

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE INTOSAI YIRMİNCİ ORTAK SEMPOZYUMU

Oğuz Ümit TAMER*

GİRİŞ

Birleşmiş Milletler Örgütü'nün Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi (DESA), gelişmekte olan ülkelere, kamu mali yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi alanında katkı sağlamak amacıyla çeşitli faaliyetler gerçekleştirmektedir. Birleşmiş Milletlerin yönetim ve kamu mali yönetimi alanında yürüttüğü programlar kapsamında büyük önem atfettiği görevlerden birisi de, kamu denetim sistemlerinin geliştirilmesi çabalarına destek sağlamaya yönelik etkinliklerdir. Bu amaçla yürütülen çalışmalardan bazıları; kamu denetimi alanında önemli görülen konularla ilgili teknik rehberler hazırlanması, gelişmekte olan ülkeler ve ekonomisi geçiş sürecinde olan ülkelere teknik destek sağlanması veya teknik destek sağlama faaliyetlerine doğrudan katkıda bulunulması ve bölgelerarası seminerler ve çalıştaylar düzenlenmesidir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) Stratejik Planına göre, kamu denetimi alanında BM ve INTOSAI tarafından düzenlenen bölgelerarası seminerlerin amacı; gelişmekte olan ülkelerin Yüksek Denetim Kurumları Başkanlarını denetim yaklaşımları ve denetim tekniklerindeki gelişmelerden haberdar etmek, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında fikir ve deneyim paylaşımı için fırsatlar sağlamak ve ulusal düzeyde uygulamanın güçlendirilmesi ve denetim sistemlerinin geliştirilmesi hedefine yönelik olarak, farklı denetim yaklaşımlarının ilgili ülkelere uygunluğunu araştırmaktır.¹

Bu program çerçevesinde INTOSAI ile birlikte, 20 bölgelerarası seminer ve sempozyum ve bir eğitim programı düzenlenmiştir. Bu kapsamda düzenlenen seminer ve sempozyumlar ile bu seminer ve sempozyumlarda ele alınan konular şunlardır²:

* Sayıştay Denetçisi

¹ 20. BM / INTOSAI Sempozyumu Aide - Memoire (Anımsatıcı Notu) unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN033533.pdf

² BM/INTOSAI Seminerleri Kronolojisi, Konuları ve İlgili Raporlar için bkz.: http://www.intosai.org/en/portal/events/un_intosai_seminars/chronology/

1. Seminer (03 – 14 Mayıs 1971): Kamu denetiminin genel ilkeleri, yöntemleri ve amaçları ile bu alandaki kurumsal problemler.

2. Seminer (1. Kısım: 06-18 Mayıs 1973, 2. Kısım: 02-14 Eylül 1973): Mali denetimi ve performans denetimi geliştirme bakış açısından Yüksek Denetim Kurumları tarafından kullanılan yöntemler.

3. Seminer (03 – 21 Mayıs 1976): Devlet bütçeleme sistemi ve devlet muhasebesi, modern devlette Yüksek Denetim Kurumlarının yeri, kamu şirketlerinin denetimi.

4. Seminer (14 – 25 Mayıs 1979): Denetim ilkeleri, kurumsal denetim, performans denetimi ve kamu şirketlerinin denetiminin mevcut durumu.

5. Seminer (14 – 25 Eylül 1981): Denetim kavramları, vergi gelirlerinin denetimi, devlet şirketlerinin performansının denetimi ve geliştirilmesi için kurulan Kamu Mali Kurumlarının denetimi.

6. Seminer (02 – 12 Ekim 1984): Gelişmekte olan ülkelerde kamu denetimi ve iç kontrol sistemleri.

7. Seminer (22 – 30 Eylül 1986): Büyük çaplı kalkınma projelerinin denetimi.

8. Seminer (19 – 28 Ekim 1988): Kamu sektörü denetiminde standartların uygulanması.

9. Seminer (12 – 21 Eylül 1990): Dış yardım programlarının muhasebesi ve denetimi, elektronik veri işleme denetimi.

10. Seminer (27 Mayıs – 04 Haziran 1992): Elektronik veri işleme süreçlerinin (EDP) denetimi – Deneyimler, fırsatlar ve sorunların paylaşımı.

11. Seminer (25 – 29 Nisan 1994): Kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasında yüksek denetim kurumlarının rolü.

12. Seminer (21 – 25 Ekim 1996): Kötü yönetim ve yolsuzlukla mücadelede yüksek denetim kurumlarının rolü.

13. Seminer (16 – 20 Mart 1998): Bayındırlık işlerinin denetiminde yüksek denetim kurumlarının rolü.

14. Seminer (27 – 31 Mart 2000): Kamu sağlık hizmetleri sistemlerinin yüksek denetim kurumlarınca denetlenmesi.

15. Seminer (08 – 12 Nisan 2002): Tarımın denetlenmesinde yüksek denetim kurumlarının rolü.

16. Seminer (31 Mart – 04 Nisan 2003): Eğitim alanında kaynakların kullanımının denetiminde yüksek denetim kurumlarının rolü.

17. Seminer (19 – 23 Nisan 2004): Yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığı.

18. Seminer (18 – 22 Nisan 2005): E-devletin denetlenmesinde bilişim ve iletişim teknolojilerinin uygulamaları: Verimlilik, saydamlık ve hesap verilebilirlik için bir strateji.

19. Sempozyum (28 – 30 Mart 2007): Küreselleşmiş bir ortamda kamu denetiminin değeri ve faydaları.

Bu ortak girişimler, BM ve INTOSAI'nin iyi yönetim ve sürdürülebilir gelişimin bir aracı olarak tanıtacak fikirler, yöntemler ve seçenekler bulma yönündeki arayışlarının bir göstergesidir.

Bu etkinliklere gelişmekte olan ülkeler ve ekonomisi geçiş döneminde olan ülkelere kadar, gelişmiş ülkelere katılımcılar da iştirak etmiştir. Etkinlikler çerçevesinde oluşturulan raporlar ve teknik dokümanlar, BM Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi ve INTOSAI tarafından yayımlanmıştır.

20. Sempozyumda Ele Alınan Konular ve Yapılan Sunular

Sempozyum ve seminerlerin iki yılda bir düzenlenmesi genel ilkesine uygun olarak, “Uluslararası yolsuzlukla mücadele ağında aktif bir ortak olarak INTOSAI: Yoksulluğun Azaltılmasının Teşvik Edilmesi ve Sosyal Güvenlik İçin Saydamlığın Güvence Altına Alınması” konulu 20. Sempozyum 11 – 13 Şubat 2009 tarihlerinde Viyana’da düzenlenmiştir.

Bu sempozyumun odak noktası, Birleşmiş Milletler Milenyum Gelişim Hedefleri’ne (Millenium Development Goals) ulaşılması yolunda temel engellerden biri olarak ortaya konan yolsuzluk ile mücadele olmuştur. Sempozyumun, mali saydamlığın teşvik edilmesi ve yolsuzlukla mücadele için bir faaliyet planı geliştirilmesi yoluyla, Yolsuzluk Karşısı BM Kararının uygulanmasına katkı sağlayacağı ve BM Milenyum Gelişim Hedeflerine ulaşılmasına yardım edeceği düşünülmüştür.

Bu sempozyum ayrıca, bu seminer ve sempozyumların kırk yıllık tarihindeki en geniş katılımlı sempozyum olma özelliğini taşımaktadır³. 40 tanesi Başkan düzeyinde temsil edilen 68 farklı Yüksek Denetim

³ INTOSAI International Journal of Government Auditing – April 2009
http://www.intosaijournal.org/pdf/ijga_apr09_english_journal_www.pdf

Kurumundan toplam 170 katılımcıya ek olarak; İç Denetçiler Enstitüsü (IIA), Interpol, Alman Teknik İşbirliği Kurumu (GTZ), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF), BM Uyuşturucu ve Suçlar Ofisi, BM Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi ve Dünya Bankası'ndan üst düzey temsilciler Sempozyuma iştirak etmiştir.

Katılımcılar ve konuşmacılar, Yüksek Denetim Kurumları açısından bağımsızlığın, yeterli eğitimin ve hazırlanan raporların kamuoyuna açık olmasının önemini vurgulamışlardır. Yüksek denetim kurumlarının tüm devlet faaliyetlerini denetlemeleri nedeniyle, yolsuzlukla mücadelede eşsiz bir konuma sahip olduğu üzerinde fikir birliğine varılmıştır. INTOSAI'nin, temel görevlerini; mali saydamlığın artırılması, iyi yönetişimin teşvik edilmesi, hesap verilebilirliğin güvence altına alınması, yolsuzlukla mücadele ve kamu kurumlarına ve bunların çalışmalarına duyulan güvenin artırılması olarak gördüğü ifade edilmiştir. Ayrıca, INTOSAI'nin yolsuzlukla mücadelede gerçekleştireceği faaliyetlerle örnek teşkil etmek suretiyle liderliği üstlenmesi gerektiğini ve örgütün, faaliyetleri ve aldığı önlemler yoluyla, mali saydamlığın sağlanması ve önleme hususlarındaki sorumluluğunu yerine getirdiğini belirtmişlerdir.

Sempozyum kapsamında farklı ülkelerden katılımcılar sunumlar yapmışlardır⁴:

• **Yolsuzlukla Mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü⁵** (Terence Nombembe, Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

Yolsuzluğun tanımı, yolsuzluğun sosyal dönüşüme etkisi, yolsuzlukla mücadelede küresel girişimler ve gelişmeler; AFROSAI⁶ Genel Kurulu'nun Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzlukla mücadeledeki rolü üzerine görüşleri, sempozyumda tartışılması gerekli temel meseleler.

• **Uluslararası Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele⁷** (Dr. Sergey V. Stepashin, Rusya Federasyonu Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

Rusya Federasyonu'nun yolsuzlukla mücadele planı, yolsuzlukla mücadele politika paketi, konuyla ilgili yasal çerçeveyi geliştirme çabaları, kamu mallarının yönetimi sistemlerinin geliştirilmesi.

⁴ Draft Program - http://www.intosai.org/en/portal/events/un_intosai_seminars/preview/vnintprogramm/

⁵ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/sdafrikae.pdf>

⁶ African Organization of Supreme Audit Institutions

⁷ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/russfoedere.pdf>

• **Yolsuzluk Karşısı BM Kararının Uygulamaya Geçirilmesi ile İlgili Stratejiler** (Dorothee Gottwald, BM Uyuşturucu ve Suçlar Ofisi)

• **Yolsuzlukla Mücadele Hususundaki Uluslararası Tavsiyelerin Pratikte Uygulanması Konusunda Ulusal Deneyimler⁸** (Valentin Symonenko, Ukrayna Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

• **Bağışta Bulunan Kuruluşların Bakış Açısından Yolsuzlukla Mücadelede Alınması Gereken Tedbirler**

(Peter Harrold, Dünya Bankası Operasyonel Hizmetler Bölümü)

• **Özellikle Kamu İhalelerinde Saydamlığın Teşvik Edilmesi ve Yolsuzlukla Mücadele⁹** (Khalid Al-Abdul Ghafour, Kuveyt Yüksek Denetim Kurumu)

Küresel ekonomik durum, kamu ihaleleri, yolsuzlukla mücadelede uluslararası çabalar, yolsuzlukla mücadelede Kuveyt'in aldığı önlemler – Kuveyt Anayasası ve Kurumsal Çerçeve

• **Uluslararası Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu'nun Bakış Açısından Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadelede En İyi Uygulamalar¹⁰** (Noemí Gallegos Peirano, Peru Yüksek Denetim Kurumu)

• **Uluslararası Kara Para Aklama ve Yolsuzlukla Mücadelede En İyi Uygulamalar** (Hoda Habib, Mısır Yüksek Denetim Kurumu)

• **BM/INTOSAI Platformu: Yolsuzlukla Mücadele Odak Alanı** (Ilho Nam, Kore Yüksek Denetim Kurumu)

• **Yolsuzlukla Mücadelede Macaristan Yüksek Denetim Kurumunun Deneyimleri¹¹** (Dr. Árpád Kovács, Macaristan Yüksek Denetim Kurumu Başkanı)

Macaristan YDK Denetim Faaliyetleri, Yürütülen Bilimsel Çalışmalar, Adli Süreçlerin Başlatılması, Macaristan YDK Eşleştirme Projesi

• **Kamerun'da Yolsuzlukla Mücadele** (Cornelius Asafor Chi, Kamerun Yüksek Denetim Kurumu)

⁸ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/ukraine.pdf>

⁹ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/kuwaite.pdf>

¹⁰ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/perue.pdf>

¹¹ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/ungarne.pdf>

• **Polonya'nın Yolsuzlukla Mücadelesinde Polonya YDK'nun Rolü**¹² (Jacek Kościelniak, Polonya Yüksek Denetim Kurumu Başkan Yardımcısı)

• **Yolsuzlukla Mücadelede Ülkeler ve Kurumlar Arası İşbirliğini Teşvik Etme Amaçlı Tartışma Bildirisi**¹³ (Mark Babington, Birleşik Krallık Yüksek Denetim Kurumu)

• **Yolsuzlukla Mücadele Girişimleri: Brezilya Sayıştay Örneği**¹⁴ (José Reinaldo da Motta, Brezilya Yüksek Denetim Kurulu Başkanı)

• **Avrupa Komisyonu Yolsuzlukla Mücadele Faaliyet Planı** (Franz H. Brüner, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi Başkanı)

• **Yolsuzluğun Dünya Çapında Kovuşturulması** (Laurent Grosse, INTERPOL)

• **Kötü Kullanım, Sahtecilik ve Rüşvetin Belirlenmesi ve Önlenmesinde İç Denetimin Rolü**¹⁵ (Patty Miller, İç Denetçiler Enstitüsü Başkanı)

Ayrıca; Küba, Ekvador, Panama ve Paraguay temsilcileri ülke tebliğleri sunmuşlardır.

Sempozyumun sonuç bildirgesinde, aşağıdaki tavsiyelere yer verilmiştir:¹⁶

• Yolsuzluğu reddeden, denetim kapsamındaki boşlukların gideren, saydamlık ve hesap verilebilirliği geliştirmek ve sürdürmek için sorumlu yönetimi güvence altına alan bir kültürün oluşturulması yoluyla dürüstlüğün teşvik edilmesi gerekir;

• Hem kamu sektöründe hem de özel sektörde yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimle mücadele edecek güçlü kurumların oluşturulması ve gerekli yasal zeminin (davranış ve ahlak kurallarını da içeren yolsuzlukla mücadele yasalarının) meydana getirilmesi veya güçlendirilmesi gerekir;

• Bu yüzden, yolsuzlukla mücadele eden tüm kuruluşlar arasındaki uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi çalışmalarının, bu kuruluşların farklı yaklaşımlarının konsolide edilmesi, uygulanan yöntemlerin daha iyi bir şekilde

¹² Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/polene2.pdf>

¹³ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/uke.pdf>

¹⁴ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/brasiliene.pdf>

¹⁵ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/iiac.pdf>

¹⁶ Bkz. <http://www.intosai.org/blueline/upload/sympconcl1602e.pdf>

aktarılması ve eğitim çalışmalarının artırılması için bilgi alışverişinin kolaylaştırılması amacıyla, sürdürülmesi gereklidir,

- Yüksek Denetim Kurumları, INTOSAI ve INTOSAI'nin bölgesel çalışma grupları ile BM Kuruluşları, Parlamentolararası Birlik (IPU), Dünya Bankası, OECD, Interpol, IIA, OLAF gibi uluslararası kuruluşlar arasında bir yolsuzlukla mücadele ağı bünyesinde yakın işbirliği sağlanmalıdır,

- Yolsuzlukla mücadelede, yolsuzluğun karşılaşılan tüm türleri ile mücadele edebilen disiplinlerarası bir yaklaşım gereklidir,

- INTOSAI Yolsuzluk ve Uluslararası Kara Para Aklama ile Mücadele Çalışma Grubunun INTOSAI ve Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzlukla mücadeledeki sorumluluklarına uyumlu amaçları benimsenmelidir,

- Montevideo'da düzenlenen INTOSAI Kongresi'nde ortaya konulan tavsiye ve konulara, yolsuzlukla mücadele hususunda Sayıştayların gerçekte yapabilecekleri katkıyı arttırmak adına Çalışma Grubunun özel önem atfetmesi gerekir,

- Yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimle mücadele konularında Yüksek Denetim Kurumları için Standartlar geliştirilmesi ve bu standartların uygun bir şekilde duyurulması gerekmektedir,

- INTOSAI'nin 2011 – 2016 Stratejik Planında yolsuzluk ve kötü yönetimle mücadeleye yer vermesi gerekir,

- Yüksek Denetim Kurumlarının denetimlerini, risk odaklı bir yaklaşımla, Montevideo'daki INTOSAI Kongresi'nde ortaya konulan alanlara yoğunlaştırmasının uygun olduğu düşünülmektedir,

- Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimle mücadelede itibarlarının artırılması için, Lima ve Meksika Deklarasyonları ile uyumlu olarak, kurumsal ve mali özerklik sağlayacak şekilde kapsamlı bir denetim yetkisi, bilgiye sınırsız erişim olanağı, Yüksek Denetim Kurumları raporlarının serbestçe yayımlanması olanağı sunan ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarını destekleyen bir anayasal çerçevenin oluşturulması mutlaka sağlanmalıdır,

- Lima ve Meksika Deklarasyonlarının uygulamaya geçirilmesine yönelik rehberler hazırlanması faydalı olacaktır ve uygun eğitim ve meslektaş değerlendirmeleri büyük önem taşımaktadır.

• Lima ve Meksika Deklarasyonları, etkili kamu denetimi için önkoşul olan Yüksek Denetim Kurumlarının işlevsel, kurumsal bağımsızlıklarının güvence altına aldığı için, bu metinlerin bir BM Kararı aracılığıyla uluslararası düzenlemelere entegre edilmesi gereklidir.

SONUÇ

Birleşmiş Milletler (BM) ile Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), 1971'den bu yana ortaklaşa düzenledikleri seminer ve sempozyumlarda, bu etkinliklerin hedeflediği her kesimi doğrudan etkileyen meseleleri tartışma konusu olarak seçmişlerdir. Son sempozyumda seçilen yolsuzlukla mücadele konusu, daha önce de ifade edildiği gibi Birleşmiş Milletlerin büyük önem atfettiği ve tüm üye ülkelerin ortaklaşa mücadelesi ile sonuca ulaşılabileceği üzerinde fikir birliğine varılan bir konudur.

20. BM / INTOSAI Sempozyumu INTOSAI'nin yolsuzluk, sahtecilik ve kötü yönetimin yarattığı risklerle mücadelede aktif bir ortak olduğunu net bir şekilde ortaya koymuştur. Pek fazla ilerleme kaydedilmiş ve henüz çalışmaların sürdüğü alanlar ile daha temel yardıma ihtiyaç duyan alanlar tanımlanmıştır.¹⁷

Bu anlamda, üye ülkeler arasında gerektiği ifade edilen işbirliğinin Yüksek Denetim Kurumlarının tüm kamu sektörü üzerindeki denetim yetkileri nedeniyle yolsuzlukla mücadelede çok önemli bir konumda bulunmaları sebebiyle, INTOSAI platformu üzerinden gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Ancak sadece INTOSAI ve Yüksek Denetim Kurumları değil, tavsiyelerde adı geçen Dünya Bankası, IPU gibi tüm kurum ve kuruluşların yolsuzlukla mücadele alanında sağlayacakları her türlü destek büyük önem taşımaktadır.

¹⁷ INTOSAI International Journal of Government Auditing – April 2009
http://www.intosaijournal.org/pdf/ijga_apr09_english_journal_www.pdf