

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

SAYIŞTAYLARIN BAĞIMSIZLIĞI KONULU YUVARLAK MASA TOPLANTISI

Yavuz YEL*

GİRİŞ

“Avrupa Birliğine Aday ve Potansiyel Aday Ülkeler Sayıştayları ve Avrupa Birliği Sayıştayı (ECA) Çalışma Grubu”nun (NETWORK) 2016 yılı çalışma planı kapsamında, OECD ve SIGMA işbirliği ile 8 Eylül 2016 tarihinde Saraybosna’da “Sayıştayların Bağımsızlığı” konulu yuvarlak masa toplantısı düzenlenmiştir. Yuvarlak masa toplantısına Arnavutluk, Bosna-Hersek¹ (Bosna-Hersek Devlet Sayıştayı, Bosna-Hersek Federasyonu Sayıştayı, Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı ve Brcko Bölgesi Sayıştayı), Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Avrupa Birliği ve Türkiye Sayıştayları ile OECD ve SIGMA temsilcileri tarafından katılım sağlanmıştır.

AMAÇ VE KAPSAM

Avrupa Birliği Yüksek Denetim Kurumları ile Avrupa Sayıştayı (ECA) arasındaki işbirliği, Temas Komitesi (Contact Committee) yapısı çerçevesinde yürütülmektedir. Temas Komitesi diye adlandırılan bu yapı, AB üye ülkeleri Sayıştay Başkanları ve ECA Başkanı, Avrupa genelinde etkin mesleki iletişim ağı sunan irtibat görevlileri ve belirli denetim konuları üzerinde çalışmalarını yürüten çalışma grupları, ağlar ve görev güçlerinden oluşmaktadır.² Temas Komitesi ise Avrupa Birliğine Aday ve Potansiyel Aday Ülkeler ile AB Üye Devletleri Sayıştayları arasındaki işbirliğini çoğunlukla NETWORK çerçevesinde olmak üzere birçok girişimle teşvik etmekte ve kolaylaştırmaktadır.

Bu kapsamda NETWORK üyeleri Temas Komitesi toplantılarına gözlemci olarak katılmakta, çalışma planları hazırlamakta ve temas komitesi tarafından desteklenen çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmalar Temas Komitesinin yanı

* Sayıştay Uzman Denetçisi, yavuzyel@sayistay.gov.tr

1 Bosna-Hersek Devletinin yapısı 1992-1995 yılları arasında devam eden iç savaşı sona erdiren Dayton Barış Antlaşmasıyla belirlenmiş olup ülke Bosna-Hersek Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti olarak iki birime ve bir küçük özerk bölgeye (Brcko) bölünmüştür. Bosna-Hersek Devlet Sayıştayı ile birlikte bu yönetim birimlerine ait sayıştaylar da bulunmaktadır ve toplantıda temsil edilmişlerdir.

2 <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/Pages/About.aspx>

sıra, ana hedefi kamu yönetiminin iyileştirilmesi için temellerin güçlendirilmesi ve dolayısıyla kamu sektörünün kapasitelerinin geliştirilmesi ve kamu idaresi reformlarının tasarımı ve uygulanmasının iyileştirilmesi yoluyla sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemek olan OECD ve Avrupa Birliği'nin ortak bir girişimi olan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) tarafından da teknik ve mali olarak desteklenebilmektedir.

Bu çerçevede ülkemizin de üyesi olduğu NETWORK 2016 yılı çalışma planı kapsamında OECD ve SIGMA işbirliği ile 8 Eylül 2016 tarihinde Bosna-Hersek Sayıştayı ev sahipliğinde Saraybosna'da "Sayıştayların Bağımsızlığı" konulu yuvarlak masa toplantısı düzenlenmiştir.

Düzenlenen yuvarlak masa toplantısı esas olarak yasal, organizasyonel ve mali bağımsızlık açısından sayıştayların karşılaştıkları güçlüklerle dair NETWORK sayıştayları arasında tartışmaya yönelik bir platform yaratmayı, kilit hususlara ilişkin kapsamlı bir analiz geliştirmeyi ve sayıştayların mevcut kapasitelerini geliştirmelerine ve sorunlara uygulanabilir çözümler bulmalarına olanak sağlayacak muhtemel iyi uygulama örneklerini tespit etmeyi amaçlamıştır.

Sayıştayların bağımsızlığı kavramı, Lima ve Meksika Deklarasyonları ile tanınan ve Birleşmiş Milletlerin 66/209 sayılı, Mart 2012 tarihli sayıştayların güçlendirilmesi yolu ile etkinlik, hesap verilebilirlik, etkililik ve şeffaflığın artırılmasına dair kararında da ele alınmış olan, son derece önemli bir husustur. Bu husus Eylül 2015'te kabul edilmiş olan Birleşmiş Milletler Ajanda 2030'da yer alan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nde de vurgulanmıştır. Bu konu ayrıca Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde önemli bir bileşen ve SIGMA ve Avrupa komisyonu tarafından geliştirilen Kamu Yönetimi Prensipleri³ için anahtar bir gereksinimdir.

Tüm bu bilgiler ışığında, yuvarlak masa toplantısı Avrupa Birliği, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye Sayıştaylarından üst düzey katılımcıları bir araya getirerek başlamıştır. Toplantı öncesinde NETWORK'te bulunan sayıştaylara bu toplantıya temel olmak üzere yasal bağımsızlık, organizasyonel bağımsızlık ve mali bağımsızlık başlıkları altındaki soru setlerinden oluşan bir anket gönderilmiştir. Toplantıda öncelikle bu anket ve sayıştayların söz konusu ankete yönelik cevapları, değerlendirme ve analizlerle birlikte bir sunumda paylaşılmıştır.

3 Söz konusu dokümana Türkçe olarak şu linkten erişilebilir: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Turkish.pdf>

Anket sonuçlarında dikkat çeken başlıca hususlar şöyledir:

- Ülkemizin de aralarında bulunduğu altı ülke sayıştayı yetkilerini, anayasadan ve kuruluş yasasından alırken ankete cevap veren beş sayıştay sadece kurumun kuruluş yasasından almaktadır.
- Ankete katılan beş ülke denetim yetkilerinin başka yasalarla kaldırıldığı veya ihlal edildiğini ifade etmişlerdir.
- Bosna-Hersek Federasyonu Sayıştayı ve Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı sınırlı bir insan kaynağı ve mali kaynakla kendilerine verilmiş olan görev ve yetkileri yerine getirmekte güçlük yaşadıklarını ifade etmişlerdir.
- Mali bağımsızlık konusunda Sırbistan Sayıştayı, Maliye Bakanlığının kendilerine verilen bütçeyi yersiz şekilde düşürdüğünü ifade etmiş, Bosna Hersek Devlet Sayıştayı, Finansal Konsey tarafından bütçe tavanı konulduğunu ve bütçelerindeki bir yeniden yapılandırmada Maliye Bakanlığından onay alınması gerektiğini belirtmiş, Bosna Hersek Federasyon Sayıştayı ve Bosna Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı uygulamada Maliye Bakanlığının bütçeleri düşürdüğünü ve bütçelerindeki bir yeniden yapılandırmada Maliye Bakanlığından onay alınması gerektiğini vurgulamıştır. Bu hususlar mali bağımsızlık konusunda yaşanan güçlükler olarak ankette yer almıştır.
- Çalışanların maaşlarına ilişkin Makedonya, Arnavutluk, Bosna-Hersek Federasyonu Sayıştayı, Sırp Cumhuriyeti Sayıştayı, Brcko Bölgesi Sayıştayı ve Türkiye Sayıştayı diğer kamu sektörü çalışanlarından bağımsız bir düzenlemeye sahip olduklarını ifade ederken Sırbistan, Karadağ, Kosova, Bosna-Hersek Devlet Sayıştayı tüm kamu kesimi çalışanları ile aynı düzenlemelere sahip olduklarını belirtmişlerdir.

Ankette sonuç olarak Arnavutluk, Kosova, Türkiye, Makedonya, Sırp Cumhuriyeti ve Brcko Bölgesi (Bosna-Hersek) Sayıştaylarının bağımsızlığın birçok alanında daha avantajlı bir konumda oldukları belirtilmiştir. Bununla birlikte, Karadağ, Sırbistan, Bosna Hersek Devlet Sayıştayı ve Bosna Hersek Federasyon Sayıştaylarının ise çoğunlukla yasalarında öngörülen ve uygulamada olan durum arasındaki sapmalardan ve boşluklardan dolayı daha büyük güçlüklerle karşı karşıya kaldıkları ifade edilmiştir.

Anket sonuçları ele alındıktan sonra gündem ve içerik olarak aşağıdaki başlık ve konular ele alınmış, gündemde yer alan konular tartışma yolu ile detaylı olarak taraflarca irdelenerek bilgi alışverişinde bulunulmuştur:

- Fasil 32 - Mali Kontrol - Mali Kontrol Faslı kapsamında, sayıştayları da ilgilendiren dört temel politika alanı bulunmaktadır. Bunlar; Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK), Dış Denetim, AB Mali Çıkarlarının Korunması ve Euro'nun Sahteciliğe Karşı Korunması'dır. Avrupa Birliği Sayıştayından Radek Majer tarafından yapılan sunumda, Avrupa Birliği Mali Kontrol başlıklı 32. Fasil gereklilikleri ve bunların sayıştaylar, hükümetler ve parlamentolar için ne anlama geldiği ele alınmıştır. Sunumda müktesabata ilişkin olarak bilgi verilmiş ancak bu değerlendirmenin Avrupa Sayıştayı tarafından yapılmadığı da vurgulanmıştır.
- Tartışma Dokümanı - SIGMA'dan Bianca Brétéché tarafından kilit bağımsızlık hususları üzerine bir sunum gerçekleştirilmiştir. SIGMA tarafından hazırlanan tartışma dokümanı toplantıda ele alınacak konuları belirlemiş ve sınırlamıştır. Sonrasında toplantı ve tartışmalar bu konular üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bu konular sırasıyla aşağıdaki gibidir:

Yasal Bağımsızlık ve Diğer Kanunların Sayıştayların Çalışması Üzerindeki Etkisi

Bosna Hersek Sayıştay Başkanı Dragan Vrankic tarafından bu konuda bir sunum yapılmış ve sonrasında sayıştayların yasal bağımsızlığının yeterliliğine odaklanılan ve özellikle sayıştayların bağımsızlığına zarar verme olasılığı olan hükümet eylemleri veya diğer kanunların etkilerinin ele alındığı bir tartışma yürütülmüştür. Konu, katılımcıların kendi kurumlarındaki ve ülkelerindeki örneklerle ele alınmış ve tartışılmıştır.

Zorunlu Denetimler ve Siyasi Partilerin Denetimi

Karadağ Sayıştay Başkanı Nikola N. Kovačević tarafından yapılan bir sunumla açılan tartışma, zorunlu denetimlere yönelik düzenleme ve gerekliliklerin sayıştay bağımsızlığını ve denetim programına karar verirken sayıştayların takdir kullanması yetkisini etkileyip etkilemediği sorusuna odaklanmıştır. Tartışmada, özellikle yıllık olarak tüm kamu kurumlarını denetleme (Bosna-Hersek Sayıştayı) ve siyasi partileri denetleme (Karadağ Sayıştayı) gereklilikleri yüzünden doğabilecek kaynak kısıtlamaları ele alınmıştır. Siyasi partilerin denetimini tartışırken, bunların denetimiyle ilgili daha geniş bağımsızlık soruları da ele alınmıştır. Diğer ülke sayıştaylarından bazılarının (Karadağ Sayıştayı) zorunlu siyasi parti denetimlerine önemli ölçüde insan kaynağı ve zaman ayırdığı; bu sebeple diğer işlerin arka planda kalabildiği ifade edilmiştir.

Mali Bağımsızlık

Sırbistan Sayıştay Başkanı Radoslav Sretenoviç sunumu ile ele alınan tartışma, sayıştayların bütçelerini belirlerken karşılaştıkları zorluklara ve özellikle bu süreçte yürütmeden gelen müdahale sorununa odaklanmıştır. Tartışmada, onaylı bütçenin mali yıl boyunca kullanılmasında karşılaşılan zorluklar da ele alınmıştır. Ülkemiz dışındaki diğer ülke sayıştaylarının çoğunun mali bağımsızlık konusunda önemli sorunları olduğu ifade edilmiştir.

SONUÇ

Sonuç olarak etkinlikte sayıştayların bağımsızlığının önemine tekrar vurgu yapılmış, bağımsızlığının önündeki engellere ve bu engellerin kaldırılması için yapılması gerekenlere dikkat çekilmiştir. Ayrıca bağımsızlığın sadece sayıştaylara bahsedilen bir şey olmadığı bunun sayıştaylarca kazanılan bir özellik olduğu da vurgulanmıştır.⁴ Bunu gerçekleştirmek için sayıştayların parlamentolar, hükümetler, sivil toplum örgütleri ve diğer paydaşlarla çalışmak zorunda olduğu belirtilmiş, bunun yanı sıra yaptıkları işlerin, ürettikleri ürünlerin de kamu mali yönetimini geliştirmeye yardımcı olacak kalitede olduğundan emin olmaları gerektiği ifade edilmiştir.

Lima ve Meksika Deklarasyonlarında da vurgulandığı üzere, devlet yapısının bir parçası olan sayıştaylar, mutlak anlamda bağımsız olmasalar da kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için fonksiyonel ve organizasyonel bağımsızlığa sahip olmalıdırlar. Bunu da ancak yeterli mali kaynakla yapabileceklerdir. Tüm bunları garanti altına alacak, kaynağını anayasadan alan sağlam bir yasal altyapı ise sayıştaylar için çok önemlidir.

4 Making SAI Independence a Reality, Some Lessons from across the Commonwealth, http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Commonwealth_Making_SAI_independence_a_reality.pdf