

*Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının
Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla
Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Çerçevesinde*

**SAYDAMLIK, HESAP VERME SORUMLULUĞU
VE
DENETİMİN ETKİNLİĞİ**

Necip POLAT
Sayıştay Denetçisi

Tarih boyunca toplumların önemli bir sorunu olagelmış yolsuzluğun genel kabul gören tanımı “Kamu görevinin özel çıkar için kullanılması”dır. Siyasi istikrarsızlık, yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki dengesizlikler, toplumsal yozlaşma, şeffaf olmayan kamu yönetimi, denetimlerin yetersizliği gibi bir çok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir. Yolsuzlukların boyutları, yolsuzluğu doğuran nedenlere ve uygun şartlara bağlı olarak değişebilmektedir.

Son yıllarda ülkemizin gündeminde de en çok yer tutan konulardan birisi olan yolsuzluk yol açtığı kaynak israfı ve toplumsal refah kaybının yanı sıra, toplumsal değerleri de aşındırmaktadır. Yaşanan ekonomik krizler, krizlere dayanıklı güçlü bir ekonomi için kısa vadeli olmayan yapısal çözüm arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, yolsuzluklarla mücadelenin gerekliliği bir kez daha gündeme gelmiş ve devletin temel hedeflerinden biri olarak kabul görmüştür.

Yolsuzluklarla en seri ve etkili bir şekilde mücadele edilmesi, yalnız parlamento, devlet denetim kuruluşları, adli makamlar ile kolluk güçlerinin değil; aynı zamanda, bütün vatandaşların ve toplumun tüm kesimlerinin harekete geçirilmesi ile mümkün olacaktır. Bu amaçla, yolsuzluğu doğuran nedenlerin, yolsuzluğun etkilerinin ortaya konması öncelikli önem arz etmektedir. Yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde araştırma önergesi verilmesi de bu noktada önemli bir başlangıç olmuştur.

Araştırma önergesinin gerekçesinde yer alan aşağıdaki ifadeler Türkiye Büyük Millet Meclisinin konuyla ilgili harekete geçme gerekliliğini ortaya koymaktadır:

“Bugüne kadar tüm platformlarda konuşulan, tartışılan yolsuzluğun etkileri, sebepleri ciddi boyutlarda TBMM’de ele alınmamıştır. Çeşitli zamanlarda verilen yolsuzluk iddialarına ait yazılı, sözlü sorular, Meclis araştırmaları, genel görüşme önermeleri ve gensorular Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran hükümet gruplarınca ya reddedilmiş ya da hiç dikkate alınmamıştır. Bu da Meclisin halkın gözündeki itibarını kaybetmesinde en büyük neden olmuştur.”

Önerge gerekçesinde bunlara ilaveten şu tespitler yapılmaktadır:

- Yolsuzluk her geçen gün artarak devam etmektedir.
- Yolsuzluklar ekonomik boyutlarıyla ülke ekonomisini tehdit eder boyuta ulaşmıştır.
- Yolsuzlukların bulaşmadığı kurum ve kuruluş yok denecek kadar azdır.
- Halkın yöneticilere ve yargıya güveni kalmamakta, devlet kurumlarına karşı bir güvensizlik oluşmakta, âdeta yolsuzluklar olağan hale gelmektedir. Bu da, yolsuzlukla mücadelede en önemli unsur olan halkın desteğini ve kamuoyu baskısını etkisiz hale getirmektedir.

Yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 7.12.2003 tarihli 18 inci Birleşiminde 755 no’lu kararıyla Anayasanın 98 inci ve İçtüzüğü’nün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca kurulan (10/9) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu, bu amaçla 170 kadar kurum, kuruluş, bakanlık ve kişilere yazı yazarak, ellerindeki yolsuzluklarla ilgili bilgi ve belgeleri kendilerine iletmelerini istemiştir. Bu yazılar üzerine Komisyona binlerce sayfa bilgi, belge ve rapor intikal etmiş, Komisyonda görev yapan 52 kadar uzman, bu belgeleri taramış, değerlendirmiş ve Komisyonda görüşülecek metinleri oluşturmuşlardır.

Komisyon, görev alanının çok geniş ve kapsamlı olması nedeniyle, yolsuzluklarla ilgili kamuoyunda öne çıkmış konuları başlık yapmak suretiyle, beş Alt Komisyon oluşturarak çalışmalarını sürdürmüştür. Bunlar,

- 1-) Yolsuzluğun tanımı, alanları, sebepleri, çözüm önerileri,
- 2-) Para, Bankacılık (BDDK), Hazine İşlemleri, Gümrük, Sermaye Piyasası Kurumu ve Merkez Bankası,

3-) Enerji, Yapım, İhale işlemleri, Ulaştırma, Milli Savunma, ilgili Üst Kurullar, Yerel Yönetimler,

4-) Sağlık, Sosyal Güvenlik ve Özelleştirme ile

5-) Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Üniversiteler, Dernekler, Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Diğer Konularla ilgili alt komisyonlardır.

Komisyon, yaptığı araştırma ve görüşmeler sonucunda Alt Komisyonların çalışma alanlarına göre beş kısım halinde düzenlediği raporu 19.6.2003 tarihinde Meclis Başkanlığına sunmuştur.

Raporda; yolsuzlukların nedenleri arasında, saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve denetim konularındaki yetersizlikler özellikle vurgulanmıştır. Bu kavramlar çerçevesinde Türkiye'nin ne durumda olduğu ortaya konarak ve hem yolsuzlukların tespit edilmesi hem de önlenmesi bakımından yapılması gereken düzenlemeler belirtilmiştir.

SAYDAMLIK

Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara ulaşması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetken bir şekilde kullanmasının önüne geçecektir. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır.

Saydamlık için;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması,
- Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde Bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması,
- Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması, gerekmektedir.

Raporda saydamlık konusunda ülkemizde mevcut durumun ne olduğu ve nelerin yapılması gerektiğine ilişkin şu tespitler yapılmaktadır:

• Ülkemizde kamu yönetiminin “bilgi sunma görevi” ile yönetilen kitlelerin “bilgi edinme özgürlüğü” açık bir biçimde düzenlenmediğinden, kamusal işlemlerde, işleyişte, yatırım kararlarında, sözleşme ve atamalarda saydamlık eksik kalmakta ve vatandaşlara yeteri kadar bilgi aktarılamamaktadır. Öyle ki bakanlıkların bile birbirlerinden bilgi sakladıkları karar alma süreçleri ortaya çıkmaktadır. Güvenilir, anlaşılabilir ve kullanılabilir bilgi paylaşımının olmayışı, kamu makamlarının verdikleri geniş kitleleri ilgilendiren kararların gerekçelerinin yeteri kadar açıklanmaması ve bu kararlara yönelik işlemler için saydam ve açık kuralların belirlenmemiş olması, yolsuzluklara açık bir davetiye teşkil edebilmekte ve menfaate yönelik istismarların ortaya çıkması kaçınılmaz olabilmektedir.

• Kamusal faaliyetlerde yüksek oranda bir gizliliği temsil eden geleneksel yapı, vatandaşların siyasi süreçlerde yer almalarını engellemekte ve kamu yönetiminde yer alan görevliler, yetkilerini artırmak amacıyla, bilgi saklamaktadırlar.

• Vatandaşların yönetimle ilgili şikayet ve başvurularını dinleyebilecek ve sistemli bir şekilde çözüme kavuşturabilecek bir kurum ya da birimin bulunmaması da saydamlık mekanizmalarının eksik parçalarından birisidir. Böyle bir mekanizmanın bulunmayışı vatandaşların kamu yönetimine ulaşabilme haklarını engellemekte ve aynı zamanda yargısal sistemin yükünü de artırmaktadır. Bu durum karşısında vatandaşlar, sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla yasadışı yollara başvurumaktadırlar.

• Bazı yasaların kapsam ve içerikleri, toplumsal ve ekonomik yaşam üzerinde orta ve uzun vadedeki etkileri vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemektedir. Yaşamsal öneme sahip yasaların kamuoyundan kaçırılırcasına çıkarılması demokrasinin özüne ve saydamlık ilkesine ters düşmektedir. Zira ekonomik ve sosyal gerçeklerin vatandaşlara açıklanması saydamlık için olmazsa olmaz koşuldur.

• Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerin 3628 Sayılı Kanuna göre verdikleri mal bildirimlerinin talep edildiğinde yasama araştırma komisyonlarına ve müfettişlere dahi verilmesine ilişkin ciddi engellemeler söz konusudur. Bu durum, yasa dışı zenginleşmelerin gizlenmesine yardımcı olmaktadır.

• Ülkemizde denetim raporlarının ve denetim sonuçlarının gizliliği ve paylaşım eksikliği de ciddi sıkıntılar doğurmaktadır. Denetim sonuçlarına ilişkin

faaliyet raporlarının hazırlanmaması veya hazırlananların da, saydamlığın bir gereği olarak, etkin mekanizmalarla kamuoyuna sunulmaması yolsuzlukların ortaya çıkmasında ve bunlarla mücadele aşamasında önemli sorunlar yaratabilmektedir.

- Kamu yönetimimizde saydamlığın henüz istenilen düzeyde gerçekleşmemesindeki nedenlerden birisi de, vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve hatta medyanın kamu hizmetlerinin planlanması, yerine getirilmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerine yeterli ilgiyi ve önemi göstermemesi ve “her şey hakkında asgari düzeyde bilgi sahibi olmayı” talep etmemesidir.

- Kamu görevlilerine yönelik etik standartların bulunmaması ve tam anlamıyla bağımsız bir yazılı ve görsel basın eksikliği de saydamlığın sağlanmasında önemli engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayrılmadığı, hatta çakıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon sorunuyla karşılaşıldığı gözlenmektedir. Mali yönetimde yetki ve sorumluluklar arasında yeterli dengeler kurulamadığından yönetsel sorumluluğun değerlendirilmesinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır.

- Konsolide bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe kanunu ile birlikte merkezi hükümetin Bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Bu bütçe dışı faaliyetlere ilişkin herhangi bir rapor yayımlanmamaktadır. Konsolide bütçe içine yarı mali nitelikli faaliyetlerin katılması gerekmektedir. Bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken bir çok kamusal harcama alanı bütçe dışında kalmakta, kamusal harcama alanı dışında kalan kısmında önemli bir oranı kamu kesimi genel dengesi dışında kalabilmektedir (döner sermaye, vakıf, dernek, yarı mali nitelikli faaliyetler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi). Dolayısıyla, kamusal kaynakların sınırlı bir bölümü TBMM denetiminden geçmektedir.

- Kamu yönetiminde sorumlulukların yerine getirilmesinin, doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak amacıyla, bütçe dışında yer alan, ancak bütçeden transfer alan bütçe dışı faaliyetlerin de, bütçenin tabi olduğu denetim ilkelerine tabi olması gerekir. Bu konuda, Türkiye’de ciddi sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, konsolide bütçenin denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilirken bütçe içi ve dışı harcamaların büyük bölümü, Sayıştay denetimi dışında tutulmuştur. Ayrıca, konsolide bütçe fonlarına ilişkin işlemler de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir. Tüm bu hususlar, sorumlulukların

denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta, kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir.

- Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte açıklamasını öngören bir düzenleme bulunmamaktadır.

- Kamu gelir ve giderler ile ilgili varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali risklerin raporlanmasına ilişkin bir yükümlülük de söz konusu değildir.

- Bütçeler, yalnızca bütçe genel dengesinin anlaşılmasına imkan vermekte, ekonomik analizler yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımlamaları kullanılmamaktadır.

- Nihai hesaplarının kapsamı çok kısıtlıdır. Mali faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilememektedir.

- Düzenlenen bütçelerin, dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ek bütçeler, yedek ödenek uygulamaları ve emanet kalemleri ile delinmesi sonucu etkinliklerini yitirmektedir. Türkiye'de bütçelerin etkinliğini kaybettiren bu uygulamalara sıkça rastlanmaktadır.

- Bu kapsamda, Türkiye'deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geleceğe ve geçmişe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar olduğu bilinmektedir. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen devlet bilançosu da yayınlanmamaktadır.

- Türkiye'de, "Yıllık Programlar" ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan "Genel Ekonomik Hedefler" ve "Bütçe Gerekçesi" ana hatlarıyla mali hedefleri, makro ekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte, ancak mali riskleri tanımlamamaktadır.

- Türkiye'de, bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde genel olarak nakit bazlı kayıt sistemi kullanılmaktadır. Bu usul, mali durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Ekonomi ve kamu mali durumu hakkında daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilmek için, nakit bazlı tablolar yanında tahakkuk bazlı raporlamaları da yapabilmek gerekmektedir. Buradan elde edilecek verilerle devletin bilançosuna ulaşılması, böylece, diğer bilanço çıkaran sektörlerle

kamu sektörünün karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bundan sonra atılması gerekli adım ise, ülke ekonomisinin tümünde uygulanacak muhasebe standartlarının aynı olmasını sağlamaktır. Bu yaklaşım, sektörler arasında tam bir değerlendirme ve karşılaştırma yapılmasına imkan verecektir.

• Türkiye’de, mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında birtakım sorunlar bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması, raporlama konusunda eksikliklere yol açmaktadır.

HESAP VERME SORUMLULUĞU

Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır.

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır.

Hesap verme sorumluluğunun üç ana boyutu bulunmaktadır:

a-)Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu: Yürütmenin Parlamentoya karşı sorumluluğu,

b-)Yönetimsel Hesap Verme Sorumluluğu: Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğu,

c-)Vatandaşa Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu: Hem parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı sorumluluğu.

Raporda hesap verme sorumluluğu konusunda Türkiye’de mevcut durumun ne olduğu ve nelerin yapılması gerektiğine ilişkin şu tespitler yapılmaktadır:

• Ülkemizde hesap verme sorumluluğu mekanizmaları yeteri kadar açık ve kesin bir biçimde tanımlanmadığından, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu etkin değildir.

• Ülkemizde ulaşılabilecek sonuçları, atılacak adımları, bu adımların hangi kurumlar ve yöneticiler tarafından atılacağı, tahmini maliyetleri ve performansa yönelik hedefleri belirtecek stratejik planlar hazırlanmamaktadır. Kalkınma planlarının, bu hedefleri karşıladığı iddia edebilirse de, kalkınma planının farklı bir amaca hizmet ettiği ve başarılı bir biçimde hayata geçirilemediği de bilinen bir gerçektir. Çok az sayıda olsa da iyi niyetli ve özverili kamu yöneticilerinin hazırladığı planlara uygun davranılmamakta; bu planlar, etkin vasıtalarla kamuoyuna sunulmamakta ve yürütme erki seçmenlerine karşı sorumlu olmakla birlikte bunu yerine getirmemektedir.

• Beklenen ve hedeflenen sonuçlar açıkça ifade edilmediğinden, kamuoyunda uygulanan politikalar hakkında net bir kanaat söz konusu olamamaktadır. Böyle bir kanaatin eksikliği, ortaya çıkan sonuçların beklentileri karşılayıp karşılamadığını belirleyememekte ve vatandaşların, hükümetin ya da kamu kurumlarının başarılı olup olmadığını tespit etmeleri imkansız hale gelmektedir.

• Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en açık şekilde, raporlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir işe yönelik olarak hazırlanmış planlarla varılan sonuçlar, etkin ve düzenli bir raporlamayla karşılaştırılabilecek ve yerine getirilmeyen görevlerle ilgili herhangi bir sorumluluk ortaya çıktığı takdirde, mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir. Bakanlıkların, TBMM'ye altı aylık ya da yıllık olağan faaliyet raporları sunmalarına dair bir düzenleme bulunmadığı gibi, bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların da kendi faaliyetleriyle ilgili olarak bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklara raporlama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bu durum, siyasi kişiler olan Bakanların ve üst düzey kamu yöneticilerinin performanslarının tam anlamıyla ölçülememesi sonucunu doğurmaktadır.

• Kamu kurumlarında, kurum içi hesap verme sorumluluğu önlemleri yeterince uygulanmamaktadır. Devlet gelirlerinden yapılan harcamalar ve icra programlarının sonuçları hakkında vatandaşlara hesap verilmemektedir.

• Kamu kurumlarının sundukları hizmetlere ilişkin standartları belirleme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Görevlere, karar alma süreçlerine, performansa ve bilgilendirmeye yönelik referans noktaları tespit edilemediğinden, bunların

kamuoyuna sunulmasıyla ilgili bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu konularda, kıstasların bulunmaması ve kıstaslarla ilgili karşılaştırmaların yapılamaması sonucunda, kamu kurumlarının, sundukları hizmetlerde, önceden tespit edilen standartlara uygun davranacağı şeklinde bir taahhütleri bulunmamaktadır. Bu tip standartların belirlenmemesi ve bu konular hakkında kamuoyunun bilgisinin bulunmaması, hesap verme sorumluluğu mekanizmalarını eksik bırakmaktadır.

- Hükümet ile bağlı kamu kurumlarının yöneticileri arasında “performans sözleşmeleri” yapılmadığından, yöneticiler, vatandaşların memnuniyeti ve menfaati yerine siyasilerin memnuniyetine önem vermekte ve başarısız olsa dahi onların desteğini arkasında hissetmektedir.

- Parlatentonun, bütçe aracılığıyla yürütmeye tahsis ettiği kamu fonlarının harcamasına yönelik denetimlerin gerçekleştirilmesi önemli bir görevdir. Bu görev, modern kamu yönetimi anlayışında, parlamento adına yüksek denetim kurumlarınca yerine getirilen bağımsız ve tarafsız denetimler ile bu denetim bulgularının görüşüldüğü parlamento komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde, hükümetin ve kamu kuruluşlarının çalışmalarını denetlemekle yetkili kurum ve birimler, etkin ve verimli düzeyde çalışmamakta ve üzerlerine düşen raporlama işlevlerini yerine getirememektedirler.

- Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en net biçimde, raporlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir işe yönelik olarak hazırlanmış planlarla varılan sonuçlar, etkin ve düzenli bir raporlamayla karşılaştırılabilecek ve yerine getirilmeyen görevlerle ilgili herhangi bir sorumluluk ortaya çıktığı takdirde, mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir. TBMM'de siyasi parti temsilcilerinin ve konuyla ilgili uzmanların oluşturduğu denetim raporlarını görüşebilecek, özel bir komisyon (örneğin, Anglo-Sakson modelindeki “Kamu Hesapları Komisyonu”) bulunmamaktadır. Denetimin etkin ve çağdaş bir yapıda yerine getirilmemesi ve TBMM'de özel bir komisyonun bulunmaması, iyi yönetişimi ve hesap verme sorumluluğunu önemli desteklerinden yoksun bırakmaktadır. Bu nedenle; Bakanlıkların yıllık olağan faaliyet raporlarını TBMM Kamu Hesapları Komisyonu'na; Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşların da bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklara faaliyet raporları sunmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

DENETİMİN ETKİNLİĞİ

Denetim; gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir.

Denetimin; sistemli, planlı, programlı, hedefli ve sürekli bir faaliyet olup, uzmanlık becerilerine sahip kişi, birim, kurul, kuruluş ve kurumlarca yerine getirilmektedir. Çağdaş denetim riskli ve önemli alanlar dikkate alarak stratejik önceliklere göre yürütülmekte ve yıllık programlara bağlanan sürekli ve sistemli faaliyet olarak algılanmaktadır.

Denetim, sağlıklı mali yapının sürdürülmesinde, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesinde olumlu katkılar sağlamakta, dolayısıyla da yolsuzlukların önlenmesinde ve tespitinde önem kazanmaktadır.

İlgili kurum veya kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız yapılarla gerçekleştirilen denetime iç denetim, kurum veya kuruluşun işlevsel ve örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi bulunmayan ve onun dışında kalan kişi veya kurumlarca yapılan denetime de dış denetim adı verilmektedir. Parlamento adına yürütülen, görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan ve planlamada, uygulamada ve sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında tümüyle bağımsız olan dış denetime ise yüksek denetim denilmektedir.

Denetim konusu ve amacı bakımından temel olarak üçe ayrılmaktadır:

a)Hukuka uygunluk denetimi: Faaliyet ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetimidir.

b)Mali denetim: Gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların ve mali sistemlerin denetimidir.

c)Performans denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından denetlenmesidir.

Raporda yolsuzlukların nedenlerinden bir olarak sayılan kamusal denetimin yetersizliği karşısında, denetimin etkinliğinin artırılmasının da hem yolsuzlukların önüne geçecek hem de yolsuzlukları ortaya çıkacak bir unsur olarak sayılmış ve şu tespitler yapılmıştır:

• Kamu yönetimimizdeki denetimin, genelde, yetersiz ve etkisiz olduğu; bunun da yolsuz faaliyetlerin yapılmasında rol oynadığı yaygın bir kanıdır.

• Kamu Mali Yönetim Sistemimizin ve yasal çerçevenin yetersizliği ve eksikliği denetimin etkinleştirilmesinin önündeki engellerden biridir. Bütçenin parçalanmış yapısı ve kamusal işlemlerin dar bir bölümünü kapsamaması, bütçe üzerindeki mali kontrolü zaafa uğratmaktadır. Bütçenin değerlendirmeye elverişli olmayışı, mali yönetimin önemli bir unsuru olan saydamlık yapısının dağınıklığı ve borç yönetiminin genel kabul görmüş standartlara uygun bir biçimde yürütülmesindeki sorunlar kamu mali sistemimizin yapısal sorunlarıdır.

• Çağdaş kamu mali yönetiminin önemle üzerinde durduğu mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans yönetimi gibi temel ilke ve anlayışların eksikliği de ciddi problemlerdir.

• Ülkemizde uygulanan denetim, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olmaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır.

• Kamu görevlileri, kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman "lafzi" olarak yorumlamakta; amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların talepleri gibi unsurları ihmal etmek ya da ikinci plana itmek durumunda kalmaktadır. Bu durum, bürokratik yapımız vatandaş odaklı değil, idareyi vatandaşa karşı koruma anlayışına göre düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.

• Türkiye’de, denetim şekilciliği ön plana çıkardığından, katı uygulama örneklerine de tanık olunmakta ve yaptırımlar, özellikle, kamunun özel sektör üzerindeki denetimi alanında faaliyetlerin durdurulmasına kadar gidebilmektedir. Faaliyetin durdurulmasını sonucunu doğuran yaptırımların, aynı şartlardaki tüm taraflara eşit bir şekilde uygulanması, haksız rekabetin ortadan kaldırılması için zorunludur. Bu nedenle, devlet, özellikle ekonomik alanlardaki denetimini bütün piyasaya eşit ve aynı duyarlılıkta uygulayarak haksız rekabete yol açmamalıdır.

• Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması bir başka sorun oluşturmaktadır. Gerek yasal düzenlemelerle, gerekse uygulamada, denetim yapılmayan alanlar ve faaliyetler bulunmaktadır. Büyük miktarda kamu kaynaklarının farklı birimler (vakıflar, dernekler, şirketler) eliyle kullanılması mali disiplini bozmakta ve "denetimden kaçışı" simgelemektedir. Çağdaş denetim anlayışında iç denetimden ve dış denetimden beklenen faydalar farklıdır ve her

ikisi de gereklidir. Ülkemizde, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi, kendi bünyesinde iç denetim birimi bile olmayan bazı kuruluşlar bulunmaktadır. Bütün kamu kuruluş ve fonlarının hem iç denetim birimince, hem de dış denetim birimince denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu konuda, hiç bir kurum ya da kuruluşa ayrıcalık tanımamalıdır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının taşradaki birimleri nispeten düzenli sayılabilecek bir şekilde denetlenirken, kararların alındığı ve uygulamaların yönlendirildiği merkez birimler etkin bir biçimde denetlenmemektedir. Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı. Oransal olarak, gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

- Ülkemizde denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olduğu bir gerçektir. Denetim alanında gerekli çağdaş standartların oluşturulmaması, yeterli eğitim, yayın ve örgütsel yapı desteğinin olmayışı, denetim mensuplarının çok değişiklik unvanlar altında görev yapmaları ve mesleki dayanışma yerine rekabeti tercih etmeleri, denetim mesleğinin ve meslek bilincinin gelişmemesinin nedenleri arasında sayılmaktadır.

- Çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilememiş olması, denetim sistemimizin önemli eksikliklerindedir. Türkiye'de denetim ağırlıklı olarak uygunluk denetimine yöneliktir. Mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç denetim mekanizmalarının kontrolü ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları gerektiği şekilde yerine getirilememektedir. Bu tip uygulamaların eksikliği ve denetim birimlerinin, kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmesine katkı sağlayacak şekilde bir yapılandırılması söz konusu olmadığından denetim etkisiz kalmaktadır.

- Çağdaş denetim metod ve tekniklerinin oluşturulmaması önemli bir eksikliktir. Denetim sistemimizde bazı örnekler dışında çağdaş denetime yönelik kapsamlı el kitapları ve rehberler bulunmamaktadır. Uluslararası standartlara uygun olmayan ve genel kabul görmüş ilkelerin yer almadığı rehberlerle yapılan denetimler sonucunda, uygulamaya yön verebilecek ve beklentileri karşılayabilecek kaliteli ürünler üretilmesi mümkün olamamaktadır.

- Denetim mensuplarının hizmet içi eğitimlerine gereken önemin verilmemesi, işlerin sistemli ve programlı bir eğitim yerine "usta-çırak" ilişkisi içinde yürütülmesi, hızla değişen bir ortamda faaliyet gösteren denetim

mensuplarının mesleki yeterliliklerinin eksik kalması sonucunu doğurabilmektedir.

• Ülkemizde, denetim faaliyetleri yürütülürken bilişim teknolojisi imkanları gerektiği gibi kullanılmamaktadır. Pek çok kamu kurum ve kuruluşlarının bilişim teknolojisi imkanlarıyla yürütülen işlemlerinin incelenmesiyle görevli olan denetim mensupları, göreceli olarak, bu imkanları daha az kullanmaktadırlar. Zaman tasarrufu sağlayarak denetim işlevini hızlandıran ve daha açık ve doyurucu bilgiye erişim imkanı veren bilişim teknolojilerinden yararlanma, denetim mensupları açısından son derece önemlidir.

• Denetim faaliyetlerinin ve raporlarının kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmaması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından büyük bir eksikliklerdir. Denetimde yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, bu hedeflere ulaşmanın toplam maliyetini, erişilemeyen hedefler varsa bunların nedenlerini açık bir biçimde gösteren raporlar hazırlanmamakta, hazırlananlar da kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bürokratik işleyiş içinde kalan ve kamuoyunca değerlendirilemeyen raporların, denetime ve genelde kamu yönetimine katkısı bulunmamaktadır.

• Denetim birimlerinin ve mensuplarının bağımsızlığının yerli yerine oturmamış olması, denetimden istenilen sonuçların alınmamasının önemli nedenlerindendir. Bağımsızlık kavramı, belki de, denetimin en can alıcı yönüdür. Ülkemizde, uluslararası denetim standartlarında belirtilen bağımsızlık ilkesine gereği gibi uyulmamakta, bazı istisnalar dışında denetimin planlanmasından yürütülmesi aşamalarına kadar, adına denetim yapılan makamlardan talimat alınmaktadır. Zaman zaman denetimden kaçınmaya, denetim bulgularını, sonuçlarını örtbas etmeye veya değiştirmeye zorlanma, yeterli düzeyde bağımsızlığın bulunmayışının en tipik göstergesidir.

• Denetim elemanları, görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak bir teminata kavuşturulmalıdır.

• Denetim birimleri bulunmayan, ya da bu birimlerin yeterli ve yetkin sayıda personelden oluşmadığı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kurumlarda denetim ya hiç yapılamamakta, ya da etkin olmaktan uzaktır.

• Mükerrer denetim faaliyetleri sonucunda denetim hizmetlerine yönelik kısıtlı imkanlar verimli kullanılamamaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu

denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

• Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte ve denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin bütüncül bir biçimde izlenmesini imkansız hale getirmektedir. Denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak, denetim programlarındaki uygunsuzluklar giderilmelidir. Özellikle, aynı tür denetim yapan kurumların, aynı kamu kurumlarının denetiminde yoğunlaşmalarından ziyade, daha fazla sayıda kurumun etkin bir şekilde denetlenmesine çalışılmalıdır.

• Sağlıklı bir iç denetim yapısı yoktur. İç denetçilerin teminatı ve bağımsızlığı sağlanmamıştır. Bu nedenle, siyasi baskılara açık durumda bulunan denetim elemanları yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında güçlüklerle karşılaşabilmektedir.

• İç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğundan, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta ve çıktılara ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Kamu yönetiminin dikkati denetim üzerine odaklandığından, iç kontrol işlevi arka planda kalmakta ve önemli bir yönetsel faaliyet eksik kalmaktadır.

• İç kontrol eksikliği ve iç kontrol-denetim ilişkisinin makul bir zemine oturtulmamış olması, iç denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Çağdaş denetim anlayışının bir gereği olarak, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılması ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulması ve izlenmesi gerekmektedir.

• Meclis adına dış denetim birçok kamu kuruluşunda yoktur ya da yetersizdir. TBMM adına denetim iki başlı olarak Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülmekte, bunun yanında bir çok kamu kuruluşu Meclis adına yapılan denetimin dışında kalmaktadır. Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM adına KİT'leri denetlemesi, bu kurulun yürütmeye bağlı olması nedeniyle uygun değildir. TBMM adına denetimin, yürütmeden bağımsız olarak ve tek elden yürütülmesi gereklidir. Bu amaçla, en uygun çözümün, Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulunun Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi olduğu düşünülmektedir.

• Sayıştay'ın denetim alanı da kamusal niteliği olan tüm kuruluşları içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Örneğin, Yeni Zelanda Kamu Denetimi Kanununda denetimin kapsamı “Genel Denetçi, tüm kamu kuruluşlarının denetçisidir” şeklinde basit ve kapsamlı bir ifade ile denetim alanı tanımlanmaktadır.

• Sayıştay denetimi etkin değildir. Sayıştay'ın denetim süreci yavaş işlemekte ve çok geç sonuçlanmaktadır. Yargılamanın çok geç sonuçlanması ve yargı kararlarının etkin bir şekilde yerine getirilmemesi önemli bir sorun oluşturmaktadır. Diğer yandan, 1995 sonrasında giderek gelişen Meclise raporlama faaliyetleri, Mecliste uygun bir şekilde değerlendirilemediğinden beklenildiği şekilde etkin sonuçlanamamaktadır. (Örneğin, Sayıştay'ın Hazine üzerindeki denetimi Hazinesin dış borçlar, alacaklar ve iç borçlar hesaplarının reddi ile sonuçlanmış, ayrıca önemli rakamlara ulaşan bir kısım konularda Hazine bürokratlarının tazmin sorumluluğuna hükmedilmiştir. Ancak, 1995 yılından itibaren reddedilmekte olan Hazine hesaplarının düzeltilmesi sağlanamamıştır. 1995 yılı hesaplarına ilişkin çıkan tazmin kararları 2001 yılında kesinleşmiş olduğu halde halen hiçbir tahsilat yapılmamıştır.) Sayıştay'ın yargı kararlarının gecikmeden zamanında çıkması, karar çıktıktan sonra da uygulanması sağlanmalı, ayrıca Meclise yazılan raporların görüşülmesi ve Meclis kararına dönüşmesi için yasal prosedürler etkin bir şekilde uygulanmalıdır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde yolsuzluğun ekonomik maliyetlerinin yanında birtakım toplumsal maliyetleri de vardır. Toplumsal maliyetleri arasında belki de en önemlisi, toplumun devlete güveninin ve hukukun üstünlüğüne olan inancının kaybolmasıdır.

Kısaca Yolsuzluk Komisyonu olarak adlandırılan Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun yaptığı çalışmalar ve hazırlamış olduğu raporla önemli bir adım atılmıştır. Bundan sonra yapılacak olan, raporda belirtilen hususlarda gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması ve bu düzenlemelerin uygulamaya tavizsiz bir şekilde konulmasıdır. Bu doğrultuda, kamu yönetimindeki mevcut sorunların giderilmesi ve yapılacak reformların uygulamaya konması, yolsuzlukların önüne geçeceği gibi, Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal birçok sorununun çözülmesi anlamına da gelecektir.

Yapılacak düzenlemeler arasında, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ve denetimin etkin hale getirilmesi özel önem taşıyan konular olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, yapılan tartışmalara rağmen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu yapılacak düzenlemelerin önemli bir adımıdır. Yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra, artık görev yasaların uygulanmasından sorumlu olan kişi ve kurumlara düşmektedir.