

EUROSAI LİZBON SEMİNERİ

Gülsün Canova

Sayıştay Uzman Denetçisi

GİRİŞ

Avrupa Sayıştay'ları Birliği (EUROSAI) Yönetim Kurulu'nun 24-25 Nisan 1997 tarihinde Lahey'de yapılan 16. toplantısında; 1999 yılında Paris'te yapılacak 4. EUROSAI Kongresi'nde "Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı" konusunun ele alınması kararlaştırılmıştır. Bu tema aşağıda belirtilen dört alt başlık altında tartışılacaktır:

- 1- Yüksek Denetim Kurumlarının Yasama ve Yürütme Erkleriyle İlişkisi
- 2- Bağımsızlığın Araçları
- 3- Bağımsızlık ve Sorumluluk: Denetleyeni Kim Denetler?
- 4- Yüksek Denetim Kurumlarının Kitle Haberleşme Araçlarıyla İlişkisi

EUROSAI Yönetim Kurulu; Fransa, İtalya, Polonya, Portekiz ve İngiltere Yüksek Denetim Kurumlarını, bu konuların tartışmaya hazırlanması konusunda görevlendirmiş bulunmaktadır.

Bu gelişmeler doğrultusunda; Kongre hazırlık çalışmaları için görevlendirilen beş ülkenin işbirliği ile "Yüksek Denetim Kurumlarının Yasama ve Yürütme Erkleriyle İlişkisi" konusunun tartışılacağı bir seminerin, Portekiz Sayıştay'ının ev sahipliğinde ve 24-26 Haziran 1998 tarihleri arasında düzenlenmesini kararlaştırmıştır.

Bu noktada; Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) nin de Yüksek Denetim Kurumlarının bağımsızlığı konusuna özel bir ilgi gösterdiğinin ve adı geçen kuruluşun 11 Kasım 1998 tarihli Yönetim Kurulu toplantısında, Yüksek Denetim Kurumlarının bağımsızlığı konusunu incelemek üzere özel bir çalışma grubunun oluşturulmasına karar verildiğinin belirtilmesinde yarar görülmektedir.

I. YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ BAĞIMSIZLIĞI KONUSUNUN SEMİNER KONUSU OLARAK SEÇİLME NEDENİ

Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı konusu 1953 yılında yapılan I. INTOSAI Kongresi'nden beri yaygın bir şekilde tartışılmaktadır.

1977 yılında Lima'da yapılan 9. INTOSAI Kongresi'nde "Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı"nın vazgeçilmez bir nitelik olduğu hususunda fikir birliğine varılması üzerine Kongre'ce onaylanan ve Lima Deklarasyonu olarak anılan belgenin II. Bölümünde, bu konuya ilişkin genel tespitlerde bulunulduğu gibi; INTOSAI Denetim Standartlarının 53 ila 81. Bölümlerinde de bağımsızlık konusu ayrıntılı bir şekilde ele alınmış bulunmaktadır.

Buna rağmen; zaman içinde bir çok mesleki toplantıda ele alınan "Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı" hâlâ tartışılması gereken bir konu olarak mülahaza edilmektedir.

Ekonomik, kamusal ve özel faaliyetlerdeki gözardı edilemeyecek ve giderek artan küreselleşme eğilimi yanında, Doğu Avrupa ülkelerinde seksenli yılların sonunda tanık olunan ve son on yılda yoğunlaşan önemli politik ve sosyal değişimler; Yüksek Denetim Kurumlarının statüleri ve özellikle bağımsızlıkları konusunda yeni ve derinlemesine analizler yapılmasına duyulan ihtiyacı bir kez daha vurgulamış bulunmaktadır. Bu incelemelerde; konunun niteliği gereği, yasama, yürütme ve yargı erkleriyle ilişkiler üzerinde özellikle durulması gereği duyulmaktadır.

Politik bağımsızlığına henüz kavuşan ülkelerin bir çoğunun, özellikle kamu maliyesinin denetimi bağlamında, kendi Yüksek Denetim Kurumlarının daha da güçlendirilmesi yolunda samimi bir çaba içinde bulunmaları da konunun gündemde kalmasına neden olmaktadır.

II. SEMİNER ÖNCESİ HAZIRLIK ÇALIŞMALARI

Seminer hazırlık çalışmaları iki yönde sürdürülmüştür.

A- ANKET

Aşağıda belirtilen ana başlıklar dikkate alınarak oluşturulan soru ve seçeneklerin yer aldığı bir anket 39 ülkeye gönderilmiştir. Anket sorularına 34 ülke tarafından verilen cevaplar ve bunlara ilişkin olarak yapılan değerlendirmeler "Esas Rapor" isimli kitapta toplanmıştır.

Soru Ana Başlıkları:

- 1- Yüksek Denetim Kurumlarının bağımsızlığını güvence altına alabilecek nitelikler
- 2- Denetim yetkisi
- 3- Personel istihdamı
- 4- Yüksek Denetim Kurumlarının kendi çalışma programlarını hazırlamaları ve bunun onaylanması bağlamında bağımsızlığı
- 5- Yüksek Denetim Kurumlarının mali bağımsızlığının boyutları
- 6- İç denetim kurumları ve Yüksek Denetim Kurumu arasındaki işbirliğinin düzeyi
- 7- Yüksek Denetim Kurumlarının yasama, yürütme ve yargı erki ile ilişkileri
- 8- Cevap veren ülkenin Yüksek Denetim Kurumuna özgü olan ve anket soruları kapsamında bulunmayan diğer hususlar
- 9- Cevap veren ülke için gerçek anlamda bağımsızlığın ne olduğu

EUROSAI üyesi ülkelerin Anket'in cevaplanmasında gösterdiği hassasiyet, bağımsızlık konusuna yoğun ilgi gösterildiği şeklinde yorumlanmıştır.

B- ÜLKE TEBLİĞLERİ

EUROSAI üyesi ülkelere; kendilerinden "Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı - Yasama, Yürütme ve Yargı Erkleriyle ilişkiler" konusunun ele alındığı bir tebliğ hazırlamalarının beklenildiği bildirilmesi üzerine, aralarında ülkemizin de bulunduğu 22 ülke, bu konuyu, kendi ülkelerindeki yasal çerçeve ve uygulama bağlamında işledikleri Ülke Tebliğlerini Seminer Yönetimine sunmuşlardır.

Söz konusu Tebliğler "Yüksek Denetim Kurumlarının EUROSAI Lizbon Seminerine Katkıları" isimli kitapta bir araya getirilmiş bulunmaktadır.

III- SEMİNER ÇALIŞMASI

EUROSAI Lizbon Semineri Toplantı Usul Kuralları (Rules of Procedure) izlenerek yönetilen Seminerde; Fransa, İtalya, Polonya, Portekiz ve İngiltere Yüksek Denetim Kurumları Başkanlarından oluşan heyet ve diğer katılımcı heyetlerin tartışmaları ve açıklamaları ile ortaya çıkan görüşler yanında elde olunan anket sonuçlarının ve Ülke Tebliğlerinde yer alan bilgilerin de değerlendirilmesiyle; aşağıda belirtilen on temel niteliğin, Yüksek Denetim Kurumlarının ortak özellikleri olduğu sonucuna varılmıştır.

1- Yüksek Denetim Kurumlarının görev ve yetkileri Anayasa ve kanunla belirlenmektedir.

2- Yüksek Denetim Kurumları tarafından yapılan tespitlerin öncelikle sunulduğu merci parlamentodur.

3- Yüksek Denetim Kurumlarının Başkanları (çoğunlukla) parlamento tarafından atanmaktadır.

4- Yüksek Denetim Kurumlarının bir çoğu; kanuna uygunluk, düzenlilik ve performans denetimlerine ağırlık vermektedir.

5- Yüksek Denetim Kurumları, genellikle kendileri oluşturdukları yıllık çalışma programlarını yine kendi bünyeleri içinde onaylamaktadırlar.

6- Yüksek Denetim Kurumları için malî kaynak sınırlamaları söz konusu olmamaktadır.

7- Yasama erki ile işbirliği; tavsiyeler ve gözlemlerin aktarımı yoluyla yürütülmektedir. Bu ilişki; parlamento komitelerinin çalışmaları ile bütçe görüşmeleri ve bütçe onayına ilişkin parlamento oturumlarına aktif katılım şeklinde de tezahür edebilmektedir.

8- Önemli sayıdaki Yüksek Denetim Kurumu, yürütme erki ile ilişkilerini; yol gösterme ve tavsiyelerde bulunarak, kamu maliyesi alanında danışmanlık yaparak ve olağan dışı denetimler aracılığıyla yürütmektedirler.

9- Yüksek Denetim Kurumları, politik etkilerden bağımsız kalmaları gerektiği hususunda fikir birliği içindedirler.

10-Yüksek Denetim Kurumları, kamu maliyesinin denetimi görevini öncelikle benimsemeleri gerektiğine inanmaktadırlar.

Bu meyanda; Polonya Sayıştay Başkanı Janunsz Wojciechowski'nin, Oturum Başkanı olarak yaptığı genel değerlendirme konuşmasında "Yüksek Denetim Kurumlarının bağımsızlığı konusunda yapılabilecek en anlamlı değerlendirme Türk Sayıştayı tarafından yapılmıştır" şeklinde atıfta bulunduğu ve "Türk Sayıştayı, bağımsızlığın sadece kurallar ve standartlar konulmasıyla sağlanabilecek bir husus olmadığına inanmaktadır. Bağımsızlık; buna ilişkin yazılı kural ve usullerin bir araya getirilmesinden ziyade belli bir anlayışa sahip olunarak ulaşılabilecek bir şeydir" şeklinde ifade olunan görüşümüz, hazır bulunanların takdir ve desteğine mazhar olmuştur.

SONUÇ

Seminer çalışmaları; Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı - Yasama , Yürütme ve Yargı Erkleriyle İlişkiler konusuna ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerin özlü bir şekilde ifade olunduğu "EUROSAI Paris Kongresi İçin Lizbon Deklarasyonu" isimli belgenin katılımcıların oylamalarına sunularak kabulü ile sona ermiştir.

Söz konusu Deklarasyon;

"1-Bağımsız olarak faaliyet gösterebilme kapasitesi, Yüksek Denetim Kurumlarının beklenen düzeyde fonksiyon ifa etmelerinin belli başlı teminatıdır. Bu nitelik; diğer hususlar yanında özellikle, mensuplarının - yaşam boyu veya geçici bir süreyle - görevden uzaklaştırılamamaları; kendi kendini yönetebilme gibi konuların anayasa ve yasalarca öngörülmesi ve parlamentonun da bu düzenlemelerin uygulanmasını izlemesi ile sağlanabilir.

2- Yürütme erki ile ilişkiler açısından; Yüksek Denetim Kurumları için arzulanır koşulların sağlanabilmesi için onlara hem insan hem de mali kaynaklarını kendi kendilerine yönetebilmeleri imkânın sağlanması önemli bir husustur. Özellikle, yürütülecek faaliyetlerin belirlenmesi (çerçeve, zamanlama, uygulanacak yöntemler); denetlenecek kurumların tespitiyle ilişkin kararlar; iç denetim kurumları ile işbirliği, denetlenen kurumların Yüksek Denetim Kurumlarıyla işbirliği içinde olmasını sağlayacak önlemler; sorumluların sorumluluğunun belirlenmesi; -mümkün olabilirse- kanun yolları sisteminin tesisi konularında kazanımlar sağlanmalıdır.

3- Yargı erki ile ilişkiler konusunda ise; koşulların uygun olması halinde, yargı organları ile Yüksek Denetim Kurumlarının yasal bir çerçeve içinde işbirliği halinde olmalarını sağlayacak düzenlemelerin yapılması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir" şeklindedir.

Farklı sistemlere sahip ülkelerin Yüksek Denetim Kurumlarının oluşturduğu bu platformda, "bağımsızlık" gibi yaşamsal önemi bulunan bir konunun bütün boyutlarıyla ve katılımcı ülkeler koşullarının objektif bir şekilde gözönünde bulundurularak tartışılmasıyla, karşılıklı bilgi ve tecrübe alış-verişinin ne denli yararlı olduğu bir kez daha doğrulanmış bulunmaktadır.

Bu faaliyet dolayısıyla; Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ının, bağımsızlık için kriter addedilen niteliklerin hemen hepsine sahip olduğunun uluslararası bir forumda açıklıkla belirlenmiş olunmasının ülkemiz ve kurumumuz adına övünülecek bir husus olduğu düşünülmektedir.