

2.KAMU MALİ YÖNETİM ARENASI

KAMU HARCAMALARINDA HESAP VERİLEBİLİRLİK VE ŞEFFAFLIK İÇİN DENETİM

DIŞ DENETİM SİSTEMİ NASIL TASARLANMALI

**Hazırlayan
Fikret Gülen**

2-3 Nisan 2003 Ankara

DIŞ DENETİM SİSTEMİ NASIL TASARLANMALI

Dış denetim sistemimiz, başka ũlkelerle karŐılaŐtırıldıĐında gerçektende pek çok bakımdan iyileŐtirilmeye muhtaçtır. Nerelerde iyileŐtirme yapılmalıdır konusuna girmeden önce, kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamu parasının harcanma biçimindeki deĐiŐmelerle dış denetim alanında meydana gelen geliŐmelere kısaca değinmek gerekmektedir.

Son yıllarda dũnyanın her yerinde kamu hizmetlerinin sunumunda ve tũrlerinde deĐiŐmeler olmaktadır. Klasik bakanlık örgũtlenmesi içinde olmayan daha bağımsız ve özerk yapıların ortaya çıktığını; okul, hastane gibi kamu hizmetinin verildiği alanlarda özel sektör girişimlerinin geliŐmeye baŐladıĐını ve kamu hizmetleri sunumunda özel sektör ve diğer kamu kuruluşlarıyla ve gönũllũ kuruluşlarla iŐbirliĐi yapmanın yaygınlaŐtıĐını görmekteyiz.

Öte yandan parlamento adına yapılan denetim, biçim ve içerik olarak deĐiŐmiŐtir. Parlamentolar başlangıçta bũtçe denetimini doğrudan kendileri yaparak, hükũmetlere verdikleri yetkilerin kendi koydukları sınırlar ve ilkeler çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığından emin olmak isterken, zaman içinde kamu faaliyetlerinin büyümesi ve karmaŐıklaŐması sonucunda kendi adına bu iÇi yapacak uzman bir kuruluŐa ihtiyaç doğmuŐtur. Parlamento adına yapılan dış denetimin ortaya çıkıŐı bu nedenle olmuŐtur.

Bugũn parlamento adına yapılan dış denetim, sadece bũtçelere yapılan ödenek tahsisleriyle sınırlı değildir. Kamu parası, bũtçe tahsisi yoluyla olduğu gibi sermaye tahsisiyle; fon geliri elde etme ve kullanma yetkisiyle; döner sermaye tahsisiyle; özel gelir elde etme ve harcama yetkisiyle; vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlara para transferi yoluyla da kullanıldığı için dış denetimin kapsamı genişlemiŐtir.

Ayrıca, parlamento adına yapılan dış denetim, eskiden sadece mevzuata uygunlukla sınırlı iken, 1980'li yıllardan itibaren verimlilik, etkinlik ve tutumlulukla ilgili değerlendirmeler de yapılmaya baŐlamıŐtır.

Performans değerlendirmeleri Dünya'nın her yerindeki kamu yönetimlerini derinden etkilemiştir. **Değişimin iki önemli faktörü vardır. Performans lm ve hesap verme sorumluluğu. Bu iki faktör kamu sektörünün şeffaflığına büyük katkı sağlamaktadır.**

Özel sektörde kr ve krı ima eden rasyolar herhangi bir şirketin başarışı hakkında fikir verir. Kamu sektöründe daha önceleri ölüm yapılamadığı için herhangi bir kurumun başarılı bir şekilde yönetilip yönetilmediği hakkında fikir edinilemiyordu. Performans lm, bunu mümkün hale getirdi.

Performansın llmesi, ölüm yapılamayan yerlerde performans göstergelerinin kullanılması hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulmasını sağladı. Kamu kurumları arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulması, başarısızlıkları gizleme imkanını ortadan kaldırdı. Başarı veya başarısızlığın sergilenebilir olmasının yarattığı etki ise, kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalması, verimliliğin ve kalitenin artması, savurganlığın azalması oldu.

Hesap verme sorumluluğu ile ilgili gelişmeler, kamu parasını yeniden tanımlama gereğini ortaya çıkarmıştır.

İngiltere'de Hazineye 2001 yılında hesap verme sorumluluğu ve denetim konusunda rapor hazırlayan Lord Sharman; kamu parasını şöyle tanımlamıştır: **Hangi kaynaktan alınırsa alınsın kamunun elde ettiği bütün paralar, kamu kurumlarından alınan paralar ve özel kurumların belli statü ve yetki kullanarak elde ettiği paralar, kamu parasıdır.**

Bu tanımlamaya göre, ülkemizdeki dış denetimi değerlendirdiğimizde denetim sistemimizde büyük çaplı iyileştirmelere gerek olduğu ortaya çıkar. İyileştirme gerektiren konuların başında denetimin kapsamı ile hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri ile ilgili meseleler gelmektedir. İyileştirme gerektiren konular bunlarla da sınırlı değildir. Dış denetim örgütleri, kamu yönetimi alanında meydana gelen değişmeleri yansıtacak şekilde görev yapmak zorundadır. Bu anlamda faaliyetlerini planlama ve yürütme biçimlerini de iyileştirmek zorundadır.

DIŞ DENETİMİN KAPSAMI NE OLMALIDIR

Bilindiği gibi ÷lkemizde parlamento adına denetim yapan iki denetim örgütü vardır. Sayıştay ve Baőbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. Anayasal sistemimize göre genel ve katma bütçeli idareler Sayıştay tarafından, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları, Baőbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir.

Yukarıdaki tasnif kolaylık sağlaması bakımından yapılan bir tasniftir. Aslında ÷lkemizdeki denetim sistemi ancak içinde olanlarca anlaşılabilen çok karmaőık ve kendi içinde tutarlılığı olmayan bir yapıdır.

Parlamento adına denetim yapan bu iki denetim örgütünün dışında bağlı bulunduğu tüzel kişiliğe rapor sunan ve yaptıkları faaliyetler, iç denetimden çok dış denetimin tanımı kapsamına giren kurullar vardır. Bunlar: Devlet Denetleme Kurulu, Baőbakanlık Teftiő Kurulu ve Maliye Teftiő Kurulu'dur.

Parlamento adına denetim yapmadıkları için bu kurulları dışarıda tutarsak, parlamento adına yapılan denetimin anlamsız bir şekilde parçalı olduğunu, ayrıca denetlenmeyen alanların ve konuların bulunduğunu, hatta bazen bu iki denetim örgütünün dışında özel olarak oluşturulan denetim heyetleri eliyle dış denetim işlevinin yerine getirilmeye çalışıldığı gör÷lmektedir. Denetleyen ve denetlenen kurumlar açısından bugün gör÷nen manzara aőađı yukarı őyledir.

Sayıştay, Genel Bütçeli Kuruluşları, Katma Bütçeli Kuruluşları, Genel ve Katma Bütçelere bağlı Döner Sermayeleri, Belediyeleri, İl Özel İdarelerini ve Kanunlarla denetimi kendisine verilmiş bulunan; Özerk Kurul, (Rekabet Kurumu Başkanlığı, Telekomünikasyon Kurulu, Kamu İhale Kurulu) Özel Bütçeli Kuruluş (Dev. Tiyatroları Gn. Md. ,Dev. Opera ve Balesi Gn. Md. ,Türk Tarih K. Bşk. Türk Dil K. Bşk. , Atatürk Dil ve T. Y.K. Bşk. ,Mal.Bk. Kefalet San. ,Vakıflar Kefalet San.) şeklinde örgütlenen kurumları denetlemektedir.

Yüksek Denetleme Kurulu, KİT'leri, Sosyal Güvenlik Kurumlarını ve Kanunlarla denetimi kendisine verilen Fon (Özelleştirme Fonu, Sos Yar. ve Day. Teş. Fonu), Özerk Kurul (Enerji Piyasası Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün Kurumu), Özel Bütçeli Kuruluş (Toplu Konut. İd. Bşk. ,T. İş Kurumu, MPM, TRT, Atom Enerjisi K. ,Yük. Öğr. Kr. Y.K. , İhr.Gel.Etüd Merk. , Patent Ens. M.P.İd. Gn. Md. , GAP Böl. Kal. İd. Bşk.) şeklinde örgütlenen kurumlarla TBMM KİT Komisyonu Kararı ile denetimi Yüksek Denetleme Kuruluna verilen (MTA Enst. , EİEİ , İller Bankası gibi) kurumları denetlemektedir.

Denetimleri özel olarak oluşturulan heyetler eliyle yapılan, ancak dış denetim olarak da, parlamento adına yapılan denetim olarak da kabul edilemeyecek olan ülkemize özgü denetimler söz konusudur. Bunlar çoğunlukla özel olarak oluşturulan denetim organları tarafından denetlenmektedir:Tasfiye edilmeyen fonların bir bölümü (Tanıtma Fonu, Destekleme Fiyat İstikrar Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu) Özerk Kurulların bazıları (Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu) bazı bankalar (Merkez Bankası, Exim-Bank) ve TÜBİTAK, Türk Akreditasyon Kurumu, TSE, TODAİ, MSB NATOPOL Tesisleri İşletme Başkanlığı, Türkiye Futbol Federasyonu gibi kuruluşlardır.

Parlamento adına dış denetimi yapılmayanlar ise, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, belediye şirketleri , siyasi partiler, vakıflar ve derneklerdir.

Dış denetim bağlamındaki dağınıklığın yanında denetim örgütlerinin denetim kapsamında olduğu varsayılan bazı konuların aslında denetlenmediği, bu konularda parlamento adına yapılmış denetimden söz etmenin mümkün olmadığını da belirtmek gerekir.Tanımlanırken bütçe içi fon olarak tanımlanan fonların, örneğin Fiyat İstikrar ve Destekleme Fonunun bütçe içinde olduğu için Sayıştay'ca denetlendiği izlenimi elde edilebilir, ancak bu izlenim doğru değildir

Ayrıca, Hükümetin gelir ve giderlerinden bir kısmı konsolide bütçe dışında oluşturulan döner sermaye, fon, vakıf, dernek, özel hesaplar gibi oluşumlara kaydırılmıştır. Yani konsolide bütçeyi (genel ve katma bütçeyi) denetleyen Sayıştay'ın parlamento'ya sunduğu bilgiler içinde bu tür oluşumlara ait bilgilere yer verilememektedir.

Konsolide bütçe içinde görülmeyenler bunlardan da ibaret değildir. Henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla beraber gelecekte ödeme yapılmasını gerektirecek taahhüt ve kefaletler (mevduat sigortası, yap işlet devret projeleri , garantili krediler , iç kefaletler, devirli krediler, sermaye taahhütleri, henüz kesinleşmemiş görev zararları, yatırım stoku gibi **koşullu yükümlülükler**) ile Merkez Bankası ve diğer kamu bankaları tarafından girişilen subvansiyon, transfer ya da vergileme niteliği taşıyan **yarı mali işlemler** (KİT'lerden doğan görev zararları, Merkez Bankasına kur farklarına karşılık verilen tahviller, tahkimler) de konsolide bütçe içinde görünmemektedir.

Öte yandan bütçelerin saydamlığını bozan Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı ile ilgili uygulama yıllardır devam etmektedir. Muhasebe-i Umumiye Kanununun 45. maddesi, bütçe ile verilen ödenekler dışında gider yapılamayacağını hükme bağlamıştır. 48. madde ise yılı içinde bütçesine konulan ödenekler yetmediği takdirde ikramiye, mahkeme harcı, emekli ödemeleri gibi ödemelerin ilave olarak ödenmesinde Maliye Bakanını yetkili kılmıştır. 48. maddenin bu istisna hükmü yıllardır istismar edilmektedir. Muhasebe Yönetmeliğine dayanarak devlet bono ve tahvil faiz ödemeleri ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer ödemeleri de ödeneği olmadan harcanmaktadır. 2003 yılı Bütçesine konulan bir hükümlerle Muhasebe-i Umumiye Kanununun 48. maddesi kapsamındaki harcamaların ödeneği olmadan kullanılmasının önüne geçilmiştir. Ancak zaten 48. madde kapsamındaki ödemeler problem yaratmıyordu. Problemin asıl kaynağı yönetmeliğe dayanılarak yapılan ödemelerdi. Muhasebe Yönetmeliğine dayanılarak yapılan harcamaların 2003 yılında devam edip etmeyeceği konusunda ise hiçbir netlik yoktur.

Dış denetimin kapsamının dar olması ve tüm kamu parasının denetlenememesi sistemimizin en büyük eksikliğidir. Bu eksiklik hem parlamentonun denetim hakkını zaafa uğratmakta hem de şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesini olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Bu nedenle kamu parasının kullanıldığı her yerde parlamento adına denetim yapılmalıdır.

Bu noktada doğrudan kamu parası tahsis edilmeyen vakıf ve derneklerin denetimi konusu üzerinde durmak gerekmektedir. Hastanelerin yardım dernekleri veya bazı kamu kurumlarının vakıfları kamu hizmetlerinin sunumu karşılığında hizmetlerden yararlanacak vatandaşlardan bağış adı altında para tahsil etmektedirler. Bunların tahsil ettikleri paralar da aslında kamu parasıdır. Kamunun gelir olarak elde edeceği muhtemel paralar kamu adına yetki kullanan bu kuruluşlar tarafından tahsil edilip yine kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılmaktadır. Vakıf ve dernekler üzerinde gerçek bir denetim olmadığı için bunların kullandığı kamu parasının boyutu da kesin olarak bilinmemektedir.

Dış denetimin, kamu parasının kullanıldığı bu alanları mutlaka kapsamaması, parlamentonun da buralardaki gelir ve harcamaları değerlendirmesi gerekmektedir. Yine bu noktada dış denetim örgütünün vakıf ve dernekleri genel ve katma bütçeli idareleri denetlediği biçimde denetlememesi gerektiğinin altını çizmekte yarar var. Aslında **dış denetim örgütünün denetim alanı kapsamına giren kurum ve kuruluşların yapısı çok çeşitli hale geldiğinden farklı yapılar için farklı denetim hedeflerinin ve stratejilerinin geliştirilmesi gerekmektedir.**

Dış denetimin kapsamının dar olmasına yol açan etkenlerden biri de, parlamento adına denetim yapan iki ayrı denetim örgütünün olmasıdır. Ülkemize özgü bir durum olan bu ikili yapı olumlu sonuçlar doğuran bir uygulama değildir.

Kamu parası kullanan bütün kurumlar bu iki denetim örgütüne denetlendiğinde bile sorunlar devam edecektir. Çünkü günümüzde kamu hizmetlerini sunan ve istenilen sonuçlara ulaşmakta rol ve fonksiyonu olan çok sayıda kamu kurumu vardır. Bu kurumların önceden belirlenmiş hedeflere ulaşip ulaşmadıklarının, hesap verme sorumluluklarını yerine getirip getirmediğilerinin dış denetim örgütü tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Denetleme yetkisi olan iki ayrı denetim örgütünün olması işleri zorlaştırmaktadır. Örneğin, yoksulluğun azaltılması veya denizlerdeki kirliliğin azaltılması konusunda denetim yapmak istediğinizde bu konuyla ilgili sorumluluğu bulunan kurumlardan bir kısmının Sayıştay denetimine bir kısmının

da Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğu görülecektir. Bu parçalı yapı denetlenen kurumlarda çağdaş denetim yöntemlerinin ve tekniklerinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

Olumsuzluklar bunlardan ibaret de değildir. Bu durum devam ettiği takdirde Parlamento, kamu hesaplarını bir bütün halinde değerlendiremeyecektir. Bu ise, şeffaflığın sağlanmasını ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini büyük ölçüde zaafa uğratmaktadır.

Olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla yeni Hükümetin Acil Eylem Planında yer alan, her iki denetim örgütünü birleştirme planının, ülkemizin seçkin denetim örgütlerince de ayrı ayrı benimsenmesi, büyük bir şanstır.

DIŞ DENETİM, HESAP VERME SORUMLULUĞUNU VE ŞEFFAFLIĞI GELİŞTİRMELİDİR.

Kamu kurumlarının yasalara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlamanın en iyi yolu, bunların şeffaflık ve hesap verme sorumluluk ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Parlamento, ancak bu takdirde yani şeffaflık sağlandığında, hesap verme sorumluluğu tam olarak yerine getirildiğinde, kendi verdiği yetkilerin ve kaynakların ne kadar iyi bir şekilde kullanıldığından emin olabilir.

Bu nedenle, dış denetimin birinci önceliği, şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek şekilde faaliyet göstermek olmalıdır.

Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümü yaparak yerine getirilebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir. Kamu kurumlarının performans ölçümü yapmaları şeffaflığı da artıran bir unsurdur. Dış denetim örgütünün performans denetimi incelemeleri

kurumların performans ölçümü yapma kapasitelerini arttırdığından, daha çok sayıda performans denetimi yapılması gerekmektedir. Yani dış denetim örgütü kaynaklarını tahsis ederken performans denetimi alanına daha fazla kaynak aktarmalıdır.

Kamu kurumlarının performanslarını ölçmelerine uygun bir ortamın yasal olarak yaratılmadığı durumlarda dış denetim örgütünün denetlenen kurumların performans ölçüm sistemi oluşturmalarına yardımcı olma misyonu daha da önem kazanmaktadır.

Şeffaflığı sağlamanın ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmenin bir diğer yolu; dış denetim örgütünün, denetlenen kurumların düzenledikleri mali tabloların gerçekleri yansıttığı ve güvenilir olduğu konusunda parlamentoya güvence sağlamasıdır.

Mali tablolar hakkında parlamentoya güvence sağlanması, mali denetim sisteminin bu hedef doğrultusunda yeniden tasarlanmasını gerektirmektedir. Başka ülkelerde yaşanan deneyim ve birikimlerden yararlanarak mali denetim sisteminin de iyileştirilmesi gerekmektedir. Aslında, denetim kapsamının genişlemesi ve denetim konusu olan işlemlerin sayısının artması bu değişikliği zaten zorunlu hale getirmiştir.

Parlamento adına yapılan denetimin iki temel boyutundan biri olan mali denetimin, çağdaş yöntem ve teknikler kullanılarak yapılması, şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek önemli bir araçtır.

Dış denetimin, hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığı geliştirmek amacıyla yapılması gerekenler özetle şöyledir:

Dış denetim örgütü:

- Kamu parasının kullanıldığı her yeri denetlemeli ve kamusal hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğini parlamentoya raporlamalıdır.

- Kendi performansını değerlendirmeli ve kamu oyuna sunmalıdır.
- Bağımsız bir dış denetime tabi olmalıdır.
- Kamu yönetim reformlarına öncülük etmelidir.
- Kamuoyuna ve parlamentoya açık, anlaşılır ve güvenilir raporlar sunmalı, iyi uygulama örneklerini yaymalıdır.
- Eleştirel değil yapıcı yaklaşımlarla, sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmelidir
- Denetimlerini uluslar arası genel kabul görmüş meslek standartlarına göre yürütmeli, çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini kullanmalıdır
- Mali tabloların ve performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırarak elde ettiği sonuçları parlamentoya raporlamalıdır.

Bu ilkeler, biraz daha ayrıntılı bir şekilde açıklandığında nasıl bir dış denetim sorusuna açık bir yanıt vermek mümkün hale gelir.

Kamu parasının kullanıldığı her yeri denetlemeli ve hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğini parlamentoya raporlamalıdır

Bugün artık hemen hemen herkes kamu parasının kullanıldığı her yerde parlamento adına denetime ihtiyaç olduğunu kabul ediyor. Dış denetim örgütünün denetim alanının kapsamı kadar içeriği de önemli olduğu için dış denetim örgütünün denetim hedefleri önem kazanmaktadır. Bir başka ifade ile dış denetim örgütünün temel hedeflerinden biri hesap verme sorumluluğunu geliştirmek olmalıdır. Hesap verme sorumluluğunu geliştirecek en önemli araç

performans ölçümüdür. Kurumlar hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans raporları yayınlamak yerine getirebilecekleri için, dış denetim örgütü hem kurumların performans raporu yayınlama kapasitelerini artıracak hem de parlamentoya performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini onaylayan raporlar sunacak şekilde görev yapmalıdır. Hesap verme sorumluluğunu yerine getirme de önemli olan bir diğer araç, kurumların mali durumunu açıkça gösteren mali raporlardır. Bu nedenle daha çok sayıda ve daha şeffaf mali tablolar üretilmesini teşvik edecek şekilde çalışmalıdır.

Kendi performanslarını değerlendirmeli ve kamu oyuna sunmalıdır

Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın gelişkin olduğu ülkelerde bütün kamu kurumları gibi Dış Denetim Örgütleri de vizyon, misyon, amaç, hedef ve yıllık hedeflerini belirlemekte, performans göstergeleri oluşturmakta, performans ölçümü yaparak elde ettikleri performans bilgilerini kaynak tahsis süreçlerinde kullanmaktadırlar. Bu süreçte Dış Denetim Örgütlerinin diğer kurumlardan farkı, bu alandaki öncülük rolünden kaynaklanmaktadır. Performans ölçüm süreci, ilk bakışta basit gibi görünen ama aslında karışık ve zor bir süreçtir. Kamu hizmetlerinin verimlilik, tutumluluk ve etkinliğini ölçme zorluğu yanında, doğru ölçüm yapma zorluğu da vardır. Doğru ölçüm yapılmadığı takdirde başarılar başarısızlık gibi, başarısızlıklar başarı gibi görülebilir. Dış Denetim Örgütleri kendi deneyimlerinin ışığı altında, ölçülebilir hedeflerin nasıl belirleneceğini, performansın tüm yönleriyle nasıl doğru bir şekilde ölçülebileceğini, ihtiyaç duyulan performans bilgilerinin nasıl elde edilebileceğini ve bu bilgilerin nasıl kullanılabileceğini diğer kamu kurumlarının yararlanabileceği şekilde, gerektiğinde rehberler hazırlayarak kullanıma hazır hale getirmektedirler.

Bağımsız dış denetime tabi olmalıdır.

Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın en önemli unsurlarından biri her kurumun, tüm faaliyetlerinin bağımsız dış denetime tabi olmasıdır. Kendi iç denetim raporlarının ve kendilerinin yayınladıkları performans raporlarının

varlığı, dış denetim ihtiyacını ortadan kaldırmamaktadır. Mali tablolarda ve performans raporlarında yer alan bilgilerin doğruluğu bağımsız bir dış denetimce onaylanmadıkça, hesap verme sorumluluğu yerine getirilemez ve şeffaflık sağlanamaz. Kurumların yayınladıkları mali ve performans raporlarındaki verilerin, bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği için böyle bir bağımsız dış denetim şarttır. Kamu parasının kullanıldığı her yerde şeffaflığa ve hesap verme sorumluluğuna ihtiyaç vardır. Bu ilke dış denetim örgütleri için de geçerlidir.

Kamu yönetim reformlarına öncülük etmelidir

Bütçe sistemimiz, kaynak dağılımını ve ödenek tahsislerini iyi bir şekilde yapacak, şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek kurallara ve süreçlere sahip değildir. Bütçe ile ilgili veri ve bilgiler yetersizdir. Sunulan bilgiler ise açık ve kolayca anlaşılır değildir. Borç ödemelerinin fazlalığı yüzünden bütçe disiplini kalmamış, bütçenin samimi olma prensibinden uzaklaşmıştır. Harcama öncesi kontroller ve harcama sonrası denetimler eski yöntemler olup son derece yetersizdir. Bunlar ve bunlara benzer çok sayıda sorunun çözümü için kamu yönetiminde çok ciddi bir şekilde değişikliğe ihtiyaç vardır. Önceki hükümetler zamanında başlayan reform çalışmalarının bu hükümet döneminde de devam edeceği anlaşılmaktadır. Zaten kamu yönetim reformunun, sürekli bir süreç olarak ele alınması gerekmektedir. Yani kamu yönetimi ile ilgili süreçler sürekli bir şekilde iyileştirilmelidir. Dış denetim örgütünün, bu reform sürecine öncülük etmesi, karşı karşıya kalınan sorunların daha iyi bir şekilde çözüme kavuşturulmasına katkı sağlayacaktır. Başka ülkelerin deneyimleri de dış denetim örgütünün reformlara öncülük etmesinin kritik bir öneme haiz olduğunu göstermektedir.

Kamuoyuna ve parlamentoya açık, anlaşılır ve güvenilir raporlar sunmalı, iyi uygulama örneklerini yaymalıdır.

Hem parlamento hem de denetlenen kurumlar, yapılan denetimin yüksek standartta olduğuna inanmalıdır. Yapılan işler yüksek standartlarda olmalı, ancak raporlar yapısı ve içeriği bakımından zor anlaşılır olmamalıdır. Bütün tarafların

görmek istediği gelişmelerin hayata geçmesi ve yapılan denetimden maksimum faydanın sağlanması için parlamento ve denetlenen kurumlarla yakın bir işbirliği kurulmalıdır. Denetlenen kurumların ve parlamentonun yapılan işlerin yüksek standartta olduğuna inanması, farklı kurumlardaki iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasını kolaylaştırır. Bu politikayı benimseyen denetim örgütleri büyük projelerin yönetimi, taşınmazların satılması, stokların yönetimi, politikaların seçimi gibi konulardaki iyi uygulama örneklerini yayınlayarak tüm kamu kurumlarının yararlanmasına sunmaktadır. Kamu kurumlarının bu iyi uygulama örneklerini benimsemesi, kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesine yol açmaktadır.

Eleştirel değil yapıcı yaklaşımlarla sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmelidir.

Kurumların denetimlerden maksimum düzeyde fayda sağlamaları, denetimlerin eleştirel değil yapıcı yaklaşımla dizayn edilmesine bağlıdır. Performans denetimleri ilk zamanlar eleştirel yaklaşımla ele alınıyordu. Denetlenen kurumları problemlerin varlığına ve en uygun çözümlere inandırabilmek için denetimin her aşamasında yapıcı yaklaşımlar sergilemek gerekir. Özellikle girdi ve çıktılarından çok süreçler ve sonuçlar üzerinde odaklaşıldığında denetlenen kurumların yürütölen denetime güven duymaları daha da önem kazanır. Dikkatlerin süreçlere ve sonuçlara çevrilmesi, hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığı geliştirdiği için artık pek çok denetim örgütü sonuç odaklı raporlar yazmayı temel hedef olarak benimsemiştir. Bu nedenle dış denetim örgütü, yapıcı yaklaşımlarla sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmelidir.

Denetimlerini uluslar arası genel kabul görmüş meslek standartlarına göre yürütmeli, çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini kullanmalıdır.

Uluslar arası Yüksek Denetim Teşkilatı INTOSAI, yayınlanan Denetim Standartları kitapçığında, kamu sektörü denetiminin düzenlilik ve performans denetiminden oluştuğunu belirttikten sonra, düzenlilik denetiminin ve performans denetiminin neleri kapsadığını açıklamıştır. Her şeyden önce kamu

sektöründeki denetimlerin içeriği, bu tanımlamaya uygun olmalıdır. Denetimlerini uluslar arası standartlara uygun bir şekilde yapmak isteyen ülkelerin dış denetim örgütleri öncelikle INTOSAI Denetim Standartları ile uyumlu kendi denetim standartlarını yayınlamışlardır. Denetim standartlarını benimsemek yeterli değildir. Aynı zamanda bu standartlara uygun bir şekilde faaliyet göstermek gerekmektedir. Standartlara uygun çalışmalar yapılabilmesi için denetimlerin önceden kabul edilmiş el kitapları ve rehberler doğrultusunda yapılması sağlayacak kalite güvence sistemleri oluşturulmalıdır. Hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığı arttırmak için uygun denetim yöntem ve tekniklerinin kullanılması gerekir. Üretilen raporların kalitesi büyük ölçüde seçilen yöntem ve tekniklerle ilgilidir. Denetimler sırasında en uygun tekniklerin kullanılmasını garanti altına alabilmek için denetçilere sürekli meslek içi eğitim olanakları sağlanmalıdır.

Mali tabloların ve performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini inceleyerek elde ettiği sonuçları parlamentoya raporlamalıdır.

Düzenlilik denetimi ilk haline göre önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bugün mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin onaylanması düzenlilik denetimin en önemli unsuru haline gelmiştir. Bilindiği gibi performans denetimi düzenlilik denetimine göre çok yeni bir denetim türüdür. Başlangıçta performans denetimi raporlarında yürütülen faaliyet, program veya projelerin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu ile ilgili değerlendirmeler yapılırken, kamu kurumlarının performans raporları yayınlamalarından sonra, bu raporlarda yer alan bilgilerin ve yapılan performans ölçümlerinin doğruluğunun ve güvenilirliğinin onaylanması gereği ortaya çıkmıştır. Yani parlamento adına yapılan denetimin gündemine performans raporlarında yer alan bilgilerin doğruluğunun onaylanması da girmiştir. Raporlarda yer alan performans bilgilerinin dış denetim örgütüne onaylanması kamu kurumları yöneticilerinin ve bakanların hesap verebilir olmalarını sağlayan çok önemli bir araçtır. Bu bilgilerin güvenilirliğinin onaylanması aynı zamanda şeffaflığı da artırdığı için dış denetim örgütleri performans raporlarındaki bilgilerinin onaylanması konusuna artan bir şekilde ağırlık vermektedirler.

SONUÇ

Bugün, burada dış denetim nasıl olmalı sorusuna yanıt aramamızın en önemli nedeni dış denetimin, kamu yönetimi reformunun önemli bir parçası olması yüzündendir.

Kamu yönetiminde reform yapmak, yani dış denetim sistemini, ihale sistemini, bütçe sistemini, muhasebe sistemini değiştirmek neden önemli?

Çünkü, Dünyanın her yerinde olduğu gibi ülkemizde de kaynaklar çok sınırlı ve kaynaklar en iyi şekilde kullanılmak zorunda. Ülkemiz yıllardır yüksek enflasyonla mücadele ediyor, iç ve dış borçlarını azaltmaya çalışıyor. Bütçe dışı fazla verebilmek için yatırımları ve diğer harcamalarımızı kısıyoruz. Bütün bu önlemleri yapısal reformlarla desteklemezsek, en başta da kamu yönetim reformunu gerçekleştiremezsek başarılı olmamız mümkün değildir.

Çünkü artık herkes kabul ediyor ki, bütçe sistemimiz ihtiyaçlarımızı karşılamıyor. Şeffaf ve iyi olmayan bir bütçe sistemi ile sorunlara çare bulmak mümkün değil. Girdi odaklı bütçe ile başarılı sonuçlar alınamıyor. Bir an evvel çıktı ve sonuç odaklı yaklaşımların benimsenmesi, planlama ve karar süreçlerinin iyileştirilmesi, kaynak tahsislerinin performans bilgilerine dayalı olarak yapılması, bütçe hedeflerinin hesap verme sorumluluk ilişkileri çerçevesinde belirlenmesi gerekiyor.

İhale sistemimiz iyi işleliyordu. Kanunu değiştirdik ama hemen ardından kanun kapsamı dışına çıkma gayretleri hız kazandı. Oysa, AB ülkelerinin yaşadığı deneyimler etkin bir ihale sisteminin Türkiye’de her yıl 5-6 milyar dolar tasarrufa neden olabileceğini gösteriyor.

Sistemlerimiz eski ve demode olduğu için maliyetleri düşüremiyoruz. Kurumlarımızın büyük bir bölümünde gerçek maliyet bilgileri yok. Maliyetleri

düşürmek bir yana hizmetlerin gerçek maliyeti bilinmiyor. Yatırım kararları, maliyet- fayda ya da maliyet etkinliği gibi ekonomik analizler yardımı ile alınmıyor. Kurumlar verimli çalışıp çalışmadığından, uygun düzeyde kaliteli hizmet verip vermediklerinden emin değiller.

Bütün bunların değişmesi gerekiyor. Daha az harcayarak daha çok iş yapmanın yol ve yöntemlerini bulmak, daha fazla harcamadan verimliliği ve hizmet kalitesini artırmak zorundayız. İşlerimizi daha iyi planlayıp yürütmeli, maliyet etkin yöntemler kullanmalıyız.

Bakanlar ve kurum yöneticileri kendilerine tahsis edilen kaynaklar ve verilen yetkilerle neleri gerçekleştirdiklerini açık ve anlaşılır bir şekilde raporlamak, hesap verme sorumluluklarını bu şekilde yerine getirmekle zorunlu olmalıdır. Başarısız iseler neden başarısız olduklarını, başarılı iseler ne kadar başarılı olduklarını ölçülebilir göstergelerle sergilemelidirler. İşlerin iyi gittiği sözle değil kanıtlara dayalı bir şekilde açıkça görülmelidir.

Kamu yönetimi alanında kötü giden ne varsa, yasallık; verimlilik; etkinlik; tutumluluk; kalite; şeffaflık; maliyet etkinliği ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri çerçevesinde iyileştirilmelidir. Dış denetimin hedefi de bu ilkelerin hayata geçirilmesine katkıda bulunacak şekilde görev yapıp, parlamentoya işlerin ne kadar iyi gittiği veya nelerin kötü gittiği konusunda güvenilir raporlar sunmak olmalıdır. Dış denetim bu görevlerin üstesinden gelebilecek şekilde tasarlanmalıdır.