

Üniversiteler²⁹

Mülkiyeti ve işletmesi özel olan Nijenrode Üniversitesi dışında Hollanda’da on dört tane üniversite bulunmaktadır. Ülkedeki en eski üniversite olan Leyden Üniversitesi 1575 yılında kurulmuştur. Üç tane teknik, dokuz tane “normal”, bir tane de ziraat üniversitesi vardır. Adı geçen ziraat üniversitesi Tarım Bakanlığının yetki alanı içerisinde yer almaktadır.

Hollanda üniversitelerinin demokratik bir yönetim yapısı vardır. Bir başkan bir de Rektörden (*Rector Magnificus*) oluşan bir yönetim kurulu, her üniversite yönetiminin başını oluşturur. Eğitim Bakanı Kurulu tayin eder. Fakülte dekanlarının tavsiyeleri doğrultusunda, yönetim kurulu, üniversitenin yönetiminden ve uzun vadeli stratejisinden sorumludur. En önemli görevi, üniversite bütçesini ayarlamak olan üniversite konseyi, kurulu izleme görevini üstlenir. Mevzu bahis konseyde akademik ve akademik olmayan personel ile öğrenciler bulunur.

Hollanda üniversitelerinin üç tane temel gelir kaynağı vardır: Merkezi yönetim (Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı), Hollanda Bilimsel Araştırmalar Kurumu ve "piyasa". Aslında bunlar isim olarak birinci, ikinci ve üçüncü para kaynağı olarak bilinir. Üniversitelerin ana finansörü, üniversite bütçelerinin yüzde 64’ünü temin eden Devlettir. Hollanda Bilimsel Araştırmalar Kurumu tarafından finanse edilen ya da sübvansede edilen araştırmalardan kaynaklanan gelir, üniversite bütçelerinin yüzde 10’unu oluşturur. Üçüncü taraflar için üstlenilen faaliyetler ise üniversite bütçesinin çeyreğini oluşturur. Bu gelirler temel olarak hem özel sektör şirketleri hem de devlet kurumları için sözleşmeli olarak yapılan araştırmalardan kaynaklanır. Son on yıl içerisinde Devlet katkısından gelen gelirlerin oranı giderek azalmaktadır.

Merkezi yönetimin bütçeye katkısı yıllık olarak belirlenir. Söz konusu katkı üç farklı bileşenden oluşur; bir toplu ödeme (götürü usulü), üniversite personelinin erken emeklilik ve işsizlik ödemelerini karşılamak için bir bütçe ve üniversite binalarına yatırım için bir kaynak. Ayrıca bütçenin daha küçük kısımları lisansüstü eğitim veren öğretmenlere ve eğitim hastanesi olan üniversitelere verilmektedir. Götürü usulü toplam miktarlar bir finansman formülüne göre hesaplanır; bu formül içerisinde eğitim maliyetleri (öğrenci sayısı ve verilen lisans derecesi sayısına göre hesaplanır), araştırma (doktora tezleri ile özerk bir kısım esas alınır) ve araştırma ile eğitim faaliyetleri arasındaki ortak çalışmaların maliyetleri yer alır.

Ancak prensipte Hollanda’daki üniversiteler mali yönetimleri açısından oldukça büyük bir özerkliğe sahiptirler ve bahsedilen fonları uygun gördükleri her şekilde kullanabilirler. Üniversiteler Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığından, kendilerine müdahale edemeyecekleri bir mesafede dururlar. 1980’lerden önce Devlet, üniversitelerin eğitim, araştırma, konaklama ve personel politikalarının en ince detaylarına kadar sürece dahildi. Şimdilerde ise üniversiteler, kurum içerisindeki yönetim işlerinden büyük ölçüde kendileri sorumludurlar. Bu sorumluluk kapsamına arazi tapusu tescil ettirme, yeni yasal formlar oluşturma ve başka varlıkları yönetmeyle ilgili kararlar da dahildir. Bu gelişme 1993 tarihli Yüksek Öğretim ve Araştırma Kanununda resmi olarak onaylanmıştır. Yine de Devlet birkaç alanda hala etki sahibidir (örneğin; öğrenci bursları, üniversite eğitimi ve araştırmalarının uluslararası düzeye taşınması ve üniversite eğitim programlarının kalitesi).

²⁹ Burada sunulan bilgilerin çoğu, Hollanda Üniversiteler Birliği (VSNU) tarafından 1996’da Utrecht’te yayınlanan “Hollanda Üniversiteleri” broşürü ve 1993 tarihli Yüksek Öğretim ve Araştırma Kanunundan alınmıştır.

Yüksek Öğretim ve Araştırma Kanunu, Devletin mali yönetimdeki rolünü, harcama öncesi önleyici kontrolden, harcama sonrası yaptırımlara yönelik kontrole geçecek şekilde değiştirmiştir. Üniversitelerdeki üretimin (mezun öğrenciler, doktora tezleri, diğer araştırma çıktıları) niceliği ve niteliğinin, kullanılan araçlarla olan ilişkisi Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı ile üniversiteler arasındaki yeni ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Üniversiteler yönetim kalite planları oluşturmuşlardır. Dış kalite sistemleri de adı geçen bu sistemleri tamamlar ve eğitimin kalitesini temin etmeyi ve kalite yönetimine katkıda bulunmayı amaçlar. Üniversitelerin, hem harcamalar (“maliyet kaynakları” da dahil olmak üzere) hem de üretimle (mezun olan öğrenci sayısı ve doktora tezleri) ilgili bilgi sunan bir denetlenmiş yıllık plan ibraz etmeleri gerekir. “Üçüncü para kaynağı”ndan (sözleşmeli araştırmalardan) gelen gelirler, üniversiteler tarafından bakanlığa sunulan bütçeler ile mali hesaplara dahil edilmelidir.

Müzeler

Hollanda’da, çoğunun mülkiyeti ve işletmesi özel olan, 700’den fazla müze vardır. Hollanda’da mülkiyeti kamuya ait olan 192 müzenin 51’i Devlet müzesidir (Vollebergh 1997).

1990’ların başlarında, önceki adıyla Hollanda Devlet Müzeleri, özel hukuka tabi kuruluşlar haline getirilmiştir. Bunun gerekçesi, devleti küçültmek ve tasarruf sağlamaktır. Şekil olarak sınırlı sorumlu şirket (*Naamloze Vennootschap* ya da NV) mali nedenlerden dolayı gözden çıkarılmıştır. Bunun yerine müzeler, Denetim Kurulları Kültür Bakanı tarafından görevlendirilen ve görevden alınan vakıflara dönüştürülmüştür. Denetim Kurulu, vakfın yönetimini (Yönetim Kurulunu) tayin eder. Bu yolla bakanlığın hesap verme sorumluluğu sağlanmış olur. Müzeler, vakıf olmaları itibarıyla, özel sponsorlara ve gönüllülere açıktırlar. Yeni vakıfların oluşturulması, meclis onayına tabi olmak suretiyle, standart yönetmelikler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Hollanda Devleti hala Müze koleksiyonlarının yasal sahibi olmaya devam etmektedir. Müzeler koleksiyonları ödünç olarak ellerinde tutarlar ve işletmelerini sürdürdükleri binaların kirasını öderler (Maliye Bakanlığının Milli Emlak birimi ile 30 yıllık bir sözleşme yaparlar). Müzenin yönetimi vekaleten, (Devletin mülkiyetinde olan!) müze koleksiyonu için objeler edinebilir. Buna ilaveten müze yönetimi, Milli Emlak birimi ile istişare içerisinde, mülkünün bazı kısımlarını kiraya verme kararı alabilir. Müze bütçesi; devlet ödeneği, buna ek olarak, giriş ücreti gelirleri, bağışlar ve diğer gelir kaynaklarından oluşur. 1990’ların başlarındaki çıktı odaklı bütçe denemelerine rağmen, Kültür Bakanlığı ödenek modelini tercih etmiştir: Yıllık planlar ve ölçülebilir başarılar üzerindeki mutabakatlar (ziyaretçi, sergi, iktisap sayıları) esas alınmak suretiyle müze çok yıllık götürü usulü bir bütçe alır. Yıllık planlar ile gelir ve gider tahminlerinin Kültür Bakanlığı tarafından ortaya konulan belirli gereklilikleri karşılaması gerekir. Girişimci müzeler ise cezalandırılmaz; ek gelirler, ödeneklerden düşülmez. Hollanda müzeleri katma değer vergilerinden muaftır.

KAYNAKÇA

Coops, R.H.; B.M.J. Pauw; Y.C.T.M. van Rooy en J. Weitenberg (1995), *Van overheid naar markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.

De Groot, H (1994), "Privatisering van de eerste zes rijksmusea", in *Bb*, No. 22, 11 November 1994.

De Snaijer, J.B. (1995), "Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht", in *Publieke taak, private markt*, Kluwer, Deventer 1997.

Haffner, R.C.G. & K.G. Berden (1998), "The Netherlands", in *Survey of Budgeting Developments* (prepared for the OECD/PUMA 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials), OECD/PUMA, February 1998.

Peters, J.A.F. (1997), "Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) bestuursorganen", in *Tijdschrift Privatisering*, Jrg. 4, No. 5, 3 June 1997.

Roberts, S. (1997), "The Implementation of Dutch Public Management Reforms 1980 — 1996", in *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Ministry of finance (Finland), 1997.

Schreuder, C.A. (1994), *Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen*, Kluwer, Deventer 1994.

Van de Ven, A.T.L.M. (1995), "Verzelfstandiging: vormen en begrippen", in *Financieel overheidsmanagement*, mei 1995, pp.214.

Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Structural Adjustment and Economic Incentives in the Dutch Public Sector* (paper written for IASIA), Ministry of finance, 26 March 1997.

Van Rossum, A.A. (1997), "Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen" (NV of BV) in het kader van privatisering, in *RM Tremis*, 1997, No. 3.

Van Rossum, N. & M. Visser (1997), "Jaarlijks worstelen met het krappe budget", in *Elsevier magazine*, 20 September 1997.

5. BÖLÜM: PORTEKİZ ÜLKE RAPORU

Yazan: Nuno Vitorino

(Ayrıca, yardımları ve görüşleri için Sayın Maria Adelaide Ruano'ya teşekkürlerimizi sunmak istiyoruz)

1. Giriş

Portekiz siyasi ve idari sisteminin özel karakteristiği nedeniyle kamu ajansı sisteminin tanımı, son dönemdeki gelişmelere ilişkin bazı görüşlerle birlikte, kapsamlı anayasal düzenlemelerin kısa bir açıklamasıyla başlamalıdır.

Bu belge, anayasal geçmişi takip ederek, kamu ajanslarının sınıflandırılması ve bunlara ilişkin karakteristiklerin yanı sıra, idari kurumun genel bir tanımını da ortaya koyacaktır. Ayrıca, mali yönetim ve kontrolle ilgili genel usul ve kuralların ortaya konulması bağlamında, kamu mali yönetimi ile kamu işletmelerinin farklı seviyelerdeki özerkliklerine ilişkin kavram ve kapsam üzerinde duracağız.

Kamu işletmeleri ile ilgili kurallar ve karakteristiklerin sunumunun tamamlanabilmesi için bu belgede, yeni kamu muhasebe planı, karakteristikleri, tanımlanan hesaplar ve ele alınan muhasebe ilkeleri ile birlikte da ortaya konulacaktır.

Ana kontrol işletmelerine yönelik yapılan tanımlamanın ardından, mal alım ve hizmet alımı ihalelerine ilişkin kurallara ve kamu yapım işi ihalelerine yapılan bazı atıflar da değerlendirilmiştir.

Kamu iktisadi kuruluşu ve karma mülkiyetli kuruluşlara ilişkin özel kurallar da kısaca tanımlanmıştır. Portekiz'deki yatay kamu ajansları sisteminin bu sunumu, yasal durum, bilanço ana özellikleri, bütçe ve son olarak da performans yönetimi, kontrol ve denetim başlıkları altında yapılan özet açıklamalarla son bulmaktadır.

Son olarak söz konusu yatay sistemin, eğitim, sağlık ve kültür sektörlerindeki farklılaştırılmış uygulaması kısaca özetlenmiştir.

2. Portekiz'de Kamu Yönetimi — Genel Değerlendirme

2.1 Anayasal Geçmiş

Bu yüzyılın başında³⁰, bağımsız yasama, yürütme ve yargı, yetki dağılımına ilişkin demokratik düzenlemeyi anayasal olarak kabul etmiş olsa da, başta siyasi ve tarihi nedenlerle Portekiz, yasama otoritesini sıra dışı bir biçimde Hükümete atfetmesiyle bilinir. 1974 devrimi ile kısmen azalmış olmakla birlikte bu durum hâlâ devam etmektedir.

Mevcut Anayasaya göre Hükümet sadece, Parlamentonun çıkardığı kanunlarda tanımlanan ilkeleri uygulamak üzere kanun ve tüzükleri onaylama yetkisine sahip olmakla kalmayıp aynı zamanda Parlamento'ya "mahfuz olmayan" konularda ve ayrıca Anayasada belirtildiği gibi yasama sorumluluğunun Parlamento tarafından devredildiği alanlarda yasamada bulunma yönünde ek yetkiye sahiptir³¹.

Anayasa, yasama yetkisinin Parlamento tarafından Hükümete devredilebileceği konuları özellikle belirtmektedir; bu liste, kamu ajanslarının yönetimi ve kontrolü üzerinde olası etkilere sahip aşağıdaki konuları içermektedir:

- Özel kuruluşlar ve benzer işletmelerin iş yapmalarına izin verilmeyen sektörler de dâhil olmak üzere emtia sektörünün tanımlanması; bu formülasyonun 1974 Anayasasının devrim eğilimi ile ortaya çıkan ikinci kısmı mevcut politikalar ile uyumlu değildir ve özel sektör faaliyetleri üzerinde tatbiki bir etkisi yoktur;
- Tarımsal politika temeli ve özel tarımsal faydalanma birimlerinin minimum ve maksimum boyutlarının tanımlanması;
- Yerel yönetim yasal kuralları,

³⁰ Portekiz 1910'da cumhuriyeti benimsemiştir. Geçen yüzyılın başından itibaren uygulanan anayasa rejimi, anayasal monarşiydi.

³¹ Yetki ve onaylanma sürecine göre bir kanunlar hiyerarşisi mevcuttur. Tabi ki Hükümet Meclis'e kanun tasarısı sunabilir.

- Yerel mali sistem,
- Kamu dernekleri, vatandaş güvenceleri ve idari sorumluluk,
- Kamu varlıkları tanımı ve rejimi,
- Kamu iktisadi kuruluşları kanunu.

Yasama yetkisinin Parlamentodan Hükümete devrinin, sadece teorik olmakla kalmayıp aynı zamanda, iktidardaki siyasi parti Parlamentoda çoğunluğa sahip olduğunda, düzenli olarak uygulandığı not edilmelidir.

Bakış açısına göre bu anayasal düzenlemelerin, kamu yönetiminde daha fazla ya da daha az esneklik sağladıkları tartışılabilir.

Hükümetler, genel olarak, Parlamentolara göre daha duyarlı olmaları, sosyal, ekonomik hareketler ve baskılar ve kamuoyu hareketleri ve baskılarıyla daha ilgili olmaları ve dolayısıyla da değişen koşullara ayak uydurmak amacıyla mevcut kural ve rejimleri kabul etmeye daha yatkın olmaları açısından daha esneklerdir.

Diğer taraftan Hükümet, kamu yönetimi araçları ile daha iyi belirlenecek karar ve düzenlemeleri, yasal araçlar ve usuller aracılığıyla, büyük ölçüde yasama yetkisine dayanarak saptadığında esneklik azalmaktadır.

2.2 *Kapsamlı İdari Örgütlenme*

Portekiz'in idari örgütlenmesi oldukça merkezidir ve büyük ölçüde Fransa modeli esas alınmıştır.

Son döneme kadar Anayasa, merkezi ve yerel olmak üzere sadece iki düzeyde yönetime izin veriyordu. Portekiz'deki yerel yönetimler nispeten küçüktürler³² ve geleneksel olarak sınırlı yetki ve kaynağa sahiptirler.

1976 Anayasası, yetkilerin ve kaynakların belediyelere dağıtılmasını kararlaştırmış ve ayrıca, orta düzeyde yönetimi, yani bölgesel yönetimi öngörmüştür.

Bununla birlikte, özerk bölgeler haline getirilen Azor ve Madeira Adaları dışında, bölgeler henüz oluşturulmamıştır³³.

Ortak mali kaynaklarla birlikte, söz konusu birçok sorumluluk Devletten belediye idari teşkilatlarına devredilmiştir. Ancak, yerel yönetim hala Devletin mali kaynaklarının yüzde 10'undan daha azının yönetiminden sorumludur.

Portekiz merkezi idaresi kapsamında, mali kontrolün yanı sıra, özellikle bütçe ve hazine yönetimi bakımından Maliye Bakanlığı'nın net bir hâkimiyeti her zaman söz konusu olmuştur.

Bir süre için İdari Reform Bakanlığına entegre edilmiş olan kamu personeli toplu yönetimine ilişkin yetki artık, Kamu Yönetimi ve Devlet Reformu Bakanlığı, Kamu Yönetimi ve İdari Modernizasyon Müsteşarlığı tarafından yönetilmektedir.

Kamu ajanslarına etki eden ilgili yeniliklerden biri de, yatırım bütçesini planlamak ve yönetmek üzere Maliye Bakanlığında ayrı bir kurumun kurulması olmuştur.³⁴

1986'dan sonra, Portekiz'in Avrupa Birliği'ne katılmasının ardından kamu politikası ve yönetimi açısından izlenen daha liberal bir yaklaşım, kamu kuruluşlarının özelleşmesi ve bazı durumlarda, kamu işletmeleri için özel sektörün yönetim kurallarının ve usullerinin benimsenmesi gibi önemli değişikliklere yol açmıştır.

2.3 *Kamu Ajansı Kategorileri*

Portekiz kamu yönetiminin farklı bağlamı kapsamında, kavramsal ve işletmesel gerekçelerle, kamu işletmelerini dört ana kategoriye ayırmak mümkündür:

³² Portekiz'de nüfusu ortalama 30 bin olan 300 irili ufaklı belediye vardır. (En büyükleri olan Lizbon Belediyesinin nüfusu 600 bindir). Belediyelerden daha küçük ve sayısı 4 bini bulan idari yapılanmalara "Freguesias" adı verilir (mahallenin bir üst basamağı).

³³ Bir önceki hükümet idari bölgelerin oluşturulmasını öncelik olarak belirledi, ancak, 1999 referandumunun sonucu olumsuz çıktığından, yakın gelecekte idari bölgeler oluşturulmayacaktır.

³⁴ Ne var ki Maliye Bakanlığı ve ekonomik planlamadan sorumlu bakanlık tarafından beraber hazırlanan yatırım bütçesi, devlet bütçesinin dahilindedir.

- İlk olarak, Bakanlık yapısına entegre edilen ve Hükümet temsilcilerinin denetim ve talimatlarına net bir biçimde tabi olanlar,
- İkincisi, kısmen özerk çalışmakla birlikte, sorumluluklarının yapısı ya da tatbiki nedenlerle (sınırlı bölgesel yetkiye sahip olmaları gibi) yönlendirilen ve hâlâ tamamen Hükümete entegre olanlar,
- Üçüncü kategori ise, kendi yönetim organına sahip ve genelde ayrı bir tüzel kişiliği olan işletmelerden oluşmaktadır. Bu tarz kurumlar, dolaylı araçlar bakımından Hükümetin hâkimiyetindedirler. Faaliyetlerini, yönetim kurullarının sorumluluğunda gerçekleştirirler; kendi öz varlıkları, gelirleri, bütçeleri ve personelleri vardır ve kendi nihai borçlarından sorumludurlar. —Bununla birlikte hâlâ, faaliyetlerine ilişkin talimat ve yönlendirmeler alırlar; Hükümetin politika gözetim ve kontrolü altındadırlar ve müdürlerini özerk olarak atama yetkileri yoktur;
- Son kategori ise, Devletin sermayelerine iştirak etmesi ve Hükümet üyelerinin belirli derecede gözetimi üstlenmesine rağmen neredeyse tamamen özel bir kanuna ve yönetim statüsüne sahip işletmeleri içermektedir.

Bu çalışmanın ana konusu üçüncü kategorideki işletmeler olduğu için, Portekiz deneyimi temelinde, sadece bu tarz kamu kurumlarının- ya da kamu ajanslarının- oluşturulmaları değil aynı zamanda sayılarında görülen artışı da gerektiren başlıca nedenleri belirtmek gerekmektedir.

Olumlu nedenler arasında; (i) bu tarz kurumların görev ve sorumluluklarının teknik açıdan karmaşık olması, (ii) etkin bir performans sağlamak amacıyla duyulan yönetsel gereklilikler ya da (iii) faaliyetlerinin, kamuoyu üzerindeki ya da ekonomik ve sosyal açıdan etkisi ile bağlantısı sayılabilir; daha olumsuz olan diğer iki neden ise (iv) kamu muhasebesi, personel yönetim disiplini ve bütçe kontrolüne yönelik usullerden kurtulma isteği ve (v) Sayıştay ve Parlamento tarafından yapılan mali ve siyasi izleme ile kontrolü azaltma arzudur.

2.4 *Kamu Mali Yönetimi*

Son dönemdeki kamu muhasebe reformu sonucunda kamu işletmelerine yönelik sınıflandırmaya ilişkin resmi açıklamaya önemli bir katkı sağlanmıştır.

1990'da³⁵ kabul edilen bu reformun temel ilkeleri şunlardır:

- Harcamalar artık, Maliye Bakanlığı'nın ön iznine tabi değildir (böylece genel anlamda, kamu hizmetine ilişkin özerklikte artış sağlanmaktadır);
- Kamu mali yönetimi iki temel rejim dâhilinde yürütülür: “idari özerklik” olarak tanımlanan genel kural ve “idari ve mali özerklik” olarak tanımlanan istisnai rejim. Bazı istisnalar ve geçiş kuralları olmakla birlikte idari ve mali özerklik, kendi öz gelirleri toplam harcamalarının üçte ikisinden fazla olan tüm kamu hizmeti birimlerine verilir);
- Kamu muhasebesi, iki sistemle düzenlenir: idari özerkliğe sahip kamu hizmetlerinde kullanılan nakit esaslı muhasebe sistemi (nakit işlemlerine ilişkin kayıt); idari ve mali özerkliğe sahip olanlar tarafından kullanılan taahhüt esaslı muhasebe sistemi (üstlenilen yükümlülük kaydı);
- Banka transferlerini ya da hesap emirlerinde kredi ihracını kullanan yeni bir ödemeler sistemi getirilecektir.

1992 yılında bu reformların uygulanması, diğer iki önemli yeniliği de beraberinde getirmiştir.

Bunlardan ilki, kamu kurumlarının tamamı tarafından verilen harcama izinleri (daha önce Maliye Bakanlığı'nın ön onayına tabi olan izinler) için aşağıdaki üç kriteri tanımlamaktadır:

- Harcamaların kanuna uygun olarak yapılması bakımından yasal uygunluk,
- Harcamaların bütçeye göre yapılmasının ve doğru bir şekilde sınıflandırılmalarının zorunlu olduğu anlamına gelen mali uygunluk,

³⁵

Bu reform aslında karmaşık bir yasama sürecidir. Portekiz Anayasası'nda (bütçe yapısı ve bütçe yönetimi yöntemleri hakkında) değişiklik yapılmış ve Meclis tarafından iki kanun, Hükümet tarafından da bir kararname çıkarılmıştır.

- Minimum maliyetle maksimum değerin sağlanmasını amaçlayan ekonomi, etkinlik ve etkililik ilkeleri.

Sadece idari ve mali özerkliğe sahip kamu işletmelerine yönelik olan, söz konusu yeniliklerden ikincisi üç çeşit kontrol usulü getirmektedir:

- Yönetim kurullarının sorumluluğu altında düzenlenecek olan öz kontrol (aynı zamanda iç kontrol ya da yönetim kontrolü diye de adlandırılabilir)³⁶,
- Sistemik denetim usulleri ile özel denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen iç denetim³⁷,
- Sayıştay tarafından üstlenilen dış kontrol³⁸.

Bu hükümlerin, başta kamu iktisadi kuruluşları olmak üzere daha üst düzeyde özerkliğe sahip kamu işletmeleri ve kurumları için geçerli olmadığı altı çizilmelidir.

2.5 Ajansların Yasal ve İdari Karakteristikleri

İdari Özerklik

Bu kategori kapsamında yer alan işletmeler, kendi mevcut yetkileri dâhilindeki nihai idari tasarrufları (yani makul miktarlar dâhilinde olmak üzere kendi yetki ve sorumlulukları ile uyumlu olan ve kendi ile ilgili bakanın yönlendirme ve kontrol yetkisine tabi tasarruflar) uygulama yetkisine sahiptirler.

Bu kategori, öz gelirleri harcamalarının üçte ikisinden fazla olan tüm hizmetleri yani dolayısıyla kamu hizmetlerinin büyük bölümünü kapsamaktadır.

Bu rejimin işletme karakteristikleri aşağıdakilerdir:

- Mali yönetim, üç üyeden oluşan ve mali alanda yürütme sorumluluğuna sahip idari konsey tarafından gerçekleştirilir.
- Bütçe tahsisleri, devlet bütçesinden yapılır.
- Nakit gereksinimine ilişkin tahmin, gerekli fonların ibrası talebi ile birlikte Maliye Bakanlığı'na aylık olarak sunulmalıdır. Bu talep, öz gelirlerin Hazineye yatırılmasının zorunlu olması nedeniyle öz kaynaklar ve bütçe transferlerini kapsamaktadır. Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlık tarafından ortak olarak daha yüksek bir miktar için yetki verilmediği sürece aylık nakit kullanımı yıllık bütçenin maksimum on ikide biri ile sınırlıdır.
- (Her bakanlıkta, bir delegasyon ile temsil edilen) Bütçe Genel Müdürlüğü³⁹ aracılığıyla Maliye Bakanlığı, sistemin koordinasyonunu ve merkezileşmesini, fon taleplerine ilişkin hesapların kaydedilmesi ve saklanması, bütçe ve hazine işlemlerinin yapılmasını ve harcamaların yasallığının teyit edilmesini sağlar.
- Tüm öz gelirler, Hazineye saklanmak üzere transfer edilmelidir.
- Harcamalar Sayıştay'a gerekçelendirilmelidir.
- İdari özerkliğe sahip her kamu hizmeti birimi, bütçe teklifi için temel teşkil etmek üzere, faaliyet programını, amaçlarını ve hedeflerini içeren yıllık faaliyet planını ilgili bakanlığa sunmalıdır.

İdari ve Mali Özerklik

Daha önce de bahsedildiği üzere, bu kategori, önemli gelir artışı sağlama kapasitesine sahip işletmeleri içermektedir.⁴⁰

³⁶ Öz kontrol genellikle her bir kamu kurumunda uygulanan iç kontrol anlamına gelmektedir.

³⁷ İç kontrol, kanunda kabul edilen ifadedir. Ancak buradaki anlamı diğer ülkelerde, kamu kurumlarında bağımsız yetkililer tarafından yapılan iç denetim faaliyetleriyle aynıdır.

³⁸ Normalde yargı yetkisine aittir ve Hükümetten bağımsızdır.

³⁹ Bütçe Genel Müdürlüğü, eskiden Kamu Muhasebesi Müdürlüğü adını taşımaktaydı.

⁴⁰ Buradaki seviye, toplam harcamaların üçte ikisidir.

Daha yüksek düzeydeki bu özerklik, kuruluş yasalarında⁴¹ açıkça belirtilmelidir ve bu özerklik, ayrı bir tüzel kişiliğin tanınması anlamına gelir. Bu statü, söz konusu kurumlara kendi emtialarını edinme ve kredi sözleşmesi yapma (Parlamento tarafından tanımlanan sınır ve koşullar sahilinde olmak ve Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilmek şartıyla) yetkisini verir.

Bu kurumların özel bütçeleri, genel toplam olarak devlet bütçesine entegre edilirler. Mali yönetime ilişkin olarak ise, idari özerklik düzeyine kıyasla en önemli farklılık, bu ajansların öz gelirleri ve bütçe transferleri ile mali kaynaklarının kullanımını kendilerinin belirleme yetkisine sahip olmalarıdır.

İdari ve mali özerklik rejiminin işletme karakteristikleri aşağıdakilerdir:

- Mali özerklik, ilgili kamu ajansının kuruluş tasarrufunda resmen tanınmalıdır.
- Söz konusu kamu işletmeleri, genel olarak devlet bütçesine dâhil edilen özel bir bütçeye sahiptirler ve öz gelirlerinin belirli bir miktarı⁴² geçmesi halinde devlet bütçesinde ayrı hale getirilmelidirler.
- Bu kamu işletmeleri, mali yönetim ve muhasebelerini kendileri yürütürler. Giderlerin yasallığı konusunda Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak bireysel kontrollere tabi değildir; bu kontrol sadece genel anlamda yapılır. Bununla birlikte Maliye Bakanlığı, mali kurumlarla müzakere etmeden önce tüm kredi işlemlerini onaylamalıdır.
- Mali yönetim, oy hakkı olmayan Bütçe Genel Müdürlüğü ve Sayıştay temsilcilerini de içeren Yönetim Konseyi tarafından üstlenilir.
- Muhasebe usulleri, emtia ve hazine yönetimi ile birlikte kamu ajansı kapsamında yürütülür.
- Özel bütçe teklifleri, Maliye Bakanlığı'na (Bütçe Genel Müdürlüğü) sunulmalıdır.
- Özel gelirler, özel bütçelerde özerk olarak hesaplanmalarına rağmen Hazineye transfer edilir ve burada saklanırlar.
- Nakit kaynakları, daha önce açıklandığı üzere Bütçe Genel Müdürlüğü'nün yetkilendirmesini gerektiren aylık fon talepleri aracılığıyla sağlanır.
- Yılsonundaki mali bakiye, bir sonraki yılın özel bütçesine transfer edilir.
- Yıllık mali hesaplar, Yönetim Konseyinin yetkisiyle çıkarılır; Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından incelenir ve Sayıştay tarafından hükme bağlanır⁴³.

2.6 Kamu Muhasebesi Resmi Planı

Hükümet, 1997 yılının Eylül ayında, kamu kuruluşları haricindeki tüm kamu işletmeleri için geçerli olan ve üniversiteler, sağlık sektörü, sosyal güvenlik ve yerel yönetime ilişkin muafiyetlere ve özel hükümlere tabi olan⁴⁴, Kamu Muhasebesi Resmi Planı hakkında bir Kanun Hükümünde Kararname yayımlamıştır. Bu sektörlere ilişkin değiştirilmiş hükümlerin hiç biri henüz yayımlanmamıştır.

Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği kapsamında, aşamalı olarak uygulanacak olan söz konusu yasama tasarrufu farklı muhasebe sistemlerinin (bütçe sınıflandırması, bilanço sınıflandırmaları ve ekonomik inceleme sınıflandırması) entegrasyonunu amaçlamaktadır. Ayrıca, yönetim araçlarının hazırlanması, mali kontrolün geliştirilmesi, mevcut bilginin artırılması ve daha şeffaf bir kamu yönetimi sağlanması da hedeflenmektedir.

⁴¹ Portekiz'de kamu kurumlarının teşkilat yasası genellikle mevzuat kapsamında, Hükümet tarafından, istisnai olarak da Meclis tarafından kabul edilir. Karar verme sürecinde ilgili Bakan, taslağı Bakanlar Kuruluna sunmadan önce Maliye Bakanından ön onay almalıdır.

⁴² 10 milyon Escudos (yaklaşık, 50 bin amerikan Doları).

⁴³ Sayıştay denetimini örneklemeler üzerinden yapar. Usulsüzlük tespit edildiğinde Sayıştay ceza veya yaptırım kararı verebilir veya Hükümeti uyarabilir.

⁴⁴ Aslında kamu muhasebe planının özel hükümlerini gerektirendirmek ve genel hükümlerinde değişiklik yapmak için her bakanlık harekete geçebilir. Burada sözü geçen sektörler özel hükümlere duyulan ihtiyacı en belirgin olduğu sektörlerdir. Değişiklikler hazırlanmaktadır ancak daha hiçbiri resmi olarak kabul edilmemiştir.

Portekiz kamu yönetimi kapsamındaki bazı sektörlerde hâlihazırda mevcut olan farklı muhasebe planlarının standartlaştırılması ve özel sektör muhasebe metotlarının ilgili yönlerinin kullanılmaya başlanması da diğer amaçlar arasında yer almaktadır.

Söz konusu muhasebe planının konuyla en bağlantılı karakteristikleri aşağıdakilerdir:

- Muhasebe sistemi artık sadece bütçelendirme amaçları için kullanılmakla kalmayıp aynı zamanda emtia yönetimi ile ekonomik ve mali analizi de desteklemektedir. Sonuç olarak, kamu işletmeleri ve kontrol ajansları, performans değerlendirmesi ve kamu politikalarının değerlendirilmesi de dâhil olmak üzere tüm modern yönetim görevlerini yerine getirecek araçlara sahiptirler.
- Kamu hesapları hem mali işlemleri hem de bütçe işlemlerini kaydedecektir (çift kayıtlı muhasebe sistemi). Her bir durumda kullanılan özel hesaplar aracılığıyla ayrılmış olsalar da dört grup halinde düzenlenen 10 hesap sınıfını kullanan bir ortak bilgi sistemi aracılığıyla bütçe muhasebesi ve mali muhasebe arasında bağlantı kurulmaktadır. Söz konusu dört grup aşağıdakilerdir:

Hesap Grupları		Hesap Sınıfları
1. Bütçenin yürütülmesi Hesaplar	0	Bütçe Kontrol Hesapları
	1	Nakit Varlıklar
	2	Üçüncü Taraflar
2. Bilanço Hesaplar	1	Nakit Varlıklar
	2	Üçüncü Taraflar
	3	Stocks
	4	Sabit Varlıklar
	5	Emtia varlıkları
3. Sonuç Hesapları	8	Sonuçlar
	6	Gider ve Zararlar
	7	Fayda ve Karlar
4. Hesaplar	8	Sonuçlar
	9	Serbest— Analitik muhasebe

- Mali işlemlerin kaydı tahakkuk temelinde yapılacakken, bütçe işlemleri nakit temelinde hesaplanacaktır.
- Mali raporlar üç belge içerirler: bilanço, kar ve zarar hesabı ve bütçenin yürütülmesine ilişkin haritalar (bütçeye kıyasla gerçek harcamalar, bütçeye kıyasla gerçek gelirler ve nakit akışı).

Söz konusu muhasebe reformunu yönlendiren ilkeler şunlardır:

- *İhtiyat*; mali planların, varlık ve gelir hesaplamasının altında ve borçlar ve giderler hesaplamasının üzerinde olmak üzere, gizli rezervlerin kullanımı net bir şekilde hariç tutarak belirsizliğe karşı bir ihtiyat ödeneği içermeleri anlamına gelir;
- İdari işletmelerin belirsiz bir gelecek için işlemlerini sürdürdükleri varsayımı bakımından *süreklilik*,
- *Geçmiş maliyetler*, buna göre muhasebe kayıtları, sabit ya da nominal değerlerde edinim ya da üretim maliyetlerine dayanmalıdır.
- Alındığı ya da ödendiği tarihten bağımsız olmak üzere, gelir ve giderlerin gerçekleştiklerinde tahakkuk etmelerini temin etme amacıyla *özelleşme* (mevzuatta, daha yaygın bir terim olan “tahakkuk esaslı muhasebe” yerine “özelleşme” terimi kullanılmaktadır).

- *Tutarlılık*, yıllar arasında muhasebe tanımlarında yapılan herhangi bir değişikliğin, mali bildirimlerdeki notlarda gerekçelendirilmesi ve ayrıca, değişikliklerin yarattığı etkilerin miktarlarının yıllık mali raporlarda tam olarak belirtilmesi zorunluluğu anlamına gelir.
- *Bilançoların tazmin edilememesi*; olumlu ve olumsuz hesapların, bilançoda, kar ve zarar hesabında ya da bütçenin yürütülmesine ilişkin hesaplarda dengelemelerinin yapılamaması anlamına gelir.
- *Önemlilik*, tüm mali bilançoların, önemli her bir işlemi dikkate alması zorunluluğu anlamına gelir.

Ayrıca, Kamu Muhasebe Planı, hesapları hazırlamak zorunda olan muhasebe işletmelerini, yani kamu idaresi kurumlarını da tanımlamaktadır.

Yeni kamu muhasebe planının aşağıdakilerin temini için daha iyi koşullar sağlaması beklenir:

- Bütçe kararının alınması açısından stratejik bir görüş sağlanması, (özellikle çok yıllık bütçelendirmeyi kullanarak ve ilerideki harcama baskılarını tahmin ederek),
- Kamu mali faaliyetinin etkin kontrolü için ihtiyaç duyulan bilginin tedarik edilmesi,
- Mali işlemlerin ve emtia işlemlerinin ve ayrıca kamu idarelerindeki mali ilişkilerin şeffaflıklarının artırılması,
- Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği ile bağlantılı Avrupa bütçe ve mali disiplini kapsamında talep edildiği üzere ilgili ulusal muhasebe toplamlarının değerlendirilmelerinin kolaylaştırılması.

Bu kaygı ve amaçlarla birlikte söz konusu sistem; bilgi teknolojilerinden tam olarak faydalanmak, yetkinin daha fazla dağıtılmasını temin etmek ve kamu yöneticilerini daha sorumlu kılmak amacıyla sürekli ve entegre bir bütçe yönetimi oluşturmalıdır.⁴⁵

2.7 Kamu Alımları

Eski ve dağınık yasama normlarının yerini almak üzere Hükümet, 1995 yılı Mart ayında, mal alımları, kiralanmış yerler, inşaat hizmetleri ve diğer hizmetler için yeni bir rejim tanımlayan Kanun Hükmünde Kararnameyi onaylamıştır. Bu rejim, kamu iktisadi kuruluşları haricinde tüm kamu işletmeleri için geçerlidir.

Yeni kurullar ile iki ajans kategorisi için maksimum harcama yetkisi ve yürütme yetkisine ilişkin seviyeler tanımlanmaktadır.

- Genel maksimum seviyeler:
 - İdari özerkliğe sahip kamu işletmelerinin yöneticileri için 10 milyon esküdo (yaklaşık US\$50 000),
 - İdari ve mali özerkliğe sahip kamu işletmelerinin yöneticileri için 20 milyon esküdo,

⁴⁵ Mali yönetim de dahil olmak üzere bütün kamu idaresi işlemleri 1992'de kabul edilen yeni İdari Usuller Yasası uyarınca yürütülür. Bu incelemeyle en yakından ilgili olan hükümler şunlardır:

- idari kurullar için genel bir üzenleme (toplantı, karar ve oylama usulleri, vb.);
- “çıkartma çatışması” söz konusu olduğunda meşruiyet tanımı;
- bütün idari usuller için genel bir en fazla süre tanımı (üç ay);
- vatandaşların idari bilgilere erişim hakkının düzenlenmesi;
- idari süreçlerin her aşamasında geçici tedbirlerin alınabilmesi;
- zıt bir karar vermeden önce ilgili vatandaşlara izahatte bulunma zorunluluğu;
- idarenin örtülü onayı otomatik olarak verdiği durumların sayısının ve türünün artırılması;
- yasal düzenlemelerin hazırlanması sürecinin tanımı;
- yeni bir idari yasa tanımı;
- idari yasaların geçersiz olduğu durumların sayısının artırılması;
- idari nihai yürütme yasalarının düzenlenmesi (mahkeme müdahalesinden bağımsız, nihai idari kararlar anlamında);
- idari yasaların duyurulmasında geçen sürenin azaltılması (30 gün yerine 15 günde);
- hiyerarşik temyiz sürecinin düzenlenmesi;
- idari sözleşmelerde kullanılacak olanakların artırılması;
- kamu alımları yoluyla mal ve hizmet sağlayıcılarının seçilmesi ihtiyacının yeniden yürürlüğe konması.

- Bakanlar için 500 milyon esküdo,
- Başbakan için 1 000 milyon esküdo,
- Bakanlar Kurulu için hiç bir sınırlama yoktur.
- Yetkili Hükümet üyeleri tarafından tamamen onaylanmış faaliyet planlarında yer alan harcamalarla ilişkin olarak:
 - İdari özerkliğe sahip kamu işletmelerinin yöneticileri için 20 milyon esküdo,
 - İdari ve mal özerkliğe sahip kamu işletmelerinin yöneticileri için 40 milyon esküdo,
- Kanunla onaylanan çok yıllık plan ve programlar kapsamında yer alan harcamalara ilişkin olarak:
 - İdari özerkliğe sahip kamu işletmelerinin yöneticileri için 100 milyon,
 - İdari ve mali özerkliğe sahip kamu işletmelerinin yöneticileri için 200 milyon (yaklaşık 1,0 US\$ milyon),
 - Bakanlar ve Bakanlar Kurulu için hiç bir sınırlama yoktur.⁴⁶

2.8 Kontrol işletmeleri

Portekiz sisteminde, kamu maliyesinin kontrolü açısından sorumluluk sahibi birçok kurum vardır. Bu işletmelerden konuyla en bağlantılı olanı Anayasa kapsamındaki Sayıştay'dır. Sayıştay, yargı yetkisinin bir parçasını oluşturur ve kamu harcamalarının yasallığının kontrolü ve kamu hesaplarının değerlendirilmesi açısından üstün kurumdur. Özel yetkileri arasında, merkezi, bölgesel (Azor ve Madeira Adaları) ve yerel yönetimlerin ve ayrıca sosyal güvenlik idarelerinin mali hesaplarının incelenmesi yer alır. Ayrıca, mali ihlallerle ilgilenmek üzere yargı yetkisine de sahiptir.

Özel kuruluş ve yapılanma tasarrufları (Parlamento tarafından onaylanan) açısından Sayıştay, kamu gelir ve harcamalarının yasallık ve uygunluklarını temin eder, mali yönetimin sağlığını inceler ve mali ihlaller bakımından yargı yetkisini yerine getirir. Yetkisi, kamu iktisadi kuruluşları da dâhil olmak üzere tüm kamu işletmelerini kapsar.

Sayıştay'ın tüm kamu işletmelerine ve kamu mali yönetiminin tüm aşamalarına müdahale etme yetkisi olmasına rağmen bu çalışmanın amaçları bakımından konuyla en bağlantılı yetkisi (ve Avrupa parlamenter denetim kurumları arasında en sıra dışı olanı), kamu harcamalarının belirli türlerinin ön onayı açısından üstlendiği roldür⁴⁷.

Parlamento ya da Hükümet tarafından çıkarılan çeşitli kanunlar, Sayıştay'ın ön onayını gerektiren özel işlemler ya da yasal araçları ortaya koymaktadır. Belirtilen işlemler, borç verme işlemlerini ve kamu görevlilerinin atanmalarını içerir. Bütün bu durumlarda, eylem ya da yasal araç, Sayıştay tarafından vize emisyonu ya da uygunluk beyanı verilmeden gerçekleştirilemez. Ayrıca tüm kamu işletmeleri, denetleme

⁴⁶ ABD Doları cinsinden bu üst sınırlar aşağıdaki gibidir:

a. Genel en üst seviyeler:

- İdari özerkliği olan kamu kurumlarının yöneticileri için 50 bin Amerikan Doları
- İdari ve mali özerkliği olan kamu kurumlarının yöneticileri için 100 bin Amerikan Doları
- Bakanlar için 2.5 milyon Amerikan Doları
- Başbakan için 5 milyon Amerikan Doları
- Bakanlar Kurulu için sınır yok.

b. Hükümetin yetkin üyeleri tarafından kabul edilen faaliyet planlarında yer alan harcamalara ilişkin:

- İdari özerkliği olan kamu kurumlarının yöneticileri için 100 bin Amerikan Doları
- İdari ve mali özerkliği olan kamu kurumlarının yöneticileri için 200 bin Amerikan Doları

c. Kanun uyarınca kabul edilen çok yıllık plan ve programların uygulanmasına ilişkin harcamalarla ilgili:

- İdari özerkliği olan kamu kurumlarının yöneticileri için 500 bin Amerikan Doları
- İdari ve mali özerkliği olan kamu kurumlarının yöneticileri için 1 milyon Amerikan Doları – Bakanlar ve Bakanlar Kurulu için sınır yok.

⁴⁷ Bu yetki ve usullerin bazı istisnaları da vardır. Belli bir eşik değerinin altında mali işlemlerin ve sözleşmelerin Sayıştayın ön denetiminden muaf olduğu durum bu istisnalardan biridir.

sertifikasyon amacıyla tüm yıllık hesaplarını Sayıştay'a sunmalıdırlar. Bunların yanı sıra Sayıştay, mali yönetimin yasallığının, ekonomisinin, etkinlik ve etkililiğinin incelenmesi de dâhil olmak üzere kamu işletmelerinin iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinden de sorumludur.

İkinci önemli kontrol kurumu ise, Maliye Bakanlığı bünyesindeki Genel Mali Teftiş Kuruludur ve mali kontrol ve teknik destek de kurulun sorumlulukları arasında yer alır. Görevleri arasında (i) kamu mali hizmetleri ve hazinenin kontrolü, (ii) ekonomik, mali ve parasal sorunlarla bağlantılı olarak tüm kamu işletmelerinde⁴⁸ ve kamu ya da özel kuruluşlarda teftiş yapılması ve (iii) kamu kuruluşlarına ve özel kuruluşlara mali denetimin uygulanması (bankalar ve sigorta şirketleri hariç olmak üzere) bulunmaktadır. Kurulun müdahalesi büyük ölçüde, teftiş ve soruşturma yoluyla yapılır.

Söz konusu Genel Teftiş Kurulu ayrıca, kamu kuruluşları ve diğer kamu işletmelerinin işlemlerini geliştirmek üzere yapılan girişimler ya da mali sistemle ilgili tekliflerde bulunmak amacıyla yasama sürecine katılma yetkisine sahiptir.

Daha önce bahsedildiği üzere, bazı bakanlıkların bünyesinde, kendi bakanlığına bağlı kamu işletmelerinin mali denetimlerini ve performans denetimlerini yaparak Genel Mali Teftiş Kurulunun faaliyetlerini tamamlayan iç denetim birimleri ve teftiş kurulları bulunmaktadır. Denetim konularından bağımsız olmak amacıyla bu birimler, ilgili bakanlıklarına doğrudan rapor verirler.

Dördüncü kontrol kurumu olan Bütçe Genel Müdürlüğünden bu belgede daha önce de birçok kez bahsedildi. Söz konusu Genel Müdürlük, Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan ve kamu muhasebesinden sorumlu olan işlemsel, teknik ve danışma kurumudur. Merkezi ofisinin yanı sıra her bir bakanlığa bağlı delegasyonları da bulunmaktadır⁴⁹. Genel Müdürlüğün görevleri arasında devlet bütçesinin teknik olarak hazırlanması, (yapılan değişiklikler de dâhil olmak üzere) bütçenin yürütülmesinin izlenmesi, yıllık milli hesapların detaylandırılması ve tüm yasama girişimlerinin ekonomik ve mali analizlerinin yapılması yer alır.

Her bir Bakanlığa bağlı delegasyonların sorumlulukları aşağıdakilerdir:

- Kanunlara uyum sağlanması amacıyla devlet bütçesinin hazırlanmasına katılım ve bireysel bütçe projelerinin yetkili makamlar tarafından onaylanması,
- Bütçe değişikliği taleplerinin incelenmesi ve Maliye Bakanlığına aktarılması,
- Kamu gelir ve giderlerinin muhasebe sınıflandırmalarının incelenmesi ve düzeltilmesi,
- Ödeme emirlerinin incelenmesi ve izni,
- Kamu yatırımı projelerinin mali kontrollerinin gerçekleştirilmesi,
- Muhasebe kayıtlarının tutulması,
- Kamu görevlilerinin biyografik kayıtlarının tutulması,
- Kamu hesaplarının hazırlanması için gerekli veri ve bilgilerin hazırlanması,
- Mali yönetim konusunda tüm kamu işletmelerine teknik destek verilmesi,
- Projelerin bütçesel ve yasal uyumluluklarının incelenmesi de dâhil olmak üzere Avrupa yapısal fonları kullanılarak eş finansmanı sağlanan projelere Portekiz'in mali katılımının izlenmesi.

Son olarak, insan kaynakları alanında politika geliştirilmesi, denetim, koordinasyon ve teknik destek hizmetinden sorumlu olan Kamu İdaresi Genel Müdürlüğünün rolüne değinmekte fayda vardır. Genel Müdürlük, Kamu Yönetimi ve Devlet Reformu Bakanlığı, İdari Modernizasyon Müsteşarlığı altında yer almaktadır.

Genel Müdürlüğün amaçları arasında, kamu idaresi yapılarının rasyonelleştirilmesi, tam istihdam ve insan kaynaklarının sosyal-mesleki gelişimi yönünde ilerleme sağlanması ve dolayısıyla da kamu yönetimi alanında performans ve disipline katkıda bulunulması yer alır.

⁴⁸ Yerel idareler dahil.

⁴⁹ Bütçe Genel Müdürlüğünün, Cumhurbaşkanlığı ve Meclis'e bağlı birimleri vardır.

2.9 Kamu İktisadi Kuruluşları

Kamu iktisadi kuruluşları da Portekiz kamu teşekkülleri arasında yer almaktadır. Bu tarz işletmeler Hükümet tarafından çıkarılan ayrı Kanun Hükmünde Kararnamelerle oluşturulmuş olsalar da genel olarak mali yönetimleri, özel sektör çizgisinde gerçekleştirilir. Söz konusu işletmeleri özel sektördeki eşdeğerlerinden ayıran üç önemli farklılık, Devlet kararına dayanan kökenleri, devlet bütçesindeki öz sermaye (tamamen ya da kısmen) kaynakları ve kamu yararına hizmet ettikleri ilkesidir.

1974 devriminin ardından, dönemin siyasi yönelimleri uyarınca, birçok özel şirket kamulaştırılmış ve böylece büyük bir kamu ekonomik sektörü oluşturulmuştur. O dönemden bu yana durum büyük ölçüde değişmiş ve 1989'da anayasanın revize edilmesi ve Portekiz'in AB'ye entegrasyonunun ardından, birbirini izleyen hükümetler, şu anda son aşamalarına ulaşan büyük bir özelleşme programını uygulamışlardır.

Diğer kamu iktisadi kuruluşları, 'stratejik' oldukları düşünülen sektörlerde etkindirler⁵⁰.

Kamu kuruluşları ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler; etkinlik alanları kuruluş kanunlarında (Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan) tanımlanmıştır ve kar amacı güderler.

Bu kuruluşlarda iki yönetim kurulu vardır: idare heyeti ve mali komisyon. İdare heyeti, politikaları icra eder ve yürütme görevine sahiptir. Mali komisyon ise, muhasebenin yanı sıra yönetimin yasallığını ve performansını yönetir. Genel Mali Teftiş Kurulu, hesaplarının denetiminden sorumludur.

İdare heyeti üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanırken mali komisyon üyeleri, ilgili oldukları bakanlık ve Maliye Bakanlığı tarafından atanır.

Portekiz Devletinin daha az paya sahip olduğu diğer durumlar vardır: ticaret kanununa bağlı olan ve buna göre büyük ölçüde özel sektör statüsüne sahip kuruluşların sermayesi. Bu durumlarda örgüte, yönetime ve kontrole ilişkin kural ve usuller, özel kuruluşlar için de geçerli olan kural ve usullerdir. Bu açıdan önemli tek bir istisna vardır: bu kuruluşların hesapları, özel denetim ve kontrol organları tarafından incelendikten sonra Genel Mali Teftiş Kurulu tarafından da ayrıca incelenir. Portekiz Devlet temsilcisi, bu incelemenin içeriğini, hesapların incelendiği, paydaşların katılımıyla düzenlenen Yıllık Genel Kurulda dikkate alınmalıdır.

3. Kamu Ajanslarının Mali Yönetimine İlişkin Genel Kuralların Özeti

Portekiz kamu sektöründeki mali yönetim ve kontrole ilişkin olarak şimdiye kadar yapılan sunum sadece kamu ajanslarının durumunun anlaşılması için bir arka plan sağlamayı değil aynı zamanda hakim yatay yapılar, kurallara ve usullere yönelik bir tanımlama yapmayı da amaçlamaktadır.

Bununla birlikte Portekiz'deki mali yönetim sistemi, önemli miktardaki istisna ya da özel durumun yanı sıra genel bir mantığın öncelikli olması açısından karma bir sistemdir.

Seçilen sektörler açısından bu özel durumların bazılarını ortaya koymadan önce, bundan sonraki paragraflarda, daha önce farklı bir sistemizasyonla değerlendirilen hususları özetleyerek, Portekiz kamu ajansları için öncelikli olan yatay sistem üzerinde duracağız.

3.1 Yasal Statü

Portekiz'de kamu ajansları, her zaman, yasal açıdan bağlayıcı bir tasarrufla kurulurlar ve bu tasarruf; yetki alanlarını, yönetim yapısını, özerklik seviyesini, iç örgütlenmeyi, personel statüsünü, mali yönetim kural ve usullerini tanımlar. Buna göre, ajansın kanunla belirlenen bu özelliklerinde yapılacak herhangi bir değişiklik bir yasayla onaylanmalıdır.

Bazı durumlarda, yasal girişim ve kamu ajanslarının statülerinin onayı Parlamento tarafından üstlenirse de Bakanlar Kurulunu da dâhil ederek Hükümet yetkisi ile gerçekleştirilmesi daha yaygındır. Yasama teklifi Bakanlar Kuruluna gönderilmeden önce, Maliye Bakanlığının müdahalesini ve onayının alınmasını gerektiren ana girişim, her zaman ilgili Bakanlığa aittir.

Kamu ajanslarının oluşturulmasındaki temel motivasyonun, kamu işletmelerinde etkinliği artırma, daha az kısıtlayıcı yönetim usul ve davranışlarına izin verme ya da müşteri veya vatandaşlarla daha yakın bir ilişki sağlama ihtiyacı olduğu söylenebilir; bazı durumlarda bu tür gerekçelendirmeler sadece, evrak işini azaltma ve detaylı mali, siyasi ve parlamenter kontrolden kaçınma şeklindeki esas amacı perdelemek için kullanılırlar.

⁵⁰ Portekiz'de beş tane devlet teşebbüsü vardır: ANA (havalimanı yönetimi), CP (demiryolları), IN-CM (para basma ve resmi yayınlar), METROPOLITANO (Lizbon metrosu) ve REFER (demiryolu altyapısı).

İdari ve mali özerkliğe sahip kamu ajansları, genelde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olurlar ve kamu hukukuna tabidirler.

Yönetim organlarının atanması, gözetimi yapan bakanının sorumluluğudur. İdari ve mali özerkliğe sahip ajanslar için atamalarda Maliye Bakanlığının da onayı olmalıdır.

Yukarıda bahsedilen mevzuat kapsamında, bu çalışmayla ilgili olan Portekiz'deki kamu ajansları, (yönetim yetkileri açısından küçük farklılıklar olmakla birlikte) idari ve mali özerkliğe sahip ajanslardır.

Bu kategoride yer alan sınıfların tanımı üç kriter temelinde yapılabilir: sorumluluklarının yapısı, sektörel etkinlikleri ya da mekânsal etkileri. İlk durumda, düzenleyici göreve ya da yürütme görevine sahip kamu ajansları, ikinci durumda, bölgesel yetkileri açısından ulusal ya da yerel etkiye sahip olabilecek olan, eğitim, sağlık, kültür, telekomünikasyon, ulaştırma ve diğer sektörlerdeki kurumlar.

Portekiz hala merkezi bir ülke olduğu için Azor ve Madeira Adaları haricinde bölgesel kamu ajansları mevcut değildir. Diğer taraftan, merkezi Hükümete bağlı bazı ajansların bölgesel olarak sınırlı bir etkinlik alanı vardır.

İlgili mali kaynaklarla birlikte yerel yönetime devri de dâhil olmak üzere, yetkinin dağıtılması yönündeki siyasi eğilim ile uyumlu olarak, bazı yasal hükümler zaten bazı belediyeler için geçerlidir ve diğerleri için de hazırlık aşamasındadır. Bu raporun bağlamı kapsamında, merkezi seviyedeki kurallara benzer seviyede işleyen, su temini ve kanalizasyon gibi belirli bazı görevlerin yürütülmesi için bazı belediyelerin kendi kamu ajanslarını oluşturmuş olduklarının da altı çizilmelidir. Bu eğilim, daha etkin yönetim metotları ve etkili işlemlerle bağlantılı mekansal yargı yönündeki sürekli arayışa işaret etmektedir.

3.2 *Bilanço Ana Özellikleri*

Gayrimenkul ve yapıların mülkiyetlerinin edinilmesi, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olma özelliğiyle yakından bağlantılıdır. Bu da, kuruluş tasarruflarının böyle bir niteliği tanımlamaları durumunda, aksini belirten açık bir hüküm olmadığı sürece, kamu ajansının tapuda, ajansının adıyla kaydolabileceği anlamına gelir.

Ayrı bir tüzel kişilikle, gayrimenkul ve yapıların edinimi ile ilgili karar yetkisi bağlantılıdır; ancak uygulamada genelde ilgili bakanlığa danışıldıktan ve onun onayı alındıktan sonra bu tarz kararlar alınabilir. Gayrimenkulün ve yapıların elden çıkarılması için de benzer kurallar geçerlidir.

Bununla birlikte, gayrimenkul edinimi ve bunların elden çıkarılmasına ilişkin yöntem ve usuller, yukarıda açıklandığı üzere, kamu alımlarına ilişkin kanun hükmünde kararname ile uyumlu olmalıdır.

Borçlanma işlemleri ile ilgili kurallar, sabit varlıklar için geçerli kurallardan daha kısıtlayıcıdır.

İlke olarak kamu ajansları, kuruluş tasarruflarında yasaklanmadığı sürece borçlanma işlemlerini yürütme yetkisine sahiptirler. Ancak bu tarz işlemler, hükümet güvencelerinin miktar ve boyutu açısından, ilgili bakanlık ve Maliye Bakanlığının ön onayına tabidirler. Ayrıca tüm borçlanma işlemleri, Sayıştay tarafından da kontrol edilir.

Yetki verildikten sonra kamu ajansları, kendi seçtikleri herhangi bir mali kurumla, söz konusu kurumun talep ettiği hükümet güvenceleri ve/veya teminat ve faiz oranları da dâhil olmak üzere borçlanmaya ilişkin müzakereler yürütebilirler.

3.3 *Bütçe*

Kamu ajansları için bütçelendirme kuralları, Maliye Bakanlığı tarafından belirtildiği üzere standart form ve içerikli özel bütçelerin (tüm harcamaları, öz gelirleri ve devlet bütçesi katkılarını kapsayan yıllık bir ajans bütçesi) hazırlanmasını gerektirir. Özel bütçenin hem Maliye Bakanlığı hem de ilgili bakanlık tarafından imzalanması gereklidir.

Mali yönetimin gözetimi ve kamu ajanslarının denetimi, Maliye Bakanlığı (Genel Mali Teftiş Kurulu ve Bütçe Genel Müdürlüğü) ve ayrıca, Sayıştay tarafından üstlenilir. Daha önce açıklandığı üzere ilgili bakanlıkların çoğunun, mali denetim ve performans ya da işlemsel incelemeler açısından yetkiye sahip kendi kontrol servisleri vardır.

Kamu ajansları, gözetimi yapan bakan tarafından onaylanan, yıllık ve genelde, çok yıllık planları (programlanmış yatırımları da içeren) hazırlamak zorundadırlar.

Hem yıllık bütçelerin hem de çok yıllık planların, mali hedeflerin tanımını içermeleri gereklidir.

Ajansın özel bütçeleri, ilgili ayrı kalemler olarak, gözetimi yapan Bakanlığın devlet bütçesi bölümünde yer alırlar ve dolayısıyla, yayınlanır ve ilke olarak Parlamento tarafından onaylanırlar. Ancak, ayrıntılı özel bütçeler genelde yayınlanmazlar.

Personel hükümlerinin (sayı, kategori, maaşlar) yanı sıra yıllık yatırım planları da özel bütçelerinin bir parçasıdır. Bununla birlikte, kamu ajanslarındaki yıllık maaş müzakereleri, Maliye Bakanlığı tarafından tanımlanan kapsamlı yönlendirmeleri izler ve gözetimi yapan bakanın siyasi izlemesine tabidir

Kamu ajansları için geçerli muhasebe sınıflandırmaları ve usulleri, yukarıda açıklandığı üzere, kamu muhasebe resmi planında tanımlanan, özel sektör muhasebesinin birçok özelliğini bünyesine dâhil eden sınıflandırma ve usullerdir.

Kamu ajanslarının mal ya da hizmet sağladığı durumlarda, ilke olarak yönetim organları fiyat ya da ücretleri sabitlerler. Ancak, değişiklikler uygulanmadan önce gözetimi yapan bakana danışılmalıdır. Birçok durumda, fiyatlandırma politikası ve metodolojisini tanımlama yetkisini Hükümete veren fakat detaylı uygulamayı ajansa bırakan kanunlar mevcuttur.

Özel bütçeler, devlet bütçesinden yapılan transferleri (hibe olarak) ve kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirleri dikkate alarak maksimum harcamayı belirlemeleri açısından brüt esaslı olarak hazırlanırlar. Bütçelerinde öngörülen miktarı aşan ekstra geliri harcamak isterlerse, ilgili bakanlık ve Maliye Bakanlığının onayına tabi bir bütçe revizyonu hazırlamaları gerekmektedir.

Ajansların özel bütçelerinin devlet bütçesi hükümleri ile uyumlu olmaları zorunludur ve bu da hazırlanmalarının ancak, devlet bütçesinin Parlamentoda onaylanmasının ardından nihai hale gelebileceği anlamına gelir. Bazı durumlarda Hükümet kamu ajansları ile devlet bütçesinden yapılacak mali katkıların miktarını taahhüt etmek ve uygulamak üzere ajansların özel çok yıllık görevlerini ve işlemlerini tanımlayan performans sözleşmeleri imzalar. Bu sözleşmelerin her zaman Maliye Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmektedir.

Genel kural olarak, öz gelirlerden kaynaklanan yılsonundaki mali fazlalık bir sonraki yıllık özel bütçeye dâhil edilebilir. Bununla birlikte, kamu ajanslarının bu tarz fazlalıkları ulusal hazineye transfer etmek zorunda oldukları bir kaç durum söz konusudur.

Kamu ajansı çalışmalarının, açığa neden olması beklenmemekle birlikte izleme ve kontrol sistemi bu tarz durumları önlemeyi amaçlar. Böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde ise, ajansların yönetim kurulları çözüm bulma adına resmi sorumluluklara sahiptirler. Buna rağmen, özel karışık durumlarda açık, devlet bütçesinden kapatılır.

3.4 Performans Yönetimi, Kontrol ve Denetim

Kamu ajanslarının performans hedefleri ve ilgili kontrol ve denetim usullerine ilişkin Portekiz'deki durum, günümüzde hala çok olumlu ve teşvik edici değildir.

Faaliyetler ve mali yönetime ilişkin yıllık raporlar, performans başarılarını ortaya koymalıdır; ancak bu raporlar nadiren derinlemesine değerlendirilirler. Ayrıca, performans amaç ve hedefleri müzakere edilemedikleri ve esas bütçelendirme sürecinde oluşturulamadıkları için olay sonrası raporlamanın etkililiğinin sorgulanabilir olduğu nettir.

Kontrol sisteminin ilk seviyesi olarak kanunla tanımlanan ve tüm işletmeler için zorunlu olan iç kontrol açısından da benzer bir durum söz konusudur.

Bununla birlikte, iç kontrol için zorunlu bir çerçevenin olmaması ve genel standartların yokluğu, etkili bir uygulamanın yapılamamasına katkıda bulunmaktadır. Aynı eksiklik nedeniyle, izleme neredeyse imkânsız hale gelmektedir.

Bu sayılanların aksine, Portekiz'deki dış denetim iyi yapılandırılmış ve etkili bir uygulamadır. Sayıştay'ın yanı sıra, Genel Mali Teftiş Kurulu tarafından aktif bir şekilde uygulanır.

Yasal uygunluğa ilişkin soruların yanı sıra, mali sorulara ilişkin de yetki sahibi olan, söz konusu Genel Teftiş Kurulu, kamu ajanslarına yönelik faaliyetlerini, örnekleme temelinde veya görevi kötüye kullanma iddiasını ya da raporunu esas alarak üstlenir. Ayrıca, özel denetimler isteme yetkisine de sahip olan Maliye Bakanı tarafından onaylanan yıllık teftiş programını yürütür.

3.5 Seçilen Sektörler

Çeşitli birçok durumda olduğu gibi, yasama kuralları ve düzenlemeleri farklı uyum seviyelerinde olmakla birlikte, kamu idarelerinin karmaşık gerçeklikleri için geçerli olabilirler ve bu durum, birçok kez, geçiş mekanizmalarına duyulan ihtiyaç ya da kaynakların yetersizlik ve eksikliği ile daha da ağır basmaktadır.

Portekiz'deki durumda olduğu gibi, bu tarz koşullar özellikle, kamu mali yönetim kural ve usulleri, temel dönüşüm ve modernleşme sürecinin merkezinde yer aldığı anda gerçekleşir.

Bu istisnaların kapsamlı bir sunumunu yapmak mümkün olmasa da, aşağıda, eğitim (üniversiteler), sağlık (hastaneler) ve kültür (ulusal tiyatrolar, milli müzeler ve milli kütüphaneler) olmak üzere üç sektör için durumu kısaca değerlendireceğiz.

Üniversiteler

Portekiz Anayasası, aşağıdakiler de dâhil olmak üzere üniversitelere, benzersiz bir şekilde, üst düzey mali özerklik sağlar⁵¹:

- Bilimsel, pedagojik, idari, mali ve disiplinler faaliyet alanlarında ayrı bir tüzel kişiliğin ve yasal özerkliğin tanınması,
- Ulusal hukukla çatışmaması kaydıyla, sadece Eğitim Bakanlığının onayına tabi olan kendi yasa ve düzenlerini yapma özerkliğin,
- İç idari ve mali örgütlenmelerin onayına yönelik özerklik,
- Aşağıda belirtilen açılardan diğer kamu ajanslarının sahip olduklarının üzerinde olan idari ve mali özerklik: (i) Sayıştay'ın ön kontrolünden muaf olma (yıllık hesaplarının Sayıştay tarafından incelenmesi ve hükme bağlanması gerekliliğine rağmen), (ii) varlıklarını elden çıkarma yetkisi, (iii) devlet bütçesinden yapılan yıllık mali bağışların serbest idaresi yönünde sağlanan özerklik, (iv) kendi özel bütçelerini değiştirme ve ek özel bütçeler hazırlama kapasitesi, (v) çok yıllık yatırım programları hazırlama yetisi, (vi) çalışma ihtiyaçları ile gerekçelendirilmek üzere gayrimenkul ve yapıları kiralama yetkisi ve (vii) gelir sağlama ve bundan özel bütçesi aracılığıyla yararlanma kapasitesi,

Kamu muhasebesi resmi planının kabulüyle neredeyse eş zamanlı olarak Hükümet, üniversiteler için geçerli istisnai kural ve usulleri tanımlayan bir kanun hükmünde kararname onaylamıştır. Bu kuralların temel karakteristikleri şunlardır:

- Devlet bütçesinden yapılan mali transferler dışında üniversiteler, başka gelirler sağlama, bunları herhangi bir mali teşekküle yatırma ve kendi özel bütçeleri uyarınca bunların idaresini sağlamada özgürdürler.
- Üniversiteler, devlet bütçesinden yapılan transferlerle ilgili olarak bakiyenin iadesini gerektiren genel kuraldan muafırlar (aslında söz konusu bakiyenin kullanımı Milli Eğitim Bakanının onayından bile muafırlar).
- Gider, kendi öz kaynaklarından karşılandığı sürece üniversitelerin, her tür sigorta kapsamına karar vermelerine müsaade edilir.
- Dövizle yapılan harcamalar, seçtikleri mali teşekkülü kullanarak doğrudan üniversiteler tarafından ödenebilir.
- Üniversite mali yönetimi için yapılan dış denetimler, seçtikleri özel denetleme şirketlerinin hizmeti aracılığıyla her iki yılda bir yapılır (denetim raporlarının Maliye ve Eğitim bakanlarına sunulması zorunludur).
- Arazi sahibi devlet olsa bile, üniversite varlıkları, edinilen ya da inşa edilen tüm gayrimenkul ve yapıları kapsar.
- Gayrimenkul ya da yapıların elden çıkarılmaları durumunda, elde edilen kazancın yüzde ellisi devlet geliri sayılırken diğer yarısı yatırım amaçlı olarak üniversitelere bırakılır.

⁵¹

Bu paragraflarda sadece devlet üniversitelerinden bahsedilmektedir. Özel üniversiteler özel şirketler gibi yönetilir.

Hastaneler

Hükümet, 1998 yılında, hastanelerin örgütlenmesi ve yönetimine ilişkin genel ilkeleri kabul etti⁵²; buna göre hastaneler, ayrı bir tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahiptirler.

En düşük maliyetle en yüksek performansı elde etmek amacıyla hastane yönetimi, profesyonel olarak örgütlenmeli ve yürütülmelidir. Bu sonuçları elde edebilmek için hastaneler, Sağlık Bakanlığı tarafından onaylanacak olan yıllık ve çok yıllık yönetim planları hazırlamalıdır.

Gelir, devlet bütçesinden transfer edilir ve ayrıca, sağlık hizmeti ve ilgili hizmetleri sunmaları şeklindeki faaliyetleri de gelir sağlar. Sağlık hizmetleri ile ilgili ücretleri Sağlık Bakanlığı onaylar.

Yukarıda bahsedilen kamu mali yönetimi ile ilgili güncel mevzuat göz önünde bulundurulduğunda, genelde, hastane yönetimi ve kontrolü, idari ve mali özerkliğe sahip diğer kamu ajanslarından büyük bir farklılık göstermez.

Ulusal Tiyatrolar

Ulusal tiyatrolar için, istisna ve özgüllük tanıyan herhangi özel bir rejim yoktur ve dolayısıyla da idari özerkliğe sahip kamu ajanslarını içeren genel kategori kapsamında yer alırlar.

Tek istisna D. Maria Ulusal Tiyatrosudur. İdari ve mali özerkliğin yanı sıra ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Yönetim organı; üç üyeye sahip idare heyetini (Kültür Bakanlığının önerisi üzerine Başbakan tarafından atanır), üç üyeli mali komisyonu (bunlardan biri Maliye Bakanı tarafından atanır) ve (kültürel ve sanatsal konularda müdahale eden) bir danışma konseyini içerir.

Mali yönetim ve kontrolü yatay modeli izler: çok yıllık ve yıllık planlar, özel bütçe (devlet bütçesinden yapılan tedarikler ve transferler uyarınca hazırlanır), yıllık rapor ve hesaplar. Dış denetim, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilir.

Bununla birlikte özel durumlar da olabilmektedir — bunlardan en istisnai olanı, belirli bir dönem için (1980 yılından itibaren yakın bir tarihe kadar) kamu kuruluşu statüsü elde eden S. Carlos Ulusal Tiyatrosu ile ilgilidir.

İlgili kontrol kuralları ile birlikte mali yönetimi, bu dönem boyunca, yukarıda açıklananlara karşılık gelmektedir: ayrı bir tüzel kişilik ve bununla bağlantılı idari ve mali özerklik; başta opera olmak üzere, lirik ve müzik gibi sanat kültürünün teşviki ve yayılmasıyla sınırlı faaliyet; Hükümet tarafından atanan iki yönetim kurulu (idare heyeti ve mali komisyon).

Söz konusu Ulusal Tiyatro için o dönemde bazı özel düzenlemelerin yapılmış olması ilginçtir: kuruluşun kullanımındaki bina kullandığı Devlete aittir; yıllık hesapları, Sayıştay'ın değerlendirmesinden muaftır; ayrıca sözleşme, tasarruf ve eylemleri de Sayıştay'ın ön kontrolünden (Maliye Bakanlığı tarafından yapılan kayıttan) muaftır; personel yönetimi özel bir yasa aracılığıyla düzenlenir.

Aynı zamanda, sektöre ile ilgili bakanlığa özel sorumluluklar yüklenir. Söz konusu bakanlık, yıllık ve çok yıllık faaliyet ve mali plan ve programlarını; güncel bütçeleri ve yatırım bütçelerini; borçlanma işlemleri ve ilgili güvenceleri ve bunların yanı sıra personele yapılan ödemelerini onaylarlar.

Bu değişikliklerin ardından S. Carlos Ulusal Tiyatrosu, artık bir kamu kuruluşu değildir. D. Maria Ulusal Tiyatrosu için geçerli olan örgütlenme ve usuller ile büyük benzerlik gösteren, yukarıda bahsedilen kapsamlı örgütlenme ve usulleri izleyen bir kamu ajansıdır.

Milli Müzeler

Tüm Portekiz milli müzeleri, yönetim ve kontrol açısından, Portekiz Kültürel Varlıklar Enstitüsüne entegre ve bağlı olan işletmelerdir. Enstitünün kendisi, (yukarıda bahsedilen karakteristikler, kural ve usuller ile birlikte) idari ve mali özerkliğe sahip genel kategori kapsamındadır.

Bu durumun bir sonucu olarak milli müzelerin mali yönetimi, merkezidir ve kamu ajansı için geçerli normal kurallar uyarınca Enstitü tarafından koordine edilir.

52

Burada da sadece devlet hastanelerinden bahsedilmektedir.

Milli Kütüphaneler

Portekiz’de sadece tek bir Milli Kütüphane vardır. Lizbon’da yer alan bu kütüphane, son dönemde⁵³, kültürel uygunluğunu ve mevcut bilgi toplumunun ihtiyaçlarına uyum sağlamak için buna duyulan ihtiyacı kabullenen yeni bir yasal tanımlamaya kavuşmuştur.

Kütüphane, Kültür Bakanlığı gözetiminde idari özerkliğe ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir.

Bir başkan (kamu üniversitesi başkanına eşdeğer bir ücretlendirmeye tabi olan Başbakan ve Kültür Bakanı tarafından müşterek olarak atanır), idari konsey (özellikle mali yönetimden sorumlu) ve teknik danışma konseyi (başkan ve danışma yetkileri ile birlikte, teşekkül kapsamındaki tüm hizmetlerin başkanlarından oluşur) tarafından yönetilir.

Mali yönetim; yıllık faaliyet planı (Kültür Bakanı tarafından onaylanır), yıllık bütçe ve yıllık rapor ile koordine edilir. Milli Kütüphane gelirleri, devlet bütçesinden yapılan transferler ve sağlanan hizmetlerden edinilen diğer kazançlardan sağlanır.

Diğer tüm açılardan Milli Kütüphane, idari özerklik kategorisi için geçerli yönetim ve kontrole ilişkin genel kuralları izler.

⁵³

Nisan 1997’de.

KAYNAKÇA

- (1979), DecretoLei nº 513Z/79 de 27 de Dezembro — Reestrutura a Inspecção *Geral de Finanças*, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1980), DecretoLei nº 259/80 de 5 de Agosto — Transforma o Teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprova os respectivos Estatutos, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1980), DecretoLei nº 404/80 de 26 de Setembro — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1982), DecretoLei nº 188/82 de 17 de Maio — Confere às Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de Gestão Administrativa e Financeira, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1982), DecretoLei nº 241/82 de 22 de Junho — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1983), DecretoLei nº 81/83 de 10 de Fevereiro — Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Educação, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 17/87 de 18 de Fevereiro — Aprova a Orgânica da Direcção Geral da Contabilidade Pública, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 40/87 de 2 de Julho — Aprova a Orgânica da Direcção Geral da Administração Pública, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1987), DecretoLei nº 312/87 de 18 de Agosto — Aprova a Orgânica da Inspecção Geral dos Serviços de Saúde, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1987), DecretoLei nº 94/87 de 2 de Março — Cria na Inspecção Geral de Finanças (IGF) a Inspecção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Portaria nº 682/87 de 8 de Agosto — Concede Autonomia Administrativa e Financeira à Universidade do Porto, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1988), DecretoLei nº 19/88 de 21 de Janeiro — Aprova a Lei de Gestão Hospitalar, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1988), Lei nº 108/88 de 24 de Setembro — Define a Autonomia das Universidades, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1989), DecretoLei nº 202/89 de 22 de Junho — Altera o DecretoLei nº 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestão Hospitalar), Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1990), DecretoLei nº 216/90 de 3 de Julho — Aprova o novo Estatuto Orgânico do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar nº 34/80, de 2 de Agosto, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1992), DecretoLei nº 155/92 de 28 de Julho — Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1994), Despacho Normativo nº 197/94 de 25 de Março — Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1995), DecretoLei nº 55/95 de 29 de Março — Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locação, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1996), DecretoLei nº 170/96 de 19 de Setembro — Transfere para as Universidades diversas Competências de Âmbito Académico, revogando em simultâneo legislação vária cuja vigência na ordem jurídica se entende prejudicada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro), Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Constituição da República Portuguesa — 4ª Revisão, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.
- (1997), DecretoLei nº 242/97 de 18 de Setembro — Aprova a Orgânica do Teatro Nacional de São João, do Ministério da Cultura, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.

(1997), DecretoLei nº 252/97 de 26 de Setembro — Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.

(1997), DecretoLei nº 89/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.

(1997), DecretoLei nº 90/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.

(1997), Lei nº 98/97 de 26 de Agosto — Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.

(1998), Despacho Normativo nº 11A/98 de 21 de Fevereiro — Homologa a Nova Versão dos Estatutos da Universidade de TrásosMontes e Alto Douro, Imprensa NacionalCasa da Moeda, Lisboa.

ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996), Novo Regime Jurídico de Realização das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.

ANTÓNIO PIRES CAIADO e ANA CALADO PINTO (1997), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.

DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

GIANDOMENICO MAJONE (1997), The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union, Eipascope, Maastrich.

ISABEL CORTEREAL (1995), O Livro da Modernização Administrativa 19861995, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa.

JOÃO CAUPERS (1992), Os Princípios Gerais do Procedimento e o Direito à Informação, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

JOÃO CAUPERS (1997), Leis da Organização Administrativa, Editorial Notícias, Lisboa.

JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990), Definição de Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARCELO REBELO DE SOUSA (1995), Lições de Direito Administrativo, Pedro Ferreira — Editor, Rio de Mouro.

6. BÖLÜM: BRİTANYA ÜLKE RAPORU

(Yazan: Colin Talbot ve Colin Morgan [Glamorgan Üniversitesi, Galler, Birleşik Krallık])

1. İngiliz Sisteminin Genel Değerlendirmesi

Birleşik Krallık dört bölgeden oluşmaktadır -İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda- ve tam anlamıyla ifade etmek gerekirse “Britanya” bu bölgelerden sadece ilk üçünü kapsamaktadır. Alışılmamış anayasal ve kurumsal geçmişi nedeniyle Kuzey İrlanda, bu analizin dışında bırakıldığından başlıktaki odak noktası dolayısıyla “ Britanya “dır.

Britanya içerisinde dâhi, İskoç Parlamentosu ve Galler Meclisi'nin yapısı nedeniyle, kamu yönetimi düzenlemelerinde hızla gelişen farklılıklar bulunmaktadır ve bu durum federal benzeri bir düzenleme ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu hızla değişen düzenlemeler, bu Bölümde analiz edilecek konuların, bazı durumlarda tüm İngiliz kurumsal düzenlemeleri olmasına rağmen, esas olarak “İngiliz” düzenlemeleri olduğu anlamına gelmektedir.

1.1 Kamu Ajansları

Son 10-15 yılda, herhangi bir OECD ülkesine kıyasla, Birleşik Krallık, kamu kurumlarının daha küçük birimlere “ayrılması” bakımından belki de en kapsamlı programlardan birini uygulamıştır. Oluşturulan yeni kurumlar (daha büyük yapıların dağıtılması yoluyla) arasında şunlar yer almaktadır:

- Yeni sağlık hizmeti yapılarından ayrılmış yaklaşık 500 yeni sağlık hizmeti kurumu (USH Tröstleri),
- yaklaşık 45 yeni Üniversite (eski Teknik üniversiteler), 500’den fazla yeni bağımsız eğitim koleji ve doğrudan yerel eğitim otoritesi denetiminden ayrılmış 1200 devlet okulu,
- merkezi yönetim departmanlarından oluşturulmuş (fakat halen merkezi yönetim departmanları içinde yer alan) yaklaşık 140 merkezi yönetim yürütme ajansı.

Bu liste neredeyse sonsuzdur. Bazı alanlarda kurumsal sayılarda bir azalma görülmüş olsa da, yine de kamu harcamaları payında bir artış olmuştur. Bakanlık Dışı Kamu Kurumlarının (Birleşik Krallık'ta “quangolar” (İngiltere’de bağımsız yetkileri olan hükümet kurumu)” olarak bilinmektedir.) sayıca azalmış fakat bu yapıların kamu harcamalarındaki payları 1979 yılında 3 milyar pound iken 1997 yılında 18 milyar pounda ulaşmıştır.

Birleşik Krallık'taki “kamu ajansları” çok çeşitli kurumları kapsamaktadır. Bunlar arasında şunlar yer almaktadır:

Bakanlıklar- Kabine veya bölgesel yönetimlerin kontrolündeki merkezi ve bölgesel bakanlıklar (İskoçya ve Galler) .

- Yürütme ajansları – Bakanlıklar bünyesindeki kamu hizmeti kurumları.
- Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (NDPB’ler)- doğrudan Bakanlıklar tarafından desteklenen ve kontrol edilen kamu hizmeti dışındaki kamu kurumları.
- Kamu işletmeleri- ticaret sektöründeki çoğunlukla merkezi, devlet kurumları.
- Yerel hizmetler- çoğunlukla merkezi olarak desteklenen fakat yerel olarak yapılandırılmış kurumlar (örn: emniyet güçleri, ıslah ve itfaiye hizmetleri.)
- Ulusal Sağlık Hizmeti – USH, başlı başına bir kategori içinde yer almaktadır. Günümüzde birçok bakanlığın bir parçasını oluşturuyor olmasına rağmen- İngiltere için Westminster’de ve İskoçya ve Galler için bölgesel meclislerde), bir bakanlık değildir ve diğer kategorilerin hiç birinde yer almaz. (Örn: NDPB, kamu işletmesi, yerel hizmetler)

Yerel yönetim aynı zamanda yerel kamu ajanslarını denetlemektedir veya bu ajanslarda bazı müdahale alanlarına sahiptir. Yerel yönetim, bazı yerel hizmetlere ilişkin olarak bir takım fonlar sağlar – örneğin emniyet güçleri, ıslah ve itfaiye hizmetleri gibi- veya bunlara ilişkin bazı yetkilere sahiptir. Kendi yerel ajanslarını (örn: doğrudan iş kurumları) oluşturabilir ve çoğunlukla diğer yarı kamu organlarıyla (örn: bazı müzeler ve galeriler) yakın ilişkiler içindedir. Bu nedenle Britanya hedef ajansları yöneten oldukça karışık ve heterojen sistemlere sahiptir.

Bu rapor üç alana veya işleve odaklanmaktadır- Yüksek Eğitim (Üniversiteler), Sağlık (Hastaneler) ve Kültür (Ulusal Müzeler, Tiyatrolar ve Kütüphaneler).

Geniş kapsamlı sağlık, yüksek eğitim ve kültür kurumları başlıklarında yer alan Britanya'daki çeşitli yapıların durumuna ilişkin analiz, bu kurumların buldukları yerler ve statüleri bakımından ne kadar farklı ve heterojen olduklarını göstermektedir (Bakınız Şekil 1).

Şekil 1. Kültür, Sağlık ve Üniversite İşlevlerinin Dağılımına İlişkin Örnekler

Departman	Yürütme ajansları ⁵⁴	Yürütmeden sorumlu BDKK'ler ⁵⁵	Diğerleri ve Kamu İşletmeleri ⁵⁶	USH	Yüksek Eğitim
Eğitim ve İstihdam		YÖFK ⁵⁷ İngiltere			Kurumlar (135)
Kültür, Medya ve Spor (Eski Ulusal Miraslar)	Tarihi Kraliyet Sarayları Ajansı Kraliyet Parkları Ajansı	İngiltere için Sanat Konseyi, İngiliz Mirası, Ulusal Galerisi, İngiliz Müzesi; Tate Galerisi	BBC; Tiyatro Tröstleri, Kraliyet Güzel Sanatlar Komisyonu		YE ve FE bünyesinde 700 kütüphane
Sağlık	Tıbbi Cihazlar Ajansı, Tıbbi Denetim Ajansı, USH Mülkleri, USH Emeklilik Ajansı	İngiliz Ulusal Bakım Kurulu; Halk Sağlığı Laboratuvar Hizmeti Kurulu	UHS İlaçları Danışma Komitesi, İlaç Komisyonu	UHS İdaresi, Özel Sağlık Otoriteleri (13), Sağlık Otoriteleri (100), UHS Tröstleri (425)	
Ticaret ve Endüstri		Araştırma Konseyleri			
İskoç Ofisi	Tarihi İskoçya	İskoç Sanatları Konseyi, İskoç HEFC'si; Ulusal Galeriler, Kütüphane ve İskoçya Müzesi,		Sağlık Kurulları (15) UHS Tröstleri (47) (47)	Kurumlar (21) (21)
Galler Ofisi	Cadw (Tarihi Galler Anıtları)	Galler Sanatları Konseyi, Galler HEFC'si		Sağlık Otoriteleri (5), UHS Tröstleri (29)	Kurumlar (14)
Yerel Yönetim	Birçok kültürel yapıyı doğrudan yönetir (Örn: 1700 Müze, 5000 Devlet Kütüphanesi vb. gibi) ve bir çoğuna da dolaylı olarak fon sağlar (Örn: sanat yapıları) Sağlık alanında kısmi rol oynarken, (esas olarak çevre sağlığı ve perakende yiyecek fabrika satış mağazalarında standartların uygulanması) Üniversitelerde doğrudan küçük bir role sahiptir.				

Hastaneler ve Üniversiteler söz konusu olduğunda, üç İngiliz yargı mercii (İngiltere, İskoçya ve Galler) arasında bazı farklılıklar olmakla birlikte, bu spesifik kurumlara uygulanan bazı kural ve kontroller bulunmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu kural ve kontroller daha çok bazı bölgesel farklılıkları barındıran sektörel veya “dikey” düzenlemelerdir. Müzeler⁵⁸ (ve bazı diğer kültür kurumları) söz konusu olduğunda ise,

⁵⁴ Yürütme ajansları, Hükümet Bakanlıkları kapsamındaki Kamu Hizmeti (Personeli) kurumlarıdır.

⁵⁵ Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (BDKK), bir bakanlık tarafından kontrol edilen ancak bakanlığa bağlı olmayan ve kamu personeli çalıştırmayan kurumlardır. Bu kurumları ilgilendiren genel kurallardan aşağıda bahsedilmiştir.

⁵⁶ Kamu İşletmeleri genellikle devletin sahip olduğu ama kamu personeli çalıştırmayan kurumlardır. Bir bakana karşı sorumludurlar ancak sorumlulukları yasayla sınırlandırılmıştır (Ajanslar ve BDKK'nin aksine).

⁵⁷ Yüksek Öğretim Finansman Konseyi.

⁵⁸ Bu karmaşıklıklar nedeniyle, sadece Milli Müzelerin incelenmesine, Kütüphane ve Tiyatroların ele alınmamasına karar verilmiştir.

düzenlemeler “ yatay” veya geneldir. Ulusal müzelerin çoğu, Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (NDPB’ler) olarak bilinmektedir. Bu gibi birçok NDPB, genel bir kurallar dizisi kapsamındadır fakat yine de Müzelere uygulanan bazı sektöre özgü detaylar da mevcuttur.

1.2 Yürütme Ajansları

Birleşik Krallık’ta, yürütme ajansları (veya bazen tanımlandıkları üzere “Bir Sonraki Aşama ajansları (next steps agencies)”, “İdarede Yönetimi Geliştirmek: Bir Sonraki Aşama” isimli raporun yönetime sunulmasını takiben, 1988 yılında oluşturulmaya başlamıştır. O zamandan bu yana, Birleşik Krallık’taki kamu görevlilerinin dörtte üçü yaklaşık 140 ajansa nakledilmiştir. Birçok ajansta kamu görevlisi çalışmaktadır ve bu ajanslar kamu görevlilerine ilişkin kurallar kapsamındadır fakat bunlardan bir kaçı, askeri personel ve kamu hizmetinde yer almayan diğer personelleri kapsamaktadır.

Ajansların ana Departmandan ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur ve ilgili departmanın bir parçasını oluştururlar. Faaliyetlerine ilişkin ayrı (denetlenmiş) raporlar ve hesaplar hazırlarlar fakat hesapları aynı zamanda Departman hesaplarına bağlıdır. “Maliye otoritesi” bakımından, her ajansın etkin olarak – ana Departmanın Müsteşarı ve ajansın Başkanı olmak üzere- iki maliye otoritesi bulunmaktadır.

Her ajans, ilgili Bakanlık tarafından hazırlanan ve Hazine ve Kabine Genel Sekreterliği tarafından onaylanan bir Çerçeve Belgeye sahiptir- Bu belge, ajansın amacını, politika çerçevesini, ajansla ilgili yönetim düzenlemelerini ve ajansın finans rejimini düzenlemektedir.

Mali tahsisler bakımından, ajansın yapısına göre, ajans bütçelerinin bazı kısımları ayrı olarak tahsis edilebilse de, ajans bütçeleri kamu fonlarının ana tahsis edilme süreci nedeniyle departmanla ilgili bütçeler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Resmi döngü, ajansların bir sonraki bütçe döngüsü için gerekli fon seviyesi ile ilgili Departman içindeki görüşmelere katılmasıdır fakat çoğu durumda bu döngü HM (Majestelerinin) Hazinesi ile müzakere eden yapının Departmanlar olması şeklindedir. (Çok büyük ajansların Hazine ile yapılan görüşmelere doğrudan etki ettiği bazı istisnalar bulunmaktadır – örn: HM Cezaevleri ajansı. Ayrıca, Sosyal Güvenlik Yardımları Ajansı gibi büyük “program” bütçeli ajanslar,“kendi” fonlarının bir kısmını resmi, parlamenter bütçe sürecinde belirlemektedir. Genellikle bütçe tahminlerinde bu şekilde yer alan, sadece bu “program” fonlarıdır (Ajansların (çoğunlukla) ayrı tüzel kişiler olarak kendilerine verilmiş ayrı Oy hakları yoktur fakat departmanlarla ilgili Oylar kapsamında yer almaktadırlar).

Ajansın finansman kaynaklarını kapsayan genel kurallar, 1989 yılında Hazine tarafından yayımlanmış “ Bir Sonraki Aşama Ajanslarının Finansmanı ve Hesap Verebilirliği ” başlıklı Beyaz Kitap’ta düzenlenmiştir.

Genel işleyiş bakımından temel bir istisna bulunmaktadır- söz konusu ajanslar 1990 tarihli Devlet Ticaret Kanunu kapsamındaki “ ticari fon” ajansları olarak kurulmuşlardır (veya devredilmişlerdir). Bu raporda ele alınan yapılardan hiç biri “ticari fon” ajansı olmadıklarından fakat temel olarak finansmanları hizmet satışlarından ya da topladıkları resmi lisans ücretleri veya icralardan sağlanan ajanslar olduklarından bu konuda çok fazla detaya girmeyeceğiz. Bir harcama limiti yerine, ticari fonlar döner sermayelerine bağlı bir limit ile kontrol edilmektedir. İç finans kaynakları bakımından daha fazla takdir yetkileri bulunmasına rağmen, halen yerinde sıkı denetimler uygulanmaktadır- Örneğin, lisanslar veya icralara ilişkin tekliflerin, Hazine onayı olmaksızın değiştirilmesi önerilemez ve bu ajansların dış finansman elde etme becerileri de yakından denetlenmektedir.

1.3 NDPB’ler

Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (NDPB’ler veya ‘quangolar’⁵⁹), isimlerinden de anlaşılacağı üzere kesinlikle Bakanlık dışındaki kurumlardır. Çoğunlukla kamu görevlileri dışındaki personelle istihdam edilmektedirler (bir kaçında bazı kamu görevlileri istihdam edilse de) ve bu nedenle doğrudan kamu hizmeti kurallarına (örneğin personel konuları gibi) tabi değildirler.

NDPB’ler, danışma organları, Kraliyet Komisyonları, mahkemeler (yargı organları benzeri kurumlar) ve yürütmeden sorumlu (hizmet sunumu) kurumları kapsayan çok çeşitli işlevleri içermektedir. Bu kurumların yasal statüsü şu şekillerde değişiklik göstermektedir:

⁵⁹ Teknik olarak İngilizce’de ‘quangos’ kelimesiyle kastedilen kurumlar ‘yarı özerk sivil kuruluşlardır’. Birleşik Krallık’ta BDKK’ler devlete bağlı oldukları için tam anlamıyla quangos değildir ama devlet yayınlarında bile quangos olarak tanımlanmaktadırlar.

- Danışma organları genellikle idari (bakanlıklarla ilgili) eylemlere göre oluşturulmaktadır.
- Kraliyet Komisyonları, Komisyon Üyelerine verilen Kraliyet Yetkisi ile oluşturulmaktadır.
- Mahkemeler Parlamento Yasası ile kurulan meşru organlardır.
- Yürütmeden sorumlu NDPB'ler genellikle, Parlamento Yasası veya Kraliyet Şartı ile oluşturulmaktadır.

Bu raporda ele alınan NDPB'lerin hepsi yürütmeden sorumlu NPPB'lerdir- hizmet sunumu sağlayan kurumlardır.

Hali hazırdaki NDPB'ler, bazı yasal ve mali avantajlar sağlayan Şirketler Yasası koşulları kapsamındaki işletmeler de olabilirler. Bu nedenle, örneğin BBC, Kraliyet Şartı ile bir tüzel kişi olarak kurulmuştur fakat aynı zamanda da Şirketler Yasası kapsamında bir Şirket olarak kayıtlıdır.

Bu organlar ayrıca, hisse bazlı şirketlere (hisse ortaklığı ile sınırlı) veya teminata (finansal teminat ile sınırlı⁶⁰) olanak sağlayan Şirketler Yasası ile oluşturulabilir. Bunlar genellikle, belirli bir mevzuatı gerekçe göstermeyen çok küçük veya süre sınırlaması olan organların oluşturulması söz konusu olduğunda kullanılmaktadır.

Uygulamada, neredeyse yeni yürütmeden sorumlu NDPB'lerin tamamı, belirli bir mevzuat, Kraliyet Teminatı veya Şirketler Yasasına göre oluşturulsun veya oluşturulmasın, yürütme ajanslarının aksine hukuki bir temele sahiptir. Aynı şekilde NDPB'ler, genellikle, yürütme ajanslarının aksine, Kraliyet Statüsü'nden (Crown Status) (ve dolayısıyla Kraliyet dokunulmazlıklarından) faydalanamazlar.

NDPB'ler, başvuru yaparak Hayır Kurumları (Hayır Kurumları hakkında mevzuat kapsamında) olarak resmiyet kazanabilirler ya da kurum mevzuatlarına muafiyetlik ile ilgili hükümler eklemek suretiyle, Hayır Kurumları olarak kabul edilebilirler. Bu durumun birçok vergi avantajı bulunmaktadır fakat bir NDPB Hayır Kurumlarına ilişkin mevzuata göre oluşturulamaz- öncelikle kurulması gerekmektedir.

Mali açıdan, yürütmeden sorumlu NDPB'lerin büyük bir bölümü, yürütme ajanslarıyla çok benzer bir konuma sahiptir. Kurum adına Hazine ile bütçe görüşmelerinde bulunan ve finans kaynaklarını tahsis eden bir ana departmanları bulunmaktadır. Hazine tarafından yürütülen kontroller, açık olarak yürütme ajanslarına yapılan kontrollere benzemektedir, "Bakanlık Dışı Kamu Kurumları: Bakanlıklar için Genel Bilgiler" 'de (Kabine Genel Sekreterliği ve HM Hazinesi, 1992) bu konuda daha fazla bilgi yer almaktadır. Ajanslar söz konusu olduğunda ise, uygulamada, kontrolün boyutu ajansın büyüklüğüne ve yürütmeden sorumlu NDPB'lerin önemine göre farklılık göstermektedir fakat her durumda bunlar ciddi kontrollerdir.

Müzeler, NDPB'lerin bir alt birimidir ve yasal statü, mali yönetim ve yönetim yapıları bakımından diğer birçok yürütmeden sorumlu NDPB'lerden çok fazla farklıdır. Farklılıklar daha çok eski bir hatadan kaynaklanmaktadır- müzeler genellikle eski kurumlardır ve çoğu durumda, devlet mülkiyetine girmeden önce ilk olarak özel sektör veya hayır kurumları olarak kurulmuşlardır. Geçmişten kaynaklanan bazı küçük farklılıklar bulunsun da, bu istisnalar zaman içinde giderek ortadan kalkmıştır. Modern zamanlarda, örneğin açık bir mevzuat temeline dayanmaksızın başka bir şekilde devlet mülkiyetinde yeni bir müzenin kurulması imkânsızdır.

1.4 Anayasa

Birleşik Krallık'taki "dağılmık" düzenlemelerin nedenlerinden biri resmi (yazılı) bir anayasasının olmaması ve Monarşilerden kalma "yetkilerin" tuhafılığıdır. Söz konusu yetkiler uygulamada sadece o anki Hükümet tarafından uygulansa da, "Kraliyet imtiyazlarının" varlığı ve bir anayasasının bulunmaması, çoğunlukla kamu kurumlarının çok hafif anayasal ve yasal düzenlemelerde var oldukları anlamına gelmektedir. Örnek vermek gerekirse- Birleşik Krallık, 1988 yılından bu yana Kamu Hizmeti kapsamında yaklaşık 140 "yürütme ajansı" oluşturmuştur. Bu kurumların neredeyse hiç biri hukuki bir temele ya da benzer bir yapıya sahip değildir ve sadece, Parlamento'ya veya yasaya atıfta bulunmaksızın, istediğinde bunları oluşturup lağvedebilecek Bakanların takdirine bağlı olarak varlıklarını sürdürmektedirler.

⁶⁰

Bir şirketin teminatla sınırlandırılması demek, şirket sahibinin (bu durumda devlet) şirketin belli bir miktara kadar olan bütün borçlarına karşı temina vermesi demektir. Limited şirketten farkı, limited şirkette hissedarların yükümlülüğü sadece yatırımlarıyla sınırlıdır.

Bu görünürdeki anayasal ve yasal “zayıflığa” rağmen, – diğer Avrupalı yasama mercilerine kıyasla- Birleşik Krallık, kamu organlarının tamamının finansmanı ve yönetimi bakımından çok güçlü bir genel denetim mekanizmasına sahiptir. Bu çok karmaşık bir sistemdir ve bu kısımda, sadece bu Bölümde incelenen kurumları içeren birkaç merkezi düzenlemeye değineceğiz.

1.5 *Finansman*

Devlet tarafından finanse edilen organların tamamının finansmanı çoğunlukla, ilgili yönetici tarafından önerilen bir “Finansman Senedi” ile İngiliz Parlamentosu tarafından verilen yıllık harcama onayından sağlanmaktadır. Geleneksel olarak, finansman senetleri pek değiştirilmez veya bu senetlere itiraz edilmez (Muhalefetin Genel Seçim talep etmesi veya Genel bir Seçime neden olması durumları hariç).

Finansman senetlerinde kararlaştırılan “ödenekler”, Avam Kamarası’nın en güçlü komitesi olan ve geleneksel olarak ana muhalefet Partisinden bir milletvekilin başkanlık ettiği Kamu Hesapları Komitesi’nin onayı öncesinde ve sonrasında da dikkatle incelenmektedir.

Bu nedenle Parlamento tarafından onaylanan finansman, fiilen, her biri devletin parasının uygun bir şekilde harcanmasından tam olarak “sorumlu tutulabilecek” yetkilendirilmiş bir “Maliye Otoritesi” (genellikle Müsteşar) olan Bakanlıkların yetkisindedir. (Bu sistem, her bir kurumun yöneticisinin aynı zamanda Maliye Otoritesi olarak da görevlendirildiği, Yürütme Ajansları ve NDPB’ler için de genişletilmiştir).

Hazine, nakit limiti, personel denetimleri, raporlama gereksinimleri, onay mekanizmaları (özellikle büyük çaplı harcamalar ve/veya sermaye harcamaları için) ve usule ilişkin kurallar da dâhil bir tedbirler grubunu içeren belirli kamu organlarının finansmanına ilişkin gerçek zamanlı doğrudan kontrolleri tam anlamıyla uygulamaktadır. Hazine ayrıca masraflara ilişkin detaylı bir raporlamayı da istemektedir (genellikle üçer aylık dönemler halinde).

1.6 *HM Hazinesi’nin Rolü*

Birleşik Krallık’ın HM Hazinesi, hem bir ekonomi bakanlığı hem de bir maliye bakanlığı olması nedeniyle oldukça tuhaftır. Makroekonomik görevlerinin bazıları kısa süre önce kaldırılmış olmasına rağmen (örn: faiz oranı politikasının İngiltere Bankası’na devredilmesi), vergilendirme ve harcama da dâhil, kamu maliyesinin koruyucusu olmasının yanı sıra ekonomik politikada da halen önemli bir rol oynamaktadır.

Kamu maliyesinde, Hazine’nin kilit rolü kesinlikle, vergilendirme ve toplam kamu harcamalarına ilişkin kararlarını kapsamaktadır. 1997 yılı öncesinde, Hazine’nin toplam kamu harcamasını kararlaştırma ve spesifik kamu harcamalarını belirlemedeki rolü, Hazine ve harcamada bulunacak departmanlar arasında bir diyalog süreci olan yıllık Kamu Harcaması İncelemesi (PES) döngüsü aracılığıyla uygulanmaktaydı. Bu süreç, Birleşik Krallık ile diğer gelişmiş demokratik ülkeler arasındaki temel farklılığın, sürecin tamamının gizli olması ve sadece bütün önemli kararların alınmasından sonra açıklanması şeklinde yürütülmesi bakımından oldukça tipik bir yıllık bütçeleme süreciydi. Kamu harcaması planları daha sonra, eskiden rutin ve çoğunlukla itiraz edilmeyen bir süreç olan, onay için Parlamento’ya sunulmaktaydı.

1997 yılında İşçi Partisi Hükümetinin seçilmesinden bu yana, söz konusu durum iki önemli ayırım ile büyük oranda değişikliğe uğramıştır- ilk olarak İşçi Partisi Hükümeti sermaye ve cari giderleri birbirinden ayırmış ve daha da radikal olarak ise, “Yıllık Düzenlenen Harcamaları” (AME)“Bakanlıklara ait Harcama Sınırlamalarından” (DEL) ayırmıştır. AME ve DEL tüm kamu harcamalarının neredeyse yarısını oluşturmaktadır. AME yıllık olarak düzenlenirken, DEL, Kapsamlı Harcama İncelemesi (CSR veya SR) süreci ile üç yıllık bir dönem için düzenlenmektedir.

(CSR sözde üç yıllık bir döngüyü kapsamaktadır fakat uygulamada üç yıllık planları içeren iki yıllık bir döngü haline dönüşmüştür- ilk CSR 1998 yılında, ikinci CSR 2000 yılında ve üçüncü CSR ise 2002 yılında planlanmıştır).

Bütçeler kararlaştırıldığı anda, Hazine’nin rolü, harcamaları izleme ve kontrol etme şeklinde değişmektedir. Hazine tarafından çıkarılan iki farklı rehber ve kodlar- örn. “Devlet Muhasebesi” ve “ NDPB’lerle ilgili Bakanlıklara yönelik Rehber- Birleşik Krallık’ın diğer idari düzenlemelerinde açık meşru yetkileri bulunmamakla birlikte, zorunlu olarak yürürlükte. Bu rehber ve kodlar, kamu organlarının devlet paralarını harcamalarını genel olarak düzenlemekte ve iç denetimlerin ve NAO (Ulusal Denetim Ofisi) ve Denetim Komisyonu tarafından yürütülen denetimlerin gerekçelerinin bir kısmını oluşturmaktadır. (Denetim kurumları, denetimleri hazırlama, yürütme ve raporlama aşamalarında her zaman Hazine’ye başvurumaktadırlar).

Harcamaların daha detaylı bir şekilde “yönetimsel” kontrolü (yukarıda bahsedilen “düzenleyici” kontrol mekanizmasının aksine), bir dizi raporlama mekanizması aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Her departmana ait harcama profilleri, her yıl başında düzenlenir (mevsimsel farklılıklara ilişkin ödemeler de dâhil) ve yıl boyunca izlenir, böylelikle gerekli olduğunda düzeltici tedbirler mümkün olabilir. Söz konusu kontroller, doğrudan departmanlar tarafından denetlenen organları (örn: ajanslar ve NDPB’ler) ve bir bütün olarak ise diğer organları (örneğin UHS Tröstleri ve emniyet güçleri) kapsamaktadır. İzleme dönemleri ve Hazine’nin gerekli gördüğü detayların seviyesi oldukça farklılık göstermektedir fakat tüm durumlarda izleme kapsamlıdır. Son yıllarda, Hazine, çok detaylı kontrolleri, daha stratejik bir izleme ve “istisnai” raporlama şekline dönüştürmeye çabalamaktadır. Sürecin tamamı (bütçe döneminde tahsis ve yıl içinde izleme), Hazine’deki kamu harcamalarının spesifik alanları için seçilmiş harcamaları izleme ekipleri tarafından yürütülmektedir.

HM Hazinesi de herhangi bir kamu organının- yürütme ajansları, NDPB’ler, UHS kurumları vb. gibi kurulmasında kilit rol oynamaktadır. Çoğu durumda, Hazine’nin, ya spesifik olarak (yürütme ajansları ve NDPB’lerde olduğu gibi) ya da genel çerçeveyi onaylamak suretiyle (UHS Tröstlerinde olduğu gibi), yeni organların kurulması kararını onaylaması gerekmektedir. Spesifik onaylar söz konusu olduğunda, Hazine’nin yeni organın kurulması (örneğin, bir ajans veya NDPB) ve söz konusu organın yönetimi ve mali çerçevesi ile ilgili kararları onaylaması gerekmektedir. Örneğin, herhangi bir yürütme ajansı için, Hazine’nin Çerçeve Belgeyi kabul etmiş olması gerekmektedir. Özellikle, Hazine kurulan her yeni organ için tatmin edici düzeyde bir mali rejimin belirlenmesini temin edecektir.

1.7 Denetim

Birleşik Krallık’taki tüm kamu organları hem dürüstlük (kamu fonlarının uygun şekilde harcanması) hem de paranın karşılığı bakımından denetime tabi tutulmaktadır.

Ulusal Teftiş Ofisi başkanı olan Kontrolör ve Genel Denetçi, üst düzey denetim işlevini yürütmektedir. Bu kişiler Hükümetten ziyade Parlamento’ya karşı sorumludurlar ve doğrudan Parlamento tarafından finanse edilirler. Tüm merkezi yönetimlerin, Bakanlıkların, ajansların, NDPB’lerin ve kamu işletmelerinin ve diğer bazı organların denetiminden C&AG/ NAO sorumludur. Yıllık raporları ve hesapları denetlerler ve paranın karşılığı ile ilgili yılda yaklaşık 50 çalışma yürütürler.

Ayrıca, İngiltere ve Galler’de, bir NDPB olan, Denetim Komisyonu (AC) bulunmaktadır. AC, yerel yönetim ve sağlık hizmetiyle ilgili denetim sorumluluğuna sahiptir (NAO’nun denetim alanıyla çakışan durumlar da söz konusudur).

1.8 Kamu Kurumlarına Yapılan Atamalar ve Yönetişim

1990’lı yılların başlarında, kamu hayatı konusunda yaşanan çok sayıda skandal ve standartlara ilişkin halkın giderek artan endişesi nedeniyle, Hükümet yüksek standartlar sağlamak amacıyla bir dizi tedbir almıştır.

Bu tedbirler arasında, kamu organlarındaki yönetim düzenlemelerine ilişkin standartlar ve reformlar, kamu kurumlarına yapılan atamalar, Bakanlar, Milletvekilleri ve diğer seçilmiş otoritelere ve diğer konulara ilişkin standartlar önerme göreviyle, Kamu Hayatındaki Standartlarla ilgili Daimi Komite’nin görevlendirilmesi yer almaktadır. Hükümet daha sonra, günümüzde halen yürürlükte olan birçok başka kural ve usulü destekleyen kapsamlı “ Kamu Hayatının Yedi İlkesi”ni oluşturmuştur.

Hükümet (ler) ayrıca, Bakanlar, Milletvekilleri, üst düzey kamu görevlileri, çeşitli kamu organlarındaki Kurul üyeleri vb. gibi kişilerle ilgili kurallar da dâhil, çok çeşitli rehberler ve standartlar da yayımlamıştır. Örneğin, 1 Ocak 1999 tarihine kadar danışmadan sorumlu tüm NDPB’lerin uygulamaya koymaları gereken ve spesifik ilkeler için temel oluşturan Bakanlık Dışı Kamu Kurumlarının Danışma Kurulu Üyeleri için Uygulama Kuralları Modeli” gibi.

1.9 Teftiş Kurulları

Çeşitli kamu ajanslarını (okullar, üniversiteler, cezaevleri, sosyal hizmetler, polis hizmetleri vb.) içine alan çok sayıda meşru “teftiş kurulu” da bulunmaktadır. Bu kurullar, genellikle mesleki standartları ve/veya ilgili hizmetlerin kalite standartlarını sağlamakla görevlidir.

Bu Bölümün geri kalan kısımları, Müzeleri, Hastaneleri ve Üniversiteleri çok daha detaylı bir şekilde ele alarak “sektör” bazında ayrılmaktadır.

2. Müzeler

Britanya’da, çoğu yerel makamlar tarafından yönetilen veya bağımsız olmakla birlikte kısmi devlet desteği alan yaklaşık 2500 müze ve galeri bulunmaktadır.

Ayrıca, Kültür, Medya ve Spor Departmanı (DCMS) tarafından doğrudan desteklenen veya yönetilen çok sayıda “milli” müze de bulunmaktadır. 1997/8 yıllarında DCMS’lerin toplam fon kaynağı yaklaşık 200 milyon £’du.

(DCMS’nin doğrudan sponsor olduğu 17 müzenin bazıları “milli” müze değildir- örn: Geffrye ve Horniman Müzeleri veya Londra Müzesi) .

Bağımsız ve yerel müzelerin finansmanı bir NDPB tarafından dağıtılmaktadır- 1997/8 yıllarında Müzeler ve Galeriler Komisyonu’na toplam 9 milyon £ tutarında finansman aktarılmıştır.

Ayrıca, Savunma Bakanlığı (askeri müzeler için), Eğitim ve İstihdam Departmanı (üniversite müzeleri için) ve Galler Meclisi ve İskoç Parlamentosu tarafından müze ve galerilere her yıl yaklaşık 200 milyon £ aktarılmaktadır.

“Milli” müzeler, kendilerine ilişkin genel kurallar bakımından, “Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (NDPB) genel kategorisine girmektedir. Bununla birlikte, her müzenin benzersiz bir anayasal ve yasal geçmişi bulunmaktadır ve sonuç olarak, her müzeye ilişkin spesifik düzenlemeler daha çok müzenin kendisine özgü olabilir. Bu bölümde, temel olarak genel kuralları ve bazı istisnai durumları ele alacağız.

2.1. Yasal statü

Belirgin detaylar çok olmakla birlikte, milli müzelerin çoğu Parlamento Yasası ile kurulmaktadır. Örneğin, British Museum, 1753 yılında çıkarılan ve daha sonra 1963 yılında değişikliğe uğramış bir Yasa ile kurulmuştur. British Museum aynı zamanda kayıtlı bir hayır kurumudur. Ayrıca, 1963 tarihli yeni British Museum ile ilgili Yasa ile ayrı bir tüzel kişilik olarak Doğal Tarih Müzesi kurulmuştur. Kraliyet Savaş Müzesi ise, isminden de anlaşılacağı üzere, 1917 yılında, Birinci Dünya Savaşı’nı anmak için kurulmuştur ve 1920 yılında bir Parlamento Yasası ile birleştirilmiştir. Diğer taraftan, Victoria ve Albert Müzesi 1851 yılında kurulmuş ve 1983 yılında Ulusal Miras Yasası çıkarılana kadar yasal olarak “tüzel kişilik” kazanmamıştır.

Diğer müzeler ise hukuki temellerini bir Parlamento Yasasından almazlar fakat teminat ile sınırlı şirket ya da limitet şirket olarak “tüzel kişilik kazanmışlardır”- Örn: Horniman Devlet Müzesi ve Public Park Trust, teminat ile sınırlı hayır şirketleridir.

Meşru “tüzel kurumlar” ise,– bir Parlamento Yasası ile kurulmuş veya şirketler yarası ve/veya hayır kurumları hakkındaki yasalar kapsamında kendi kendine kurulmuş olsun veya olmasın- yalnızca, çeşitli mülkle, işle ilgili olan ve mali yükümlülüklerden sorumludur.

Tüm bu organların ortak özelliği, Kamu Hizmeti kurumlarının aksine, kraliyet statüsünde olmamalarıdır ve NDPB’leri kuran birçok mevzuatta bu konuda bir açıklama yer almaktadır. Ceza kovuşturması, çalışma yasasının birçok yükümlülüğünden muaf olma vb. gibi, Kraliyet statüsü göstergeleri bakımından, kamu hizmeti yürütme ajanslarıyla, yürütmeden sorumlu NDPB’ler arasında büyük bir farklılık bulunmaktadır.

Son olarak, çoğu müzenin sahip olduğu hayır kurumu statüsü, varlıkları bakımından bu müzelerin durumunu etkilemektedir. Aslında varlıklarının tamamı veya büyük bir kısmı kamu finansmanından sağlanan NDPB’lerin, söz konusu varlıklar satıldığında, elde ettikleri gelirlerin tamamını veya bir bölümünü genel Hazine fonlarına aktarmaları gerekmektedir. Bu durum, müzelerde bulunan sanat eserlerinin aslında özel sektördeki kişilerden veya işletmelerden bağışlanmış olması ve bu nedenle hiçbir şekilde varlıklara ilişkin Hazine kuralları kapsamında yer almamaları gerçeği ile de desteklenmektedir.

2.2. Yönetişim

Neredeyse müzelerin tamamı, bir Parlamento Yasası ile veya bir araya gelerek oluşturdukları Mütevelli Heyetleriyle yönetilmektedir. İlk durumda, heyetin üyelerini atamak genellikle ilgili Devlet bakanının sorumluluğundadır. “Tüzel kurumlarda” ise, ilgili Devlet bakanı resmi ya da gayri resmi olarak atamaları etkileyebilse de, heyetler genellikle kendi kendilerine varlıklarını sürdürmektedirler.

Yakın zamanda getirilen yeni kurallar, tüm NDPB’lerin açık, hesap verebilir ve etkin olmalarını gerektirmektedir. Kamu organlarının kurullarında görev alan kişilerin- veya kamu sektöründe istihdam edilen kişilerin- en yüksek kişisel ve mesleki standartlara bağlı olmaları beklenmektedir. Kamu organlarının, kurul üyeleri için yerinde ve uygun davranış kurallarına sahip olmaları beklenmektedir. Söz konusu kurallar, kamu makamlarında görev alanlardan beklenen standartları belirleyecek ve herhangi bir çıkar çatışmasının çözüme kavuşturulmasını sağlayacaktır. Bu kurallar ayrıca, savunulan ve halka duyurulacak çıkarların kaydedilmesini de gerektirecektir. Personel bakımından da benzer kurallar olmalıdır. (Söz konusu kurallarının kopyaları ilgili kamu organından doğrudan erişilebilir olmalıdır).

Birçok müze kuralları, Kabine Genel Sekreterliği tarafından çıkarılan ve aşağıdaki şekilde sıralanan model kurallara dayanacaktır:

- UHS Kurul Üyelerinin Davranış Kuralları ve Hesap verebilirliklerine İlişkin Kurallar
- Kamu Organları Kurul Üyelerinin Uygulama Kurallarına ilişkin Rehber.
- Yürütmeden sorumlu Bakanlık Dışı Kamu Kurumları Personeli için Örnek Kural.
- Danışmadan sorumlu Bakanlık Dışı Kamu Kurumları Kurul Üyeleri için Örnek Uygulama Kuralı.

2.3. Gelir ve Bilanço

Söz konusu organların kamu finansmanı oranları oldukça farklılık göstermektedir. Önceden halkın, koleksiyonları görmek için müzelere girişleri ücretsizdi fakat 1980’li yıllarda, V&A müzesi öncülüğünde, girişte “gönüllü” bağışlar toplanmaya başladı. Müzeler ayrıca araştırma hibeleri, komisyonlar ve bağışlar, tesislerin kiralaları ve diğer mal ve hizmetlerin satışından da ek gelir elde etmektedir. (V&A müzesi, müzeyle birlikte “güzel bir kafe” şeklinde reklamını yaparak tartışmalara neden olmuştu).

Bununla birlikte, fonlar genellikle yüzde 75 – yüzde 95 oranında “ana” departmandan devlet yardımı şeklinde gelmektedir. Bu nedenle, bu fonlar, ilgili kamu organlarının genellikle ödünç alabilecekleri kabul edilmiş seviyeden (%50) daha fazladır. Ancak, birçok müzenin meşruluğu, DCMS’lerden nakit akışı amaçlı kredi almak için belirli bir kanun hükmüne dayanabilecekleri anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, kurallar halen departmanlardan müzelere verilecek kredilere ilişkin olarak Hazine’ye danışılması gerektiğini göstermektedir.

Aynı şekilde, Hazine kuralları, hizmetlerle ilgili ücretlerin ve hizmet bedellerinin haczedilebilmesini mümkün kılan ana esaslar (Ücretler ve Yükümlülükler Rehberi) belirlemektedir ve bu türden ücretler kurumsal planlama sürecine dâhil edilmelidir. Ana esaslar kapsamı dışında yer alan ücretlerin haczedilmesi hakkında öneriler doğrudan Hazine ile görüşülmelidir. Bu durum, tam olarak neyi ücretlendirebilecekleri, örneğin giriş ücretleri mi, konusunda müzeler gibi hizmet kurumlarına oldukça ağır bir yük bindirmektedir.

Bu bölümde incelenen her müzenin yıllık bir rapor yayınlamaları ve hesaplarının *Devlet Muhasebesi* ile uyumlu olması gerekmektedir. *Muhasebe Kaynakları* sisteminin uygulanmaya başlanması ile birlikte, bilançolar tahakkuk esasına göre raporlanmaktadır.

2.4. Bütçe

Birçok müze de dâhil olmak üzere, bütün NDPB’lerin bütçe ve mali sistemleri için genel gereklilikler “ Bakanlık Dışı Kamu Kurumları: Departmanlar için bir Rehber” ‘de belirtilmiştir. Bu gereklilikler aşağıdakileri içermektedir:

- NDPB’nin bütçe dışı harcamalarını izlemesini ve kontrol etmesini sağlayan bir yönetim muhasebesi sistemi.
- NDPB’nin yıllık hesaplar oluşturmasını sağlayan mali yönetim ve bilgi sistemleri.
- Yıllık bir kurumsal plan oluşturulmasına öncü olan kurumsal planlama sistemi.

- Ve mali performans, hizmet kalitesini ve etkililiğini kapsayan kilit hedeflere yönelik sürekli bir ilerleme değerlendirmesi sağlayan yönetim ölçme sistemleri.
- Kaynakların ve paranın karşılığının en iyi şekilde kullanılmasını sağlayan sistemler.

Düzenlemeler konusunda elbette kısmen bir fikir birliği söz konusu olsa da, sponsor olan departman ve her bir müze arasındaki söz konusu düzenlemelerin detayları genellikle bir tartışma konusudur. Oldukça kısa süre önce, DCMS, departman ve NDPB'lerinin 3 yıllık bir dönemi kapsayan amaç ve hedeflerini, harcama planlarını ve performans hedeflerini belirleyerek, departman ve NDPB'ler arasındaki görüşme ve yayımlama düzenlemelerini yürütmeye başlamıştır (yeni üç yıllık devlet Harcama İncelemesi süreci uyarınca).

Genellikle, yıllık bütçelerin detaylı içerikleri DCMS ve bağımsız müzeler arasında da görüşülebilir fakat Kurumsal Plan ve/veya bu süreç sonucunda ortaya çıkan Yıllık Eylem Planı Hazine'de müzakere edilir. Bazı durumlarda, Hazine, taslak planları görmeyi talep edebilir ve gerekli gördüğü durumlarda tartışmalara doğrudan müdahalede bulunabilir.

Müzelere devlet yardımında bulunurken, DCMS, "Oy" sistemi kapsamında kamu harcamalarına ilişkin genel kurallar ve *Devlet Muhasebesi*'nde yer alan idarelerin muhasebe ilkelerine bağlıdır.

2.5. Performans Yönetimi, Kontrol ve Denetim

Performans

Yukarıda değinilen "NDPB Rehberi", söz konusu tüm organların, "girdi ve performans hedefleri ve tedbirlerini" genel planlama ve bütçeleme süreçlerine dâhil etmelerini gerektirmektedir. Ancak, bu belgelerin yakın zamana kadar, hatta genellikle, yayımlanması gerekmiyordu. 1996 yılına kadar, performansla ilgili çok az bilgi yayımlandı ve kurum içinde tam olarak hangi verilerin toplandığı ve kullanıldığı belli değildi. Günümüzde ise, yürütmeden sorumlu NDPB'lerin giderek artan bir bölümü için kamuya açık olarak performans hedefleri belirlenmekte ve sonuçları yayımlanmaktadır. Bu zamana kadar, bu uygulama sadece ulusal fon alan müzelerin yaklaşık yarısını kapsamaktaydı fakat bu sayı her yıl artmaktadır.

Kontrol

Müzelerin mali kontrollerinin ve yönetim kontrollerinin, hem DCMS ve hem de her müzenin Mütevelli Heyeti tarafından yürütülmesi gerekmektedir. DCMS, iç ve dış mali kontrol ve yönetim kontrollerinin nasıl işleyeceğini belirleyip raporlama sürelerini onaylayarak, her bir kurum ile birlikte, bir mali memorandum ve yönetim bildirisine karar vermelidir. Kesin düzenlemeler çeşitlilik gösteriyor olsa da, genellikle, söz konusu kurumların en azından üç aylık dönemler halinde ana departmanı bilgilendirmesi gerekmektedir. Daha "bağımsız" müzeler ise daha yakından kontrol edilen organlara nazaran çok fazla detay bildirmeyebilir.

Denetim

Bu bölümde incelenen tüm müzeler, Parlamento adına Kontrolör ve Genel Denetçi (C&AG) (Ulusal Teftiş Ofisi) tarafından yıllık denetime tabi tutulmaktadır. C&AG, istediğinde veya Parlamento'nun talep etmesi halinde, herhangi bir zamanda, spesifik çalışmalar veya "paranın karşılığına" ilişkin denetimler yürütebilir. Örneğin aşağıda yer alan NAO raporları, müzelerin yönetim özellikleri ile ilgilidir:

- *İskoçya Milli Müzeleri ve Galerileri: Hizmet Kalitesi ve Koleksiyonların Korunması* HC 14, Parlamento Oturumu 199596
- *Ulusal Miras Departmanı *, Milli Müzeler ve Galeriler: Kamu için Hizmet Kalitesi* HC 841, Parlamento Oturumu 199293

(* Ulusal Miras Departmanı DCMS'nin eski adıdır).

3. Hastaneler

3.1. Yasal Statü

Statü

1989 yılında yayımlanan " Hastalar için Çalışmak" Beyaz Kitabında ve daha sonraki 1990 yılı UHS ve Halk Sağlığı Yasasında, UHS Hastanelerinin ve diğer Sağlık Hizmeti Sunucularının mevzuat uyarınca UHS içinde ayrı tüzel kişiler olarak kurulacak özerk UHS Tröstleri haline gelmeleri için öneriler bulunmaktaydı. Bu

uygulama, Hastanelere daha önce olmadığı kadar çok bir serbesti sağlamışsa da, dürüstlük, hesap verebilirlik ve idari sorumluluklar konuları, uygulamada, söz konusu Tröstlerin yetkilerini sınırlamaktaydı.

Önerilerin bir parçası olarak, satıcı ve sunucunun görevlerinin ayrılması ile birlikte, sağlık bakımı içinde bir “İç Pazar” oluşturuldu:

- Satıcılar:
 - Bölge Sağlık Makamları (DHA’lar),
 - GP Fon sahipleri — kendi bütçelerini tutmalarına olanak sağlayan uygulamalar,
 - Özel sektör — kişiler ve sigorta şirketleri.
- Sunucular:
 - Doğrudan Yönetilen Birimler — doğrudan DHA’lar tarafından yönetilmektedir,
 - UHS Tröstleri,
 - Özel Sektör.

Tröstlerin UHS kapsamında sağlık bakımı sağlamada tercih edilen yöntem olmaları ve sonuç olarak tüm DMU’ların UHS Tröstlerine dönüştürülmesi öngörülmüştür.

UHS Tröstü statüsünü elde etmeleri için hastanelerin yeni yönetim yapıları (yönetim kurulu oluşturma) oluşturmaları, sağlam iş planları ve mali tahminler hazırlamaları ve Sağlık Bakımı sunucuları ve satıcıları arasında yürütülecek sözleşme sistemini desteklemek için yeterince güvenilir olması gereken mali muhasebe sistemleri yapılandırılmaları gerekmiştir.

1997 yılına kadar, Birleşik Krallık’ta bulunan neredeyse tüm UHS sağlık bakımı sunucuları Tröst statüsü elde etmişti. Tröst statüsünün verilmesi UHS hastanelerinin aşağıdaki konularda serbest hareket etmelerine olanak sağlamıştır:

- En etkin kullanımı sağlamak amacıyla varlıklar elde etmek, varlıklara sahip olmak ve bunları satmak.
- Sermaye geliştirme için imkânlar yaratmak.
- Kendi yönetim yapılarını oluşturmak.
- Kendi personellerini istihdam etmek, personel yapılarını belirlemek ve işe alma konusunda kendi koşul ve şartlarını koymak.
- Özel hastaları muayene etmek.
- 1998 yılı Sağlık ve İlaçlar Yasası’nın kapsamı uyarınca gelir elde etmek (diğer yükümlülüklerine engel olmaması koşuluna tabi olarak)

Sağlık bakımının yönetilmesi yolunda Tröst statüsünün belki de en önemli etkisi, Tröstün işletiminin dayandığı mali düzenlemelerin getirilmesi olmuştur. Özellikle:

- Tröstler kendi gelirlerini kazanmışlardır.
- Tröstler fon ödünç alabilmişlerdir, (onaylanmış bir yıllık finansman limitine tabi olarak) .
- Tröstler, işletme fazlalıklarını koruma ve kaynak inşa etme konusunda serbest hareket etmişlerdir.
- Tröstler, mali yükümlülüklerini karşıladıktan sonra, amortisman ve diğer sermaye fazlalıklarını koruyabilmişler ve bu paraları kredileri geri ödeme, yatırım yapma veya sermaye harcaması amaçlı kullanabilmişlerdir.
- Tröstler, varlıklarından ve hatta ani fiyat düşüşlerinden %6 oranında geri ödemede bulunmalıdır.
- Tröst hesapları ticari bir tarzda tutulmalıdır (Şirketler Yasası uyarınca)

1997 yılında İşçi Partisi’nin seçilmesiyle, en önemli etkisi, GP Fonu bulundurma statüsünün ortadan kalkması olan daha fazla sağlık bakımı reformu gerçekleştirilmiştir. Mevcut Tröstlerin birleşmesiyle sayıları azalacak olmasına rağmen, UHS Tröstleri varlıklarını sürdürmüşlerdir.

3.2. *Yönetişim*

UHS Tröstleri, kendi yönetim kurulları bulunana bağımsız kurumlardır. Kurul, yönetici olmayan bir başkandan (Devlet Bakanı tarafından atanır), beş kadar yönetici olmayan müdürden ve başkan ve mali işler müdürünü de içermesi gereken beş kadar yönetici müdürden oluşmaktadır.

UHS Tröstleri, yönetsel açıdan sağlık makamlarından bağımsız olup kendi işlerini yönetme serbestisine sahiptirler. Sağlık Bakanına karşı sorumludurlar (UHS İdarecisi aracılığıyla). Dört temel hesap verebilirlik aracı bulunmaktadır:

- İş planlama süreci- hizmetlerin etkin ve etkili bir şekilde sunulması sağlamak ve UHS Tröstlerinin halka hesap verebilirliklerini ve satıcı planlarıyla uyumlarını göstermek amacıyla hazırlanmıştır. Sürecin bir parçası olarak, Tröstlerin, üçer yıllık aralarla stratejik bir yönergeyi, bir sonraki beş yılı kapsayacak bir belgeyi hazırlamaları, yıllık iş planı hazırlayarak planın özetini halkın erişimine açık hale getirmeleri ve planlanmış sermaye yatırımlarının gerekçelerini açıklamaları gerekmektedir.
- Yıllık hesaplar- üç açıklamadan oluşan birleşik bir belge: gelir ve gider hesabı, maliye politikaları, gelire ilişkin notlar ve gider hesabı olmak üzere üç bölümle desteklenen bilanço ve nakit akışı açıklaması ve bilanço ile ilgili notlar.
- Bölgesel ofis izleme- Tröstlerin etkin iş planlama süreçlerine sahip olmalarını, uzun dönem stratejileri ve sunucularının stratejileri ile uyumlu hedefler belirlemelerini, gerçekçi, karşılanabilir ve uygun hedeflere sahip olmalarını sağlamakla görevlidir.
- Yıllık rapor- Ortaklığın bir önceki yıla ait mali ve mali olmayan performansını inceleyen belge.

3.3. *Gelir ve Bilanço*

Tröstler mali tahsis almazlar, bunun yerine gelirlerini şu şekillerde elde ederler:

- Sağlık makamları için hastane ve halk sağlığı hizmetleri sağlayan sözleşmeler, GP fonu sahipleri ve özel hastaneler veya sigorta şirketleri (genellikle bir Tröstün gelirinin % 80 ila %90'ı).
- Sözleşme dışındaki havaleler (ECR'ler)- sözleşme kapsamında yer almayan hizmetler,
- Tıp personeline ve diğer personele verilen eğitim ve hemşirelik eğitimi hizmetleri sözleşmeleri,
- Yemek ve konaklama gibi personelden, ziyaretçilerden veya hastalardan alınan ücretler gibi gelir sağlayan uygulamalar.

Bu servisler fiyatlandırılırken, Tröstler aşağıdaki gerekliliklere uyum sağlamalıdır:

- UHS sözleşmeleri için, fiyatlar maliyetlere denk olmalıdır,
- Maliyetler, amortismanı ve işletilen varlıkların değerinin %6 oranındaki geri ödemeleri içermelidir.
- Sözleşmeler arasında çapraz ödenek olmamalı ve marjinal maliyetler sadece planlanmamış bir şekilde boş yer kapasitesinin aşılması durumunda alınmalıdır.
- Özel sektörle yapılan sözleşmeler için ise, alınan ücretler, maliyetler kapsamında piyasanın üstleneceği fiyatlar olmalıdır.

UHS Tröstleri içindeki genel mali kontrol sağlık makamlarında olduğundan daha karmaşıktır ve bunun sonucu olarak, Tröst Kurullarının şunları temin etmeleri gerekmektedir:

- Tröst, her üç yılda bir, bir sonraki beş yılı kapsayan bir stratejik planlama belgesi yayımlar.
- Tröst, her yıl 31 Mart'a kadar, takip eden mali yıla ait planını ve bunu takiben, sonraki iki yıllık dönemdeki mali sonuçlarını ana hatlarıyla belirleyen bir iş planı özeti yayımlar.
- Tröstün yıllık gelir ve gider bütçesi gerçekçidir ve Tröstün mali yükümlülüklerini karşılar, acil durum planları, gelirdeki belirgin düşüşleri telafi edecek şekilde hazırlanmalı ve enflasyon durumunda yeterli kaynak sağlanmalıdır.
- Tröst Kurulu, mali yılsonu tahminleri ile birlikte, bir önceki ayın sonundaki mali durumu gösteren aylık bir rapor alır.

Tröstlerin kendilerine ait varlıkları- arazi, binalar ve ekipmanlar- bulunmaktadır. Kurulma aşamasında Tröste aktarılan net varlıkların değeri (Borçlar dışındaki varlıklar), aşağıdaki iki öğeden oluşan bir borç sermayesi ile (Maliye'ye borçlu olunan) karşılaştırılır:

- Faiz ve geri ödeme koşullarını tanımlayan ve faiz yüklenen borçlar,
- Tröstün devlete kar payı ödemesini öngören uzun dönem devlet finansmanı şeklindeki sermaye payı.

Tröstler, sadece ilgili Devlet bakanının elden çıkarma işleminin kamu yararına aykırı olduğunu düşünmesi halinde müdahale edebilmesi şeklinde özel yetkilere tabii olmak suretiyle, varlıklarını elden çıkarabilirler.

Tröstün tasfiye edilmesi halinde, varlıkları Devlet Bakanlığı'nın mülkiyetine geçer.

Tesislerinin devamlılığını sağlamak ve tesislerini büyütmek ve döner sermaye elde etmek için, Tröstlerin iki potansiyel finans kaynağı bulunmaktadır:

- Amortismanlardan sağlanan Tröst tarafından oluşturulan fonlar ve varlıkların satışlarından elde edilen birikmiş gelir fazlalıkları,
- Devlet Bakanlığı'ndan veya özel sektörden alınan dış borçlar, (uygulamada, Tröstlerin Devlet Bakanlığınca sağlanandan daha iyi koşullar elde etmeleri olası değildir). Borç genellikle sabit veya değişen faiz oranlarında faizli krediler şeklindedir.

Tröstler, net dış finansman üzerindeki geçerli nakit limitleri olan Dış Finansman Limitlerine (EFL'ler) tabidir. Dış finansman, Tröst tarafından kararlaştırılan sermaye gideri ile tröst içi oluşturulan kaynaklar arasındaki farktır. Bu nedenle bir Tröst için EFL şunları içermektedir:

- Tröst tarafından alınan yeni krediler, eksi
- Yıl içindeki kredi geri ödemeleri, artı veya eksi
- Depozito ve diğer likit varlık tahvillerindeki değişiklikler.

Tröstlerin, kendi EFL'leri içinde kalmaları beklenmektedir.

3.4. *Bütçe*

Tröstlerin kendi işlerini yürütmede mümkün olduğunca serbest olmaları amaçlanmıştı fakat kamu organları olduklarından, yetkileri Sağlık Bakanı'nın denetimindedir. Tröstlerin mali açıdan stabil olmaları ve stabil olarak kalabileceklerini kanıtlayabilmeleri gerekmektedir. Tröstler, uzun dönem mali kapasitelerinin risk altında olduğunu düşünmeleri halinde, bu durumu Devlet Bakanlığı'na bildirmelidirler.

Devlet Bakanı'nın, bazı istisnai durumlar dışında, Tröstlerle ilgili olarak saklı yetkileri sınırlıdır. Bu yetkiler, UHS Tröstüne talimatlar vermek ve ilk bakışta haklı görülen bir durum olması halinde, soruşturma başlatmak şeklindeki saklı yetkileri kapsamaktadır.

3.5. *Performans Yönetimi, Kontrol ve Denetim*

UHS Tröstleri, bir mali kontrol ve hesap verebilirlik çerçevesi içinde faaliyette bulunmalıdır. Kamu sektörünün bir parçası ve devlet parasının büyük bir bölümünü harcamadan sorumlu olmaları bakımından, mali kontrol ve hesap verebilirlik çerçevesinin ticari kurumlarda uygulananlardan çok daha sıkı olması pek de şaşırtıcı değildir.

UHS Tröstlerinin Başkanları, kurumlarının atanmış “ muhasebeden sorumlu otoritelerdir” ve bu nedenle yönetsel ve mali kontrol standartları bakımından genel bir sorumlulukları bulunmaktadır. Uygulamada, mali kontrole ilişkin görevleri, mali kontrol sistemlerini oluşturma ve devamlılıklarını sağlama ve mali kontrol ihlallerini Tröst Kuruluna bildirmekten sorumlu Finans müdürü tarafından yürütülmektedir.

Başkan ve Finans Müdürü adına hareket eden Tröst kurulunun aşağıdaki hususları temin etmesi gerekmektedir:

- Tröstün, yıllık ortalama olarak Gelir ve Gider hesabını aşması.
- Tröstün varlıklarından %6'lık gerçek bir geri ödeme oranı elde etmesi,
- Tröstün, UHS Yöneticisi tarafından yıllık olarak belirlenen Dış Finansman Limiti kapsamında faaliyette bulunması.

Tröstlerin mali kontrol çerçevesinin temel öğeleri şunlardır:

1. Mali Talimatlar- Tröstlerdeki mali kontrol gerekliliklerini geniş anlamda tanımlayan ve UHS Yöneticisi aracılığıyla Devlet Bakanlığı tarafından çıkarılan genel talimatlar. Söz konusu talimatlar, mali kontrollerle ilgili minimum yasal gereklilikleri tanımlamaktadır. Mali Talimatlar kapsamında yer alan bazı konular şunlardır:
 - Yıllık bütçeleri onaylama ihtiyacı,
 - Mali performansı izleme ihtiyacı,
 - Kurum kaynaklarıyla ilgili güvence ihtiyacı.
2. İç Tüzükler- Tröst tarafından hazırlanmaktadır. Bu tüzükler, kurum içindeki işin genel işleyişiyle ilgili bir çerçeve sağlar. Bu nedenle, bir Tröstün iç tüzüğü aşağıda belirtilenler de dâhil, oldukça çeşitli konuları içermektedir:
 - Başkan yardımcısının atanması,
 - Kurul işlerinin yürütülmesi,
 - İlgili makamlara veya diğer ajanslara yapılacak görevlendirmelere ilişkin düzenlemeler,
 - İhale ve sözleşme düzenlemeleri.

Tröstlerin, belirli aralıklarla, güncel kalmalarını sağlamak için, iç tüzüklerini incelemeleri gerekmektedir.

3. Değişmez Mali Talimatlar- Finans Müdürü tarafından geliştirilir ve Mali Talimatlar ve İç Tüzüklere göre şekillenir, bu talimatlar, kurumun mali ilişkilerini kontrol etme ve yönetme şekillerini kapsamlı olarak tanımlamaktadır. Söz konusu talimatlar aşağıdaki gibi konuları içermektedir:
 - Mali kontrol bakımından müdürlerin ve yöneticilerin görevleri
 - Personeli işe alma ve atama yetkileri
 - Varlıkların güvenliği
 - İç denetim düzenlemeleri
 - Müdür ve yöneticiler için belirlenmiş harcama limitleri.

Finans Müdürü tarafından Değişmez Mali Talimatlar oluşturulduktan sonra, bu talimatlar uygulanmadan önce Tröst Kurulu tarafından onaylanmalıdır.

4. Mali Uygulamalar- Değişmez Mali Talimatlarının hazır olmasından sonra, Finans Müdürü, Değişmez Mali Talimatların nasıl uygulanacağını oldukça detaylı bir şekilde belirten yazılı mali uygulamaları hazırlamak ve uygulamaktan sorumlu olacaktır. Söz konusu uygulamalar, takip edilecek çeşitli süreç ve sistemleri, tutulacak kayıtları ve çeşitli mali işlemlere yetki verecek kişiyi gösterecektir. İhtiyaç duyulacak usul notları türlerinin örnekleri aşağıda yer almaktadır:
 - Mal ve hizmetlerin sipariş edilmesi,
 - Kredi verenlere yapılacak ödemeler,
 - Gelirlerin toplanması,
 - Maaş ve ücretlerin ödenmesi,
 - Stok kontrolü,
 - Sabit varlıklar,
 - Bütçe kontrolü.

Tröstteki mali kontrol sistemlerinin sağlamlığını değerlendirmek ve uyumunu izlemek iç denetimin görevidir.

Denetim Düzenlemeleri

UHS Tröstleri dört denetim türüne tabidirler:

- İç Denetim,
- Dış Denetim,
 - Denetim Komisyonu,
 - Ulusal Teftiş Ofisi,
 - Avrupa Sayıştayı.

İç denetim— iç denetim iki ana şekilde sağlanabilir:

- Doğrudan Tröstte çalışan personel tarafından,
 - Özel bir mali müşavirler şirketi, başka bir UHS kurumu veya bazı UHS iç denetim konsorsiyumları gibi, dış kurumlarla yapılan bir sözleşme aracılığıyla.

UHS iç denetimi, incelenecek, değerlendirilecek ve yönetime hakkında rapor verilecek iç denetimin kapsam ve ana hedeflerini sıralayan UHS İç Denetim Kılavuzunda yer alan mesleki standartlara uygun olarak gerçekleştirilmelidir. İç denetim şunları esas almalıdır:

- Doğruluk, yeterlilik ve mali kontrol ve diğer yönetim kontrollerinin uygulanması,
- Yerleşik politika, plan ve usullerle uyum oranı,
- Kurum varlıklarının ve çıkarlarının aşağıdakilerden kaynaklanan her türlü kayıptan korunma ve bu kayıpların nedenini açıklayabilme oranı:
 - Yolsuzluk ve diğer suçlar,
 - İsraf, savurganlık, yetersiz idare, para karşılığının düşük olması.
- Kurum içinde oluşturulan mali ve diğer yönetim verilerinin uygunluğu ve güvenilirliği.

İç denetim işlevinin Tröstün mali kontrollerinin etkililiğini sınırlamaması ve kurumların mali olmayan yönetim kontrollerinin etkililiğini de incelemesi önemlidir.

Dış Denetim- Denetim Komisyonu

UHS kurumlarının dış denetimi (Tröstler de dahil), bir kamu sektörü kurumu olmasına rağmen merkezi yönetimden büyük oranda bağımsız olana Denetim Komisyonu'nun sorumluluğundadır. İç denetim bir yönetim aracı işlevi görürken, dış denetim ise, kurumla ilgili dışarıdan bir bakış açısı sağladığından, kurumdaki bağımsızdır. Dış denetçiler, ilgili kuruma raporlarının kopyalarını sunuyor olsalar da, birincil görevleri, kurumun mali yönetimi ve performansına ilişkin raporları Sağlık Bakanlığına iletmektir.

Uygulamada, söz konusu dış denetim iki şekilde gerçekleştirilebilir:

- Denetimlerin yaklaşık %70'i, Denetim Komisyonu'nun operasyonel bir kolu olan Bölgesel Denetim Birimi tarafından yürütülmektedir.
- Denetimlerin geri kalan kısmı ise, Denetim Komisyonu ile sözleşmeleri bulunan özel sektör denetçileri tarafından yürütülmektedir.

Her iki denetçinin de Denetim Komisyonu'nun Uygulama Kurallarına uygun olarak çalışmaları gerekmektedir:

Dış denetçinin temel görevleri şunlardır:

- Kurumdaki mali kontrol sistemlerinin ve usullerinin yeterliliğini ve söz konusu usullerle uyum oranını incelemek. Bu şekilde, dış denetçi bu alandaki iç denetçinin çalışmasını esas almayı tercih edecektir.
- Kurumların yıllık mali hesaplarını, belli başlı mali kayıtlarını ve sistemlerini, söz konusu hesapların kurumun mali performansı ve durumunu doğru bir şekilde yansıtmadığını belirlemek açısından incelemek.

- Paranın karşılığının ne şekilde karşılandığını belirlemek için, kurumun elindeki kaynakları kullanma yöntemini incelemek.

Dış Denetim- Ulusal Denetim Ofisi (NAO)

NAO'nun başkanının - Kontrolör ve Genel Denetçi (CAG)- yasal görevi Parlamento adına, tüm Devlet Departmanlarının hesaplarını denetlemektir. CAG, Kamu Hesapları Komitesi'ne rapor veren bir Parlamento görevlisidir ve Hükümetin yürütme kolundan bağımsızdır. Sadece iki Parlamento'nun kararıyla görevden alınabilirler.

CAG, NAO aracılığıyla, Sağlık Departmanı içindeki UHS Ödenek Hesaplarının denetlenmesinden ve daha sonra söz konusu hesapların, parlamentoya sunulduklarında doğruluklarını belgelemekten sorumludur. Bu görevleri yerine getirirken, NAO, UHS içinde işleyen mali kontrol sistemlerinin yeterliliği konusunda tatmin olmalıdır. Bu görevi sırasında NAO, tıpkı dış denetçinin iç denetçinin çalışmasını esas alması gibi, büyük oranda, Denetim Komisyonu Üyelerinin çalışmalarını esas almayı tercih edebilir.

Dış Denetim- Avrupa Sayıştay

UHS kurumlarının Avrupa Komisyonu'ndan belirli projelere yönelik olarak fon almaları durumunda, söz konusu kurumlar mali bildirimler hazırlamalı ve bu fonların onaylanmış amaçlar için kullanıldıklarını belgelemelidir. Pek yaygın bir uygulama olmamakla birlikte, sunulan mali bildirim doğruluğunu teyit etmek isteyen Avrupa Sayıştay üyesi ilgili kuruma ziyarette bulunabilir.

4. Üniversiteler

4.1. Yasal statü

Statü

İngiltere ve Galler'de şu andaki yüksek eğitim sektörünü oluşturan kurumların, idare organlarının yapısal düzenlemelerine ve yapı ve yetkilerine yansıyan farklı alt yapıları ve gelenekleri vardır. Bununla birlikte, bu kurumlar iki temel gruba ayrılabilir: Önceden Üniversiteler için Fon Konseyi (UFC) tarafından fon sağlanan veya doğrudan Eğitim Departmanı tarafından fon sağlanan 1992 öncesi üniversiteler (örneğin, Açık Öğretim Fakültesi ve Cranfield Üniversitesi) ve İngiltere'deki önceden Teknik Üniversite ve Kolejler için Fon Konseyi (PCFC) ve Galler'de Galler Ofisi veya Galler yerel eğitim makamları tarafından fon sağlanan 1992 sonrası üniversiteler ve kolejler.

1992 öncesi üniversiteleri, Oxford ve Cambridge gibi eski üniversiteleri, Federal Londra Üniversitesini, federal Galler Üniversitesi kolejlerini, 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yüzyıl başlarında kurulan "devlet" üniversitelerini, Londra Üniversitesi diploması veren eski üniversite kolejlerini, 1960'lı yıllarda kurulan bir grup üniversiteyi ve 1963 tarihli Robbins Raporu'nun ardından üniversite statüsü kazanmış İleri Teknoloji Kolejlerini içine alan çok çeşitli okulları kapsamaktadır.

1992 sonrası üniversitelerinin çoğu, 1988 yılına kadar (veya Galler'de 1992) yerel eğitim makamlarının bir parçası olan ve bu makamlarca fon sağlanan ve Ulusal Akademik Ödüller Konseyi (CNA) tarafından onaylanmış mezuniyet diplomaları veren eski teknik üniversitelerdi. 1988 tarihli Eğitim Reformu Yasası ile bu üniversiteler bağımsız işletmelere dönüştü ve İngiltere'de bu üniversitelere fon sağlama sorumluluğunu üstlenen PCFC kuruldu. Daha sonra, 1992 tarihli İleri ve Yüksek Eğitim Yasası söz konusu kurumların kendi inisiyatiflerinde diploma vermelerine ve üniversite unvanı kazanmalarına olanak sağladı.

İngiltere'deki yüksek eğitim sektörünün bir parçasını oluşturan yüksek eğitim kolejlerine de, 1988 tarihli Eğitim Reformu Yasası'nın çıkarılmasından sonra PCFC tarafından fon sağlandı. Galler'de, 1992 veya iki durumda 1993, yılına kadar kolejlere yerel eğitim makamı tarafından fon sağlanmasına devam edildi. Galler Ofisi gönüllü eğitim veren bir koleje fon sağlamaktaydı. Ayrıca, kiliseler de çok sayıda yüksek eğitim koleji kurmuştur.

Kolejler, üniversitelere kıyasla daha dar kapsamlı olan, çoğunlukla iş ve yönetim, beşeri bilimler ve eğitim alanlarında çeşitli kurslar sağlayan genel kolejler ve öğrencilerinin yarısından fazlası müzik, sanat veya tasarım gibi tek bir akademik alanda eğitim alan uzmanlaşmış kolejler şeklinde ayrılmıştır. Bazı yüksek öğretim kolejlerinin kendi diplomalarını verme yetkisi bulunmaktadır.

1992 tarihli İleri ve Yüksek Eğitim Yasaları ile İngiltere, Galler ve İskoçya'da ilgili alanlara göre tüm yüksek eğitim kurumlarına fon sağlanması sorumluluğunu üstlenen Yüksek Eğitim için Fon Konseyleri kurulmuştur.

Halihazırdaki yüksek eğitim sektörü kurumları, merkez, büyüklük ve kurumsal yapı bakımından farklılık gösteriyor olmalarına rağmen, bazı ortak özellikler paylaşmaktadırlar:

- Yasal olarak bağımsız kurumsal vakıflar olmaları,
- Hayır kurumu statüsüne sahip olmaları,
- Kurumun her türlü işlevi açısından tam sorumluluk sahibi olan idare organı aracılığıyla hesap verebilir olmaları.

Ancak, bazı kurumlar, aşağıda tanımlandığı gibi, farklı yasal statülere sahip olabilirler.

1992 Öncesi Üniversiteler (İngiltere ve Galler)

1992 öncesi üniversitelerin çoğu, bir dizi birbiriyle bağlantılı tüzüklerin yanı sıra, Kraliyet Danışma Meclisi tarafından verilen Kraliyet Şartına göre kurulmuştur. Bu şekildeki kurumlar İmtiyazlı İşletmeler olarak adlandırılmaktadır.

1992 öncesi üniversitelerinin çok küçük bir bölümü ise, işleyişi bir dizi tüzükle belirlenmiş olmakla birlikte, spesifik bir Parlamento Yasası ile kurulmuştur. Bu şekildeki kurumlar Yasal İşletmeler olarak adlandırılmaktadır.

Her üniversitenin yönetim yapısı, işletme araçlarına göre belirlenmiştir. (Yasa veya Şart ve Tüzükler gibi). Şart ve tüzükler sadece Kraliyet Danışma Meclisi tarafından değiştirilebilir.

Oxford ve Cambridge Üniversiteleri bir Parlamento Yasası veya Şart'a dayanmazlar fakat en önemli değişikliğinin Kraliyet Danışma Meclisi tarafından yapılması gereken bir tüzükler grubuna sahiptir. Diğer bir istisna da, teminat ile sınırlı bir şirket olan Londra Ekonomi Okulu'dur.

Üniversiteler kendi tüzüklerini oluşturdukça, bu durum önemli değişiklikleri ve farklılıkları da beraberinde getirmiştir.

1992 sonrası Yüksek Eğitim Üniversiteleri ve Kolejleri (İngiltere ve Galler)

1988 tarihli Eğitim Reformu Yasası, önceden yerel eğitim makamlarının bir parçası olan ve bu makamlarca devamlılıkları sağlanan bazı yüksek eğitim kurumlarını Yüksek Eğitim Kurumları (HEC'ler) haline getirdi. Ön koşul, bu okulların ileri düzeyde eğitim kurslarında tam zamanlı devam eden öğrenci sayısının 350'den fazla olması, bu öğrencilerin toplam kayıtların en az %55'ini oluşturmaları veya söz konusu kursları takip eden eşdeğer sayıda en az 2500 tam zamanlı öğrenciye sahip olmalarıydı. Yasa, HEC'lerin Devlet Bakanı tarafından onaylanacak kurallara uygun olarak yürütülmelerini belirtmekteydi. Söz konusu kurumlara kendileriyle ilgili kurallarını oluşturmada yol göstermesi için Eğitim ve Bilim Departmanı tarafından model kurallar hazırlanmıştır.

1992 tarihli İleri ve Yüksek Eğitim Yasası, 1988 Tarihli Galler'le ilgili Yasaya ek hükümler getirdi. Bu yasa, önceki mevzuatta da değişiklikler yaparak, HEC tarafından hazırlanacak ve idare organının üyeliğini ve oluşumunu yöneten Kraliyet Danışma Meclisi tarafından onaylanacak bir yönetim aracı genel formatı belirledi. Söz konusu Yasa ayrıca, HEC'lerin Kraliyet Danışma Meclisi tarafından onaylanacak yeni yönetim kuralları oluşturmalarını da gerekli kılmıştır.

Eski teknik üniversitelerin çoğu HEC'ler tarafından yönetilirken, bu üniversitelerden beşi (eskiden Londra Eğitim Makamı tarafından yönetilmişlerdir) Şirketler Yasası kapsamında teminat ile sınırlı şirketler olarak kurulmuşlardır. Bu kurumlar, 1988 ve 1992 tarihli Yasalarda öngörülen yönetim araçları ve kuralları ile ilgili hükümleri birleştiren bir memorandum ve örgüt kuralları kapsamında kurulmuşlardır. İdare organı ayrıca şirketin yönetim kurulu olarak da hareket etmektedir. Teminat ile sınırlı diğer şirketler arasında ise önceden PCFC tarafından fon sağlanan az sayıdaki genel ve uzmanlaşmış yüksek eğitim koleji yer almaktadır.

Bazı kolejler, bir tröst sözleşmesi veya Hayır Kurumu Komisyon Üyeleri tarafından hazırlanan bir plan kapsamında, Hayır Kurumu Tröstleri olarak kurulmaktadır. Bu kolejler, Hayır Kurumu Komisyon Üyelerinin denetimine tabidir ve Kraliyet Danışma Meclisi tarafından onaylanmış yönetim araçları ve kuralları uyarınca faaliyette bulunurlar.

4.2. Yönetişim

Yüksek eğitim kurumları, eğitim hizmeti verme ve araştırma yürütme şeklinde ortak bir amaca sahip, yasal olarak bağımsız vakıflardır. Konsey veya idare meclisi, kurumun yürütmeden sorumlu ana yapısıdır ve

kurumun etkili bir şekilde yönetilmesinden ve ilerideki büyümesini planlamaktan sorumludur. Kurumun tüm işlerindeki tek sorumluluk sahibi yapısıdır.

1992 tarihli İleri ve Yüksek Eğitim Yasası ve yönetim araçları, idare meclisinin 12'den az 24'ten fazla (aksini kararlaştırmadıkça, kurum başkanı da dâhil) üyesi olamayacağını belirtmektedir. Atanmış üyeler şu kişilerden oluşur:

- 13 kadar bağımsız üye- Atama otoritesine, endüstri, ticaret ve iş konularında veya herhangi bir meslek kolunda deneyimli olduğunu ya da bu alanlarda yeteneği olduğunu ispat etmiş ve kurumun personeli veya öğrencisi ya da yerel bir makamın seçilmiş üyesi olmayan kişiler.
- İki kadar öğretmen- Akademik kurul tarafından aday gösterilmiş olan ve ilgili kurumda çalışan kişiler, iki kadar öğrenci- öğrenciler tarafından aday gösterilmiş olan ve ilgili kurumda eğitim alan kişiler.
- Kendileri oy birliği ile seçilmemiş idare meclisi üyelerince oy birliği ile seçilmiş en az bir en fazla dokuz kişi

Oy birliği ile seçilen üyeler, öğretmen olsun veya olmasın, personel olabilirler ve oy birliği ile seçilmiş üyelerden en az bir tanesinin eğitim alanında deneyime sahip olması gerekmektedir. Oy birliği ile seçilmiş olanlar hariç olmak üzere, herhangi bir yerel makama seçilmiş üyeler, idare meclisi üyeliği dışında bırakılırlar.

Yukarıdaki üst ve alt koşullara tabi olarak, idare meclisi her kategorideki üye sayısını kendi inisiyatifinde belirleyebilir fakat meclis üyelerinin en azından yarısının bağımsız üyeler olması koşulunu sağlamalıdır.

İdare organının kurum kanunu ve yetkileri, 1992 öncesi üniversiteler durumunda Kraliyet Şartı veya kurum tüzüklerinde, 1992 sonrası üniversiteler ve kolejler durumunda ise yönetim araçları ve kurallarının yanı sıra 1988 tarihli Eğitim Reformu Yasası (daha sonra 1992 tarihli İleri ve Yüksek Eğitim Yasası ile değişikliğe uğramıştır) ile belirlenmektedir. Teminat ile sınırlı şirketler durumunda ise, kurumla ilgili memorandum ve kurallar, yönetim araçları ve kurallarının hükümleriyle birleşir. İdare organların, ilgili kurumların söz konusu belgelerde öngörülen koşullara aykırı olmayacak şekilde faaliyetlerini yerine getirmelerini temin etmeleri gerekmektedir.

İdare organının temel sorumlulukları şunlardır:

Devlet işinin düzgün bir şekilde yerine getirilmesi

İdare organlarına hem kamudan hem de özel sektörden fon sağlanmaktadır ve bu nedenle kurumsal yönetişimin en yüksek standartlarını gerçekleştirme şeklinde özel bir görevleri bulunmaktadır. Bu görev, işle ilgili işlemlerinde bütünlük ve nesnellik sağlamak ve göstermek ve mümkün olduğunda, kararlarının dağılımında bir açıklık ve şeffaflık politikası izlemektir.

Stratejik Planlama

İdare organı, ilgili kurumun eğitim ve araştırma şeklindeki birincil hedeflerini yerine getirmesini sağlamakla görevlidir. Bu sorumluluk, kurumun akademik amaçlarını ve hedeflerini belirleyen ve söz konusu hedefleri gerçekleştirmede gerekli olacak mali, fiziksel ve personelle ilgili stratejilerini tanımlayan kurumun stratejik planını incelemeyi ve onaylamayı kapsamaktadır.

Bazı kurumların idare organları, söz konusu konularda yardımcı olmak üzere planlama ve kaynak komiteleri oluşturmuşlardır.

Finansman

İdare organının mali sorumlulukları arasında şunlar yer almaktadır:

- Kurumun stratejik planını yansıtması gereken yıllık faaliyet planlarını ve faaliyetlere ilişkin bütçeleri onaylamak,
- Kurumun borç ödeyebilirliğini temin etmek ve varlıklarını korumak,
- Fon Konseyi tarafından sağlanan fonların, Fon Konseyi'nin Mali Memorandumunda belirtilen koşul ve şartlara uygun olarak kullanılmasını temin etmek,
- Yıllık hesapları almak ve onaylamak,
- Mali kontrol sistemlerinin varlığını ve bütünlüğünü temin etmek.

Gayrimenkul yönetimi

İdare organı, kurumun arazi ve binalarının stratejik yönetiminin gözetiminden sorumludur. Bu sorumluluğun bir parçası olarak, idare organı, kurumun stratejik plan hedeflerini yerine getirmek için ihtiyaç duyulan mülk ve alan gerekliliklerini tanımlayan ve ayrıca planlı bir bakım programı sağlayan bir emlak stratejisini değerlendirmeli, onaylamalı ve incelemelidir.

Hayır kurumu Statüsü

Yüksek eğitim kurumlarının tamamı, 1960 ve 1993 tarihli Hayır Kurumları hakkında Yasalar kapsamında, hayır kurumu statüsüne sahiptir. Yukarıdaki Yasalar kapsamında, hayır kurumu statüsü dışında bırakılan kurumlarda, idare organı üyeleri yasal anlamda kayyum değillerdir. Ancak, bu üyeler, kurumun mülk ve gelirinin, Kraliyet şartında ve yönetişimin diğer araçlarında belirtildiği gibi, belirli yardım amaçlarına sadece destek olarak kullanılmalarını temin etmelidir.

İşe alma

Kurumun istihdam politikasından idare organı sorumludur. Bu görev, ücret ve işe alma koşullarının uygun bir şekilde belirlenmesini ve uygulanmasını içermektedir.

Öğrenciler Birliği

1994 tarihli Eğitim Yasası, Öğrenciler Birliğinin adil ve demokratik bir tarzda faaliyette bulunmasını ve mali durumu bakımından hesap verebilir olmasını sağlayacak derecede makul ölçüde uygulanabilir tedbirler almasını gerektirmektedir.

Sağlık ve Güvenlik

1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası kapsamında, idare organının en önemli sorumluluğu, işçilerin, öğrencilerin ve diğer kişilerin, kurumun faaliyetlerinden etkilenebilecekleri yerlerde sağlık ve güvenlikleri ile ilgilidir. İdare organının görevi, kurumun sağlık ve güvenlik konusunda yazılı bir belgeye ve bu politikayı uygulamak için düzenlemelere sahip olmasını temin etmeyi kapsamaktadır.

4.3. Gelir ve Bilanço

Yüksek eğitim kurumları gelirlerini çok çeşitli kaynaklardan elde etmektedir. Bu kaynaklardan sağlanan gelirin dağılımları, kurumun misyonlarının çeşitliliğini ve kurumların hizmet verdiği piyasaları yansıtmaktadır. Fonların temel kaynakları şunlardır:

Okul ücretleri

Tam zamanlı lisans öğrencilerinin büyük bir bölümünün ücretleri kamu fonlarından ödenmektedir. Bu ödeme, yerel eğitim makamları aracılığıyla Eğitim Departmanlığı tarafından dolaylı olarak yapılır. Yerel eğitim makamlarının, bazı koşulları yerine getirmeleri şartıyla, tam zamanlı olarak yüksek eğitim dersleri alan öğrencilerin ücretlerini ödemek yasal görevidir. Ancak, 1999 yılından bu yana, öğrencilerin ücret olarak 1000 £ tutarında bir katkı payı ödemeleri gerekmektedir.

Fon Konseyi Hibeleri

Fon Konseyi hibeleri dört temel kategoriye ayrılmıştır:

- Eğitim fonları,
- Araştırma fonu,
- Kuralsız fon (veya Galler'de kaidersiz fon),
- Sermaye fonu.

Ancak, eğitim ve araştırma fonu ve bazı kuralsız fonların tamamı, bu başlıklar altında tahsil ediliyor olmalarına rağmen, blok fon olarak kullanılabilirler. Başka bir deyişle, kurum kendi inisiyatifinde fonları içinde dağıtabilir.

Eğitim Fonu

Eğitim fonlarının derecesi yıllık olarak Fon Konseyleri tarafından belirlenir. Fon yönteminin sektör çapında işlemesi ve istikrarı güvence altına alması, etkililiği geliştirmesi ve çeşitliliği sağlaması gerekmektedir. Söz konusu yöntem, sözleşmeli öğrenci sayılarının Fon Konseyleri ile karşılaştırılan sayıyı karşılaması koşuluyla,

kurumlara bir yıldan diğer yıla kadar olan sürede çok yüksek oranda bir çekirdek fon garantisinin verildiği çekirdek ve marj fonu yaklaşımına dayanmaktadır. Marj fonları eğitime yönelik olarak ek fon sağlama yoludur ve bu fonlar, kurumların o anki önceliklerine göre Fon Konseyleri tarafından dağıtılır.

Araştırma Fonu

Fon Konseylerinin araştırmalara fon sağlama politikası, söz konusu fonu, araştırma kalitesi göstermiş seçilmiş kurumlara tahsis etmektedir.

Kurumların araştırma kalitesi çıktılarının değerlendirilmesi, her üç ila dört yılda bir dört Yüksek Eğitim Fon kurumu tarafından yapılmaktadır. Değerlendirme, özel konular veya konu grupları (değerlendirme birimleri olarak bilinmektedir) düzeyindedir. Değerlendirme büyük oranda yayımlanmış araştırmaların (veya eşdeğerlerinin) kalitesine dayanır fakat aynı zamanda, destekleyici göstergeler olarak, yüksek lisans araştırması yapan öğrenci sayılarını, fon sağlanmış araştırma öğrenciliklerini, dış araştırma gelirini ve araştırma planlarının durumunu dikkate almaktadır. Konular 15 puan üzerinden değerlendirilir ve 5 ortalama puan alan konular uluslararası anlamda kabul görmüş sayılır.

Araştırma ve eğitime yönelik fon kurallarıyla fon alamayan çok sayıda faaliyet kuralsız fon şeklinde tahsis edilebilir. Kuralsız fonun temel hedefleri, devralınan borçların ve Londra'daki ek işletme maliyetlerini onaylayan fonların geri ödenmesidir. Kuralsız fon aynı zamanda sektör içindeki tüm araştırmacıların erişimine açık olan İngiltere'deki uzmanlaşmış müzeleri, galerileri, koleksiyonları ve kütüphaneleri desteklemek ve öğrencilerin çok fazla ilgi göstermedikleri bazı azınlıkta kalan konuların da yüksek eğitimde devamlılığını temin etmek için fon sağlamak amacıyla verilmektedir. Bunlara ek olarak, kuralsız fon Ortak Bilgi Sistemleri Komitesi'nin çalışmaları gibi Yüksek Eğitim Fon Konseyleri tarafından gerçekleştirilen ortak faaliyetleri de desteklemek için kullanılmaktadır.

Sermaye Fonu

Fon Konseyleri artık sermaye fonunun temel sağlayıcıları değillerdir ve kurumlar daha çok ticari kaynaklardan fon arayışına yönelmişlerdir.

Fon Konseyleri tarafından tedarik edilen sermaye fonu, 12 aydan daha fazla ömrü olan varlıkların devralınmasına ve inşa edilmesine katkı sağlamaktadır. Sermaye fonu ikiye ayrılmaktadır:

- Eğitim binasının devralınması veya inşa edilmesi ile ilgili maliyetlere fon sağlamak için kullanılacak Gayrimenkul Proje Fonu (İngiltere'de). Kurumun bu fona erişebilirliği gelir düzeyiyle belirlenmekle birlikte, HEFCE genellikle, bu gibi projelerin maliyetlerine %25 oranında katkı sağlamaktadır. HEFCE aynı zamanda, kurumun uzun dönemli bakımlarla ilgili birikmiş işlerin sonlandırılmasından kaynaklanan giderlerine katkı sağlamak için bir gayrimenkul proje fonu sağlamaktadır. Kurumlar yıllık olarak Fon Konseyi tarafından belirlenen bazı kriterleri karşılamaları koşuluyla gayrimenkul proje fonu ihalelerine davet edilirler.
- Kurallı Sermaye Fonu (İngiltere ve Galler'de), tüm kurumlara, ekipman ve gayrimenkul projelerinden kaynaklanan giderlerine katkı sağlayan bazı sermaye fonları tedarik etmektedir. Kurallı sermaye fonu Konseyler tarafından belirlenir ve aylık olarak ödenir.

Araştırma Hibeleri ve Sözleşmeler

Fon Konseyi'nin araştırma desteğinin yanı sıra, kurumlar, ayrıca, Araştırma Konseyleri hibeleri ve sözleşmeleri, endüstriyel ve ticari şirketler ve devlet departmanları ile yapılan sözleşmeler, hayır kurumları ve AB hibelerinden araştırma fonu elde etmektedir. Hibe dışında, bir sözleşme yapılması durumunda, bir kurum genellikle yatırımından belirli bir kazanç elde etme arayışındadır.

Sağlık Departmanı tarafından sağlanan Fonlar

Sağlık Departmanı, Ulusal Sağlık Hizmeti aracılığıyla, doğrudan ve dolaylı olarak, tıp, dişçilik ve diğer sağlık bakımı konularında eğitim ve araştırma için büyük bir destek sağlamaktadır. Üniversitelerde çalışan birçok tıp ve dişçilik alanındaki akademik personele UHS tarafından fon sağlanmaktadır. Klinik eğitim ve araştırma için dolaylı destek, üniversitelere bağlı eğitim hastanelerine, tıbbi ve dişçilikle ilgili eğitim ve araştırmaya yönelik tesislerin ve hizmet altyapılarının devamlılığını sağlamak amacıyla UHS tarafından temin edilmektedir. Son yıllarda, UHS, sağlık kolejlerini ve hemşirelik okullarını yüksek eğitim okullarına dönüştürmüştür ve günümüzde, bir sözleşme kapsamında, sağlık bakımı alanında meslek sahibi olan kişilere üniversite ve kolejlerden tıbbi olmayan eğitim ve öğretim sunmaktadır.

Danışmanlık Hizmetleri ve Diğer Hizmetler

Kurumlar, dış kurumlara diğer hizmetlerin yanı sıra, ticari bir temelde, danışmanlık hizmeti de sunmaktadır. Söz konusu danışmanlık hizmetleri ve diğer hizmetlerin kapsamı geniştir ve iş geliştirme tavsiyelerinden mal ve ürünlerin test edilmesine ve üniversite konaklama yerlerinin kiraya verilmesine kadar çeşitlilik göstermektedir. Birçok üniversite ve kolej, hizmetlerini pazarlamak için ayrı şirketler kurmuşlardır.

Yardımlar, Bağışlar ve diğer Gelir Kaynakları

Üniversite ve kolejlerin birçok ek gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlar şu şekildedir:

- Yardımlardan ve vakıflardan (özellikle mezun öğrencilerden kuruma para sağlayan tröstler) elde edilen gelirler,
- Bağışlar,
- Görev sponsorluğu (özellikle profesörlerin görev aldığı makamlar- genellikle sponsor olan şirketin doğrudan çıkar alanı olan konularda ve bazen sabit bir süre için),
- Nakit bakiyelerden ve yatırımlardan elde edilen faizler,
- Ticari uygulamaları olan belirli araştırma veya buluşların kullanımlarından elde edilen gelirler,
- Spesifik müşteriler için eğitim sözleşmeleri (hemşirelik, tıpla bağlantılı diğer meslekler, ileri eğitim ve başlangıç düzeyinde öğretmen eğitimi)
- Kısa süreli kurslardan elde edilen gelirler.

Diğer gelir kaynaklarının önemi kurumdan kuruma farklılık göstermektedir. Örneğin, yatırım yapılan yardımlardan elde edilen gelirler eski üniversitelerde çok daha önemliken, bağışlar daha çok tıp okullarına sahip üniversitelere yapılmaktadır.

4.4. Bütçe

Hazine adına hareket eden Yüksek Eğitim Fon Konseyleri, fonun verilmesi koşulu olarak, kurumlara mali hesap verebilirliklerine ilişkin çok sayıda şartlar getirmiştir. Bu şartlar her bir kuruma verilen Mali Memorandumda yer almaktadır. Temel hükümler şu şekildedir:

- Kurumlar sağlam bir iç mali yönetim ve kontrol sistemine sahip olduklarını kanıtlamalıdır.
- İdare organı, Fon Konseyinden gelen fonların Mali Memorandum koşulları, Fon Konseyi fonlarının sadece eğitim ve araştırma amaçlı veya bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan tesisler ve faaliyetlere yönelik olarak kullanılmasını ön gören 1992 tarihli İleri ve Yüksek Eğitim Yasası koşulları ve Fon Konseyinin muhtelif zamanlarda gerekli kılacağı diğer şartlara uygun olarak kullanılmasını sağlamaktan sorumludur.
- İdare organı, ilgili kurumdan, kurumun Fon Konseyi fonlarının kullanılması ile ilgili koşulları tam olarak sağladığına dair idare organını ikna etmekten sorumlu bir baş otorite görevlendirecektir. İdare organı her zaman kurum başkanını baş otorite olarak görevlendirmektedir.
- Kurumlar uygun muhasebe kayıtları tutmalı ve her mali yılın sonlanmasını müteakip 31 Aralık tarihine kadar denetlenmiş mali bildirimlerini Fon Konseyine sunmalıdırlar. Mali bildirimler, Tavsiye Edilen Uygulama ile ilgili Açıklama: Muhasebe Standartları Kurulu tarafından kabul edilen Yüksek Eğitim Kurumlarında Muhasebe'yi temel alan Fon Konseyi Hesapları Talimatı ile uyumlu olmalıdır.
- Kurumlar, mali yıla ait toplam gelirin ortalama bir yıllık toplam harcamalarını karşılamak için yeterli olmasını temin etmelidir. Bununla birlikte, uzun dönem hedefler uygulanırken, Fon Konseyi tarafından belirtilen bazı koşullara tabi olmak suretiyle, kurumlar planlı bir borç altına girebilirler.
- Yıllık mali bildirimlerde şu konulara açıklık getirilmelidir: kurum başkanının toplam geliri, 10.000£ halinde listelenmiş 50.000£'dan fazla ücret ödenen personel sayısı ve kurum başkanına veya 50.000£'dan fazla ücret alan personele görevden alınmaları halinde ödenen tazminatlar.

Fon Konseyleri tüm kurumların stratejik plan ve gayrimenkul stratejilerini sunmak suretiyle uzun dönem planlarını göstermelerini de istemektedir.

Fon Konseyleri ayrıca, borç güvencesi olarak kamudan sağlanan fon varlıklarının kullanılması, teminatsız borç seviyeleri ve arazi ve bina alımları ve elden çıkarılmalarına ilişkin olarak izlenecek usulleri de belirtmektedir.

4.5. *Performans Yönetimi, Kontrol ve Denetim*

Üniversitelerin sağlam bir mali yönetim ve kontrol sistemini temin etmeleri gerekmektedir. Böyle bir kontrol sisteminin temel öğeleri şunlardır:

- Alaylı üyelerce yürütülen etkili inceleme,
- Politikaların tanımlanması, hedef ve planların belirlenmesi, mali ve diğer performansların incelenmesini kapsayan yönetimsel kontrol sistemleri,
- Varlıklara yönelik fiziksel koruma, görev, yetki ve onay uygulamalarının ve bilişim sistemlerinin korunmasını kapsayan mali ve operasyonel kontrol sistemleri ve usulleri,
- Etkili bir iç denetim işlevi.

Resmi anlamda, mali kontrol genellikle bir komite sistemi aracılığıyla yürütülmektedir. Kurumsal finansman genellikle idare organının sorumluluğundadır. Birçok kurum stratejik planlarını ve bu planları yerine getirmek için kaynakların tahsis edilmesini kararlaştırmak için bir planlama ve danışma komitesi kurmuştur. Mali durumun ve mali kontrol sistemlerin detaylı bir şekilde incelenmesi genellikle bir finans komitesi veya eşdeğer bir yapının sorumluluğundadır.

Uygulamada, kurum yetkilileri günlük mali kontroller yürütmektedir. 1992 öncesi üniversite kurumlarının çoğu, mali bildirim ve raporları idare organına sunma şeklinde kurumsal bir görevi olan ve çoğunlukla mali konularda kayda değer bir deneyime sahip alaylı bir mali işler sorumlusuna (veya eşdeğerine) sahiptir. Ancak, mali kaynakları idare etme ve mali konularda tavsiyelerde bulunma sorumluluğu çoğunlukla genellikle maliye müdürü olarak görevlendirilen tam zamanlı bir uzmana aittir. Bu kişi, uygun gördüğü hallerde, kurum başkanına erişebilmelidir.

Mali yönetimin en önemli öğesi yıllık bütçedir. Bu bütçe, kurumun erişebileceği gelir kaynaklarını tanımlayarak bu kaynakların miktarını belirlemeye ve giderleri stratejik planlarla ve mevcut gelirle ilişkilendirmeye çalışan bir gelir ve gider planıdır.

Kazanç bütçesi ile bağlantılı olarak, onaylanmış bina projelerine öncelik veren ve bu projelerin finansmanı için gerekli fon kaynaklarını ve stratejilerini tanımlayacak bir sermaye bütçesi de hazırlanmalıdır.

Bütçeler onaylandığında, bütçe birimleri başkanlarına, sorumlu oldukları kaynakları yönetmelerine yardımcı olmak için düzenli mali bilgi verilmelidir. Mevcut eğilimler daha fazla kaynağın bütçe birimlerine devredilmesi ve böylelikle söz konusu birimlere belirli parametrelere göre esnek bir yönetim ve virman sağlama şeklindedir. Ancak, devredilmiş bütçe düzenlemeleri, kendilerini destekleyecek güçlü bilişim sistemlerine ihtiyaç duymaktadır.

Kurumlar, mali usuller ve yönetmeliklerle ilgili bir kurum iç kılavuzuna sahip olmalıdır. Söz konusu kılavuz, komitelerin görevini, üst düzey personellerin sorumluluk ve sınırlarını ve günlük mali işlemlerde takip edilecek mali usul ve kuralların detaylarını belirtmelidir. Ayrıca kılavuzda, hazine yönetimi, yatırım yönetimi, risk yönetimi ve sigorta, alacakların tahsili ve hibe talepleri konusunda açık politikalar da olmalıdır.

Denetim Düzenlemeleri

Kontrol sistemlerinin tasarlanması, geliştirilmesi ve devamlılıklarının sağlanması yönetimin sorumluluğunda iken, kuruma bir hizmet sağlanması ve iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkililiği konusunda güvence vermede iç denetim kilit bir role sahiptir. Dürüstlüğün sağlanmasındaki rolünün yanı sıra, iç denetim hizmeti aynı zamanda paranın karşılığının alınmasına da yardımcı olmaktadır.

Fon Konseyleri, kurumlardan bir denetim komitesi görevlendirmelerini ve 1993 yılında HEFCE ve HEFCW tarafından yayımlanan Denetim Uygulama Kuralları ile uyumlu olarak iç ve dış denetim yürütmelerini istemektedir.

Denetim komitesi, kurumun mali işlerini bir bütün olarak idare organından çok daha cesur bir şekilde incelemek için gerekli zamana ve mali uzmanlığa sahip küçük ve otoriter bir yapı olmalıdır. Komite mali sistemlerle ve detaylarla yetinmemeli fakat aynı zamanda bağımsız bir duruş sergilemeye, sorunları ciddi bir şekilde incelemeye ve idare organının dikkatine sunması gereken potansiyel sorun alanlarına (yolsuzluk ve

görevi kötüye kullanma da dâhil) karşı hazır olmalıdır. Denetim komitesi ayrıca, verimi, ekonomiyi ve etkililiği arttırmak ve tüm alanlarda paranın karşılığını güvence altına almak amacıyla kurumun düzenlemelerinde bir fikir sahibi olmalıdır. Komite idare organına sunulmak üzere yıllık bir rapor hazırlamaktan sorumludur.

Denetim Uygulama Kuralları, denetim komitesinin, idare organının en az üç üyesinden oluşmasını ve bu üyelerin bağımsızlıklarını korumak amacıyla, denetim komitesi üyelerinin kurumun yönetiminde herhangi bir idari sorumluluğa sahip olmamalarını öngörmektedir. Bu üyeler, kurumun pratik ve yasal gerekçelerle durumun kaçınılmaz olduğunu belirtmesi ve Fon Konseyinden özel izin alması hariç olmak üzere, finans komitesi veya planlama ve danışma komitesinde görev alamazlar. Komitenin en az bir üyesi finans, maliye veya denetim alanında deneyimli olmalıdır, komite belirli uzmanlıkları olan üyeleri oy birliği ile seçebilir.

Denetim bakımından idare organı üyelerinin belirli sorumlulukları şunlardır:

- Denetim komitesini atamak,
- Denetim komitesinden gelecek yıllık raporu dikkate almak ve gerektiğinde raporla ilgili çalışma yürütmek,
- İç denetim hizmetinin stratejik planını dikkate almak ve onaylamak (bu görevin denetim komitesine verilmediği durumlarda),
- Dış denetimcileri atamak (bu görevin denetim komitesine verilmediği durumlarda),
- Yıllık mali bildirimlerin dış denetçilerce denetlenmesini müteakip, bu bildirimleri almak ve onaylamak ve dış denetçilerin yönetimle ilgili raporlarını Fon Konseyine iletmek.

5. Ulusal Denetim Ofisi

Ulusal Denetim Ofisi, devlet departmanlarının ve bazı kamu kurumlarının hesaplarını incelemekten ve bu hesaplara ilişkin olarak Parlamente'ya rapor vermekten sorumludur. Ulusal Denetim Ofisine Kontrolör ve Genel Denetçi başkanlık etmektedir.

Ulusal Denetim Ofisi, Fon Konseylerinin erişimine sunulan kaynakların ekonomik, etkili ve verimli olarak kullanılmasını temin etmek amacıyla Konseylerin kaynaklarını inceler. Bu inceleme sadece Fon Konseylerinin işletme maliyetleri için gerekli olan kaynakları değil aynı zamanda da Fon Konseyi fonlarının belirli kurumlar tarafından kullanımını da içermektedir.

Her bir Fon Konseyinin Başkanı, söz konusu fonların kullanımı bakımından sorumlu olan Maliye Otoritesidir. HEFCE veya HEFCW Başkanı, Avam Kamarası'nın Kamu Hesapları Komitesine kanıt sunmak ve soruları cevaplamak üzere çağrılabilir. Bakanlığın Maliye Otoritesine, Eğitim Baş Yöneticisi veya Galler Ofisi uygun durumlarda eşlik edebilir. Komite ayrıca kanıt sunmak üzere, birincil yetki sahipleri olarak, kurum başkanlarına çağrıda bulunabilir.

Kurumların mali yönetim ve maliye ile ilgili uygun düzenlemeler yapmalarını ve Fon Konseyi fonlarının tahsis edilme amaçlarına uygun olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla, HEFCE ve HEFCW'nin her biri bir Denetim Servisi kurmuşlardır. Denetim Servisleri, ana Fon Konseyleri ve fon sağladıkları belirli kurumlar tarafından sağlanan tüm kayıt ve mali bilgilere erişme hakkına sahiptir. Onaylanmış bir döngüde, Denetim Servisi ilgili kurumun mali yönetim sistemlerini inceler ve bulgularını HEFCE veya HEFCW Denetim Komitesine ve Denetim Komitesi aracılığıyla Başkana iletir. Bu süreç, Denetim Birimi tarafından inceleme altındaki kurumlara yapılan ziyaretleri içermektedir.

KAYNAKÇA

Department of Health (1989). *Working for Patients – Working Paper 1: Self-Governing Hospitals* London, HMSO.

Department of Health (1990). *Working for Patients – NHS Trusts: A working guide*. London, HMSO.

Healthcare Financial Management Association (1998). *Introductory Guide to NHS finance in the United Kingdom*. London, HfM.

Prowle, M. and Jones, T. (1997). *Health Service finance – An Introduction*. London, Association of Chartered Certified Accountants.

7. BÖLÜM – İSVEÇ ÜLKE RAPORU

Mr. Åke Hjalmarsson

1. Büyük kamu sektörü – küçük merkezi yönetim idaresi

İsveç Anayasası, adaletin hukuk mahkemeleri tarafından idare edildiği, kamu idaresinin de merkezi ve yerel idari ajanslar aracılığıyla yürütüldüğü ifadesiyle başlar.

Merkezi yönetimin idari işlemleri, görevleri birbirinden oldukça farklı olmasına rağmen yeknesak bir yapıya sahip yönetim ajansı modeli aracılığıyla yürütülür. Merkezi yönetim idari ajansları, mahkemeler, Meclis ve kurumları Devlet tüzel kişiliğini oluşturur. Bazı durumlarda, hükümetin idari işlemleri Devletin bir parçası olmayan kuruluşlar aracılığıyla da yürütülmektedir. Bu tür faaliyetler genellikle medeni hukuka tabi tüzel kişilikler tarafından yürütülür (örneğin, anonim şirketler, dernekler veya kar amacı gütmeyen kuruluşlar. Ayrıca, bazı özel durumlarda da belli bir amaç için tasarlanmış modellere de başvurulur.

İsveç kamu sektörünün belirleyici özelliklerinden biri kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğunun yerel idareler tarafından verilmesidir.

Bir sonraki bölümde merkezi yönetim ajansının teşkilat yapısı anlatılacaktır. Yeri geldikçe kamu işlemlerinin yürütülmesinde tercih edilen diğer modellerden de örnekler verilecektir. Yerel idarelerin kurumları ve işlemleri de kısaca özetlenecektir. Giriş mahiyetinde merkezi yönetim idari yapısı hakkında kısaca bilgi verilmiştir.

2. Merkezi Yönetim İdari Yapısı

İsveç merkezi yönetim idaresi, Meclis tarafından yönetilen birkaç küçük birim dışında Hükümetin kontrolü altındadır. Merkez Bankası Meclise bağlı olsa da devletten bağımsız bir tüzel kişilik olarak kabul edilir.

Devlet daireleri Hükümetin, ya da daha doğru bir ifadeyle Kabinenin çalışmalarına destek verir. Kabinenin kendisi zaten başkanlığını Başbakanın yaptığı bir yönetim birimidir. Devlet daireleri, Başbakanlık, 10 bakanlık ve bir idari birimden oluşmaktadır. Bu teşkilattaki çalışan sayısı, Stockholm'deki Dış İşleri Bakanlığının 1000 personeli de dahil olmak üzere 3700'dür. Ortalama bir bakanlıkta 200 kişi çalışmaktadır. Hükümetin personel teşkilatını oluşturan bu küçük organlar, Hükümetin Meclise sunduğu kanun tasarıların, örneğin Bütçe Kanununu, diğer kanunları, yasaları hazırlar ve Hükümete Meclis tarafından verilen kararları uygulamada destek verir. Devlet dairelerinin teşkilatı ve çalışma usulleri, sıradan bir yönetim biriminden farklıdır ve Hükümetin belirlediği bir kararnamede düzenlenir.

Hükümetin altında 300'e yakın yönetim birimi (ajansı) vardır. Bunların arasında en büyükleri Silahlı Kuvvetler, Ulusal Vergi Kurulu ve Ulusal İş Piyasası Kurulu iken, Loto Teftiş Birimi ve Kamu İhale Kurulu gibi sadece birkaç çalışanı olan küçük birimler de yer almaktadır.

300 ajandan bazıları tamamen devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerle, bazıları da hizmetlerine karşılık ödenen ücretler ile finanse edilmektedir. Merkezi yönetim ajanslarında çalışanların sayısı 200 000'den⁶¹ fazladır.

Yönetim ajansları toplu bir birim olarak Hükümete bağlıdır, herhangi bir bakanlığın doğrudan kontrolü altında değildir. Ancak her bakan şüphesiz iyi tanımlanmış siyasi alanlardan ve bu alanlarda hizmet veren yönetim ajanslarından sorumludur. Her bir ajansın uygulanabilir hedefleri ve amaçlarının olması, yönetiminin iyi işlemesi, görevlerini etkin ve etkili bir şekilde yerine getirmesi bu sorumluluğun kapsamındadır. Sorumlu bakan bir yönetim ajansı hakkında bir Kabine kararı hazırlarken diğer bakanlıklar ve her zaman Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı Bütçe Dairesi ile istişare halindedir.

Hükümet hedefler belirleyerek ve sonuçları izleyerek ayrıca ajansın bütçesi ve kanunlar, kararnameler ve özel kararlar aracılığı ile ajansın faaliyetlerini kontrol eder. Ajansın yöneticisi, hükümetin müdahalesi olmadan karar verebilen genel müdürdür. Bu sayede yönetim ajansları ile Hükümet arasında kıyaslanabilir ölçüde özerk bir ilişki oluşmaktadır. Bu, İsveç'te birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi bir bakanın doğrudan komutası altında binlerce çalışanı barındıran ve kapsamlı işlevleri ve görevleri olan büyük bakanlık teşkilatlarının olmadığı anlamına gelmektedir.

İsveç yönetim ajansı modelini şekillendiren kamu hukuku hükümleri, birbirinden tamamen farklı idari faaliyetlerin bu model kapsamında herhangi bir sıkıntı yaşanmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde bir

⁶¹ İsveç nüfusu toplam 9 milyonur. İş gücüne katılan nüfus ise 4.3 milyondur.

yandan sıkı bir yandan da esnek bir yapı oluşturmayı başarmıştır. Bu sayede merkezi yönetim faaliyetleri için başka modellere başvurma gereği büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Sistem oldukça yatay bir sistemdir, başka bir deyişle, neredeyse merkezi yönetim idaresinin tamamı için tek bir model kullanılmaktadır. Ancak, farklı türden bazı faaliyetler için başka modellerin uygulandığı durumlar da mevcuttur. Aşağıda bazı örnekler verilmiştir.

Bu durumda, İsveç merkezi yönetim ajanslarını, özerk veya yarı özerk kamu kurumları olarak sınıflandırabiliriz. Bir sonraki bölümde İsveç yönetim ajanslarında yönetim ve kontrol sistemlerinin belirleyici özellikleri tanımlanmaktadır.

Başlangıçta ifade etmekte yarar var, İsveç'te merkezi yönetim sektöründe kapsamlı bir personel planlaması veya hukuk personeli istisna olmak üzere, mesleki beceri ve değerler veya belirli eğitimler aracılığıyla tanımlanan bir kamu personeli birimi yoktur. İhtiyaç duydukları yetkinliğe sahip kişileri işe almak ve eğitmek tamamen bakanlıkların sorumluluğudur. Aynı şey yerel idareler için de geçerlidir (burada da mesleki kural ve standartların herkesi bağladığı tıbbi personel istisnadır).

3. Merkezi Yönetim Ajansları

3.1. Yasal Çerçeve

Merkezi yönetim ajans modeli ve ajansların idari işlemlerine ilişkin koşullar, Hükümet tarafından karar verilen bazı düzenlemelerde belirlenmektedir. Yürütme özelliği taşıyan bu tür kurallar hakkında karar vermek Hükümetin anayasal yetkileri arasındadır. Bu düzenlemeler arasında en önemlisi, birkaç istisna dışında merkezi yönetim ajanslarının tümü için geçerli olan Hükümet Ajans Yönetmeliği'dir (SFS 1995:1322)⁶². Otuz beş maddelik bu yönetmeliğin düzenlediği başlıca alanlar şunlardır:

- Devleti mahkemelerde temsil etme yetkisi;
- Yönetim yapısı;
- Kurulun ve genel müdürün sorumlulukları;
- Denetim raporunun nasıl ele alınacağı;
- Kararların nasıl hazırlanıp verileceği;
- Atamalar.

Bu ortak Hükümet Ajans Yönetmeliğinin yanı sıra, her bir ajans için talimatlar içeren spesifik yönetmelikler de vardır (örneğin SFS 1996:148 sayılı Ulusal Tarım Kurulu yönetmeliği). Yine Hükümet tarafından çıkarılan bu teşkilat yönetmelikleri, aşağıdaki alanları düzenleyen hükümler içerir:

- Ajansın genel ve özel görevleri;
- Hükümet Ajans Yönetmeliğinin maddelerinin uygulanabilirliği;
- Ajansın kurulu ve yönetimi;
- Teşkilat yapısı;
- Ajansın kararlarına karşı temyiz mekanizması.

Bir ajansın kurulması veya kapatılmasına yönelik karar Hükümetin önerisi üzerine Meclis tarafından alınır. Ajansın görevlerinde yapılacak önemli değişiklikler önceden Meclise bildirilir. Ajansların genel müdürlerinin ve yönetim kurullarına üyelerin atanması görevi tamamen Hükümete aittir.

Ajansların idari faaliyetleri, Meclisin çıkardığı İdari Usul Kanunu (SFS 1986:223), Kamu Alımları Kanunu (SFS 1992:1528), Basın Özgürlüğü Kanunu (SFS 1949:105) ve Resmi Sırlar Kanunu (SFS 1980:100) gibi önemli kanunlara tabidir.

Ajans modelinin neden bu kadar hakimiyet kazanmış olduğunu basit bir gerekçeyle açıklamak zordur. Kökenleri yüzyıllar öncesine dayanır, zaman içinde kademeli olarak gelişmiş, evrilmiştir. Hükümet kararlarının kolektif olması, Maliye Bakanlığı veya olduğu önemlerde Kamu İdaresi Bakanlığına yeknesak bir

⁶² İsveç Kanun Külliyyatındaki sayıları ifade eder (SFS).

idari yapı oluşturma fırsatı vermiştir. Eğer kontrol tek tek bakanlara verilseydi, uygulanacak ajans modelleri büyük ihtimalle daha sektör odaklı olurdu. Bazı durumlarda Hükümet Komisyonları ajansların yönetişimi ve kontrolü hakkında farklı soruları da incelemiştir (örneğin: SOU 1985:40 ve 41 sayılı belgelerde Hükümet Ajansları Komisyonundan raporlar)⁶³. Farklı hususlar hakkında kabine ve parlamento tarafından verilen kararlar da ajans modelinin yeknesak bir model olarak oluşturulmasına katkı sağlamıştır.

3.2. *Yıllık Rapor*

Ajanslar, devlet tüzel kişiliğinin parçasıdır. Ancak aynı bir grup şirkete bağlı şirketler gibi ajansların da ekonomik kimlikleri vardır. 1992'den beri her bir ajans Hükümete kar ve zarar hesabı, bilanço ve ulaşılan yıllık sonuçların yer aldığı rapordan oluşan eksiksiz bir yıllık rapor sunmak zorundadır.

Bir ajansın bilançosunda, ajansın bütün maddi ve maddi olmayan varlıkları ve yükümlülükleri ile artan devlet sermayesi gösterilir. Bir ajans Devlet adına gayrimenkul sahibi olarak kayıtlara geçebilir. Ajanslar belirlenen sınırlar dahilinde gayrimenkul alıp satma yetkisine sahiptir. Büyük gayrimenkul varlıkları kullanan veya yöneten bazı ajanslar, değeri 15 Milyon SEK'i (1.8 Milyon Amerikan Doları) geçmeyecek şekilde ihtiyaç duyulmayan gayrimenkul satışı yapabilir. Sahip oldukları gayrimenkulleri daha küçük olan ajanslar için sınır 5 Milyon SEK'tir (0.6 milyon Amerikan Doları). Bu satışlardan elde edilen gelirlerin nasıl kullanılacağına dair hükümler bulunmaktadır.

Bir ajansın borçları genellikle sabit varlıklara yapılacak yatırımları veya geçici veya kalıcı bir iş sermayesini karşılamak için Ulusal Borç Ofisinden alınan kredilerden oluşur. Ayrıca, birçok öğrencinin yüksek öğretimini finanse etmek için alınan borçlar, Ulusal Borç Ofisi'nde, kredileri veren ajans olan Ulusal Öğrenci Destekleri Kurulu tarafından iç kredilerle yeniden finanse edilmektedir.

Hükümetin teklifi üzerine Parlamento her yıl hükümet ajanslarına sağlanacak iç kredilerin toplam sınırlarını belirler. Hükümet her bir ajansın kredi sınırını belirler. Ayrıca ajanslar tedarikçilerden normal krediler de alabilir. Sadece başlıca faaliyetleri ticari olan dört ajansın kendileri için özel olarak belirlenmiş sınırlar dahilinde piyasadan doğrudan borçlanmasına izin verilmektedir⁶⁴. Nihayetinde bu kredilerden Hükümet sorumludur.

Parlamento Hükümete garanti verme yetkisi verebilir, Hükümet bu yetkiyi bir ajansa devredebilir. Bu tür yetkilendirmeler yıllık raporda gösterilir.

Ajansların kar zarar tabloları ve bilançoları her yıl tüzel kişilik olarak Devlet için konsolide edilir ve Meclise sunulur.

3.3. *Bütçe Yönetimi*

Ajansların finansmanı, değişen ölçülerde bütçe ödeneklerinden, sağladıkları hizmetlerin kullanıcılarından alınan ücretlerden ve bazı durumlarda kamu hukuku kapsamında toplanan ücretlerden⁶⁵ sağlanır. Mülk satışından gelir elde edildiği de görülmektedir. Ayrıca bazı ajanslar, özellikle üniversiteler ve kültürel kurumlar sık sık kişilerden, şirketlerden ve vakıflardan bağış alır.

Bir ajansın bütçesinin büyüklüğü, yıllık raporda sağlanan bilgiler, farklı alanlarda elde edilen sonuçlar ve mali sonuçlar temelinde belirlenir. Hükümetin, belli türdeki faaliyetlerin hacim, kalite veya genel idare şekli açısından değişmesine yönelik kararları ve bu değişikliklerin mali etkileri önem taşımaktadır. Yıllık bütçe hazırlama sürecinde, ödenekler yeni bir ücret ve fiyat seviyesine uyarlanır. Bu ayarlama, örneğin, özel sektörde ücretler ve verimlilikteki değişiklikler gibi son resmi istatistiklere göre yapılır.

Bütçeleme, faaliyetlerin bütçe ödeneklerinden finanse edilen kısımlarına odaklanır. Faaliyetlerinin büyük kısmı hizmet bedelleriyle finanse edilen ajanslar söz konusu olduğunda, faaliyetlerin bu kısmına da dikkat edilir. Ancak, bu faaliyetler için herhangi bir harcama sınırı belirlenmez ve piyasa tahsisinin etkileri genellikle kabul edilir. Hükümet hizmet düzeyi, fiyat düzeyi ve genel mali sonuçlar için hedefler belirleyebilir. Gelirler ve maliyetlerin birbirini dengelemesi koşuluyla, sağlanan hizmetlere karşılık alınacak ücreti genellikle ajansın kendisi belirler. Genel olarak, kullanıcı ücretleri ile finanse edilen faaliyetlerin maliyetinin, ücretlerden elde

⁶³ Resmi Devlet Raporları (SOU) dizisindeki numaraları ifade eder.

⁶⁴ İsveç Devlet Demiryolları, Sivil Havacılık Kurumu, Ulusal Denizcilik İdaresi ve Ulusal Şebeke İdaresi.

⁶⁵ Kanuna dayalı ücretler, belli ön koşullarla birlikte zorunlu olan hizmetler karşılığı alınan ücretlerdir. Örneğin, pasaport ücreti, ehliyet ücreti, patent ücreti, araç muayene ücreti, vs.

edilen geliri geçmemesi beklenir. Sabit varlıklara yapılan yatırımların çoğu iç kredilerle karşılandığından, uygulanan sermayenin faizi de ajans tarafından ödenir. Devlet sermayesi şeklinde öz kaynaklara sahip olan ve ticari faaliyet yürüten dört ajans ve diğer birkaç ajanstan her yıl bütçeye kar payı ödemesi yapması beklenir.

Meclis ödenekler dahil olmak üzere devlet bütçesini karara bağladığında, Hükümet onaylanmış bu ödeneklerin uygulanması için kamu ajanslarını görevlendirir. Bu görevlendirme Hükümetin her bir ajansa verdiği Ödenek ve Performans Yetkilendirmesi Yazısı ile yapılır. Bu yazı, faaliyetlerin hedefleri ve amaçları, beklenen sonuçlar, gerekli raporlar, özel görevler ve mali yetkileri bildiren bir yazıdır. Kontroller genellikle sonuçlar ve çıktılara yöneliktir. Hedefler ve amaçlar her bir ajans için veya benzer görevleri yapan ajans grupları için ayrı ayrı belirlenmiştir. Hedefler hem nitel hem de nicel unsurlar içerir, örneğin fakültelerde sınav başarı oranı, verilen doktora diploması sayısı, ordu birimlerinin sayısı ve kalitesi, vs.

Girdi kontrolleri ya hiç yapılmamakta ya da belli alanlarda yapılmaktadır. Bu, farklı maliyet kategorileri arasında harcamaların nasıl dağıtılacağına dair herhangi bir yönergenin olmadığı anlamına gelir. Sadece ödenekten harcanabilecek toplam miktar ile taahhütler ve iç borçlanmalara ilişkin sınırlar belirtilir.

Yatırım ağırlıklı yönetim ajansları için Meclis ve Hükümet tarafından yatırım planları belirlenir. Yatırımlar muhasebe kurallarında tanımlanır.

Ajanslardaki çalışanların sayısı veya maaş ve ödemelerin toplamına ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Çalışan sayısına karar vermek ve ödenek dahilinde sendikalarla maaşlarla ilgili pazarlık yapmak genel müdürün görevidir. Bu görüşmeler bir dereceye kadar Kamu Çalışanları Ajansı tarafından koordine edilir. Ancak, ne Hükümet ne de Maliye Bakanlığı bu görüşmelere katılır.

Yönetim ajansları muhasebelerini Muhasebe Yönetmeliği (SFS 1979:1212) ve Yıllık Raporlar Hakkında Yönetmelikte (SFS 1996:882) yer alan hükümlere göre yürütürler. Bu yönetmelikler, özel şirketler için geçerli olan Muhasebe Kanunu (SFS 1976:125) ve Yıllık Raporlar Kanunu (SFS 1980:1103) kapsamındakilere benzer hükümler içerir. Yönetmeliklerdeki birkaç istisna ise yönetim ajansları ile devlet bütçesi arasındaki ilişkiler ve mali olmayan sonuçların raporlanma şekli ile ilgilidir. Yönetim ajansları tam anlamıyla tahakkuk esaslı muhasebe uygularken, devlet bütçesi ve ödenekleri değiştirilmiş bir tahakkuk esasını takip eder. Buradaki en büyük değişiklik, yatırım harcamaları veya faiz harcamaları ile iç yatırım kredilerinin amortismanının (burada sözü geçen maddi varlık amortismanı değil maddi olmayan varlık amortismanıdır) devlet bütçesinden ve ödeneklerinden ödenmesidir. Harcama sonrası konsolide kamu kar ve zarar tablosu ile bilanço, tam tahakkuk esaslı ile tutulur. Harcama sonrası ödenek tablosu da onaylanmış devlet bütçesi gibi değiştirilmiş tahakkuk esasına göre tutulur.

Yönetim ajansları, harcanmamış ödenekleri bir sonraki mali yıla taşıma olanağına kısmen sahiptir. Aslında, bir sonraki yılın ödeneklerinden mevcut yılda kullanılmak üzere avans bile alınabilir. Paranın farklı maliyet kategorileri arasında nasıl paylaşılacağına dair herhangi bir sınırlayıcı etken olmadığından, farklı kalemler arasında paranın yeniden dağıtılmasına gerek yoktur. Nakit yönetimi bir devlet bankası tarafından yönetilen devlet tek hesabı üzerinden yapılır. Tek hesap kapsamında 5000'e yakın küçük hesap bulunmaktadır. Yönetim ajansları bu sistemi kullanarak hesaplarına ödeme alır ve yapar.

3.4. Raporlama, kontrol ve denetim

Finansmanı devlet bütçesinden sağlanan yönetim ajansları, bütçe ödeneklerinden yaptıkları ödemeleri her ay raporlar ve Hükümet Ofisi aylık izleme yapar. Altı ay sonra her bir yönetim ajansı ilk altı aylık mali raporu hazırlar ve sunar. Bu rapor ayrıca mali yılın geri kalanı için tahminleri de içerir. Mali yılın sonunda bütün yönetim ajansları, elde ettikleri mali olmayan sonuçlar, kar ve zarar tablosu, bilanço ve ödenek hesabı ve nakit akışı analizinin yer aldığı yıllık raporlarını sunar. Buna karşılık Hükümet, farklı politika alanlarında elde edilen sonuçları daha genel bir düzeyde Meclise sunar.

Yönetim ve kontrol sisteminin en önemli unsurlarından biri de "hedefler ve sonuçlar diyalogudur". Her yıl ilgili bakan veya müsteşar ile yönetim ajansının genel müdürü arasında önden belirlenmiş bir görüşme yapılır. Bu görüşme sırasında Hükümet Ofisinin hazırladığı kontrol listesi üzerinden elde edilen sonuçlar ile beklenen sonuçlar karşılaştırılır. Ayrıca genel müdürün durumu da ele alınan konular arasındadır. Yönetim ajanslarının yıllık raporları, iyi denetim uygulamaları uyarınca İsveç Sayıştay tarafından denetlenir. Denetim raporları Hükümete sunulur. Yönetim ajansları, mali denetim, uygunluk denetimi ve mali olmayan sonuçların denetimini kapsayan bir dış denetime tabi tutulur. Denetçi, yıllık raporların mali durumu doğru ve adil bir

şekilde yansıtıp yansıtmadığına ve muhasebe işlemlerinin kurallara uygun olup olmadığına dair görüşünün yer aldığı bir beyan hazırlar. Sayıştay ayrıca verimlilik veya performans (VET) denetimi de gerçekleştirir.

Denetçilerin önemli gözlemleri (örneğin şartlı görüş içeren raporları) Hükümet tarafından Meclise raporlanır. Denetçilerin görüşlerinin idari disiplin işlemleriyle hatta yasal kovuşturmayla sonuçlandırıldığı da görülmüştür. Ancak İsveç Sayıştayının yargı yetkisi yoktur.

Yönetim ajanslarında iç kontrolün güçlendirilmesi için, Hükümet, büyük ölçekli 40 ajanstaki iç denetim birimi kurmasını istemiş ve bunun için genel standartlar belirlemiştir (bkz: SFS 1995:686). İç denetçiler yönetim kuruluna veya kurulun olmadığı ajanslarda genel müdüre rapor verir. Ayrıca Yönetim Ajansı Yönetmeliğinde genel müdüre kurumundaki iç kontrol düzenlemelerinin yeterli düzeyde olmasını sağlama zorunluluğu verilmiştir.

4. Diğer modeller

İsveç'te, merkezi yönetim faaliyetlerinin belirli sektörlerine uygun olarak özellikle tasarlanmış başka idari model yoktur. Bazı Avrupa ülkelerinde farklı sektör modellerinin hizmet verdiği üniversite veya kültür kurumları gibi alanlarda bile ajanslardan başka modellere başvurulmamaktadır. Ancak, vakıflar, anonim şirketler veya kar amacı gütmeyen birlikler gibi farklı idari modellerin kamu veya devlet faaliyetlerini yürütmek için kullanılması nadir görülen bir şey değildir. Ayrıca, bazen özel bir amaç için sadece o amaca özgü bir idari modelin oluşturulduğu da görülmektedir. 3. Paragrafta bahsedildiği gibi, vatandaşlar tarafından doğrudan tüketilen kamu mal ve hizmetlerinin en büyük kısmı yerel idarelerce üretilmektedir. Bundan sonraki paragraflarda, yerel idarelerin idari modelleri ele alınacak ve yönetim ajansları dışında diğer idari modellerce yürütülen kamu faaliyetlerinden örnekler verilecektir. İlgili modeller ve bu modellerin neden seçildiği de açıklanacaktır.

4.1. Vakıflar

Hükümet uzun zamandır kamusal faaliyetlerin yürütülmesi için vakıfların kurulması ve kullanılmasına taraf olmuştur. Bu vakıflara örnek olarak müzik çalışmaları yaparak müzik hayatının gelişmesine katkı sağlama amacıyla faaliyet gösteren Ulusal Konser Enstitüsü verilebilir. Örnekler çoğaltılabilir: Stokholm Çevre Enstitüsü, Gelecek Çalışmaları Enstitüsü, Stokholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü. Bu tür vakıfların kendi bütçesi yoktur ve çalışmalarını vakıfçıların yıllık katkılarıyla yürütürler. Daha önceleri vakıf modeli düzenlenmiş değildi ve özel vakıfların durumlarına göre kolayca değiştirilebilmekteydi. O zamanlar vakıf modeli, devlet ve ilgili diğer taraflar ile finansmanı sağlayanlar arasındaki işbirliğine dayanan girişimler kapsamında kullanılmaktaydı.

1996'da Vakıflar Kanunu yürürlüğe girdi ve vakıflar kurumsal bir model olarak detaylı bir şekilde düzenlendi. Yeni Vakıflar Kanunu (SFS 1994:1220) çalışmalarını vakıf kurucularının veya başkalarının yıllık katkılarıyla finanse eden yeni vakıfları kapsamamaktaydı. Bu kanuna göre bir vakıf kuruluş amacına göre makul düzeyde bir sermayeye sahip olmak zorundadır. Ancak, cari katkılarla faaliyet gösteren mevcut vakıfların çalışmalarını sürdürmesine de izin verilmektedir.

Yeni mevzuat sonucunda bundan böyle, Devletten cari katkı alarak faaliyet gösterecek vakıflar kurulmayacaktır (Bkz. SOU 1994:147 ve 1995:93 sayılı Hükümet Komisyonu Raporları). Ayrıca mevcut vakıflardan bazıları da yönetim ajansları, anonim şirketler veya kar amacı gütmeyen birlikler bünyesinde yeniden düzenlenecektir. Bu birleştirmelerin bazıları halihazırda yapılmıştır. Örneğin, yurtdışında İsveç hakkında bilgi veren İsveç Enstitüsünün ve kültürel fuarlar düzenleyen ve hazırlayan Seyahat Fuarları Birimi. Her iki durumda da yönetim ajansı modeli tercih edilmiştir. Ancak faaliyetlerini devlet bütçesinden yapılan yıllık ödemelerle sürdüren vakıflardan bazıları uzun süre daha var olmaya devam edecektir.

Vakıf, Vakıflar Kanunu ve vakıf yönergesi uyarınca faaliyet gösteren, medeni hukuka tabi, kendi kendini yöneten organdır. Vakfın kurulu, desteklenmeyen veya Vakıflar Kanununa ve vakıf yönergesine aykırı tedbirler alamaz. Bu, vakıf ister devlet ister başkası tarafından kurulmuş olsun geçerlidir. Bir vakıf, genel olarak tüzel kişilere ait bütün yetki ve sorumluluklara sahiptir, örneğin, varlık ve hak edinimi, yükümlülük altına girme, anlaşma yapma, vs. Vakıflar Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte, vakıf modeli farklı tarafların işbirliği yapmasına elverişli bir model olmaktan çıkmıştır.

Hükümet vakıf kurmak için kamu kaynaklarını Meclisin onayı olmadan kullanamaz.

Bir vakıf kurmadaki amaç, kaynakların belli bir amaç için ayrılarak uzun süre kullanılabilmesini sağlamaktır. Devlete ve diğer organlara karşı bağımsızlık da amaçlanır. Amaçlanan bağımsızlık tabi ki vakfın amacının yeni

durumlara uyarlanmasını zorlaştırmaktadır. Vakfın varlıkları amacı doğrultusunda kullanılmalıdır ve kamu kontrolü olanakları burada sınırlıdır.

Vakıf modelinin bu özellikleri birkaç yıl önce İsveç'te oldukça tartışmalı ücretli çalışanlar fonları tasfiye edildiğinde ve bazı muazzam fonlar bilimsel araştırmayı destekleme gibi amaçlar için kurulmuş vakıflara dağıtıldığında kasten ön plana çıkarılmıştı.

Yine aynı zamanlarda, daha önceden yönetim ajansı olan iki üniversite ideolojik amaçlarla vakfa dönüştürüldü. Ancak bu iki üniversite faaliyetlerini devlet bütçesinden yapılan hibe ödemeleriyle finanse etmektedir. Bu hibeler, diğer üniversitelere aktarılan ödeneklerle aynı şekilde hesaplanır. Bu iki vakıf üniversitesi faaliyetlerini vakıf kurucularının anonim şirketleri aracılığıyla yürütmektedir.

Önemli bütün vakıfların Muhasebe Kanunu ve Yıllık Raporlar Kanunu uyarınca muhasebelerini tutması ve yıllık rapor sunması zorunludur. Hesapların ve yıllık rapor ve işlemlerin sertifikalı veya yetkili bir denetçi tarafından denetlenmesi gerekmektedir. Vakıfların kendi kendini yönettikleri bu modelin tipik sonuçlarından biri de denetçi raporlarının vakfın kuruluna sunulmasıdır.

Hükümet her yıl kamu hizmetlerini görmek için devlet veya başkaları tarafından kurulan bazı vakıflara katkı yapar. Meclis söz konusu ödeneğe karar verir ve bu kararı uygulama görevi Hükümetindir. Hükümet her yıl vakıflara ve benzer kurumlara yaklaşık olarak 6.5 Milyar SEK (785 Milyon Amerikan Doları) katkı sağlar. Bu miktarın büyük kısmı yüksek öğretim ve araştırma, diğer eğitim faaliyetleri, kültürel kurumlar ve spor faaliyetlerine gitmektedir.

Hükümetin vakıflara yaptığı destek sadece faaliyetlerin yürütülmesi için maddi destek olarak kalır, paranın nasıl harcanacağı ve hangi raporların hazırlanması gerektiğine dair koşullar nadiren Hükümet tarafından belirlenir. Ancak, bazı durumlarda hibeler harcama ve raporlamaya ilişkin açık ve net koşullar karşılığında verilir. Bu durumlarda, yapılan para transferine verilecek hizmetler için ödeme olarak bakılabilir.

4.2. Anonim Şirketler

Devlet bazı anonim şirketlerde hisse sahibidir. Bunların birçoğu Hükümetten doğrudan sübvansiyon alan şirketler değildir, bunun yerine, devlet bütçesine ciddi miktarlarda kar payı ödemesi yaparlar. Bu şirketlere bazı örnekler: piyango şirketleri, bazı gayrimenkul şirketleri, bazı mali şirketler, alkol ve ilaç alanlarında perakende ticareti ve İsveç Telekom ile Devlet Elektrik Şirketi. Bunlar piyasada işlem gören ticari şirketlerdir ve sadece birkaç durumda tekel veya tekel benzeri durumdadırlar. Bu şirketler hakkında daha fazla yorum yapılmayacaktır.

Burada ilgi çekici husus, bazı kamusal faaliyetlerin anonim şirket şeklindeki idari yapılar tarafından sağlanıyor olmasıdır.

Bu şirketlere örnek olarak İsveç Motorlu Taşıtlar Denetim Şirketi verilebilir. Devlet bu şirketin hisselerinin yüzde 52'sine sahiptir. Hisselerin geri kalanı, meslek ve sanayi kuruluşları ve sigorta şirketleri arasında bölüşülmüştür. Şirket vatandaşlara kamusal yetki içeren faaliyetler sunmaktadır. Şirkete bu yetkiyi Meclis vermiştir. Şirketin faaliyetleri, seviyesinin Hükümet tarafından belirlendiği kullanıcı ücretleri tarafından finanse edilir. Bu modelin seçilme sebebi, mantıklı ve etkili bir işletim sağlamak ve üretim kapasitesinin esnek bir şekilde uyarlanabilmesini kolaylaştırmaktır. Anonim şirket modeli ayrıca hisselerin ilgilenen başka taraflarla da paylaşılmasını sağlamıştır.

Başka bir örnek ise engelli kişilere istihdam sağlama görevini yürüten Samhall Şirketidir. Bu faaliyetler daha önceden bir vakıf aracılığıyla yürütülmekteydi ancak birkaç yıl önce bir anonim şirket kurularak bu şirket aracılığıyla yürütülmeye başlandı. Şirketin bütün hisseleri devlete aittir. Şirket, devlet bütçesinden tek başına hibe alan en büyük kuruluştur. Devlet tarafından sağlanan bu hibe veya sübvansiyon, şirketin cirosunun yarısını oluşturmaktadır. Diğer yarısı ise mal ve hizmet satışlarından elde edilir. Destek bazı koşullarla verilir, örneğin çalışma saatleri ve normal istihdama geçiş sıklığı, vs. Raporlama da detaylı gerekliliklere bağlıdır. Samhall'u bir anonim şirket olarak yapılandırmadaki en önemli sebep, grubun faaliyetleri için daha iyi fırsatlar elde etmesi ve sonucunda faaliyetlerin daha etkin hale gelmesiydi. Anonim şirket modelinin daha avantajlı olmasının başka bir sebebi de, yetki ve sorumluluk paylaşımının ortaklar tarafından daha iyi bilinmesi ve bu sayede çalışma ilişkilerinin daha da kolaylaşmasıdır.

Üçüncü bir örnek ise, her ikisi de tamamen devlete ait anonim şirketler olan Opera ve Drama Tiyatrosu Kraliyet Şirketleridir. Bu şirketlere devlet bütçesinden sağlanan destek, şirketlerin toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde 80'ini oluşturmaktadır. Anonim şirket modelinin oluşturulmasındaki amaç sanatsal ihtiyaçların

giderilmesi değildi ama bu tür şirketlerin yetki paylaşımı, muhasebe, vs. gibi alanlardaki net kuralları, kültürel kurumların faaliyet üretmesi için oldukça uygun bir ortam hazırlamaktaydı. Faaliyetlerin hızlı ve esnek bir şekilde idare edilmesi, böylesine rekabetçi bir alanda fayda sağlamaktadır.

Son olarak, Hükümetin kısa süre önce Meclise teknik bir araştırma enstitüsünü de anonim şirket olarak kurmayı teklif ettiğini belirtmekte fayda var. Bu modeli kullanma sebepleri ise, sektör tarafından çok iyi bilinmesi ve sektörün doğrudan şirketin mülkiyetine de katılmasına olanak tanınması olarak ifade edildi.

Anonim şirket kurmak için Hükümetin Meclisten onay alması gerekir. Aynı şey, bir yönetim ajansının faaliyetlerinin, ister devlete ister de özel sektöre ait olsun, bir anonim şirket bünyesinde yeniden düzenlenmesi söz konusu olduğunda da geçerlidir.

Anonim şirketler özerk tüzel kişilerdir ve idari faaliyetlerine ilişkin kurallar Anonim Şirketler Yasası (SFS 1975:1387) ve şirketin tüzüğünde belirtilir. Bunlara ek olarak devlet ve şirket arasında bir anlaşma veya sözleşme de imzalanabilir. Sübvansiyonlar şartlara bağlanabilir.

Bütün devlet şirketleri bir bakanlığa rapor verir. Nispeten bariz bir ticari özelliği olan şirketler söz konusu olduğunda, -hükümet içinde- bakanın görevi, aynı bir şirket sahibinin görevleriyle benzerdir. Kamu hizmetlerinin üretilmesi görevi verilmiş şirketlerde ise, esasen, bakanın sorumluluğu, yönetim ajansına karşı olan sorumluluğuyla aynıdır. Ancak anonim şirketin resmi kontrolü, şirketin kurumları aracılığıyla, yani hissedarlar toplantısında yapılır.

Muhasebe ve denetim çalışmaları Anonim Şirketler Yasası, Muhasebe Yasası ve Yıllık Raporlar Yasası uyarınca gerçekleştirilir.

4.3. Kar Amacı Gütmeyen Dernekler

Bazı kamusal faaliyetler, kar amacı gütmeyen dernek modeli çerçevesinde sağlanır. Anonim şirketler ve vakıfların aksine, kar amacı gütmeyen dernek modeli için temel hükümlerin yer aldığı bir mevzuat bulunmamaktadır. Bunun sonucunda, önemli kuralların tamamı, derneğin tüzüğünde belirlenir. Ancak bu tüzüğün nasıl hazırlanması gerektiğine dair köklü bir uygulama vardır. Tüzüğün yanı sıra, mali katkılar gibi önemli konular için kurucularla sözleşme de yapılabilir.

Kar amacı gütmeyen bir dernek, özel bir alanda üyelerinin çıkarlarını korumak ve kollamak amacıyla sayıca birden fazla kişi tarafından kurulur. Kurucu üye sayısının belli olduğu, yeni üyelerin sonradan dahil olduğu modeller özellikle faydalıdır. Sorumlulukların paylaşımı ve muhasebeyle ilgili yeknesak kurallar bulunmadığından, bu model işletme tarzı faaliyetler için uygun değildir.

İsveç Dil Komisyonu kar amacı gütmeyen dernek modeline bir örnektir. Bu dernekte 20 üye vardır. Ulusal Alkol ve Uyuşturucu Bilgi Derneği de aynı model üzerinden yapılandırılmıştır. Bu derneğin üyeleri popüler sosyal hareketlerdir. Ayrıca, İsveç Uluslararası İlişkiler Enstitüsünü yöneten ve çok sayıda üyesi olan dernek de kar amacı gütmeyen bir dernektir. Kısa süre önce Engelliler Enstitüsü de bu şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Bu dernek, devlet, İsveç Bölge Meclisleri Federasyonu ve İsveç Belediyeler Federasyonu tarafından kurulmuştur.

Bu dernekler kurulurken öz sermaye ihtiyacı çok yüksek olmadığından, devletin ilk başta sağladığı kaynaklar da yüksek meblağlar içermemektedir. Ancak genellikle Hükümet ve diğer partiler, derneklere gelecekte sağlanacak hibeler için çok yıllık taahhütlerde bulunur. Bu taahhütler ancak Meclisin onayıyla verilebilir.

4.4. Özel modeller

Tarif edilen genel teşkilat modellerinin yanı sıra, yine kökleri eskiye dayanan bazı özel modeller de vardır.

İlk olarak İş Bulma Topluluklarından bahsedilebilir. Bu birlikler, işsizlik sigorta fonunun idaresiyle görevlendirilmiştir. Bu model her yönüyle (kuruluş, yönetim, üyelik, muhasebe, denetim, vs.) İş Bulma Toplulukları Yasasına (SFS 1997:239) tabidir. Topluluklar kamu hukukuna tabir ve sayıları yaklaşık 40'tır. Sendikalarla yakından bağlantılı olan topluluklar, İşsizlik Yardımı Kanunu uyarınca işsizlik sigorta fonunu yönetir. Toplamı 45 Milyar SEK (5.5 Milyar Amerikan Doları) civarında yardım dağıtılır. Bu yardımların büyük maliyeti devlet tarafından karşılanır. Üyelik ücretleri sadece toplulukların toplamı 750 Milyon SEK (90 Milyon Amerikan Doları) olan idari masraflarını karşılamaktadır. İş Piyasası Kurulu toplulukların faaliyetlerinin gözetiminden sorumludur. Muhasebe işlemleri, Muhasebe Kanunundaki hükümlere tabidir. Denetçiler her bir topluluğun Genel Kurulu tarafından seçilir. Denetçilerden en az birinin sertifikalı muhasebeci olması gerekmektedir.

Soysal Sigortalar Toplulukları da önemlidir. Bu kurumlar devletten resmi olarak bağımsızdır ve kamu hukukuna tabi özel kurumlar olarak kabul edilmektedir. Bu şekilde 20 topluluk vardır ve her topluluk bir Bölge Meclisinin sorumlu olduğu alanda faaliyet gösterir. Toplam personel sayısı 15.000'dir. Sosyal Sigortalar Kanununda (SFS 1962:381), bu idari modele ilişkin hükümler yer almaktadır. Ulusal Sosyal Sigortalar Kurulu (USSK) bu toplulukların faaliyetlerini gözetmekle sorumludur. USSK aracılığıyla Hükümet, hedefler belirleyebilir ve sosyal güvenlik idaresindeki sonuçları izleyebilir. Topluluklar, başlıcalar hastalık yardımı, ebeveyn yardımı ve temel devlet emeklilik yardımları olmak üzere devlet yardımlarını da Sosyal Sigortalar Kanunu uyarınca idare eder. Bu yardımların toplamda 300 Milyar SEK'i bulan (36 Milyar Amerikan Doları) bütün maliyetleri ve idari maliyetlerin yüzde 90'ı devlet tarafından karşılanır. Devletin idari masraflar için uzattığı hibe toplam 4.3 Milyar SEK'tir (520 Milyon Amerikan Doları). Sigorta Toplulukları, İsveç Sayıştayının denetimine tabidir.

Meclise ait bir kurum olan Merkez Bankası da sadece kendisine özgü ve Merkez Bankası Kanununda (SFS 1988:1385) düzenlenmiş bir idari yapıya sahiptir.

4.5. Yerel İdareler

İsveç yönetim ve kamu idaresi biçiminin en önemli unsurlarından biri, yerel özerk idarelerdir.

Daha önce de belirtildiği üzere, yerel idareler İsveç'te kamu hizmetlerinin başlıca sağlayıcılarıdır. İki tür yerel idare vardır, sayısı 290'ı bulan belediyeler ve sayısı 20 olan bölgesel meclisler. Belediyelere verilen görevler arasında çocuk bakımı, ilk ve orta öğretim, yaşlı bakımı ve teknik hizmetler yer almaktadır. Bölgesel meclislerin başlıca görevi ise sağlık hizmetlerinin sağlanmasıdır ancak bölgesel meclisler genellikle bölgesel ve şehir içi ulaşım faaliyetlerini de yerine getirir. Bölgesel meclislerin birçoğu ayrıca tiyatro ve müze gibi kültürel hizmetlerden de sorumludur.

Yerel idareler faaliyetlerinin bir kısmını vakıflar aracılığıyla gerçekleştirir. Kültürü, ticaret ve sanayi, turizm ve çevreyi geliştirme ve tanıtımdan sorumlu vakıflar bulunmaktadır. Ancak bu vakıfların toplam iş hacmi düşüktür. Ulaştırma hizmetleri, teknik hizmetler ve konut hizmetleri gibi işletme gerektiren faaliyetler genellikle anonim şirketler üzerinden sağlanır. Yerel idarelerde toplam 1 milyon⁶⁶ kişi çalışmaktadır.

Yerel idarelerin harcamaları, yerel gelir vergilerinden, hizmet kullanıcılarının verdiği ücretlerden ve merkezi yönetimin verdiği bütçeden karşılanır. Bugünlerde devlet, belediyelere kişi başına aynı oranda genel bir devlet hibesi ödemektedir. Devletin sağladığı bu hibe yerel idarelerin toplam gelirlerinin yüzde 20'sini oluşturmaktadır. Ayrıca yerel idareler arasında kaynakların yeniden dağıtılmasını sağlayan bir eşitleme sistemi de mevcuttur.

Geçmişte Meclis ve Hükümet, kullanım amacı belli hibeler ve kapsamlı düzenlemelerle yerel idarelerin faaliyetlerini kontrol etmekteydi. Bunun yanı sıra, yönetim ajansları yerel idarelerin kurallara uyup uymadıklarını gözetmekteydi. Bu kontrol çabası bugünlerde azalmıştır. Günümüzde Meclis ve Hükümet, çocuk bakımı, eğitim, sağlık gibi farklı alanlar için genel hedefleri belirler. Yerel idareler ise bu hedefleri yerine getirmek için mali kaynaklarını, vergilerini ve hibelerini uygun gördüğü şekilde kullanır. Yerel idarelerin faaliyetleri ve performansının kontrolü ise en nihayetinde seçmenler tarafından kontrol edilir.

Yerel idarelerin karar verme mercileri olan kurul ve meclisler, genel seçimlerde seçilir. Yerel idareler faaliyetlerini finanse etmek üzere vergi koyma hakkına sahiptir. Yerel idareler, yerel demokrasi, teşkilat, faaliyetler ve idare şekli için çerçeveyi belirleyen Yerel İdareler Kanununa (SFS 1991:900) tabidir. Kanun ayrıca bütçe ve denetimle ilgili hükümler içerir. Ancak merkezi yönetim, yerel idareler tarafından ajansların kurulmasına ilişkin kural koymaz. Yerel idarelerde muhasebe işlemleri Yerel İdarelerde Muhasebe Kanunu (SFS 1997:614) hükümleri uyarınca gerçekleştirilir. Bu kurallar, genel olarak kabul gören muhasebe ilkeleriyle uyumludur. Belediye meclisleri bütün belediye faaliyetlerini kapsayacak şekilde denetçi görevlendirir. Bu denetçiler için herhangi bir mesleki nitelik kanunla belirlenmemiştir.

Bu bağlamda, başlıca görevi sağlık hizmetlerinin sağlanması olan bölgesel meclislere özellikle vurgu yapılması gerekir. Bölgesel idareler, hastanelerin ve bölge sağlık merkezlerinin neredeyse tamamını işletir ve finanse eder. Bölgesel idareler ayrıca özel hastane ve kliniklerin sağladığı sağlık hizmetlerini de satın alır. Bölgesel idarelerin toplam harcamalarının yaklaşık yüzde 85'i sağlık alanında yapılan harcamalardır. İdari gelirlerden sonra, bölgesel meclislerin toplam harcamalarının sadece yüzde 15'i devlet tarafından

⁶⁶ İsveç'in toplam nüfusu 9 milyon, iş gücü nüfusu ise 4,3 milyondur.

karşılanmaktadır. Geri kalanı her bir bölgesel meclis tarafından belirlenen gelir vergileriyle karşılanır. Bölgesel idarelerde yaklaşık 250 bin kişi görev yapmaktadır.

Bir bölge meclisinin üyeleri dört yılda bir düzenlenen genel ve doğrudan seçimlerle seçilir. Bölgesel meclisin faaliyetlerinin koordinasyonundan sorumlu olan yönetim kurulu ise meclisin içinden seçilir. Genellikle yönetim kurulu sağlık alanından doğrudan sorumludur, ulaşım ve kültür gibi diğer hizmetler için alt komisyonlar oluşturulmuştur. Bazı bölgelerde, sağlık alanında da komisyon mevcuttur. Hastaneler ve birincil sağlık hizmetlerini sağlayan merkezler, bir dizi siyasi olmayan yönetim kurulu tarafından idare edilir, bu kurullar bölgesel meclisin yönetim kurulu veya sağlık komisyonu tarafından yönetilir.

Üretim birimleri, yani hastaneler, bölgesel meclislerin ayrılmaz bir parçasıdır ve bu birimlerin faaliyetleri ve mali durumları genellikle yönetim kurulu veya sağlık komisyonu tarafından yakından izlenir veya yönetilir. Bu durum, üretim birimlerinin, merkezi yönetim ajansları gibi yarı özerk bir yapıya sahip olmasını engeller. Bir hastanenin kapatılması gibi hususlara genellikle siyasi düzeyde karar verilir.

Yıllık bütçeye yönetim kurulunun tavsiyesi üzerine bölgesel meclisin genel kurulunda karar verilir. Bu bütçe bütünleştirilmiş bir bütçedir ve başta sağlık olmak üzere sadece birkaç bölüme ayrılmıştır. Yönetim kurulu ve varsa sağlık kurulu, kaynakları hastanelere ve birincil sağlık hizmetleri merkezlerine dağıtır. Sağlık hizmetlerinin alıcısından, üretim birimlerinin profesyonel yönetimlerine yapılan fon ve görev transferleri için farklı sistem ve mekanizmalar kullanılır.

Bölgesel meclislerin bazılarında, bütçe geleneksel olarak her yıl artan bir özellik gösterse de bazılarında bölgedeki sosyal ve nüfusa bağlı değişkenlere göre ayarlanmaktadır. Yine de bölgelerin çoğunda beklenen sonuç ve performansa dayalı sistemler oluşturulmuştur. Bir bölge meclisinin özel üreticilerden sağlık hizmeti alması için belli bir sınıra kadar gösterilen performansa göre yapılan ödemeye dayalı sözleşme imzalanır.

Sağlık kurumları ve mesleki personel, Ulusal Sağlık ve Refah Kurulu adlı merkezi yönetim ajansı tarafından denetlenir.

Bölgesel meclisler için en önemli görev, sağlık hizmetlerinin sağlanması ve finanse edilmesidir. İsveç için tipik olan bu teşkilat modeli, genel olarak hastaneler veya sağlık hizmetleri için özel bir sektör modeli teşkil etmektedir. Her halükarda modern yönetim ajansı modeliyle kamu hizmetlerinin sağlanmasına başka bir örnektir.

5. Bazı Gözlemler

İsveç Avrupa'nın en büyük kamu sektörüne ve vergi gelirleri ile GSYİH arasındaki en yüksek orana sahip ülkelerinden biridir. Hal böyleyken merkezi yönetim sektörünün de büyük olması beklenir. Ancak durum böyle değildir.

Kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğu kendi kendini yöneten belediyeler ve bölge meclisleri tarafından sağlanmaktadır. Bu yerel idareler giderlerini n birçoğunu topladıkları vergilerle karşılar. Devlet bütçesinden alınan katkı, yerel idarelerin gelirlerinin sadece yüzde 20'sini oluşturur. Bu, sağlık hizmetleri gibi kamu hizmetlerini kullanan vatandaş ile nihayetinde sağlanan hizmetin hacmi ve kalitesinden sorumlu olan seçilmiş yerel yönetici arasındaki yakın ilişkiye dayanan adem-i merkeziyetçi bir sistemin varlığına işaret eder.

Başlıca sosyal yardım sistemlerinin idaresi de, devlet idaresinden bağımsız, kamu hukukuna tabi organlara verilmiştir. Burada kastedilen sosyal sistemleri, İş Bulma Kurulu ve Sosyal Sigortalar Kuruluşudur. Kökenleri eski zamanlara dayanan bu iki kuruluş da özel demokratik yapılarını muhafaza etmeyi başarmışlardır.

İsveç ayrıca çok sayıda güçlü örgütün olduğu bir ülkedir. Burada öne çıkanlar arasında farklı işveren federasyonları ve sendikalar vardır. Belediyeler ve bölge birliklerinin de kendi bünyelerinde etkili kuruluşları bulunmaktadır. Ayrıca çeşitli etki derecelerinde ticaret ve sanayi kuruluşları yer almaktadır. Çiftçiler Birliği ve Kiracılar Birliği bu kuruluşlara örnektir. Ayrıca, doğa koruma alanında da güçlü örgütler vardır. Bütün bu örgüt ve kuruluşlar üyelerinin görüşlerini temsil eder ve üyelerine bilgi sağlar. Bunlar ayrıca önemli çıkar grupları ve Hükümet arasındaki karşılıklı bilgi paylaşımını kolaylaştırmaktadır.

Bu tür durumlar – yani büyük çaplı özerk yerel idareler ve güçlü çıkar örgütleri – büyük bir merkezi yönetim yapısı olmadan da güçlü bir sosyal sistem ve geniş kamu sektörüne nasıl sahip olunabileceğini açıklamaktadır.

Kamu sektörünün adem-i merkeziyetçi yapısı ve faaliyetleri, merkezi yönetim sektöründe de farkını hissettirmektedir. Avrupa'ya özgü büyük bakanlıklar yerine, daha küçük bakanlıklar ve nispeten özerk yönetim ajansları bulunmaktadır. Genel seviye dışında münferit olarak girdi kontrolü yapılmaz. Yönetişim, hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra çıktılarının ve performansın izlenmesi şeklinde yapılandırılmıştır. Yönetim ajansları şeklinde karşımıza çıkan idari yapılanma biçimi, katılık ve esneklik arasında kurduğu dengeyle, devletin her tür faaliyeti için kullanılabilir. Sonuç olarak, merkezi yönetim kapsamında farklı sektörler için başka modeller oluşturmaya yönelik acil bir ihtiyaç baş göstermemiştir. Yönetim ajansı modelinin uygulama açısından zayıf kalacağı düşünülürken, genellikle anonim şirketler, vakıflar ve kar amacı gütmeyen kurumlar tercih edilmektedir.