

MISIR SAYIŞTAY'I ve PERFORMANS DENETİMİ (*)

Çeviren: Gül ALPTÜRK

Sayıştay Uzman Denetçisi

Mısır Sayıştay

Hükümetin emrine verilen kamu kaynaklarının kontrolü prensibi ülkemizde eski bir prensiptir. Günümüzde modern devletlerin üstlendikleri görev ve sorumlulukların artmasına paralel olarak büyüyen devlet harcamaları devlet gelirlerinin denetimini zorunlu kılmaktadır.

Mısırdaki, devlet gelirlerinin kontrolü ilk kez yirminci yüzyılın başlarında gündeme gelmiş ve bunu gerçekleştirmek amacıyla 1942 yılında çeşitli bakanlıkların ve devlet kuruluşlarının gelir ve giderlerinin kontrolü ile yükümlü Devlet Denetim Bürosu kurulmuştur.

1960 ların ilk yıllarında iki temel faktör Mısır hükümetinin faaliyetini etkilemiştir. Birincisi 1961 yılında büyük özel şirketlerin devletleştirilmesi ve devlete ait endüstriyel ve ticari işletmelerin kurulması ile devlet sektörünün genişlemesi, ikincisi ise kaynakların çeşitli faaliyetlere tahsisi üzerinde kontrol gerektiren kapsamlı kalkınma planının kabulüdür. Bu ihtiyaca cevap vermek üzere 1964 yılında Devlet Denetim Bürosunun yerine, hem faaliyet alanı hem yapı bakımından daha geniş sorumluluklara haiz olarak, Sayıştay kurulmuştur.

Sayıştayın kontrol alanı, devletin idari birimleri ile kamu şirketleri ve kamu ortaklıkları dahil olmak üzere kamu sektörünü içine almaktayken yakın zamanda başka birimler de bu alana dahil edilmiştir. Bu birimlere bu tebliğin ilerki bölümlerinde detaylı bir şekilde değinilecektir. Sayıştayın kontrolü, kalkınma planının teknik olarak izlenmesi ve devletin idari birimleri ile kamu sektörünün performansının değerlendirilmesini sağlamak için geliştirilmiştir.

Mısır Sayıştayı Mısır Devlet Başkanlığına bağlı olup hem Devlet Başkanına hem Parlamente'ye rapor sunmaktaydı.

1975 yılında Sayıştay, bağımsız müstakil bir kuruluş olarak Mısır Meclisine bağlanmak suretiyle bağımsızlığı güçlendirilmiş oldu.

Sayıştayın etkin denetim yapmasını sağlamak amacıyla faaliyet alanı ve denetim tarzı kanunla düzenlendi.

Sayıştay devlet gelirlerini elde eden ve sarfeden tüm kuruluşları ve özellikle;

- 1- Genel İdare birimleri ile yerel yönetimleri,
- 2- Kamu kuruluşlarını, bunların alt kuruluşları ile bunların iştirak ettiği kooperatifleri,
- 3- Kamu kuruluşu olmamakla birlikte sermayesinin % 25 inden fazlası devlete ait olan kuruluşları,

(*)Mısır Sayıştayınca hazırlanan tanıtım yazısı ve 12. Uluslararası INTOSAI kongresine sunulan tebliğden alınmıştır.

- 4- İşçi sendikaları ve meslek kuruluşlarını,
- 5- Siyasi partiler ile ulusal ve partilere ait basın ajanslarını,
- 6- Kanunları uyarınca Sayıştay denetimine tabi olan kuruluşları,
- 7- Devlet bütçesinden pay alan kuruluşları, geliri tamamen devlete ait olan kuruluşları veya asgari kârı devletçe garanti eden kuruluşları, Denetler.

Sayıştay esas olarak aşağıdaki denetim şekillerini gerçekleştirir.

1- Mali kontrol:

Sayıştay bütün gelir ve gider belgelerini ve kayıtlarını, hesapların ve mali işlemlerin mali düzenlemelere ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygunluğunu sağlamak amacıyla denetler.

Bu görev sekiz merkezi birim tarafından yerine getirilir. Bunlardan bir tanesi merkezi hükümetin gelir ve giderlerini denetlemekten sorumludur. İki birim yerel yönetimlerin gelir ve giderlerinin mali denetiminden sorumludur. Bir birim Devlet yönetimindeki ve kamu sektöründeki işçilere ilişkin konuları denetler.

İster tamamı ister bir kısmı devlete ait olsun kamu kurum şeklindeki kuruluşların tamamı diğer dört birim tarafından denetlenir. Bu birimlerden bir tanesi devlet bankalarının mali denetimiyle diğer bir tanesi de ulusal basın kuruluşlarının mali işlerinin kontroluyla görevlidir.

Kamu kuruluşlarının halihazırdaki denetimi birbirinden ayrı mali denetim birimlerince gerçekleştirilmektedir.

Bu birimler özel denetim büroları tarzında organize edilmişlerdir. Bunlar raporlarını denetimlerine tabi kuruluşların genel kurullarına sunarlar.

2- Kalkınma planının izlenmesi ve performans değerlendirilmesi:

Bu görev aşağıdaki işleri içerir:

- Sayıştay denetimine tabi çeşitli birimlerin kendileri için saptanan yıllık çalışma hedeflerine ulaşma derecelerinin ölçülmesi amacıyla program denetimi yapılması - Kamu kurumları sözkonusu olduğunda bu denetim üretim ve satış hedeflerini, ihracat hedeflerini ve benzerlerini kapsar.

- Her birimin emrindeki kaynakları kullanmadaki verimlilik derecesini ölçmek için verimlilik denetimi yapılması. Bu, üretim maliyetlerinin, iş veriminin ve yatırım kârının zaman içindeki kıyaslamalarını içerir.

- Devlet programlarının arzu edilen amaçlarına ulaşıp ulaşmadıklarının değerlendirilmesi amacıyla etkinlik denetimi yapılması.

- Kalkınma planı içinde yer alan yatırım projelerinin, tahmin edilen maliyetlere ve zaman programına uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin izlenmesi.

Planın izlenmesi ve performans denetimi görevi üç ayrı merkezi birim tarafından yerine getirilmekte olup bunlardan birisi kamunun ekonomi sektöründeki, ikincisi üretim sektöründeki, üçüncüsü de hizmet sektöründeki birimlerinin denetiminden sorumludur.

3- Mali suçlar için alınan disiplin önlemlerinin izlenmesi:

Bu görev, kanuna aykırı harekette bulunan ve suç teşkil eden fiil işleyen sorumlulara karşı cezai işlem uygulanmasını sağlamak amacıyla bu tür aykırılıkları izlemekten sorumlu iki merkezi birim tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay kanuna aykırılık veya suç unsuru bulunması halinde eğer sorumlunun dairesince verilen cezayı işlenen suçun önemine uygun bulmazsa kamu görevlisi hakkında kanuni takibat yapılmasını isteyebilir. Bu yetki sadece Sayıştay Başkanına aittir.

4- Halihazırdaki denetim görevi yukarıda sözü edilen onüç birim tarafından yerine getirilmekte olup ayrıca Sayıştayın örgüt yapısı içinde bir Araştırma ve Eğitim birimi, bir yasal ve yargısal meselelerle ilgili birim, bir Sayıştayın personel performansının gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili birim, bir Genel Sekreterlik ve bir de Sayıştay ile bağlı bulunduğu Meclis arasında irtibat sağlayan birim olmak üzere beş ayrı birim daha bulunmaktadır.

Sayıştay'ı bir Başkan yönetir. Sayıştay Başkanı Meclis'in onayıyla Devlet Başkanınca atanır. Başkana işlerinde iki başkan vekili yardımcı olur. On sekiz başkan yardımcısı ise yukarıda belirtilen merkezi birimleri yönetir.

Sayıştayda muhasebe, iktisat, kamu yönetimi, iş idaresi, hukuk, ziraat, tıp, sosyal bilimler ve mühendislik alanlarında uzman 4500 civarında denetçi vardır. Bu denetçilere 2500 civarında idari ve genel hizmetler personeli yardımcı olur.

Sayıştayın dünyanın çeşitli yerlerindeki benzer kuruluşlarla ya üyelik düzeyinde ya da Sayıştayların uluslararası ve bölgesel organizasyonlarına katılma şeklinde geniş ilişkileri vardır. Sayıştay muntazaman INTOSAI faaliyetlerine katılır. Ayrıca Afrika Sayıştayları Organizasyonuna kurucu üye olarak katılır ve hatta 1976 yılında yapılan Yönetim Kurulunda Birinci Başkan yardımcılığına seçilmiştir.

Arap Birliğine üye devletlerin Sayıştaylarının üye olduğu Arap Devletleri Sayıştayları çalışma grubunun kurulmasında Mısır Sayıştayını aktif rol oynamıştır. Söz konusu çalışma grubu 1976 yılında kurulduğunda, Mısır Sayıştayına hem Genel Sekreterlik hem Yönetim Kurulu Başkanlığı görevleri verilmiştir.

Bilgisayar sistemlerine uygun yeni denetim prosedürlerini geliştirmek amacıyla Sayıştay şimdilerde makul kapasitede bir bilgisayar edinerek denetçilerine yeni denetim tarzı hakkında bilgiler vermektedir.

Mısır'da Performans Denetimi, Tanımı, Amacı ve Sınırları İle Ortaya Çıkışı

Performans denetimi ihtiyacı, 1964 yılında özel şirketlerin millileştirilmesi gereğini ortaya çıkaran kapsamlı bir milli planlamanın kabul edilmesi ve bu suretle devlet ve kamu sektörünün büyüklüğünün karmaşıklığının artmasıyla ortaya çıkmıştır. Kamu kesiminin büyümesi geleneksel milli denetimi; amaçlara ulaşip ulaşılmadığı veya programların en yüksek verimde uygulanıp uygulanmadığı sorularını yanıtlamakta yetersiz hale getirmiştir. Çünkü bu denetim ne kadar harcama yapıldığı ve bu harcamanın verimli ve etkin olup olmadığı sorusuna cevap verememektedir. Kanun koyucu ve ilgililer sadece devlet kaynaklarının kanun ve kurallara uygun kullanılıp kullanılmadığını değil aynı zamanda devlet kuruluşlarının kaynakların tahsis edildiği amaçlara ulaşip ulaşmadıklarını ve bunu yaparken ekonomik ve etkin olup olmadıklarını da öğrenmek ister.

1964 yılında kabul edilen Sayıştay Kanunu ile Performans denetimi getirilmiş ve böylece geleneksel mali ve yasal denetime ilave olarak plan uygulamasının izlenmesi ve performans değerlendirmesi de denetim kapsamına alınmıştır. Performans denetimi Sayıştay denetimine tabi bütün kuruluşları, bakanlıkları, devlet kuruluşlarını ve kamuya ait ortaklıkları içine almaktadır.

Bu döküman performans denetim tekliflerini, amaçlarını ve sınırlamalarını Mısır tecrübesi içinde sunmak amacındadır.

Tanımlar:

Performans denetiminin Sayıştaylar arasında farklı anlamları vardır. Bunu ifade edecek çeşitli terimler kullanılmaktadır. Ekonomik, verimli ve etkin denetim bunun örnekleridir. Mısırdaki 1964 yılında kabul edilen Sayıştay Kanunu, performans denetimi için açık bir tanım getirmemiş, ancak performans denetimini gerçekleştirecek merkezi birimlerin görev ve sorumluluklarını belirtirken pek açık olmamakla birlikte bu yeni kavrama dayanmıştır. Kanun uyarınca Sayıştay devlet kuruluşlarına tahsis edilen mali kaynakların ve personelin verimli ve etkin kullanılıp kullanılmadığını, diğer taraftan verimsiz ve ekonomik olmayan uygulamalar varsa bunların sebeplerini araştıracaktır. Ayrıca Sayıştay bu kanunla yasa koyucunun istediği sonuçlara ve yararlarla ulaşılıp ulaşılmadığını tayin etme yetkisine de sahip olacaktır.

Bu anlatılanlar ışığında performans denetimi şu hususları kapsayacaktır.

1) Program Denetimi:

Bu denetimin amacı çeşitli kamu kurumlarının kendileri için konulan yıllık mali ve sayısal hedeflere ulaşmadaki başarılarını, halihazırdaki performans ile önceden tayin edilen amaçlar arasında yer alan olumlu ya da olumsuz farkları ortaya çıkaracak analizler yapmak suretiyle ölçmektedir.

2) Ekonomik (Tutumluluk) ve Verimlilik Denetimi:

Tutumluluk ve Verimlilik denetiminin amacı herhangi bir kurumun kaynaklarını kullanmaktaki verimlilik derecesini ölçmektir.

3) Etkinlik Denetimi:

Etkinlik denetimi çoğunlukla devlet kuruluşlarınca uygulanacak yeni projelere ilişkindir. Bu denetimin amacı bu projelerin fizibilite çalışmalarında mevcut olan amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını araştırmaktır.

Amaçlar:

Performans denetiminin Sayıştay Kanununda belirtilen amaçları şunlardır:

1- Yatırım projelerinin önceden belirlenen maliyetlere uygun olarak yerine getirilip getirilmediğinin izlenmesi,

2- Yatırım projelerinin kararlaştırılan zaman çizelgesi içinde sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığının araştırılması,

3- Üretim ve hizmet kuruluşlarının nitel ve nicel anlamda amaçlarına ulaşmalarının sağlanması,

4- Çalışanların sayısının ve ücretinin plan dahilinde olup olmadığının değerlendirilmesi suretiyle iş veriminin ölçülmesi,

5- Kuruluşların verimli iş görme prosedürleri uygulayıp uygulamadığının araştırılması,

6- Üretimin en düşük maliyetle gerçekleştirilmesinin sağlanması,

7- İhracata yönelik projelerin ihraç amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının araştırılması,

8- Bütün mal ve hizmetlerin özellikle temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının daha önceki yıllardaki fiyatlarına uyup uymadığının araştırılması,

9- Tüketim, tasarruf ve milli gelirdeki değişikliklerin, bunların milli plan dahilinde olmasının sağlanması açısından izlenmesi,

10- Milli planın çeşitli sektörler arasında ekonomik denge kurup kurmadığının, önceden tayin edilen amaçlara ulaşmayı engelleyen darboğazları ortaya çıkarmak açısından değerlendirilmesi,

11- Planlanmış projelerin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan gereksiz harcamaların belirlenmesi,

12- Milli plan dahilindeki projelerin neticelendirildikten sonra elde edilen sonuçlarla, önceden belirlenen sonuçlar arasında kıyaslama yapılması suretiyle değerlendirilmesi.

Yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda Sayıştayın fonksiyonu sadece kamu kaynaklarının idaresi açısından devletin Parlamenteoya karşı sorumluluğuna, yani devletin idari yönüne ilişkin olmayıp aynı zamanda devletin siyasetine de yani belirlenen siyaset amaçlarına ne dereceye kadar ulaşıldığının değerlendirilmesine de yöneliktir. Sayıştay bu fonksiyonunu Sayıştay Kanununun yukarıda bahsedilen 9 uncu ve 10 uncu maddelerindeki amaçlara göre yerine getirir.

Sınırlamalar:

Sayıştayın performans denetimi konusundaki deneyimleri onun başarılı uygulamalarında belli sınırlamalar olduğunu göstermekteyse de zaman içinde bunların üstesinden gelinebileceğine inanılmaktadır. Bu sınırlamalar arasında en önemli olanlar aşağıda sıralanmıştır.

1- Performans denetimi denetçinin denetlenen kuruluş hakkında bilgi ve anlayış kazanmasını, onun sorumluluklarını, temel yönetim faaliyetlerini, sistemlerini ve kontrol mekanizmalarını öğrenmesini gerektirir. Şunu belirtmek gerekir ki bu bilgiyi edinmek o kadar kolay olmayabilir.

2- Performans denetimindeki önemli bir öge denetim kriterinin kullanımı yani hangi standartların hangi yönetim uygulamaları, hangi kontrol mekanizmaları ve hangi raporlama sistemleri için kullanılacağını tesbitidir. Birçok kriterin geliştirildiği çeşitli sektörler olmasına rağmen henüz herhangi bir kriterin geliştirilemediği ve geliştirilmesinin zor olduğu birçok sektör mevcuttur.

3- Birçok devlet kuruluşunda standart maliyet muhasebesi sistemlerinin olmayışı ve sektör düzeyinde maliyet muhasebesi sistemlerinde birlik olmayışı performans denetim sürecini engelleyebilir. Standardize edilmiş muhasebe sisteminin 1966 yılında ortaya çıkışından beri Sayıştay sektör düzeyindeki maliyet muhasebesi sistemlerinde bir birlik oluşturmaya çalışmaktadır.

4- Performans denetiminin faaliyet alanının genişlemesi, saymanlar, mühendisler, ekonomistler istatistikçiler, bilgisayar uzmanları, avukatlar, sosyal bilimciler ve bunlar gibi uzmanlık gerektiren çeşitli mesleklerin bir araya gelip bütünlük oluşturmalarını gerektirir.

5- Bir yatırım projesi için fizibilite çalışmaları projenin tatbikatı sırasındaki performansını değerlendirmek için iyi bir araçtır. Birçok projedeki bu tür çalışmalara yüzeysel bakış performans denetimine getirilen ciddi bir engel olarak düşünülebilir.