

ARAŞTIRMA VE TASNİF GRUBU

BİLGİ NOTU

(Yolsuzlukla Mücadele Hakkında)

GÜVENİLİRLİĞİN SÜTUNLARI:
YOLSUZLUĞUN ENGELLENMESİNDE
SAYIŞTAYLARIN ÖNEMİ*

Çeviren

M. Hakan ÖZBARAN

Denetçi

9 Kasım 2001

* Dünya Bankası tarafından hazırlanan 1998 tarihli makale.

Orijinal Adı: "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption"

İnternet Adresi: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/pillars.htm

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
I. Yolsuzluk	1
II. Ulusal Güvenilirlik Sistemi	3
III. Güvenilirliğin Sütunu Olarak Sayıştaylar	3
<i>Denetim Modelleri</i>	<i>5</i>
<i>Uluslararası Denetim Standartları</i>	<i>5</i>
<i>Sayıştayın Başarısını Etkileyen Faktörler</i>	<i>6</i>
IV. Sayıştayların Artan Rolü	11
V. Sayıştaylar ve Diğer Güvenilirlik Sütunları	12
<i>Medya</i>	<i>12</i>
<i>Sayıştaylar ve Parlamento</i>	<i>13</i>
VI. Sonuç: Sayıştaylar ve Diğer Yolsuzlukla Mücadele Çabaları	14

Kutular

<i>Kutu 1: Güvenilirliğin Sütunları</i>	<i>4</i>
<i>Kutu 2: Avrupa Birliği Sayıştayı</i>	<i>6</i>
<i>Kutu 3: İngiltere Sayıştayı (NAO)</i>	<i>7</i>
<i>Kutu 4: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI)</i>	<i>8</i>
<i>Kutu 5: Denetim Görev ve Yetkisinin Ortak Özellikleri</i>	<i>9</i>
<i>Kutu 6: Sayıştayın Bağımsızlığı</i>	<i>10</i>
<i>Kutu 7: Porto Riko Genel Komptrolörü</i>	<i>11</i>
<i>Kutu 8: Denetim Kapasitesinin Geliştirilmesi ve İyileştirilmesi</i>	<i>12</i>
<i>Kutu 9: Venezuela Komptrolör Ofisi</i>	<i>13</i>
<i>Kutu 10: Sayıştay ve Yolsuzluğun Kontrolü</i>	<i>14</i>

Güvenilirliğin Sütunları: Yolsuzluğun Engellenmesinde Sayıştayların Önemi*

Birleşmiş Milletler Gelişim Programının (United Nations Development Programme- UNDP) tanımlamasına göre yönetim “her düzeyde ülke işlerinin yönetilmesi için ekonomik, politik ve idarî yetkinin kullanılmasıdır. Yönetişim, vatandaşların ve grupların arzularını açıkça ifade etme, yasal haklarını kullanma, yükümlülüklerini yerine getirme ve ihtilaflarını çözüme bağlama mekanizmalarını, süreçlerini ve kurumlarını kapsar. Yönetişim, devleti içine almakta ise de özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da dahil edildiğinde devletin ötesine geçmektedir.” (UNDP, 1997)

İyi yönetim hesap verir, katılımcı ve şeffaftır. (Bkz. Kutu 2) İyi yönetim, politik, sosyal ve ekonomik önceliklerin toplumda geniş bir konsensusa dayanmasını ve kaynakların tahsisine karar verme aşamasında en yoksul olanlar ile en zayıfların da seslerinin duyurulmasını sağlamaktadır. “Kötü yönetim” in başlıca sonuçlarından biri yolsuzluğun ortaya çıkmasıdır. Öte yandan, iyi yönetişimin esas prensiplerinden birisi hesap verme sorumluluğu – tevcih edilen sorumluluğun hesabını verme yükümlülüğü – dur. (Devlette hesap verme sorumluluğu, demokratik kamu yönetiminin elzem bir kavramı olarak, kurumlar ve kuruluşları yaptıkları faaliyetler hakkında genel hesap vermeye yükümlü tutan bir kontrol biçimidir.)

Bu makale Devlette hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın artırılmasında ve bunun sonucu olarak yolsuzluğun engellenmesinde Sayıştayların rolünü tartışmaktadır. Etkin bir Sayıştay önleyici

tedbirler vasıtasıyla yolsuzluğu kontrol etmekle yükümlü olan kilit kurumlardan biri olabilir.(Sahgal, 1996) Bununla birlikte, bir ölçüde de Sayıştayların yolsuzluğu kontrol etme potansiyelinin anlaşılmasındaki eksiklik nedeniyle, Sayıştayların meseleyi ele alma potansiyellerinden tam olarak istifade edilmemiştir.

Bu makalenin amacı Sayıştayların yolsuzluğu kontrol etmede nasıl bir katkı sağlayabileceklerinin gözden geçirilmesine yardımcı olmaktır. Birinci bölüm yolsuzluğun kısa bir tanımını vermekte ve yolsuzluğun engellenmesinin neden önemli olduğunun gerekçelerini özetlemektedir. İkinci bölümde “güvenilirliğin sütunları” – yolsuzluğun engellenmesinde rol oynayan kurumlar – konseptine özet olarak yer verilmektedir. Üçüncü bölümde, makalenin ana fikri olan, sütunlardan birinin – Sayıştaylar – hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığı artırmadaki ve diğer denetim kurumlarıyla ve sütunlarla, özellikle de medya ve Parlamentoyla ilişkilerindeki rolü tartışılmaktadır. Sonuç bölümünde ise bazı değerlendirmeler ve Sayıştayların yolsuzluğu engellemedeki rolüyle ilgili son gelişmeler yer almaktadır.

I. Yolsuzluk

Dünyadaki kitle iletişim araçları her gün yolsuzlukla ilgili haberler vermekte ve yolsuzluğun münhasıran veya hatta esasen, temelde, sadece gelişmekte olan ülkelerin problemi olmadığını açıkça gözler önüne sermektedir. Avrupa’da ve Kuzey Amerika’da geçmişte yaşananlar

* “Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption” (Kenneth M.Dye and Rick Staphenurst) Dünya Bankası, 1998

yolsuzluğun münhasıran veya hatta esasen gelişmekte olan ülkelerin problemi olmadığını herkese açıkça göstermiştir.

Kuşkusuz, yolsuzluk karmaşık bir konudur. Yolsuzluğun kökleri bir ülkenin belirli sosyal ve kültürel tarihine, politik ve ekonomik gelişimine, bürokratik geleneklerine ve politikalarına dayanmakla birlikte, kurumların zayıf olduğu ve ekonomik politikaların pazar alanını çarpıttığı dönemlerde yolsuzluk eğiliminin arttığı açıklaması genelleştirilebilir.(Dünya Bankası, 1997) Yolsuzluk, yanlış tercihlere yol açarak malların ve hizmetlerin kalitesinde ve fiyatında değil rüşvette rekabeti teşvik ederek ekonomik ve sosyal gelişimi tahrif eder. Ayrıca, yolsuzluğun maliyetine en az katlanabilecek olanlar yoksul ülkeler ve bu yoksul ülkelerdeki yoksul insanlardır.(Langsteh, Stapenhurst ve Pope, 1997) Bundan başka, bulgular göstermektedir ki eğer yolsuzluk kontrol altına alınmaz, gelişir ve başarılı rüşvet girişimleri kurumsallaşırsa, kötü niyetli görevliler, sonraki aşamada piyasa verimsizliğine kadar gidebilecek “*yasa-dışılık kültürü*”ne yol açacak şekilde yüksek miktarda rüşvetleri talep etmeye teşvik edilmiş olmaktadırlar.(Rose-Ackerman, 1996)

Yolsuzluk “*kanser*” olarak tanımlanmaktadır. Devlete olan güveni zedelemekte ve sosyal dayanışmayı tehlikeye sokmaktadır. Milyon dolarların el değiştirdiği büyük yolsuzlukların, hem zengin hem de fakir ülkelerde birbirine benzer şekilde artan sıklıkta görüldüğü bildirilmektedir. Küçük çaplı yolsuzluklar daha az gün ışığına çıkmakta ise de aynı oranda zarar vermektedir; bir kamu hizmeti için resmi görevliye verilen ufak bir rüşvet belki küçük bir ödemedir ama bu tip rüşvetler milyon defa tekrarlandığında bunların toplam etkisi çok büyük olmaktadır. Eğer durdurulmazsa küçük gibi algılanan rüşvetlerin birikimi kamu kurumlarının meşruiyetini o kadar zedeler ki

rüşvet almayan görevlilerin ve kamu çalışanlarının bile dürüst kalabilmek için çok az gücü kalmaktadır.(Dünya Bankası, 1997)

Yolsuzluğun çeşitleri pratik nedenlerden dolayı kontrol altında tutulmalıdır. Kamu hizmetlerini sunma standartları, geliştirilmese bile, en azından bu standartların sürdürülmesi çabası ile çatıştığı için, hiçbir ülke yolsuzluğa eşlik eden verimsizliğe katlanamaz. Bazıları yolsuzluğun ekonominin ağır ve katı kurullarla yüklü tekerleklerinin daha hızlı dönmesine yardımcı olduğunu iddia etse de, yaşananlar göstermiştir ki yolsuzluk malların ve hizmetlerin fiyatlarını yükseltmekte, verimsiz yatırımlara yol açmakta ve kamu hizmetlerinin kalitesinde düşüşe neden olmaktadır.(Gould and Amaro-Reyes 1983) Gerçekten de, geçmişteki tecrübeler göstermektedir ki, yolsuzluk kamu hizmetlerini hızlandırmaktan çok tekerleklerdeki kumlardır (sand in the wheels) ;Tanzanya, Uganda, Ukrayna ve diğer ülkelerdeki yolsuzluk araştırmaları, kamu görevlilerine rüşvet veren kişilerin vermeyenlere oranla daha yavaş şekilde hizmet aldıklarını ortaya çıkarmaktadır.

Basitçe tanımlanırsa yolsuzluk, “sadakat yükümlülüğü bulunan kamu erkinin, kişisel kazanç veya bir grup menfaati için kötüye kullanılması”dır. Yolsuzluk, kamu ve özel sektörün kesiştiği alanlarda kamu kurumunun, kendi görevlisi tarafından rüşvet alma, talep etme veya tehditle isteme gibi durumlarla suiistimal edilmesiyle ortaya çıkar. Klitgaard (1996), yolsuzluğun dinamiklerini açıklayan basit bir model geliştirmiştir:

$$Y(\text{Yolsuzluk}) = TG (\text{Tekelci Güç}) + TY(\text{Takdir Yetkisi}) - H(\text{Hesapverme Sorumluluğu})$$

Başka bir deyişle, yolsuzluğun büyüklüğü görevlinin tekelci gücü ile takdir yetkisini kullanma oranlarına bağlıdır. Tekelci güç

katı kurullarla düzenlenmiş ekonomilerde fazla olabilir; takdir yetkisi ise idari kurulların ve düzenlemelerin zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde çoğu kez geniştir. Ve nihayet, ya kamu etik standartlarının yetersiz şekilde belirlenmesinin, veyahut idari ve mali sistemlerin zayıflığının ve gözetim kuruluşlarının (watchdog agencies) etkin olmamasının bir sonucu olarak, hesap verme sorumluluğu da yetersiz olabilir.

Yolsuzluğun engellenmesine yönelik başarılı stratejiler görevlinin tekeli gücünün (ör. piyasa-yönelimli reformlarla) ve takdir yetkisinin (ör. idari reformlarla) azaltılmasını ve hesap verme sorumluluğunun artırılmasını (gözetim kuruluşlarıyla) eş zamanlı olarak geliştirmeye çalışmalıdır. Bu mekanizmalar, yolsuzluğu azaltmak için ulusal bir çabanın parçası olarak tasarlandığında, bir güvenilirlik sistemini kapsamına almaktadır. Kamu sektöründeki çıkar çatışmalarını yönetmek amacıyla tasarlanan bu kontroller ve dengeler sistemi, çıkar çatışmalarının olduğu ya da kamu menfaatini olumsuz olarak etkilediği durumları sınırlandırmaktadır. Bu hem önlemeyi hem de cezalandırmayı içermektedir. Bir güvenilirlik sistemi, yönetim süreçleri (liderlik değerleri, kurumsal değişim) ve sivil toplum kuruluşlarının (demokratik süreç, özel sektör, medya) katılımı aracılığıyla kamu sektöründeki yolsuzluğu ele alarak kapsamlı bir reform düşüncesini somutlaştırır. Böylece reformlar sadece politikacılar ve politika üretkenler tarafından değil, aynı zamanda sivil toplum üyeleri tarafından da harekete geçirilir ve desteklenir.

II. Ulusal Güvenilirlik Sistemi Konsepti

Yolsuzluk ihtimalini azaltan isabetli ekonomi politikaları (veya, yukarıdaki modelde yer alan TG- görevlilerin tekeli gücünü azaltan), yolsuzluğun etkili şekilde engellenmesinde öncelikli bir koşul olarak

değerlendirilebilir. Kurumsal güçlülüğe bağlı olarak, ülke stratejileri büyük farklılıklar gösterse de, dünya genelinde yolsuzlukla mücadele politikası, genellikle aşağıdaki sekiz kurum ya da “sütun” dan birini veya daha fazlasını ilgilendirmektedir:

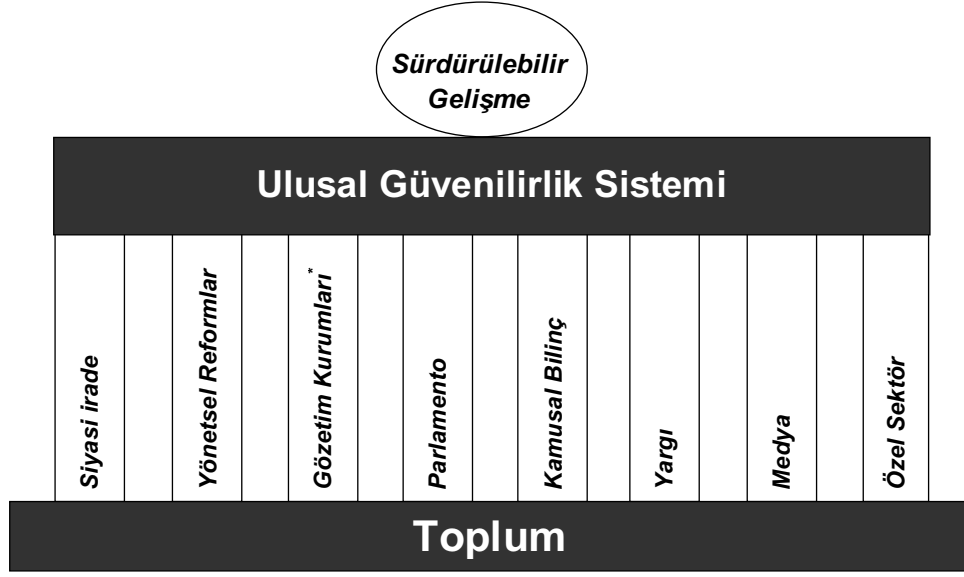
- siyasi irade;
- yönetsel reformlar;
- gözetim kurumları (yolsuzlukla mücadele komisyonları, Sayıştaylar, ombudsman ofisleri)
- parlamentolar;
- kamusal bilinç/ilgi;
- yargı;
- medya;
- özel sektör.

“Ulusal Güvenilirlik Sistemi” kavramı Uluslararası Saydamlık Örgütü Başkanı İbrahim Seushi tarafından Tanzania’da ifade edilmiştir. Bu konsept basittir: Yukarıda belirtilen sekiz kurum karşılıklı olarak birbirine bağımlıdır ve hepsi beraber, daha çok sütunların bir evin temellerine destek olmasına benzer şekilde, (Bkz.Kutu.1) kuramsal anlamda, “ulusal güvenilirliği” desteklemektedir. Benzerliği daha ileriye götürürsek, “güvenilirlik sütunları”ndan birisi zayıflarsa diğerlerinin üzerine daha fazla yük düşmektedir. Eğer bir çoğu zayıflarsa, yükleri yana doğru yatacak, bunun sonucu olarak “sürdürülebilir gelişme” yuvarlak topu düşecektir. (Langseth, et al 1997) Bu yüzden sütunların genel dengesi önemlidir ve bir devlet, bu sekiz sütunu dengede tutma arzusuna sahip olmalıdır.

III. “Güvenilirliğin Sütunu” Olarak Sayıştaylar

Ulusal güvenilirlik için sorumlu iç mali yönetim çok önemlidir ancak ulusal denetim ofisleri veya Sayıştaylar bir ülkenin güvenilirlik sistemi bakımından hayati önem taşımaktadırlar (veya en azından öyle

Kutu1: Güvenilirliğin Sütunları



*Yolsuzlukla Mücadele Kurumları; Ombudsman; Sayıştay

Kaynak: Langseth, Pope ve Stapenhurst (1997)

olmalıdırlar). Devletin gelir ve harcamalarını denetlemekten sorumlu kuruluş olarak Sayıştay, mali güvenilirliğin ve raporlanan bilgilerin doğruluğunun gözetleyicisi (watchdog) rolünü üstlenir. (performans veya paranın değerinin karşılığı denetimi dahil) (Bkz.Ek.A*)

Denetim, hesabını veren kişinin veya kuruluşun beyanlarına güvenilirlik katarak hesap verme sorumluluğuna hizmet eder ve, kişiye veya kuruluşa değerli gözlemler ve bilgiler sağlar.(Denetimin tarihçesi için Bkz.Ek B *) Denetim, hesap verme sorumluluğu -Klitgaard'ın denkleminin ($Y = TG + TY - H$) anahtar ögesi - için hayatidir ve kamu sektörü performansı için de gerekli bir ögedir. Denetim devlet işlemlerinde saydamlığı ve açıklığı artırmanın maliyet-etkin bir araçtır ve devletin performansının gelişimine katkıda bulunur. Denetim fonksiyonu, kabul görmüş etik standart ihlalleri ve yasallık, muhasebe, tasarruf, verimlilik ve etkinlik prensiplerinde sapmalar hakkında kamuya bilgi akışına da destek sağlamaktadır.

Denetim, yolsuzluğun engellenmesine katkıda bulunabilir ve kamu fonlarının suiistimal ve israf edilmesinde, örneğin kamu kaynaklarının kişisel kazançlar için saptırılması eğilimini frenleyerek, güçlü bir caydırıcı olarak hareket edebilir. Denetim, zayıf olduğunda, yolsuzluğun gelişimine imkan veren yasal, mali ve kurumsal çatinin güçlendirilmesine destek olur; denetim gelişimi sağlayabilecek yönetim davranışları ve mevzuatı için önceden tahmin edilebilir bir çatı oluşturulmasına yardım eder; kuralların ve yasaların uygulanmasında keyfiliği azaltır ve idari prosedürlerin (özellikle bu prosedürlerin piyasanın pürüzsüz işleyişini engellediği durumlarda) basitleştirilmesine destek olur.(Sahgal, 1996) Ayrıca, açıkça kamuoyunun ilgi alanında bulunmayan gayri-şeffaf karar mekanizmalarını da meydana çıkarır.(Dünya Bankası, 1991)

Sanayileşmiş ülkelerdeki pek çok kamuoyu araştırmaları çok sayıda vatandaşın, her zaman kamusal çıkarlar doğrultusunda

*Çev. Notu: Ek A ve B'nin çevirisi yapılmamıştır.

davranması gereken hükümetlerine güven duymadıklarını gösterirken, Sayıştaylar, kamusal çıkarın bağımsız gözetçileri olarak düşünülmekte ve dolayısıyla yetki alanlarında şeffaflığı ve etik davranışları geliştirmek bakımından çok elverişli durumda bulunmaktadır. Eğer hesapverme sorumluluğunun yaygınlığı(*) o zaman şeffaflık hesapverme sorumluluğunun etkin bir şekilde işlemesine imkan verir; hükümetlerin yaptıklarını daha şeffaf kılmak amacıyla kamuoyuna raporlamaya ve bilginin yararlanılabilir halde bulunmasına odaklanır. (Sahgal, 1996) Bu nedenle Klitgaard'ın denklemi, hesapverme sorumluluğunun bizatihi şeffaflığın bir fonksiyonu olduğunu göstermek amacıyla yeniden şöyle yazılabilir:

$$Y=TG +TY -H(\$)$$

Bu ilavenin amacı, israfın, suiistimalin ve sahteciliğin en alt seviyeye indirilmesine önem vermenin ve mali ve idari kanun ve düzenlemelerle performans değerlendirmeleri arasında uyum sağlamanın ötesinde gelişmiştir.(Bkz.Ek A) Bunun sonucu olarak denetimin iyi yönetişimi proaktif bir şekilde teşvik edici potansiyeli, kamu sektörü reformlarında genellikle önemli bir faktör olarak kabul edilmektedir. Yürütmenin parlamentonun isteklerine (ki parlamenter ödenekler yoluyla ifade edilir), uymasının sağlanmasının yanı sıra etik davranışın, verimliliğin ve maliyet etkinliğinin geliştirilmesi ve yolsuzluk ihtimallerinin azaltılma ve ortaya çıkarılma olasılığının artırılması için sağlam iç mali kontrollerin teşvik edilmesi de Sayıştayın sorumlulukları arasındadır.

Denetim Modelleri

Sayıştayların öneminin artması söz konusu olabilirken yasama denetimi için ortak bir yaklaşım bulunmamaktadır. Üç temel denetim modeli bulunmaktadır: Napolyonik model, Westminster modeli ve Kurul (Board) sistemi. Fransa Napolyonik

sistemini veya Fransa Sayıştay'ı (Hesap Mahkemesi) modelini Avrupa'nın Latin ülkelerine ve bir ölçüde de Güney Amerika ve Afrika'ya götürmüştür. Bu sistem, kanunlara ve düzenlemelere uygunluk hukuki yargılamasının yapıldığı uygunluk temelli bir sistemdir. Fransa Sayıştay'ı sistemi yargısal bağımsızlığa sahip çok sayıda yargıçtan oluşur. Bir çok Avrupa-ülkesince gerçekleştirilen performans denetimleri Kuzey Amerika'dakilerden daha dar ve daha az maliyetlidir ve bir çoğu hükümet programlarının bütünü üzerinde yürütülmektedir. Bununla beraber Kuzey Amerika Sayıştaylarında olduğu gibi, en deneyimli Avrupa Sayıştayları da neyin inceleneceğine karar verirken sosyal amaçlara önemli bir yer verirler.

Westminster sistemi, Sayıştay'ın (Genel Denetçinin) profesyonel denetim elemanlarından yararlanarak parlamentoya periyodik raporlar hazırlayan Sayıştay Başkanı esasına göre düzenlenmiştir.(Bkz. Kutu 3) Sayıştay Başkanının kurumun uygulamalarından kişisel sorumluluğu söz konusu olurken temelde sistem doğası gereği kurullar esasına dayanır. Sayıştay Başkanları genellikle parlamentoya yıllık rapor sunarken İngiltere ve Kanada istisnalarında olduğu gibi daha sık raporlama yapanlar da bulunmaktadır. Denetçiler mali tablolar ve devlet kuruluşlarının faaliyetleri üzerine rapor hazırlar; belirlendiklerinde uygunlukla ilgili konular ihmal edilmese de genellikle uygunluk denetimine daha az önem verilir.

Kurul (Board) modeli özünde Westminster sistemine benzer ve Asya'da yaygındır. Endonezya, Japonya ve Kore bir başkan ve küçük bir komiteden oluşan kurul sistemini uygulamaktadır. Westminster modelinde olduğu gibi, bu sistem temelde kurul esasına dayanır ve genel denetçi (chairman) fiilen Sayıştay Başkanıdır.

Uluslararası Denetim Standartları

Uluslararası Yeminli Mali Müşavirler

* Çev. Notu: Cümlelerin çevirisinde, orijinal metindeki anlam vermeyi zorlaştıran eksiklik nedeniyle boşluk söz konusudur.

Federasyonu (IFAC) uzun yıllardır ticari kuruluşlar ve KİT'lere (state-owned) doğrudan uygulanabilecek uluslararası denetim standartlarını yayımlamış olmasına rağmen, kamu sektörü mali denetim camiası uzun yıllar denetim raporlamasının uluslararası standartlarını görmezden gelmişlerdir. Son yıllarda, yine de, kamu sektörü denetim standartları daha fazla kabul görmektedir. 80'lerin ortalarında, IFAC, kamu sektörü denetimlerine ve hesaplarına uygulanabilir muhasebe ve denetim standartlarına odaklanan Kamu Sektörü Komitesini (PSC) kurmuştur. Günümüzde IFAC Kamu Sektörü Komitesinin kamu denetçilerine yol göstermek amacıyla yayımlanan sayılamayacak kadar çok açıklaması mevcuttur ve pek çok ülkede profesyonel mali müşavirler enstitüleri, kamu kuruluşlarının denetçilerine yararlı rehberlik hizmeti sağlamak üzere kendi kamu sektörü komitelerini oluşturmuştur.

3.1 Sayıştayın Başarısını Etkileyen Faktörler

Sayıştayın başarısı için pek çok faktör belirlenmiştir. Bunlardan en önemlileri; açık görev ve yetki, bağımsızlık (hem yönetime karşı hem de konuları yalnızca kendi takdirine göre incelemede), yeterli kaynak ve personel; ve bilginin ve deneyimin paylaşımı.

AÇIK GÖREV VE YETKİ

Denetim görev ve yetkilerinin kökü parlamento tarafından kabul edilen bir kurallar ve sınırlar setine dayanmalıdır. Parlamento'nun amaçlarını gösteren denetim kanunları, denetim görev ve yetkisini vermenin ve iletmenin en etkin yoludur. (Bkz. Kutu 5) Denetimin gereksinmelerini yasalaştırmadaki başarısızlık Sayıştay'ı, yetkisini aşma eleştirisi karşısında savunmasız bırakır. Ayrıca denetim kanunu Sayıştay'ın, parlamento'nun bağımsız bir organ eliyle tetkik edilmesini istediği tüm konuları ele almasını sağlar.

Gelişen denetim görev ve yetkileri dikkate

Kutu 2: Avrupa Birliği Sayıştay'ı

Lüksemburg'da bulunan Avrupa Birliği Sayıştay'ı, Avrupa Birliğinin tüm bütçe harcamalarının denetiminden sorumludur. Sayıştay, Avrupa Birliği üyesi 15 ülkenin birer temsilcisinden oluşmuştur. Temsilcilerin farklılığı kendi ülkelerine ait farklı denetim yaklaşımlarının yansıtılmasına imkan verir. Sayıştay, üç adet Denetimi Hazırlama ve Rapor Grubuna (Audit Development and Reports Group) ve bir Güvence Bildirim Grubuna (Statement of Assurance Group) ayrılmıştır. Güvence Bildirim Grubu Avrupa Birliği Antlaşmasının gereği olarak Avrupa Parlamentosuna hesapların güvenilirliği ve bunların dayanağı olan işlemlerin yasallığına ve düzenliliğine ilişkin yıllık bildirim verme durumundadır. Her grup Sayıştay'ın üç ila beş üyesinden oluşur.

İşlemlerin yasallığını ve düzenliliğini incelemekle beraber Sayıştay, mali yönetimin sağlamlığını, fonların ekonomik, verimli ve maliyet-etkin kullanılıp kullanılmadığı hususunda gereken dikkatin gösterilip gösterilmediğini de inceler. Sayıştay ayrıca, kamu yönetiminde iç kontrol sistemlerinin ve sahteciliğe karşı koruyucu unsurların yeterliliğini saptar. Bundan başka, Avrupa Birliği Sayıştay'ı diğer ülke Sayıştaylarına dayanmakta ve ulusal denetim organlarıyla ortak denetimler yürütmektedir.

alındığında, gelişmekte olan ülkelerin Sayıştayları tarafından yaptırımların ve cezaların rolü yeniden gözden geçirilmelidir. Her ne kadar batı dünyasında artık yaygın değilse de, bir çok gelişmekte olan ülkenin kurumları yaptırımları ve cezaları düzenli olarak uygulamaktadırlar. Bu uygulama denetçiden korkulduğu ve kendisinin belki de denetlediği kuruma değer katabilecek profesyonel bir danışman olarak dikkate alınmadığı bir ortam yaratır. Çağdaş yaklaşım ise yanlışlıklardan ders çıkarmanın bürokratları cezalandırmaktan daha yapıcı olduğudur.

Görev ve yetkilerini oluşturma arzusunda olan Sayıştaylar diğer denetim kuruluşlarının açık performans denetim görev ve yetkilerini gözden geçirmelidirler. Yasa taslağı hazırlanmadan önce Sayıştaylar ve hükümetler denetimi tanımlamalı ve denetçilerin bağımsızlığına, denetimlerin

kapsamına, denetlenecek kuruluşların tespitine ve denetçilerin raporlama sorumluluklarına karar vermelidirler.

SAYIŞTAYIN BAĞIMSIZLIĞI

Bağımsızlık, bütün endüstrileşmiş ülke Sayıştaylarının temel özelliğidir. Sadece kurumun bağımsızlığı açık seçik

belirtilmemeli, Sayıştay Başkanının (ya da kurum başkanının) veya Denetim Kurumu üyelerinin mesleki bağımsızlığı her zaman yasal bazda düzenlenmeli ve geleneklerde kabul görmelidir. Bu durum malî ve uygunluk denetimi için de doğru olmuştur ve eğer daha önemli değilse, aynen performans denetçileri için de geçerlidir; çünkü hükümet uygulamaları üzerindeki

Kutu 3: İngiltere Sayıştay (NAO)

İngiltere’de performans denetiminin başlaması Parlatmentonun (Kamu Hesapları Komitesi veya KHK), sadece mali denetim kanaatlerinin ilerisinde denetim bilgisi taleplerine karşılık verebilmek amacıyla yasal düzenleme yapılması sonucu olmuştur. Yürütme organının, özellikle de Hazine’nin, Sayıştay üzerindeki etkilerinden vazgeçmemeleri parlamenter endişelerin artmasına ve 1983 yılında Ulusal Denetim Kanunu’nun meclisten geçmesi için politik bir iklimin oluşmasına yol açtı. Bu Yasa, Avam Kamarasına (Kamu Hesapları Komitesine) rapor veren Sayıştay Başkanına kendilerine tahsis edilen kaynakları kurumların nasıl kullandıklarına dair inceleme yapma yetkisi verdi. Bu yüzden Sayıştay Başkanının bugün kurumların performansını için ve kamunun parasının doğru bir biçimde ve Parlatmentonun planladığı amaçlar doğrultusunda harcanıp harcanmadığı hakkında güvence sağlama imkanı vardır. Ancak, Sayıştay Başkanının politika hedeflerini sorgulama yetkisi yoktur; incelemeler hükümetin belirlediği ve Parlatmentonun onayladığı politika hedeflerinin uygulama araçları üzerine odaklanmıştır.

Performans denetimi çalışmalarının seçimi ilgili parasal miktar da dahil olmak üzere yıllık temelli çok çeşitli kriterlere göre yapılır; her şeyden önce yetersiz performansa yönelik kanıtlar; politik ve parlamenter düzey; politik ilgi ve Sayıştayın yürüttüğü incelemeden çıkacak olası katma değer. Performans denetim çalışmalarının seçimi yalnızca Sayıştay Başkanına aittir, ancak Kamu Hesapları Komitesinin görüşleri de dikkate alınır ve Komitenin Sayıştay raporuna cevabı Parlatmentoya sunulan nihai rapora eklenebilir.

İngiltere Sayıştay, öncü konumdaki biri olup titiz denetimlere, kalite güvencesine ve tarafsızlığa önem vermektedir. İyi eğitilmiş personel geniş bir alanda performans ve mali denetimler yürütür, ki hükümetin yeniden yapılandırılmasında mali denetimler gittikçe artan bir önem kazanmaktadır. Son on yılda Sayıştay, personeline pek çok eğitim imkanı sunmuş, çok sayıda yeminli mali müşavir ve bilimci çalıştırmış

ve bu da - özel sektörden ve akademik çevrelerden uzmanlarla destekleyerek - karma denetim ekipleri oluşturulmasına ve çeşitli becerileri ve tecrübeleri kaynaştırarak performans denetiminde çok-disiplinli yaklaşımlar kullanmıştır.

ABD Sayıştay’ında olduğu gibi İngiltere Sayıştay da hükümetin mali tasarruf yapmasına katkıda bulunur; performans denetimleri tasarruflarını 270 milyon pounda (425 milyon ABD doları) çıkarmıştır - denetim için harcanan 1 pounda karşılık 7 pound tasarruf -. Yıllık bütçeden 66 milyon ABD doları – Sayıştay kaynaklarının yaklaşık%38’i - yılda 50’nin üzerinde rapor hazırlanması amacıyla performans denetimine ayrılmıştır. Daha düzenli, hızlı ve daha titiz incelemelere önem vermenin yanı sıra daha iyi yönetim ve planlamanın sonucu olarak performans denetimlerinin maliyeti düşme eğilimindedir. Ayrıca performans denetçileri raporlarının kalitesini ve değerini;

- mali tasarruf göstererek;
- ortaya çıkan yeni eğilimleri, örneğin piyasa araştırmalarını, benimseyerek;
- tematik bir yaklaşım kullanarak;
- savunabilir bulgular ve değerlendirmeler sağlamak amacıyla titiz metodolojiler uygulayarak;
- tecrübelerinin performans denetiminin kalitesini artıracığına inanılan özel sektördeki uzmanlarla anlaşmalar yaparak

arttırmışlardır.

Kanada ve ABD’de olduğu gibi İngiltere Sayıştay da hem tamamlanmış olan hem de devam eden işlerde, sözleşmesel düzenlemeler aracılığıyla bağımsız kalite panelleri düzenleyerek iç kalite gözden geçirmelerine girişmektedir. Paneller denetim meseleleri, kanıtlar ve raporların hazırlanması gibi konularda tavsiyelerde bulunmaktadır

performans denetim raporları, hükümeti ve bakanları daha fazla rahatsız edecek potansiyele sahiptir. Eğer gelişmekte olan ülkelerde Sayıştayın bağımsızlığı yasalarla veya güçlü geleneksel bağlarla korunmuyorsa, durumun değişmesi gerekmektedir. Sayıştay Başkanı yürütmenin politik müdahaleleri olmadan direkt olarak ve sık aralıklarla parlamentoya rapor verebilmelidir. Böylesi bir bağımsızlık Sayıştay Başkanının yeterli personel ve mali kaynaklarla birlikte gerekli gördüğünde denetleme yapma ve raporlamada bulunma özgürlüğünü gerektirir.

Sayıştayın ve başkanının bağımsızlığı, etkin bir Sayıştayın ayırddedici özelliğidir. Eğer Sayıştay hükümetin işlemlerini denetleyecekse, misilleme korkusu duymadan görevini yapabilecek yetkiye ve faaliyetini kendi planları doğrultusunda sürdürebilecek güce sahip olmalıdır. Sayıştay, denetimin nasıl yürütüleceğini, denetlediği kurumlara bağlı olmaksızın kararlaştırmalıdır. Hükümet bürokrasisinin en üst seviyesindeki üyelerini kendi tavsiyelerinin veya bilgi taleplerinin önemine ikna edebilmek için Sayıştay Başkanının statüye gereksinimi vardır. Bağımsızlık, Sayıştay Başkanının rolünü güçlendirmek için, Endonezya, Hindistan, Japonya ve Zambiya’da olduğu gibi, ülkenin anayasasında yer alabilir.

Japonya’da Denetim Kurulu (Board of Audit) Kabineden bağımsızdır. Kurulun, Kabine tarafından atanmış ve İmparator önünde yemin etmiş üç üyesi bulunmaktadır. Devlet Bakanları ve Yüksek Mahkeme Üyeleri ile aynı statüde bulunan üyeler, kurumu 7 yıllık dönem için yönetirler ve Kurulun bağımsızlığının Kabineye karşı güvence altında olması için bu dönem içinde buldukları statü teminat altındadır. Endonezya’da Başkan (chairman), başkan yardımcısı ve Yüksek Denetim Kurulu üyeleri, Parlamento tarafından aday gösterilerek, Devlet Başkanının onayı ile atanırlar. Hindistan’da Sayıştay Başkanı,

Devlet Başkanı tarafından atanır ve görev yemini kendisinin ülkenin anayasasını ve buna göre çıkarılmış yasaları savunmasını gerekli kılar. Kanada ve Hindistan’da Sayıştay Başkanının görevinin, normal emeklilik döneminden önce sona erdirilmesi, parlamentonun iki meclisinin onayını gerektirir. Belçika’da, Mahkeme Üyeleri (Members of the Court) yalnız Temsilciler Meclisi tarafından (Chamber of Representatives), İngiltere’de ise Sayıştay Başkanı (Comptroller and Auditor General), Parlamentonun iki meclisinin teklifiyle Kraliçe tarafından görevden alınabilir. Sayıştay Başkanının Anayasa Mahkemesi kararı ile de görevden alınabildiği İrlanda, Lüksemburg ve Avusturya’da benzer yasama onayı gerekliliği söz konusudur. Portekiz’de Sayıştay Başkanını (President of the Tribunal de Contas) sadece Devlet Başkanı görevden uzaklaştırabilir.

Sayıştayın bağımsızlığının başka bir boyutu daha vardır; neyin denetleneceğine karar verme özgürlüğü. Tüm gelişmiş ülke Sayıştaylarında, denetlenecek konuların tercihinde hükümetlerin ya çok az

Kutu 4: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI)

Merkezi Avusturya Viyana’da bulunan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu, (INTOSAI) ulusal denetim kurumlarının (Sayıştayların) dünya çapındaki teşkilatıdır. INTOSAI, dünya Sayıştaylarının mali, uygunluk ve performans denetimlerini yürütebilmeleri amacıyla kendi denetim rehberini hazırlamıştır. Bu denetim standartları INTOSAI’nin 1992’deki Kongresinde kabul edilmiş ve onaylanmıştır. INTOSAI denetim standartları, ABD Sayıştayı tarafından yayımlanan ve genelde “Sarı Kitap” diye bilinen Devlet Denetim Standartlarıyla uyumludur. Bu standartlar, gelişmekte olan ülkeler kendi standartlarını hazırlayana kadar, bu ülkelerin ihtiyaçlarına kolayca adapte edilebilirler. Gelişmekte olan ülke Sayıştayları performans denetimlerini uygulayabilmek amacıyla bu standartları kavramak için ihtiyaç duyulan entelektüel yatırımları yapmalıdırlar. Uluslararası denetim standartları ekibi, gelişmekte olan ülke Sayıştayının araştırma ve metodoloji grubunun bir parçası olmalıdır.

müdahalesi olmakta ya da hiç müdahalesi bulunmamaktadır. Denetlenenlerin de kimin veya neyin denetleneceğine dair yapılacak tercihte hiç etkileri yoktur. Keza Sayıştaylar neyin raporlanacağına karar vermek için de serbestliğe ihtiyaç duyarlar. Denetim bulgularının raporlanması denetlenenin değil, sadece Sayıştayın kararına bağlı olmalıdır. Tartışmalar ve müzakereler için olanak bulunmalı ancak sonunda, neyin raporlanacağına karar vermek denetim ofisinin sorumluluğunda olmalıdır.

YETERLİ KAYNAK VE PERSONEL

Sayıştaylar, özellikle de gelişmekte olan ülkelerin Sayıştayları, genellikle kaynak sıkıntısı çekmektedirler. Bu Sayıştaylarda bazı gelişmeler sağlanabildiği doğru olsa da gelişen verimliliğin Sayıştaylar için modern teknoloji ve rekabet edebilir ücretleri sağlaması bakımından yeterli tasarrufu oluşturması olası değildir. Bir çok gelişmekte olan ülke Sayıştayı için hükümetler kaynakların yeterliliğine gereken özeni göstermek durumundadırlar. Bütçe kısıtlamaları çoğu kez personelin becerilerinin yükseltilmesini ve iyi durumda tutulmasını engellemektedir. Gelişmekte olan ülkelere çok azı performans denetimi eğitimi için yıllık hedefler koymakta veya kursların maliyetini ve dış eğitimleri dikkate alan bütçeler yapmaktadır.

Sayıştay personeli mutlaka yeterli düzeyde eğitilmeli ve ücretlendirilmelidir. Etkin Sayıştaylar personelinin sürekli gelişim prensibini kabul etmektedirler. Yüksek kalitede ürünler sağlayabilmek için Sayıştaylar, nitelikli personel istihdam etmeli, bu personele emeğinin karşılığını yeterli düzeyde ödemeli, sürekli gelişime önem vermeli ve konu bazında uzmanlığı teşvik etmelidirler. Örneğin, denetçiler eğitim, öğrenim ve deneyim kombinasyonu ile sahteciliğin ortaya çıkarılması ve bilgi teknolojisi alanlarında becerilerini geliştirmek durumundadırlar. (Sahgal, 1996) Profesyonel bilginin gerektiği durumlarda ise kurum dışı

Kutu 5: Denetim Görev Ve Yetkisinin Ortak Özellikleri

Denetim görev ve yetkisini belirlemenin amacı kamu fonlarının yönetimi hakkında bağımsız, güvenilir denetim güvencesi ve diğer faydalı bilgiler alacağı konusunda parlamentoya güvence vermektir. Denetim yasası, genellikle, şu özellikleri içerir:

- Sayıştay Başkanının (Comptroller and Auditor General; President of the Court of Accounts; Chairman of the Board of Audit) seçim kriterleri,
- Görev süresi,
- Emeklilik ve azledilme koşulları,
- Denetimin kapsamı, neyin, ne zaman raporlanacağı:
 - tüm bilgilere ve açıklamalara ulaşıp ulaşılmadığından,
 - hesapların, temel kayıtların ve sistemin sağlıklı bir biçimde tutulup tutulmadığından,
 - malî tabloların uluslararası ve ulusal standartlara uyup uymadığından,
 - paranın öngörüldüğü gibi harcanıp harcanmadığından,
 - harcamaların uygun yetki içinde olup olmadığından,
 - ekonomikliğe, verimliliğe ve etkinliğe gereken önemin gösterilip gösterilmediğinden,
 - sahtecilikten ve israftan korunmada uygun sistemlerin yerleşmiş olup olmadığından,
 - denetçinin hükümet işlemlerinin geliştirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunup bulunmadığından,
 - sahteciliğin söz konusu olup olmadığından

etkilenecektir.

- Kayıtlara makul sürede erişme,
- Sayıştay Başkanının yaptığı işlemlerden ötürü sorumlu tutulmaması,
- Yıllık raporlar yerine düzenli raporlama gereksinimi,
- Sayıştay personelinin işe alma ve işten çıkarma hakkı,
- Profesyonel hizmetler için sözleşme yapma hakkı ve
- Yeterli bütçe koşulu.

Kutu 6: Sayıştayın Bağımsızlığı

Etkinliği sağlamak için dış denetçi denetlenen kurumların veya müşterilerin baskıları karşısında etkilenmeye açık olmaktan ve onlara hesap vermekten uzak olmalıdır. Sayıştay, denetlemek durumunda olduğu hükümet kuruluşunun parçası olmamalı veya bu kuruluş tarafından yönetilmemelidir. Aksine bir durum hem sistematik bir çatışma yaratacak hem de "yönetim" biçimlerine kapıyı aralayacaktır. Sayıştayların müşterileri parlamentodur, (veya buna eş kurumlar) özneleri, ise kendilerine kamu harcamaları emanet edilen kamu görevlileridir.

Ne yazık ki, Sayıştay, özellikle müşterilerden ve bir çok olayda da yürütme organından gelen baskılar karşısında etkilenmeye açık olabilir. Bağımsızlığı teminat altına almak için Sayıştay, kendi bütçesini yönetmede ve uzman mesleki personeli çalıştırmada ve görevlendirmede göreceli serbestliğe sahip olmalıdır. Uzman mesleki personel çalıştırma ve görevlendirme, eğer hükümette yer alan üst düzey görevlilerinin becerileri ile kurumdakilerin becerilerinin denkleştirilmesinin sağlanması amaçsa, önemlidir.

Sayıştayın sorumlulukları kapsamında yürütme organının Parlamentonun parlamenter ödeneklerde ifadesini bulan isteğine uygunluğun sağlanması; hükümet programlarının verimliliğinin ve maliyet etkinliğinin teşvik edilmesi; ve yolsuzluğun gerçekleşme oranını aşağılara çekmek ve ortaya çıkarılma ihtimalini yükseltmek amacıyla malî ve denetim prosedürleri geliştirilerek yolsuzluktan korunmanın sağlanması da yer almaktadır.

uzmanlardan yardım istenmesi yararlı olabilir.(INTOSAI, 1977)

Gelişmekte olan ülke Sayıştayları çok seyrek olarak bireysel ve proje düzeyindeki çabalarıyla ilgili istatistikler yayımlarlar. Maliyetler, bireylere ve performans denetim projelerine dağıılmamakta ve veriler, projelerin gelişimini ölçmede kullanılmamaktadır. Proje bütçelerinin ve yönetim bilgi sistemlerinin eksikliği, kayıtların tutulmaması ve proje yönetimi için hesap verme sorumluluğunun bulunmaması nedeniyle performans denetimleri verimsiz ve yüksek maliyetli olmaktadır. Buna ilaveten Sayıştayların bir

çoğunda denetim sürecine çok az katkıda bulunabilen, yetersiz eğitilmiş ve gereğinden fazla sayıda personel bulunmaktadır.

Sayıştayların güvenilirliklerini sürdürmeleri için başarılı bir performans denetim raporuyla sonuçlanmaya imkan verecek etkin bir tarzda kendilerini yönetmeleri gerekir. Bu da Sayıştay, kendi faaliyetleri bakımından performans denetimine tabi olursa gerçekleşir.

Her ne kadar Sayıştaylar çoğu kez hükümet uygulamalarının ekonomikliği, verimliliği ve etkinliği hakkında yorumda bulunma sorumluluğundaysalar da çok azı bütçesi maliyet yönetimiyle uğraşmaktadır. Bir çoğu tek tek denetimler veya tüm faaliyetler için tüketilen kaynakları izlememektedir. Bütçelerin performans denetim projeleri, denetim yönetimi veya eğitim ve metodoloji gelişimi için hazırlanması çok nadirdir. Araştırmalara göre gelişmekte olan ülke Sayıştaylarının hiç birisinin yatırım bütçeleri yoktur. Çalışma saatleri çizelgeleri nadiren kullanıldığından performans denetimlerinin, performans yönetimlerinin veya eğitim maliyetlerinin tespit edilmesinde veri tabanı bulunmamaktadır. Gelişmekte olan ülke Sayıştayları yıllık eğitim bütçeleri oluşturmalı ve eğitime ayrılan kaynaklar için belirli hedefler geliştirmelidirler. Bu hedef kurum bütçesinin belirli bir yüzdesi veya her denetçi ve yönetici için zorunlu olan eğitim günü sayısı olarak ifade edilmelidir. Bunlara ilaveten, personelin çalışma saatleri çizelgeleri kullanma gerekliliği de denetim maliyetlerinin yönetimini kolaylaştıracaktır.

DENEYİM VE BİLGİ PAYLAŞIMI

Fikirlerin, bilginin ve deneyimin uluslararası paylaşımı, denetimin kalitesinin yükselmesine, standartların birbirleriyle uyumlu hale getirilmesine, en iyi uygulamaların paylaşımına ve genelde Sayıştayların yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olan etkin bir araçtır. Bunun sonucu olarak da uluslararası kongreler ve eğitim seminerleri, bölgesel ve bölgeler arası konferanslar ve uluslararası

dergilerin yayımlanması denetim fonksiyonunun gelişmesini ve ilerlemesini teşvik etmiştir.(INTOSAI, 1977) Sayıştaylar gittikçe artan ölçüde beceri ve fikir paylaşımını sağlamak ve yolsuzluğu ortaya çıkarmada daha fazla ustalaşmalarını temin etmek üzere diğer devlet kuruluşlarındaki yaptırım yetkisi bulunan görevlilerle yakın ilişkiler kurmalıdırlar.(Sahgal, 1996)

IV. Sayıştayların Artan Rolü

İyi yürütülen ve raporlanan denetim, kamu yönetimini geliştirerek iyi yönetişimi teşvik eden ve gelişime yardımcı olan temel bir araçtır. Yüksek kalitede denetim hizmeti sağlayan herhangi bir Sayıştay yasa koyucunun ve diğer yönlendirici organların kamu kaynaklarıyla ilgili yönetiminden dolayı Hükümeti hesap vermeye yükümlü tutabilmesine yardımcı olma potansiyeline sahiptir. Günümüzde kamu sektörü denetiminde bir çok yenilik söz konusudur. Kanada Sayıştayı iyi yönetilen organizasyonlar üzerinde çalışmakta ve ahlak, değerler ve öğrenen organizasyonlar hakkında çalışmalar yürütmektedir. Avrupa'da Sayıştaylar kamuoyunun doğrudan ilgisini çeken programların denetimine odaklanmaktadır. Sayıştaylar denetimlerde işbirliği yapmaktadır. Sonuç odaklı denetimler ve çevre denetimleri, son dönemde, denetimin durağan bir süreç olmadığını kanıtlamış ve popülerite kazandırmışlardır.

Gelişmiş ülkelerde Sayıştaylar, daha iyi hesap verme sorumluluğu ve daha etkin hükümet faaliyetleri için proaktif bir rol almaya yönelmişlerdir. Bu değişim gözlemci rolünden daha proaktif bir rol olan geliştirici rolüne yöneliş olarak addedilmektedir. Yürütme yetkisine sahip hükümet kendi işlemleri ve mali tabloları hakkında Sayıştayın yorum yapmasına izin vermekle bazı riskler almaktadır. Ancak hükümet böyle bir açıklamaya izin vermede isteksiz olursa, denetime sadakatteki eksiklik, denetim sürecini dikkate değer ölçüde zayıflatacaktır. Hükümetler yeterli bir yetki

Kutu 7: Porto Rico Genel Komptrolörü (Sayıştay Başkanı)

Porto Rico'da Sayıştay Başkanı iddialı bir modernizasyon programına girişmiştir.Şu andaki Başkan, İleana Colon Carlo, Kurumunun 1996 sonu itibariyle yasalara aykırı ödenen fonlardan 28 milyon dolarının geri aldırıldığı bilgisini vermiştir. 1987'de, örneğin, kurum çalışanlarının büyük bir çoğunluğu daktilolarla, elle tutulan hesap defterleri ve hesap makineleri ile çalışmaktaydı. 10 yıl sonra, kurum tüm kamu kurumları içinde en iyi donanıma sahip ve en iyi modernleşen kurum haline gelmiştir.

sağlama konusunda istekli olmalı ve bu yetkiyi hayata geçirecek mali ve beşeri kaynakları sağlamalıdır. Aynı şekilde bilgiye sınırsız erişime de gereksinim vardır.

Denetim stratejileriyle ilgili son on yıllık tecrübelerin neticesinde, kamusal hesap verme sorumluluğunu teşvik etmek üzere çalışmalarında etkinlik gösteren sanayileşmiş ülkelerden çok sayıda ders çıkarılmıştır. Her ne kadar metodolojide farklılıklar söz konusu olsa da esnekliği olan başarılı stratejiler benimsenebilir ve gelişmekte olan dünyada denetimi modernleştirmede yararlanılabilir. (Bkz.Kutu 8)

Şeffaflık, bilginin serbestçe akışı, yani başarısızlığın, yetersizliğin ve dolandırıcılığın sorumluluğunu saptamak için yeterli bilgi üzerine inşa edilmiştir. Denetçi, inceleme kapsamında bilgiye erişime ilişkin sınırlamalarla karşı karşıya kalırsa, nihai sonuca varamaz. Denetçi kanaatini kesinleştirebilmek için tam ve eksiksiz kanıtı ihtiyaç duyar. Kanıt toplanması için izine ihtiyaç duyulması gibi engeller yeterince anlaşılır yasal düzenlemelerle elimine edilmelidir ki denetçinin, önemli olduğu kanaatine vardığı her türlü bilgiye erişmesini mümkün kılsın.

Bir çok gelişmiş ülkede Sayıştaya, çalışmalarını yürütürken gerekli olan her türlü bilgiye erişme imkanı verilmiştir. Bu konuda şu ülkelerin Sayıştay yasalarında

örnekler mevcuttur: Japonya, Kanada, Hindistan, İngiltere, İsveç, İspanya, Hollanda, Almanya, Moldavya, Romanya, Estonya, Zambiya ve Slovak Cumhuriyeti. Az sayıda ülkede, örneğin, A.B.D, Fransa ve Çek Cumhuriyetinde, bilgiye erişim sınırlandırılmıştır. Belirli kısıtlamalara bağlanmamış bilgiye erişim imkanı, Sayıştaya verilen bağımsızlığın boyutunun bir göstergesidir. Bir çok gelişmiş ülkede bilgiye erişim tamdır ve kısıtlanmamıştır.

Kutu 8: Denetim Kapasitesinin Geliştirilmesi ve İyileştirilmesi

Denetim kapasitelerini geliştirmeyi ve iyileştirmeyi tercih eden ülkeler, bazı sanayileşmiş ülke Sayıştaylarının, 30 yıllık tecrübelerinin neticesinde başarıyla ortaya koydukları stratejileri benimsemelidirler:

- Hükümet müdahalelerinden arınmış olmak;
- Yasalarla açık denetim görev ve yetkileri belirlemek;
- Pahalı beyin göçünü engellemek amacıyla denetçilere rekabet şartlarına göre ücret ödemek;
- Farklı disiplinlerde çalışan yüksek kalitede denetçileri, özellikle de performans denetimi için, işe almak;
- Kendi eğitim sistemini kurmak ve denetim programını oluşturmak;
- Denetim metodolojisini dokümante etmek ve eğitimle desteklemek;
- Yıllık raporun yayımlanmasını beklemeden denetim tamamladıkça raporları yayımlamak;
- Anlaşılır ve dikkate değer denetim raporları üretmek;
- Az sayıdaki önemli konuda performans denetim raporlarına odaklanmak;
- Performans denetimi için kalite kontrol ve kalite güvence mekanizmaları oluşturmak; ve
- Medyanın ilgisini teşvik ederek denetim raporlarına dikkat çekmek.

Sayıştaylar, kamuoyu nezdinde devletin itibarını sağlayan ve arttıran temel enstrümanlar haline gelebilirler. Bir çok ülkede Sayıştay Başkanı, kamuoyunda yüksek bir itibara sahiptir. Zaman zaman bu itibar şahsen kendisine ait de olsa daha çok Kuruma yöneliktir. Sayıştaylara güven, çok uzun zamandan beri süregelen başarılı denetimlerin sonucunda (ki kamuoyu denetçinin politik bir kişi olmadığını ve olayları sonuna kadar takip ettiğini, objektif ve adil davrandığını anladıktan sonra) gelişmiştir. Kamuoyu kendisine güven duyduğunda Sayıştay, hükümetin faaliyetlerini geliştirebilmek amacıyla raporlama yapmaya müsait bir konumda olur. Sayıştaylar reformların daha etkin olabilmesi için tavsiyeler geliştirebilirler ve yönetimin olabildiğince şeffaf bir şekilde değişmesini sağlayabilirler. Bir çok ülkede başarılı denetimin, kamu sektörü reformunun gelişimine büyük katkı yaptığı görülmüştür.

V. Sayıştaylar ve Diğer Güvenilirlik Sütunları

Güvenilirlik sistemi konsepti kurumlar arası veya sütunlar arası karşılıklı ilişkiyi vurgulamaktadır. Sayıştaylar, eğer etkin biçimde hareket edeceklerse, rapor sunacakları etkin bir Parlamenta ve Sayıştay tarafından tespit edilen yanlışlıkları halka duyurabilecek olan medyaya dayanmalıdırlar.

Medya

Medya, Sayıştayın rolünü ve kamuoyu nezdindeki itibarını güçlendirmede önemli bir rol oynar. Etkin Sayıştaylar, medya ile iyi çalışma ilişkisi oluşturmuşlardır. Televizyon, yazılı basın ve radyo gibi bütün kitle iletişim araçları denetim mesajının parlamenterlere ve kamuoyuna iletilmesinde yararlıdır. Denetim raporları kolayca okunmayan veya anlaşılmayan, ihtiyatlı ve çok resmi bir üslupla yazılma eğilimindedir. Zaman zaman önemli konular denetim raporunun ağdalı cümleleri içinde

kaybolmaktadır. Oysa, medya Sayıştaya yalın bir dil kullanma ve kısa bir makaleyle veya röportajla denetim bulgularının temel noktalarını özlü biçimde iletme şansı verir. Ortamın oluşmaması nedeniyle bürokratlar arasında medyadan yararlanma yaygın değilse de, mesajın netliği artmaktadır.

Politikacılar medyada yer alan konularla özellikle ilgilenmektedirler. Eğer denetim bulguları medyanın gündeminde yer alarak dikkat çekerse, parlamenterlerin yakın ilgi göstermesi muhtemeldir. Bir çok denetçi, raporlarının direkt olarak okunmadığını, sadece medyada yer alan mesajların akılda kaldığını farketmektedir. Bu yüzden Sayıştay için, önemli denetim bulgularını ve tavsiyelerini kamuoyuna bildirmede medyadan yararlanma önem arz etmektedir.

Medya aynı zamanda kamuoyunun denetim kurumuna karşı tutumunu da şekillendirmede hatırı sayılır bir rol oynar. Sayıştaylar parlamenterlerin güvenini kazanmada kamuoyu desteğine ihtiyaç duyarlar. İyi medya ilişkileri, hiç kuşkusuz, Sayıştayların yeterlik, bağımsızlık ve dürüstlük bakımından tanınmışlığını güçlendirir.

Sayıştaylar ve Parlamento

Parlamentoyla Sayıştay arasındaki ilişki Parlamantonun gözetim fonksiyonunun amaç ve hedeflerinin temelinde yer alır. (Stapenhurst ve Miller) Etkin parlamenter gözetim, Parlamento tarafından kamu harcamalarının ve gelirlerinin dikkatle tetkik edilmesini gerektirir. Gözetim fonksiyonunu yükleneyecek becerilere çok az Parlamenterin sahip olması sebebiyle, Parlamentolar kamu hesaplarının kendileri adına denetlenmesinde Sayıştaylara itimat ederler ve bu durum Sayıştayların bulguları düzenli olarak raporlamasını gerektirir.

Westminster Parlamenter Sistemde, Sayıştay'dan gelen raporlar incelenmek üzere genellikle otomatik olarak Kamu Hesapları Komitesine (KHK) havale edilir. İngiltere'de Parlamantonun açık olduğu

No 9: Venezuela Komptrolör Ofisi (Sayıştay)

1938'den önce, Venezuela Genel Muhasebe Ofisi, genel olarak zayıf, yönetimin bir uzantısı olarak konuşlandırılmış güçsüz bir kurumdu. ABD'nin yardımıyla şu anda özerk bir konumu bulunan Sayıştay kuruldu. Kolombiya modelinden hareketle Sayıştayın Kongreye bağlılığı gevşektir. Porto Riko Sayıştayında olduğu gibi Venezuela Sayıştayı da bir dizi modernizasyondan geçmektedir; sözleşmelerin ve bordroların harcamadan önce denetimi yerine, harcamadan sonra yapılan kapsamlı mali ve performans denetimleri sistemine doğru yöneliş söz konusudur.

dönemlerde "oturumlar" hemen hemen her hafta yapılır ve Sayıştay Başkanı raporlarıyla ilgili oturumlarda şahsen hazır bulunur. Bu oturumlarla ilgili hükümet kurum ve kuruluşlarından tanıklar dinlenir ve Sayıştay Başkanı ve denetçileri hazır bulunur ve bulgular hakkındaki düşüncelerini belirtirler. Kamu Hesapları Komitesi tanıkların ifadelerini dikkate aldıktan sonra, raporları müzakere etmek ve alınacak tedbirleri saptamak için Parlamento'ya gönderir. Çoğu kez, Sayıştay Başkanının izleme faaliyetini gerektiren tavsiyeler söz konusu olmaktadır. Bazen de Sayıştay Başkanı diğer Parlamento komiteleri huzuruna tanık olarak çağrılmakta, böylelikle bu komitelerin kendi yetkilerine uygun mali ve operasyonel konulara odaklanmalarına fırsat yaratılmaktadır.

Westminster tarzı dışındaki diğer Parlamenter sistemlerde de Sayıştay ile Parlamento arasında benzer ilişkiler bulunmaktadır. Bu durumun tek istisnası Sayıştay raporlarının Parlamantolara otomatikman gönderilmediği *hesap mahkemesi* tipi Sayıştaylardır. (her ne kadar Sayıştayın çalışmaları hakkında bir rapor gönderilse de) Daha doğrusu bu sistemde denetim konuları yargılama usulüyle hakimler tarafından ele alınmaktadır.

VI. Sonuç: Sayıştaylar ve Diğer Yolsuzlukla Mücadele Çabaları

Tecrübeler göstermektedir ki tek başına hareket eden hiçbir kurum yolsuzluğu önemli ölçüde azaltamaz. Gerçekten de “ulusal güvenilirlik sistemi” konsepti kurumlar arasındaki ilişkiyi vurgulamaktadır. Sayıştaylar söz konusu olduğunda Parlamento’ya rapor sunmaları ve medyayla ilişkileri önemlidir.

Yolsuzluk, devlet yönetiminde yanlış giden bir şeylerin belirtisi olarak ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası yolsuzluğu “kamu yetkisinin kişisel kazanç amacıyla suiistimal edilmesi” olarak tanımlamaktadır. Böyle bir tanım devlet taahhütlerindeki rüşveti, hükümet yardımlarını etkileyen rüşveti, vergi borçlarının indirilmesine yönelik rüşveti, tescil ve izinlerdeki rüşveti, lisansların verilmesindeki rüşveti ve kanunların değiştirilmesini veya değiştirilmemesini amaçlayan rüşveti kapsamaktadır.

Kutu 10: Sayıştay ve Yolsuzluğun Kontrolü

Vinod Sahgal (1996) Sayıştayın yolsuzluğu engelleme kapasitesini geliştirebilmesi için aşağıda belirtilen aşamaları saptamıştır:

- Yolsuzlukla mücadelede katalizör bir rolü olduğunu değerlendirerek yetkisinin ve misyon bildiriminin açıklığa kavuşturulması;
- Kamu hizmetlerinde etik davranışları cesaretlendirici politikaların proaktif olarak teşvik edilmesi;
- Kamu hizmetlerinde kalitenin geliştirilmesinin aktif olarak teşvik edilmesi;
- Raporlama ve iletişim stratejilerinin sağlamaştırılması;
- Etik davranışlar ve yolsuzluk hakkında kamuoyu bilincinin artırılması;
- Yolsuzluk konusunda okullarla ve evlerle iletişimi güçlendirebilmek amacıyla eğitimcilerle birlikte çalışılması.

Rüşvet verenlerin sağladığı çıkarlar muazzam büyüklüklere ulaşabilir ve uluslararası işlemleri de kapsayan yolsuzluklara bürokratların yanı sıra politikacılar da karışabilir. En başarılı yolsuzluk örneği rüşveti alanla verenin her ikisinin de bu işlemten dolayı memnuniyet sağlayacak düzeyde yeterli avantaj elde etmeleri durumudur. Yolsuzluğun bir başka türü olan devlet mallarının, bu mallardan sorumlu olanlar tarafından çalınması çok büyük bir problemdir. Son yıllarda bir başka yolsuzluk türü de, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde görevlilere menfaat sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır. Gelirlerin zimmete geçirilmesi, avansların geri ödenmemesi gibi kamu mali kaynaklarının çalınması örnekleri denetçilerin tespit etmede çok daha dikkatli olmalarını gerektiren yolsuzluk türleridir.

Denetim yolsuzlukla savaşta etkili bir güç olabilir. Aynı zamanda denetim, kamunun ilgisinde olmayan anti-şeffaf karar mekanizmaları yoluyla kamu fonlarının israfında ve suiistimal edilmesinde etkili bir önleyici rol üstlenebilir. Buna rağmen, ilginçtir ki, mali konularda denetim yapmak amacıyla yetiştirilen özel kesimdeki veya kamu sektöründeki denetçilerin geçmişlerinde, denetimleri sırasında tespit ettikleri çok fazla sahtecilik olayı bulunmamaktadır. Denetçilerin, yolsuzluğun ortaya çıkmamasındaki temel katkıları, güçlü bir psikolojik önleyici faktör olarak görünmeleri olmuştur. Bununla birlikte, önleme faktörü olma, kamu sektöründe yolsuzluğun ortaya çıkmasını engellemede yeterli değildir. Yolsuzluk ve kriminal eylemler hakkında raporlama, ABD, Filipinler, Bhutan, Endonezya, Malezya, İspanya, Romanya, Çin, Estonya, Litvanya, Almanya, Hollanda, İsveç, Hindistan, İngiltere, Güney Afrika, Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyeti Sayıştaylarından istenmektedir. Bu listede göze çarpan en önemli şey, bazı gelişmekte olan ülke Sayıştaylarının, konu yolsuzluğun ortaya çıkarılması olunca sanayileşmiş dünya

ülkelerindeki benzerlerinin ilerisinde yer almalarıdır.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) da dahil olmak üzere, yolsuzluğa ve sahteciliğe giderek artan bir ilgi söz konusudur. Sayıştaylar yolsuzluk konusu üzerine çalışmalılar ve yolsuzluğun mümkün olduğu ölçüde engellenmesi için yeterli denetim metotları geliştirmelidirler. Sayıştaylar, hükümetlerin yolsuzlukla ilgili tasarladığı inceleme ve kontrollerin yeterli ve gerçekten çalışıp çalışmadığını gözden geçirmek durumundadırlar. Denetçilerin incelemeler sonucunda yolsuzluk örneklerini saptamada başarılı oldukları iki alandan birisi, yöneticilerin hayali çalışanlar için maaş çekmeleri ve ikincisi de standartlara uygun olmayan inşaatların soruşturma yoluyla belirlenmesidir. Denetçiler yolsuzluğun ortaya çıkarılması ve yolsuzluk uygulamalarının aydınlatılması için daha iyi metodolojiler geliştirmektedirler ♦