

INTOSAI
XIV. KONGRESİ

18 - 23 Ekim 1992, Washington D.C.

WASHINGTON MUTABAKATI (*)

I. GİRİŞ

Yüksek denetim Kurumları Uluslararası Teşkilatı (INTOSAI) nin XIV. Kongresi, 18-23 Ekim 1992 tarihleri arasında A.B.D. nin Washington D.C. şehrinde yapılmıştır. Anılan kongrede çeşitli denetim sistemlerini ve teşkilatın bölgesel çalışma gruplarının her birini temsil eden 120 yüksek denetim kurumunca "**Günümüzün Değişen Koşulları Karşısında Denetim**" ve "**INTOSAI Daimi Komisyonları Aracılığı ile Devlet Mali Yönetiminin İyileştirilmesi**" anabashlıkları konular tartışılmıştır.

Bu tartışmaların nihai ürünü "**Washington Mutabakatı**" (Washington Accords) adı verilen bildiride, konular, varılan sonuçlar ve tartışmalar sırasında yüksek denetim kurumlarınca yapılan tavsiyeler özetlenmiştir. Görüşülen anabashlık ve altbashlıklar aşğıdaki gibidir:

Anabashlık I : Günümüzün Değişen Koşulları Karşısında Denetim: Yüksek Denetim Kurumunun Gelişen Rolü

Altbaşlık IA : Denetim Kapsamındaki Değişikliklerle İlgili Olarak Edinilen Tecrübeler

Altbaşlık IB : Program Değerlendirmesi : Yeni Oluşan Bir Yaklaşım Biçimi

Altbaşlık IC : Kamu teşebbüslerinin İncelenmesi (Denetimi) : Değişen Yaklaşım ve Teknikler

Anabashlık II : INTOSAI Daimi Komisyonları Aracılığı ile Devlet Mali Yönetiminin İyileştirilmesi

Altbaşlık IIA : Muhasebe

Altbaşlık IIB : Denetim

Altbaşlık IIC : İç Kontrol

Altbaşlık IID : Kamu Borçları

(*) Bildiri, orijinaline bağılı kalınmak suretiyle Sayıştay Uzman Denetçileri Cevad Gürer ile Gül Alptürk tarafından Türkçeye çevrilmiştir.

Kongre, Anabaşlık I ve II raportörlerinin düzenlediği raporlardaki değerli katkılarını ve yüzü aşkın yüksek denetim kurumunun kongre öncesi sunduğu bildiriler ile bu bildirilerde ortaya koydukları görüşlerini esas almış; nitekim Kongre esnasındaki üç genel kurul oturumunda ve yirmi altı tartışma oturumunda bu belgeler göz önünde tutulmuş ve anılan belgeler **Washington Mutabakatına** temel teşkil etmiştir.

II. SUNUŞ

Yüksek Denetim Kurumları XIV. Uluslararası Kongresi :

- * Dünyada yer alan önemli politik ve ekonomik değişiklikleri ve bu değişikliklerin yüksek denetim kurumları üzerindeki etkisini bilerek;
- * Görev ve yetkileri açısından aralarındaki mevcut farklılıklara rağmen, INTOSAI üyesi yüksek denetim kurumlarından her birinin, ülkelerindeki kamu fonlarını ve programlarını yönetenlerin kendilerine hesap verme sorumluluğunu garanti altına almaya yönelik ortak amacı paylaştığını kabul ederek;
- * Yüksek denetim kurumları açısından, görevlerinin yerine getirilmesinde kendilerine dayanak olabilecek güçlü bir bildirinin mevcut bulunmasının taşıdığı önemin bilincinde olarak;
- * Lima Deklarasyonu ve daha önceki onüç Uluslararası Kongrede yapılmış olan çalışmalara itibar ederek ve bunları temel kabul ederek;
- * XIV. Kongreye katılan yüksek denetim kurumlarının değerli katkılarının idrakinde olarak;
- * INTOSAI bölgesel çalışma gruplarının, Devlet Denetimi Uluslararası Dergisinin ve INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI)nin değerli çalışmalarına itibar ederek;
- * INTOSAI standartları komitesinin çalışmalarını Öndördüncü Kongre çalışmaları ile bütünleştirmenin değerini takdir ederek ve komite çalışmalarının Kongre tarafından kabul edildiğini memnuniyetle kaydederek;
- * Kongre'de tartışılan konuların birbirini tamamlayıcı ve yekdiğeline bağlı olma özelliğinin bilincinde olarak ve bu konularda bütün yüksek denetim kurumları, INTOSAI komiteleri ile ilgili diğer kurumlar arasında devamlı bir iletişim sağlanmasına ve bunun teşvik edimesine ilişkin ihtiyacın farkında olarak;

Yüksek Denetim Kurumlarının mevcut veya ortaya çıkacak uygulamaya ilişkin ihtiyaçlarına cevap veren "**Washington Mutabakatı**" adlı bu belgeyi, XIV. INTOSAI KONGRESİ çalışma sonuçlarının değerli bir ifadesi olarak ONAYLAR ve bundan dolayı WASHINGTON MUTABAKATINI KABUL ETMEYE KARAR VERİR.

III. TAVSİYE KARARLARI

Altbaşlık IA : Denetim Kapsamındaki Değişikliklerle İlgili Olarak Edinilen Tecrübeler

- * Görev ve denetim felsefesi açısından, Yüksek Denetim Kurumları arasındaki mevcut farklılıklar nedeni ile, raporlamada takdir yetkisi kullanılması yönündeki teklif üzerinde üye ülkelerce uzlaşmaya varılamamıştır. Bununla birlikte, uygun olması halinde, aşağıdaki hususlara uyulması genel kabul görmüştür. Yüksek Denetim Kurumları (YDK'ları) :
 - Denetim sonuçlarının rapor edilmesinde kendi yargılarını kullanmalıdırlar.
 - Raporlama işlevini yerine getirirken "iyileştiren" (islah eden) olarak üslendikleri rolün bilincinde olmalıdırlar.
- * INTOSAI, bilgisayar denetimi alanında önemli deneyimleri olan YDK'ları, bu konulardaki bilgilerini, programlarını ve denetim araçlarını etkin olarak paylaşmaya teşvik etmelidir.
- * Görüşmelere katılan üyeler, yeni yönetim biçimini (*) benimsi-miş ülkelerin YDK'larının büyük bir bölümündeki deneyim eksikliğini belirterek, INTOSAI'nın sözkonusu YDK'larına yeni rollerini tanımlama ve geliştirme konusunda yardım etmesini ve anılan YDK'larını bu konularda teşvik etmesini tavsiye etmişlerdir.

(*) Çevirmenin Notu : Demokratik sistemi benimseyen Doğu Bloku ülkeleri.

- * Bununla beraber, YDK'ları, bu konuların artan öneminin üye ülkelere rehberlik ve yardım sağlanması açısından daha fazla etüt gerektirdiğini kabul ettiler ve sonuç olarak aşağıdaki hususları
 - **Çevresel denetim**, 1995 INTOSAI Kongresi anabашlıklarından biri olmalıdır.

Altbaşlık IB : Program Değerlendirmesi : Yeni Oluşan Bir Yaklaşım Biçimi

- * INTOSAI, program değerlendirmesini; YDK'larının performans denetimi yükümlülüklerini yerine getirmelerinde yardımcı olacak yararlı bir yaklaşım olarak kabul etmelidir.
- * Program değerlendirmesinin öncelikle denetlenen kurumları ilgilendirdiği kabul edilmekle beraber INTOSAI, bu tür bir yaklaşımın uygun olması halinde, YDK'larının program değerlendirme yapma yetkisini kullanmalarına destek olmalıdır.
- * INTOSAI, aşağıdaki görevleri gerçekleştirecek bir komisyon oluşturarak program değerlendirmesi yeteneğini geliştirmek ve güçlendirmek isteyen YDK'larına yardım etmelidir :
 - Program değerlendirmesinin ne şekilde yapılacağını tanımlamak ve bir değerlendirmenin yapılabileceği program geliştirme ve uygulamasının değişik aşamalarını belirlemek,
 - Program değerlendirmelerinin başarılı bir şekilde yürütülmesini kolaylaştıracak düzenleme ve ölçütler getirmenin mümkün olup olmadığını incelemek,
 - Ülkelerin görüş, tecrübe ve uzman alışverişini mümkün kılacak bir bilgi toplama ve yayma mekanizması kurmanın değerini araştırmak,
 - Program değerlendirmelerini yürütmek için gerekli becerileri ve bu becerileri elde etmeye yönelik çeşitli stratejileri belirlemek,
 - Üye ülkelerce yapılacak değerlendirmelerin en yüksek etkiye ulaşması açısından, program değerlendirmesi sonuçlarının YDK'larına en iyi nasıl iletileceğini araştırmak.

Altbaşlık IC : Kamu Teşebbüslerinin İncelenmesi (Denetimi) : Değişen Yaklaşım ve Teknikler

Arzu edilir ki :

- * YDK'ları kamu teşebbüslerinin her çeşidini denetleyecek ve bu kurumların sadece hukukilik denetimini değil ayrıca performans denetimini de gerçekleştirecek yasal yetkiye sahip olsun,

- * YDK'ları, hernekadar stratejik ve hassas nitelikteki bilgilerin gizliliğini korumak amacıyla kendileri bu konularda rapor verme veya vermeme biçimindeki takdir yetkilerini kullanabilirlerse de, kamu teşebbüslerinin hesap verme şeklinde tezahür eden kamu sorumluluklarını yerine getirmeleri için bu kurumlardan her türlü gerekli bilgiyi elde edebilsin,
- * YDK'ları kamu teşebbüslerinin denetiminde bilgisayar destekli denetim tekniklerini içeren bilgisayar teknolojisi kullanmanın yarar ve etkilerine gereken önemi versin,
- * YDK'ları, mümkün olduğu ölçüde, tek tek kuruluşların kapsamlı denetiminin yanı sıra tüm kamu teşebbüslerinin belirlenen açılardan yatay denetimlerini gerçekleştirebilsin,
- * YDK'ları sosyal ve çevresel koruma denetimine ilişkin olarak yavaş yavaş gelişen farklı metodoloji ve uygulamaların olabilirliğini (feasibility) incelesin,
- * YDK'ları kamu teşebbüslerinin denetimi için eğitime, denetçi becerilerinin modernleştirilmesine ve dış uzmanlar kullanımına özel önem göstersin,
- * YDK'ları, gerek ekonomik gerekse diğer alanlardaki değişikliklere cevap verebilecek biçimde denetim yapma esnekliğine sahip olsun,
- * YDK'ları, anılan teşebbüslerin sağlıklı iş yapma faaliyetlerini sürdürme kaygılarını ve kamu sorumluluklarını göz ardı etmeyecek denetim metodolojileri uygulasin,
- * YDK'ları denetimin uygun zamanlamasına karar versin ve özelleştirme sürecindeki kendi rolünü belirlesin,
- * YDK'ları, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesini incelemek için uygun bir hukukilik ve performans denetimi çerçevesi geliştirsın,
- * INTOSAI Kongresi özelleştirme denetimi konusunda üye YDK'lar arasında bilgi ve deneyim alışverişini kolaylaştıracak bir çalışma grubu kurulmasını onaylamayı düşünsün.

Alt başlık IIA : Muhasebe Standartları Konusunda Rapor

Sonuçlar ve tavsiyeler, oturum süresince görüşülen 2 ana konuya (yani Muhasebe Standartları Komisyonu'nun ürettiği işlerin genel yapısı ve kullanımı ile bundan sonraki üç yıl için sözkonusu Komisyon'un çalışma planı'na) ilişkindir.

Bu Komisyon'ca alınan kararların yapısı ve kullanımı ile ilgili olarak katılımcılar aşağıdaki hususları önermişlerdir.

- Muhasebe Standartları Komisyonu (MSK) ve bu komisyonun çalışma ürünleri, yasa koyucuların, hazırlayıcıların, denetçilerin, devlet memurlarının ve devletin mali raporlarını kullanan diğer kişilerin doğruluğu değerlendirmek ve gelişmeyi teşvik etmek için başvurabilecekleri ve halihazırda çok ihtiyaç duyulan bir bağımsız "tartışma ortak zemini" sağlamalıdır.
- MSK çalışma ürünleri, YDK'larının ihtiyaçlarındaki ve şartlardaki değişikliklere paralel olarak ilerde zaman zaman revize edilebilecek "yaşayan belgeler" olarak düşünülmelidir.
- MSK çalışmalarındaki mükerrerliğin önlenmesi ve standartların tesbiti sırasında YDK'larının ihtiyaçlarının nazarı itibare alınmasının sağlanması açısından uluslararası ve INTOSAI ülkeleri içindeki diğer standart tesbit eden kuruluşlarla ve kendisi dışındaki INTOSAI daimi komisyonları ile ilişki kurmalı ve bu ilişkiyi muhafaza etmelidir.
- YDK'ları MSK'nun çalışmalarına destek sağlama ve ürünlerini kullanma mesuliyetini haiz olmalıdır.

Komisyonun gelecek üç yıla ait çalışma planına ilişkin olarak katılımcılar aşağıdaki hususları önermişlerdir.

- (Çalışma planı uygun bulunmuş olmakla beraber) MSK XV. INCO-SAI'ye (INTOSAI Kongresine) kadar niteliksel özellikler, muhasebe temelleri, rapor yazan kurum ve mümkün olduğu ölçüde aktif, pasif, gelir ve giderlerin tanımına ilişkin ürünlerini geliştirmelidir.
- Aktif, pasif, gelir ve giderlerin tanımı ve ölçümüne ilişkin proje rapor yazan kurum konusundaki projeye takaddüm etmeli ve belki de muhasebe temelleri ile ilgili projeyeleleştirilmelidir.
- MSK ürünleri, YDK'larının ve diğer kullanıcıların ihtiyaçları ile her ülkenin özel şartlarına bağlı olarak seçenekler ve çok yönlü çözüm olanakları sağlanmalıdır.

- MSK ürünleri, YDK'larına rehberlik hizmeti verilmeli ve çalışmalarına dayanak olmalıdır. Diğer yandan YDK'ları da söz konusu ürünleri kendi ülkelerinin koşullarına uydurmak hususunda takdir yetkilerini kullanmalıdırlar.

Katılımcılar tarafından ileri sürülen diğer görüş ve öneriler :

- MSK'nun ürünlerini (1) yüksek düzeydeki prensipler ve (11) anılan prensiplerin uygulanma biçimine ilişkin ayrıntılı klavuz

şeklinde iki seviyede gerçekleştirmesinin mümkün olup olmadığı;

- MSK'nun ortaya çıkardığı taslaklar hakkında YDK'larının inceleme ve görüşlerini koordine etmek üzere her INTOSAI Bölgesinde bir alt komisyon oluşturulmasının düşünülmesi;
- Komisyon ürünlerinin oluşumu sırasında bu ürünlerin inanırılığını korumak, kabul görmesini güçlendirmek ve söz konusu ürünlerin nesnelliğine ilişkin endişeleri bertaraf etmek üzere devlet mali raporlarını hazırlayanların mütalaalarını temin etme yollarının MSK'na sağlatılması;
- MSK'nun, YDK'larına Komisyon ürünlerinin devlet mali raporlarının denetimi sırasında nasıl kullanılabileceği ve hükümetlerin kendi muhasebe standartlarını islah veya tadil ederken bu konularda YDK'larına danışmalarının nasıl teşvik edilebileceği hususlarında rehberlik sağlanmasına duyulan gereksinme;
- (1) Kamu muhasebesi ve buna ilişkin rapor yazma konusunda akademik araştırma yapılmasının teşvikini ve (11) bu ürünlere ek ürünler geliştirmek amacıyla akademik girdi (input) elde edilmesini teminen üniversitelere MSK ürünlerinin gönderilmesi;
- Ekonomik Analizler (Milli Muhasebe Verileri) için bilgi toplayanların gereksinimlerinin MSK tarafından nazarı itibare alınmasının temini;
- MSK ürünlerinde gelecek yıllarda yapılacak düzeltme ve değişiklikler konusunda (INTOSAI'nin diğer daimi komisyonları ile müş-tereken) uygun bir yaklaşım oluşturulmasına duyulan ihtiyaç;
- MSK'nun tavsiyelerinin uygulanma biçimini gösterir örnek mali raporlar hazırlamasının mümkün olup olmadığı;
- Diğer standart tesbit eden kuruluşlarla ilişki kurulması ve sürdürülmesinde- (1) özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farkların açıkça belirlenmesi, ve (11) özel sektör muhasebe uygulamalarının kamu bektörüne ait ticari kuruluşlara uygulama imkanlarının değerlendirilmesi hususlarının temini,
- INTOSAI'nin diğer daimi komisyonları ile ilişki kurulması ve sürdürülmesinde- (1) Muhasebe sisteminin Manuel (elle tutulan)dan elektroniğe nasıl dönüştürüleceği konusunda yardımcı olmak üzere

bir uygulama klavuzu geliştirilmesi ve bunun YDK'larına duyurulması, ve (11) Muhasebe verilerinin güvenilirliğinin oynadığı rolün sağlıklı bir iç kontrolün temel ögesi olduğunun kabul ve tekdiri hususlarının temini

konularını da içermektedir.

Altbaşlık IIB : Denetim Standartları Konusunda Rapor

"Her Birimizin Deneyimleri Ortak Yararımızdır" INTOSAI özdeyişine uygun olarak, INTOSAI Denetim standartlarını yaşayan, kullanışlı ve uygun bir belge olarak muhafazası yönündeki çalışmalarını mümkün kılmak amacıyla aşağıdaki öneriler yapılmıştır.

1. Bağlı protokol, XIV. INCOSAI tarafından kogreler arasında standartlara yapılacak değişikliklerin tabi olacağı uygun bir süreç olarak kabul edilmelidir.
2. Komisyonun görev alanı üyelere kullanışlı bir klavuz materyali sağlamasını kolaylaştıracak şekilde genişletilmelidir. Bu materyel komisyon üyelerinin veya komisyon tarafından kurulan küçük çalışma gruplarının aracılığıyla geliştirilmelidir.
3. Komisyona öneri No. 2'yi uygulamasını teminen aşağıdaki yetkilerin verilmesi kabul edilmelidir :

"Denetim Standartlarının geliştirilmesine ait mevcut rolüne ek olarak Komisyon :

- Denetim standartlarına ilişkin olarak üyelere kullanışlı bir klavuz materyali sağlanmasını kolaylaştırmalıdır.
- Eğitim materyali oluşturulması ve standartların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak için gerekli eğitimin temini konularında **IDI (International Development initiative - Uluslararası Geliştirme Girişimi UGG)** ve bölgesel çalışma grupları Genel Sekreterleri ile işbirliği yapmalı ve bu konularda anılanları bilgilendirmelidir;
- Özellikle klavuz materyali ve eğitim materyalinin duyurulması konusunda idari destek sağlanmasını teminen INTOSAI Sekreteryası ve Bölgesel YDK'ları Sekreteryalrı ile istişarede bulunmalıdır."

Altbaşlık IIC : İç Kontrol Standartları Konusunda Rapor

"İç Kontrol Standartları Esasları" İç Kontrol Standartları Komitesi'nin ilk belgesidir. Komisyon, çalışmalarını, etkili bir iç kontrolün tesisi ve idamesi için ek klavuz geliştirilmesi yönünde sürdürecektir. Sözkonusu görevin sürdürülmesi için Altbaşlık IIC görüşmeleri esnasında YDK'larından veri talep edilmiştir.

Yapılan bazı öneriler :

- İç kontrol konusunda bir bilgi ve belge bibliyografyası hazırlanması.
- YDK'larınca iç kontrolün etkinliğinin incelenmesi ve rapora alınmasında kullanılmak üzere bir değerlendirme klavuzu hazırlanması.
- YDK'larının iç kontrol konusunda yöneticilerle görüşme yaparken kullanabilecekleri (broşür, kitapçık gibi) bilgi oluşturulması.
- Spesifik işlemlerde (tedarik gibi) kullanılabilecek çeşitli kontroller konusunda bilgi oluşturulması.
- Etkin iç kontrolün önemini gösteren "case study"lerin toplanması.

Altbaşlık IID : Kamu Borçları Konusunda Rapor

Kamu Borçları Komisyon'unun bu güne kadaryaptığı ve ileriye dönük olarak tasarladığı çalışmalar ile üyelerin kamu borçlarının görüşüldüğü otumlarda ileri sürdükleri görüşler dikkate alınarak komiteye aşağıdaki öneriler yapılmıştır :

1. Komisyon anket yapma görevini sürdürmeli ve alınan cevapların analizi ile rapor edilmesine ilişkin planlarını yürütmelidir. Anketin en geç 15 ocak 1993 tarihine kadar gönderilmesi önerilmiştir. Anketin değişik bölümlerinin analizi ve rapora alınmasında Komisyon, YDK'larının kendi ülkelerinde kamu borçları konusunda yüklendikleri görev ve sorumluluklara ilişkin cevaplarına özel önem verilmelidir.
2. Komisyon, kamu borçları konusunda INTOSAI dillerinde yazılmış olan kitap ve makalelerin izahlı ve şerhli bir bibliyografyasını oluşturma görevini sürdürmelidir. Sözkonusu bibliyografya, YDK'larca yapılan çalışmaların detaylarını içermeli ve bu materyalin işlerlik kazanmasına özen gösterilmelidir.
3. Komisyon'un anket çalışması, YDK'larına kamu borçları konusunda esaslar ve öneriler getirmek hususunda temel teşkil etmelidir. INTOSAI üyesi ülkeler, Komisyon'dan, ülkelerindeki YDK'larının kamu borçlarının profesyonel denetimini de içeren sağlıklı kamu borçları uygulamalarını ne şekilde gerçekleştirip başarıya ulaştıracağı konusunda esaslar ve öneriler getirmesini beklerler. Kamu borçları yönetimine ilişkin muhasebe uygulamaları konusunun üzerinde de önemle durulması gerekir.