

ŞEFFAFLIK VE HESAP VERME SORUMLULUĞU BAĞLAMINDA YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ(*)

M. Hakan ÖZBARAN
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Basitçe tanımlanırsa yolsuzluk, "*kamu erkinin, kişisel kazanç veya bir grup menfaati için kötüye kullanılması*"dır. Yolsuzluğun kökleri bir ülkenin sosyal ve kültürel tarihine, politik ve ekonomik gelişimine, bürokratik geleneklerine ve uygulanan politikalarına dayanır. Yolsuzluğun maliyetinden en fazla etkilenecek olanlar yoksul ülkeler ve bu yoksul ülkelerdeki yoksul insanlardır.

Yolsuzluğun bulunup ortaya çıkarılması zordur, zira yolsuzluk varlığını gizlemek üzere planlanmış tüm dinamikleri içinde barındırır. Kasıt taşımayan bir usulsüzlüğü yakalamada etkili olan yöntemler kasıt taşıyan, gizlenmiş olayları (yolsuzlukları) tespit etmede etkisiz kalır.

A. Klitgaard Modeli (Yolsuzluğu Açıklayan Denklem)

Yolsuzluk bir nevi "kanser" olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk uygulamaları kamu ve özel sektör menfaatlerinin kesiştiği durumlarda kamu kurumunun, kendi görevlisi tarafından rüşvet alma, talep etme veya tehditle isteme gibi durumlarla suiistimal edilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Klitgaard 1996 yılında yolsuzluğun dinamiklerini açıklayan basit bir model geliştirmiştir:

$$Y(\text{Yolsuzluk}) =$$

$$TG(\text{Tekelci Güç}) + TY(\text{Takdir Yetkisi}) - H(\text{Hesap Verme Sorumluluğu})$$

(*) Sakarya Üniversitesi ve Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği tarafından 6 Kasım 2001 tarihinde ortaklaşa düzenlenen "Kamu Harcamalarında Yolsuzluk ve İsrafın Önlenmesinde Saydamlık" konulu Sempozyumda sunulan metin.

Bir başka şekilde ifade edersek, yolsuzluğun çapı, kamu yetkisini elinde bulunduranın tekeli gücü ile takdir yetkisini kullanma oranlarına bağlıdır. Çok fazla yetkinin tek elde toplanması sıkı kurallarla düzenlenmiş ekonomilerde daha fazla görülürken, takdir yetkisi ise daha çok idari kuralların ve düzenlemelerin zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde görülmektedir. Muhtemeldir ki bu tip ülkelerde kamusal ahlak standartlarının yetersiz şekilde belirlenmesinin, idari ve mali sistemlerin zayıflığının ve gözetim kuruluşlarının (*watchdog agencies*) etkin olmamasının bir sonucu olarak şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu da gelişmemiştir.

Şeffaflık, hesap verme sorumluluğunun etkin olarak işlemesine imkan verir. Bu nedenle Klitgaard'ın yukarıda bahsettiğimiz modeli, hesap verme sorumluluğunun bizatihi şeffaflığın bir fonksiyonu olduğunu göstermek amacıyla yeniden şöyle yazılabilir:

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

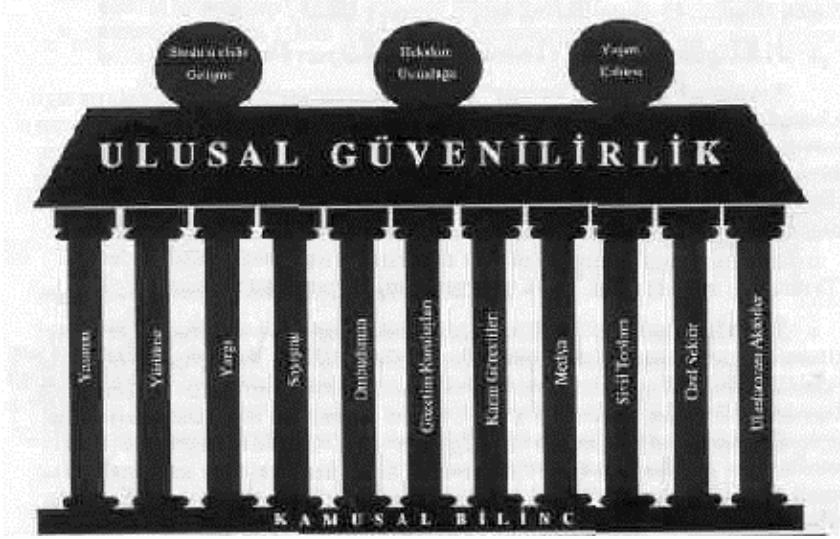
Şeffaflığı ilave etmenin amacı, israfın, suiistimalin ve sahteciliğin en alt seviyeye indirilmesindeki önemini vurgulamaktır. Zira şeffaflık hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Şeffaf bir sistem, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi kamu yönetimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir.

B. "Ulusal Güvenilirlik Sistemi" Kavramı

Kurumsal güçlülüğe bağlı olarak, ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterse de, dünya genelinde yolsuzlukla mücadele politikaları, genellikle, aşağıdaki 11 kurum ya da "sütun" dan biri veya daha fazlası tarafından üretilmektedir:

- Yasama
- Yürütme
- Yargı
- Sayıştay
- Ombudsman

- Bağımsız Gözetim Kuruluşları
- Kamu Görevlileri
- Medya
- Sivil Toplum
- Özel Sektör
- Uluslararası Aktörler



Konseptin çalışması oldukça basittir: Yukarıda belirtilen 11 kurum veya sütun karşılıklı olarak birbirine bağımlıdır ve hepsi beraber, daha çok sütunların bir evin temellerine destek olmasına benzer şekilde, kuramsal anlamda, ulusal güvenilirliği desteklemektedir. Benzerliği bir adım ileriye götürürsek "*güvenilirlik sütunların*"dan birisi zayıflarsa diğerlerinin üzerine daha fazla yük düşer. Eğer bunların bir çoğu görevini yerine getiremezse, yükleri yana doğru yatar ve "**sürdürülebilir gelişme**", "**hukukun üstünlüğü**" ve "**yaşam kalitesi**" topları aşağıya düşer. Bu sistemin işlememesi anlamına gelir.

I. "GÜVENİLİRLİĞİN SÜTUNU" OLARAK YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ

A. Şeffaflığın ve Hesap Verme Sorumluluğunun Geliştirilmesi

Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın geliştirilmesinde Sayıştaylar vazgeçilmez bir rol üstlenmektedirler. Parlamento adına denetim yapan Sayıştaylar şeffaf, hızlı çalışan ve vatandaşa hizmete odaklanan kamu idaresinin oluşturulmasındaki katkıları dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede, yukarıda belirtildiği gibi "güvenilirliğin sütunları"ndan biri olarak kabul edilmektedir.

Dünyada genel olarak Sayıştaylar yolsuzlukla doğrudan mücadele eden kuruluşlar arasında bulunmamakla birlikte, yolsuzlukların önlenmesinde ve ortaya çıkarılmasında nasıl daha etkili bir rol üstlenebileceklerini çeşitli platformlarda tartışmaktadırlar. İngiliz Uluslar Topluluğu Sayıştaylarının 4-6 Kasım 1996 tarihinde Pakistan'ın Lahor kentinde yapmış olduğu konferansın alt konularından birini "*İyi Yönetişim (Governance) ve Yolsuzluğun Kontrolü: Sayıştaylar Ne Yapabilir?*" oluşturmuştur.

Yolsuzlukla mücadele konusunda oldukça başarılı çalışmalar yürüten Polonya Cumhuriyeti Sayıştayı'nın Mart 2000 de yayımladığı raporda, yolsuzluğa meydan veren mekanizmalar;

- ✓ Bir kişinin elinde sınırsız yetki bulunması, (Tekelci Güç)
 - ✓ Karar alma sürecinde takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi,
 - ✓ Belgelendirme ve raporlama gereklerine yeterince önem verilmemesi,
 - ✓ İç kontrol mekanizmalarının zayıflığı,
 - ✓ Bilgiye erişimde eşitsizlik,
 - ✓ Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın bulunmaması ve
 - ✓ Yolsuzlukla mücadele amacıyla sistemli çözümler üretilmemesi
- olarak sayılmıştır.

Keza Uruguay'ın Montevideo kentinde Kasım 1998 tarihinde yapılan 16. INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonu) Kongresinin ana temalarından biri olarak "Sahteciliğin ve Yolsuzluğun Önlenmesinde ve Ortaya Çıkarılmasında Sayıştayların Rolü" ele alınmıştır. Kongre bu ana tema çerçevesinde Sayıştayların deneyimlerini ve bu konuda yararlanılan metot ve teknikleri tartışmış ve "Montevideo Deklarasyonu" diye adlandırılan belgede Sayıştaylara bazı tavsiyelerde bulunmuştur.

Söz konusu Deklarasyon gereğince Sayıştaylar;

- Yeterli düzeyde mali ve işlevsel bağımsızlığa ve denetim alanının genişliğine sahip olmak için çaba göstermelidirler.
- Mali ve iç kontrol sistemlerinin verimliliğini ve etkinliğini değerlendirmede daha aktif rol üstlenmeli ve kendi tavsiyelerinin yerine getirilmesini ısrarla takip etmelidirler.
- Sahtecilikle ilgili yüksek risk göstergelerini oluşturmak suretiyle denetim stratejilerini daha çok sahteciliğe ve yolsuzluğa açık alanlara ve faaliyetlere odaklamalıdır.
- Denetim raporlarının ve gerekli bilgilerin kamuoyuna sunulması için etkin araçlar oluşturmalıdır.
- Anlaşılır ve okuyucuya yararlı nitelikte uygun denetim raporları üretmelidirler.
- Yolsuzlukla mücadele eden başka ulusal ve uluslararası kuruluşlarla daha yakın işbirliği sağlamalı ve konuyla ilgili bilgi paylaşım fırsatlarını değerlendirmelidirler.
- Sahtecilik ve yolsuzluk konularında diğer Sayıştaylarla deneyim paylaşımını yoğunlaştırmalıdır.
- Kamu hizmetleri için dürüst ve yetenekli kişilerin seçilmesine ve istihdamına imkân veren personel yönetim sistemleri oluşturulmasını teşvik etmelidirler.

- Kamu görevlilerinin mali beyanlarıyla ilgili yönlendirici ilkeler oluşturulmasını desteklemeli ve bu ilkelere uygunluğu, süregelen denetimlerin bir parçası olarak izlemelidirler.
- Kamu idaresine yönelik daha yetkin mesleki ahlak standartlarını ve ahlak kurallarını özendirmek amacıyla INTOSAI'nin "Mesleki Ahlak Kuralları"ndan yararlanmalıdırlar.
- Dikkat çeken usulsüzlükler hakkında kamuoyundan bilgi almak ve bu bilgileri işlemek üzere etkin tanıtım araçlarının oluşturulmasını dikkate almalıdırlar.
- INTOSAI'nin halihazırda oluşturulmuş bulunan komiteleri ve çalışma grupları aracılığıyla sahtecilik ve yolsuzlukla ilgili çalışmalarını sürdürmelidirler.

B. İç Kontrollerin Yeterliliği ve Uygulamadaki Etkinliği

Literatürde "yönetimsel kontroller" biçiminde de ifade edilen iç kontrol (*internal control*) kavramı; yönetimlerin hedeflerini gerçekleştirme konusunda bilgi ve güvence sağlayan yönetim araçları olarak ifade edilmektedir.

INTOSAI İç Kontrol Standartları'nda iç kontrol yapıları da yönetimin tutumu, metotlar, usuller ve hedeflere ulaşılmasına yeterli güvence sağlayan önlemler dahil olmak üzere, bir kurumun planları şeklinde tanımlanmaktadır. İç kontrol yapıları esas olarak;

- organizasyonun işlevine uygun olarak düzenli, ekonomik, verimli ve etkin faaliyetler ile kaliteli ürünlerin ve hizmetlerin geliştirilmesini;
- kaynakların savurganlıktan, suiistimalden, yetersiz yönetimden, hatalardan, yolsuzluktan ve diğer düzensizliklerden kayıplara karşı korunmasını;
- yasalara, yönetmeliklere ve yönetimin direktiflerine uyulmasını;
- güvenilir mali ve yönetimsel verilerin hazırlanmasını, saklanmasını; ve

- bu verilerin uygun zamanlı raporlarda tam ve doğru olarak açıklanmasını

hedeflemektedir.

INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzunda, "İç Kontrol ve Sayıştay'ın Sorumluluğu" başlığı altında; Sayıştayların çalışmalarını, denetlenen kurumlarda mevcut iç kontrollerin ilke düzeyinde yeterliliğini ve uygulamadaki etkinliğini değerlendirecek şekilde düzenlemeleri gerektiği belirtilmiştir.

İç kontroller konusunda bir başka tavsiye Merkezi ve Doğu Avrupa Ülke Sayıştaylarının Avrupa Birliği ile entegrasyonu çerçevesinde ortak kriterleri belirlemek üzere oluşturulan Çalışma Grubunca yapılmaktadır. Bu Grubun söz konusu ülke Sayıştayları için hazırladığı tavsiyeler ("*Avrupa Birliği İle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler*") arasında "Yüksek denetim kurumlarının denetlenen kurumlarda yüksek nitelikli ve etkin iç (yönetim) kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yoğunlaşmaları" tavsiyesi de yer almış bulunmaktadır.

II. SAYIŞTAYIMIZIN ŞEFFAFLIĞIN VE HESAPVERME SORUMLULUĞUNUN GELİŞTİRİLMESİNE VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE ELVERİŞLİ KONUMU

A. Anayasal Statü

1982 Anayasasının 160'uncü maddesine göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kuruluş olarak görevini sürdürmektedir. Ayrıca Sayıştay'ın uygunluk bildirimleri hazırlaması görevi anayasal planda ele alınmış ve Anayasanın 164'üncü maddesinde konu edilmiştir.

Kıta Avrupası ve özellikle Fransa modelinden esinlenilerek kurulan Sayıştayımız kurumsal şekilde organize edilmiş ve yargı yetkisi ile donatılmış Sayıştay örneklerinden biridir. Sayıştay'ın "hesap mahkemesi" olarak vasıflandırılması bu kurumsal yapılanmaya ve yargı yetkisine işaret etmektedir.

B. Bağımsızlık

Sayıştay, yasama organı adına denetleme görevi yanında Türk Anayasa sistemine göre yargı yetkisiyle teçhiz edilmiş bağımsız bir kurumdur. Sayıştay bağımsızlık açısından çağdaşlarından hiç de geri kalmayan bir konumdadır. Şu noktalar dikkat çekicidir:

- Denetimin planlanması, uygulanması, sonuca bağlanması işleri ve denetim sonuçlarını gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması, mevzuat çerçevesinde herhangi bir organın müdahalesi olmaksızın doğrudan Sayıştay’ca yürütülmektedir.
- Sayıştay, ayrıntılı denetim usul ve esaslarını teşkilat yasası çerçevesinde yönetmelikle ve talimatlarla kendisi belirlemektedir.
- Sayıştay bütçesinin doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması ve Birinci Başkan'ın Sayıştay bütçesinin ita amiri olması bağımsızlığın bir başka göstergesi olarak kabul edilmelidir.
- Sayıştay Başkanı ve üyeleri yasada öngörülen nitelikleri taşıyanlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilmekte; denetçiler ise Sayıştay tarafından açılan yarışma sınavıyla mesleğe alınmaktadır.
- Sayıştay Başkan ve üyeleri azlolunamaz ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemez. Meslek mensuplarının önemli bir kesimini oluşturan denetçilerin de yasayla öngörülen mesleki teminatları bulunmaktadır.

Sayıştay'ın "bağımsızlık" noktasından durumu pek çok ülke açısından örnek alınacak gelişkinliktedir.

C. Çağdaş Denetim ve Raporlama Olanakları

Sayıştayların en temel görevlerinden birisi yürüttükleri denetimlerinin sonuçlarını raporlarla adına denetim yaptıkları Parlamentolarına bildirmeleridir. Sayıştayımız için de durum böyledir.

1. Genel Uygunluk Bildirimleri

Genel ve katma bütçeli idareler yönünden genel uygunluk bildirimleri ve kesinhesap kanunu konularının Anayasamızda düzenlenmesi de bunlara ne denli büyük bir önem atfedildiğinin göstergesidir. Gerçekten de genel uygunluk bildirimleri, yürütmenin bir yıllık bütçe uygulamalarının aklanması anlamına gelen kesinhesap kanunlarının görüşülmesinin temel dayanağını oluşturur ve bu anlamda demokratik işleyişin ülkemiz açısından vazgeçilemez araçlarından biridir.

Genel uygunluk bildirimleri ayrıca hükümetlerin bir yıllık bütçe uygulamalarının Parlamenter amaç ve niyetlerle uyum derecesini göstermesi bakımından da önemli bir belgedir.

Genel uygunluk bildirimleri, bir yandan kesinhesap kanunlarına dayanak teşkil ederek kurumsal sorumluluğun ve aklanmanın anlamlı bir aracı olmakta, diğer yandan da müteakip yıl bütçe tasarılarının görüşülmesi sırasında Parlamenter politika ve önceliklerin isabetli bir şekilde saptanmasına zemin oluşturmaktadır.

Genel uygunluk bildirimlerinin hazırlıkları, bu amaç için oluşturulmuş bir Grupça yürütülmekte, bu bildirimlerin son şekli ise Sayıştay Genel Kurulunca kararlaştırılmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan genel uygunluk bildirimlerine son yıllarda "Hazine İşlemleri Raporu" ve "Hazine Hesapları İzleme Raporu" ile ilgili yılın "Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu" eklenmektedir.

2. Performans Denetim Raporları

4149 sayılı Kanunla Sayıştay Kanununa getirilen Ek 10'uncu maddeye göre, yapılan performans denetimi sonuçlarına ilişkin raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldükten sonra Komisyonun önerileri ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulacaktır.

Performans denetim raporlarının sağlayacağı yararlar şöyle sıralanabilir:

- Sayıştay’ca seçilecek alanlarda kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı hakkında TBMM’ye tarafsız ve bağımsız bilgi, görüş ve tavsiyeler sunarak, yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin eksiksiz yapılmasına yardımcı olmak,
- Sayıştay denetimine giren idarelerin performans yönetimlerini kurup geliştirmelerini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin bulunup ortaya çıkarılarak tüm kamu yönetimine yaygınlaştırılmasına imkân sağlamak,
- Kamu yönetiminde performansa ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal ve yöneticiler düzeyinde yerleşmesine ve derinlik kazanmasına katkıda bulunmak ve böylece kamu yönetiminde yenilenme ve yeniden yapılanma çalışmalarına ivme kazandırmak.

3. Mali Kontrol ve Sistemlere İlişkin Raporlar

Günümüzde, kamu hesaplarının doğruluğu, denklığı, tutarlılığı, güvenilirliği kadar bu hesapları üreten sistemler ile bu sistemleri oluşturan karar ve kontrol süreçlerinin güvenilirliği ve etkililiği de parlamenter ilgi alanı içerisinde mütalâa edilmektedir.

Mali yönetim sistemleri ile bunların içerdiği alt-sistem, süreç ve kontrollerin sağlıklı bir biçimde kurularak etkin bir şekilde işletilmesine; bunların hata, zaaf ve tikanıklıklardan arındırılarak geliştirilmesine; iyi uygulama örneklerinin bulunup ortaya çıkarılarak yaygınlaştırılmasına imkân sağlamaya yönelik olarak, 832 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin IV no.lu fıkrası Sayıştay’ı, Türkiye Büyük Millet Meclisine "gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair raporlar..." vermekle görevlendirmiştir.

4. Taşınır ve Taşınmaz Mallara İlişkin Raporlar

Sayıştay Kanununun 87'nci maddesinde genel ve katma bütçeli dairelerin mal hesaplarının incelenme sonuçlarına ilişkin periyodik raporların TBMM'ne sunulması öngörülmüştür.

5. Döner Sermaye ve Fonlara İlişkin Raporlar

832 sayılı Sayıştay Kanununun 87'nci maddesinde genel ve katma bütçeli idareler dışında kalan kurum ve kuruluşlarının yıllık hesaplarının doğruluğu, denkliği, tutarlılığı ile bu kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin kuruluş amaçlarına uygunluğu konusunda TBMM'ye yıllık raporlar sunulması öngörülmüştür. Bu raporların genel amacı ve işlevleri genel uygunluk bildirimleriyle paralellik taşımaktadır.

6. Mevzuata Uygun Görülmeyen İşlemler Hakkında Raporlar

İnceleme ve denetlemeler sırasında hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden Sayıştay Genel Kurulunca gerekli görülenler hakkında bu husustaki Sayıştay mütalâasıyla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne rapor verilmesi Sayıştay'ın görevleri arasındadır.

D. Denetim Sırasında Suç Teşkil Eden Fiillere Rastlanması

Sayıştay Kanunu'nun 65'nci maddesinde; Sayıştay'a gönderilmiş olan tahakkuk belgelerinin ve harcamadan sonra sayman hesaplarının incelenmesi sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal delillerin tespit edilerek durumun Birinci Başkanlığa bildirileceği; Birinci Başkanın görevlendireceği hesap mahkemesince kamu davası yönünden kovuşturma yapılmasına karar verilmesi halinde işlemli evrak ve hesabın gereği yerine getirilmek üzere toplanan ilk delillerle birlikte sorumluların bağlı olduğu daireye ve Cumhuriyet Savcılığına verileceği hükme bağlanmış bulunmaktadır.

III. SAYIŞTAY DENETİMİNİN ŞEFFAFLIĞIN VE HESAPVERME SORUMLULUĞUNUN GELİŞTİRİLMESİNE VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE DAHA FAZLA KATKIDA BULUNABİLMESİ İÇİN YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

A. Sayıştay Strateji Bildiriminin Hazırlanması

Geçtiğimiz yıl;

- Denetim alanında Dünyada ve Avrupa Birliğinde yaşanan gelişmeler dikkate alınarak;
- Özellikle, İrlanda ve Avustralya Sayıştaylarının Stratejik Planları göz önünde bulundurularak ve Kanada ve İngiltere Sayıştaylarının "vizyon", "misyon", ve "değerler"ini yansıtan dokümanlardan yararlanılarak;
- Sayıştay Denetimini Geliştirme Projesi bağlamında oluşturulmuş zengin birikime gerekikçe başvurularak;
- Anglosakson geleneğindeki ülke Sayıştaylarının bile yakın zamanlarda uygulamaya koydukları Stratejik Plan yaklaşımının Kıta Avrupası geleneğinden gelen ve yargı yetkisi bulunan Kurumumuza uyarlanmasının zorlukları yaşanarak;
- Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plan fikrinin henüz yeterince oluşmamış olmasının getirdiği olumsuzluklar derinden hissedilerek;
- Bir ilki gerçekleştirmenin getirdiği güçlüklerin ve zaafpların farkında olunarak;
- Normlar hiyerarşisine yerleştirilme kaygısı çekilmeden temel stratejik amaçlar belirtilerek

"Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004)" başlıklı metin hazırlanmıştır. Bu Strateji Bildirimine göre, Sayıştay'ın vizyonu ve misyonu dış ortam değerlendirmek suretiyle saptanmış ve Stratejik amaçlar ve stratejiler belirlenmiştir. Sözü edilen Strateji Bildirimine göre Sayıştay'ın vizyonu; *"Sayıştay, kamu yönetiminin Türk halkının refah ve mutluluğuna daha fazla hizmet edecek şekilde yenilenmesine ve geliştirilmesine katkıda bulunmayı"*

amaçlar." biçiminde çizilmiş olup misyonu ise "*İnceleme, denetleme, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işleriyle görevli bir yüksek denetim ve yargı kurumu olarak Sayıştay;*

- *denetimine tabi kurumlar ve kuruluşların gelir, gider ve mallarının denetimi ile sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama,*
- *TBMM'ce yapılacak kontroller için sağlam bir zemin oluşturma,*
- *kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli, tutumlu ve etkin kullanılmasına yardımcı olma,*
- *kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesine ve gelişmesine katkıda bulunma,*

amaçlarıyla, güvenilir bilgiler ve öneriler içeren raporlar hazırlar ve hükümler tesis eder." olarak belirlenmiştir.

Sayıştay Strateji Bildirimi dış ortamın değerlendirilmesinde de şu hususlara vurgu yapmaktadır:

1. Avrupa Birliği ile uyum sürecinin genelde denetimi, özelde de Sayıştay denetimini etkilemesi,
2. Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın kamu kesiminin gündemine girmesi,
3. Tahakkuk bazlı muhasebe ve çok yıllık bütçe gibi, kamu mali sistemdeki yenileşmeler yoluyla çıktılarına ve sonuçlara odaklanılması,
4. Performans yönetimi oluşturulmasına yönelik girişimlerin yoğunluk kazanması,
5. Bilişim teknolojisinin imkânlarından giderek artan ölçüde yararlanılması,
6. Bütçe sürecinde Parlatentonun ve Parlamento Komisyonlarının etkinliğinin artması,
7. Kamuoyunun, sivil toplum örgütlerinin ve uluslararası kuruluşların Sayıştay'ın varlık nedenine ve misyonuna uygun bir kurum haline gelmesine yönelik taleplerinin artarak sürmesi,

gibi önümüzdeki beş yıllık süre içinde ülkemizde yaşanacak olan gelişmeler Sayıştay'ın ürettiği hizmetlerin kapsamını ve niteliğini etkileyecek ve yönlendirecektir."

Bildirimini geliştirdiği stratejiler ise şu "stratejik amaçlar" çerçevesinde ele alınmaktadır:

1. Klasik Denetim ve Yargılama Faaliyetlerini Etkinleştirme
2. Çağdaş Denetim Uygulamalarını Yerleştirme ve Kökleştirme
3. Parlamento ve Kamuoyu ile İlişkileri Geliştirme
4. Hizmet İçi Eğitime Süreklilik Kazandırma ve Meslekî Gelişimi Özendirme
5. Bilişim Teknolojisinden Yararlanma İmkânlarını Artırma
6. Kurum Yönetimini Güçlendirecek Sistemler Oluşturma
7. Kurumsal İşleyişe Etkinlik Kazandırma
8. Sayıştay'ın Denetim Alanına Getirilen Sınırlamaların Kaldırılması Yönünde Girişimlerde Bulunma."

Bu stratejik amaçlar bağlamında oluşturulan stratejiler ayrıca "2001 Yılı Eylem Planı " başlıklı bir dokümanla bu yıl için önceliklendirilerek somut faaliyetler haline getirilmiştir.

B. Kamu Yönetim Reform Programı Çerçevesinde Atılan Adımlar

Son yıllarda ülkemizde de uzun vadede performans yönetim sistemine geçilmesine dönük olarak kamu sektöründe yeniden yapılandırma çalışmalarına hız verilmiş bulunmaktadır. Özellikle, orta vadeli harcama sistemine geçilmesi kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması, yürütme ve kamu kaynakları üzerinde siyasi denetimin ve sorumluluğun güçlendirilmesi, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi hedeflerine katkıda bulunacak reform çalışmaları Dünya Bankası'ndan sağlanması öngörülen "Program Amaçlı Malî ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (*Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan*)" kredi ile desteklenmektedir.

1. Kamu Sektörü Reform Programının Genel Çerçevesi

Dünya Bankasından sağlanacak 1.1 milyar ABD doları tutarındaki kredi ile ek mali politikaların uygulamaya konulmasının yanı sıra Kamu Harcama Yönetim Reformunun hayata geçirilmesi, düzenlemelerde Reform Programının geliştirilmesi, kamu sektöründe iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadele için strateji geliştirilmesi ve kamu personel reformunun stratejisinin belirlenmesi öngörülmektedir.

2. Kamu Harcama Yönetim Reformunun Temel Hedefleri

Söz konusu Harcama Reformu için VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları çerçevesinde üretilen "Kamu Malî Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Şeffaflık" Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile Dünya Bankası uzmanlarınca hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme" (*Public Expenditure an Institutional Review*) başlıklı Rapor temel alınmıştır.

Kamu Harcama Yönetim Reformu çerçevesinde:

- Bütçe kapsamının bütün kamu sektörü hakkında bilgi sağlayacak şekilde genişletilmesi,
- Malî işlemlerde saydamlığın artırılması,
- Devlet muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve tutarlı malî verilerin sağlanması,
- Denetimin ve kontrol enstrümanlarının (araçlarının) kapsamının genişletilmesi ve etkinliğinin artırılması,
- Bütçe tasnifinin ve raporlamasının siyasa tespitine ve bütçe analizine daha anlamlı girdiler sağlayacak şekilde geliştirilmesi,
- Makro ekonomik çerçevenin sağlam olmasının ve etkili bir şekilde uygulanabilmesinin sağlanması,
- Bütçe hazırlama sürecinin inandırıcılığının artırılması,
- Harcamacı kuruluşlarda ve merkezî kurumlarda siyasa formülasyon kapasitesinin yeniden canlandırılması,

- Yüksek Planlama Kurulunun orta vadeli mali çerçeve bağlamında siyasa önceliklerinin belirlenmesinde ve uygun kaynakların sağlanmasında daha etkili olabilmesi imkânlarının geliştirilmesi,
- Performansı geliştirmenin bir aracı olarak harcamacı kuruluşlara daha fazla takdir yetkisi verilmesi,
- Aşırı merkezî kontroller nedeniyle bütçenin parçalanmasına yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması,
- Avrupa Birliğinin direktiflerine tam intibakın sağlanması yönündeki orta vadeli stratejinin bir parçası olarak Birleşmiş Milletler İhtisas Komisyonunun standartlarıyla uyumlu yeni bir ihale kanunu çıkarılması ve su suretle kamu ihalelerinde performans (paranın değerinin karşılığı) yöneliminin güçlendirilmesi,
- Bir "Kamu Finans ve Borç Yönetim Yasası" çıkarılmasını ve bu suretle sürdürülebilir borç yönetiminin yanı sıra garantiler ve diğer şartlı yükümlülükler için uygun ve kesin bir hukuksal zemin oluşturulması

hedeflenmektedir.

3. Denetim ve Kontrol Araçları Kapsamının Genişletilmesi ve Etkinliğinin Artırılması

Kredi dokümanları arasında yer alan "Kamu Harcama Yönetim Reformu Stratejik Çerçevesi" başlıklı Çizelge'ye göre, "Denetim ve Kontrol Enstrümanlarının (araçlarının) kapsamının genişletilmesi ve etkinliğinin artırılması" amacı bağlamında ise 3 yıllık bir perspektifle şu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür:

2001 Yılında:

- Mevcut yasa gereğince, Sayıştay'ın, Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento dahil üzere konsolide bütçeye dahil bütün kuruluşları yıllık denetimine alması,
- Sayıştay'ın kendi hesaplarının Parlamento'ya sunulacak raporlarla denetime tabi olması,

- Hükümetin, gerekli yasal değişiklikler dahil, Sayıştay'ın denetim alanını, özerk kurumlar, sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve diğer genel devlet (*general government*) kuruluşları dahil olmak üzere, geriye kalan bütün genel devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletmek üzere bir eylem planı hazırlaması,
- Mevcut kontrol, teftiş ve denetim süreçlerinin incelenmesinin başlatılması ve uluslararası standartlara paralel olarak iç malî kontrol ve denetim konusunda yeni bir yasa hazırlanması,

2002 Yılında:

- Anayasanın 160'ıncı ve 165'inci maddelerine uygun olarak bütün kamu fonlarının Parlamento denetimine tabi olmasını sağlayacak yasal değişikliklere girişilmesi,
- Sayıştay'ın denetim yetkisini bütün genel devlet kuruluşlarının dış denetimini kavrayacak şekilde genişletecek yasal düzenlemelerin sunulması,
- Sayıştay'ın denetim raporlarını incelemek ve izlemek amacıyla Parlamento Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde bir alt komisyon kurulması,
- Sayıştay raporlarının analitik yönden içeriğinin geliştirilmesi,
- Yüksek Denetim Kurumu olarak Sayıştay'ın devlet genişliğindeki rolünün belirgin hale getirilmesi,
- Yeni iç malî kontrol ve denetim yasasının Parlamente'ye sunulması,
- Yeni iç kontrol standartlarının yayımlanması,
- Yeni iç malî kontrol ve denetim yasasına paralel olarak Sayıştay'ın bütçe uygulama sürecine müdahil olma durumunun sona erdirilmesi,

2003 Yılında:

- Sayıştay'ın Parlamento için bütün genel devlet kuruluşları üzerinde denetimler yapması,
- Sayıştay'ın, genel devlet kuruluşları üzerindeki denetiminin bir parçası olarak döner sermayeli kuruluşlar hakkında Parlamenteoya denetim raporu sunması,
- Kamu kuruluşlarındaki performans yönelimi artışına paralel olarak Sayıştay'ın ve diğer denetim organlarının performans denetim kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Denetim sonuçlarının kamuoyuna açık olmasının sağlanması,
- Önemli bakanlıklarda ve kuruluşlarda iç denetim birimlerinin kurulması

öngörülmektedir.

Kredi dokümanları arasında yer alan "Kamu Harcama Yönetim Reformu Stratejik Çerçevesi" başlıklı çizelgeye göre "Kamu İhalelerinde Performans (paranın değerinin karşılığı) Yöneliminin Güçlendirilmesi" amacı çerçevesinde yeni ihale yasasının çıkarılmasını, 2002 yılında bu yasanın uygulanmasını takiben 2003 yılında Sayıştay'ın "periyodik ihale denetimlerine başlaması ve sonuçlarını geniş kamuoyu denetimi için yayımlaması" atılacak adım olarak ifade edilmektedir.

4. Koordinasyonun Sağlanması:Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu

Kamu Harcama Yönetim Reformu uygulamalarını koordine etmek üzere Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve harcamacı kuruluşların üst düzeydeki temsilcilerinden oluşan bir Yönlendirme Komitesi kurulması öngörülmüştür.

Yönlendirme Komitesi ile koordineli çalışmak üzere bir özel çalışma grubu (*task force*) kurulması planlanmıştır. Bu Çalışma Grubu denetim reformu bağlamında:

- gerekli yasal değişiklikler dahil, Sayıştay denetiminin alanının, özerk kurumlar, sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe dışı fonlar

döner sermayeli kuruluşlar dahil olmak üzere, bütün genel devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde bir eylem planı; ve

- mevcut kontrol, teftiş ve denetim süreçlerinin incelenmesine dayalı olarak uluslararası ve Avrupa Birliği standartları paralelinde yeni bir iç malî kontrol ve denetim kanunu

hazırlamakla görevlendirilmiştir.

SONUÇ

- Yolsuzlukla mücadele sınır ötesi bilgi alışverişini, işbirliğini ve deneyim paylaşımını zorunlu kılan, geniş kapsamlı bir süreçtir.
- Ulusal denetim ofisleri ve Sayıştaylar bir ülkenin güvenilirlik sistemi bakımından hayati önem taşımaktadırlar.
- Sayıştaylar hükümetlerin yolsuzlukla ilgili olarak tasarladığı inceleme ve kontrollerin yeterli ve gerçekten çalışıp çalışmadığını gözden geçirmek durumundadırlar.
- Genelde denetim, özelde Sayıştay denetimi hesabını veren kişinin veya kuruluşun beyanlarına güvenilirlik katarak hesap verme sorumluluğuna hizmet etmektedir.
- Sayıştay denetimi devlet işlemlerinde açıklığı ve saydamlığı artırmanın bir aracı olarak kabul edilmektedir.
- Sayıştay denetimi bakımından yolsuzlukla mücadele şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunmak anlamına gelmektedir.
- Anayasal statüsü, bağımsızlığı, çağdaş denetim ve raporlama olanakları bakımından Sayıştay bu amaç doğrultusunda gerekli katkıları yapmaya elverişli konumdadır.
- Gerek Sayıştay Strateji Bildiriminde ve gerekse Kamu Harcama Yönetim Reformunda Sayıştay denetiminin geliştirilmesi için öngörülen stratejiler bir anlamda hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele amacıyla öngörülen stratejilerdir.

Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejimizin belirlenme aşamasında olduğu bugünlerde;

- Sayıştay denetim kapsamının Avrupa Birliği normları ve uluslararası iyi uygulama örnekleri çerçevesinde bütün kamu kesimini kapsayacak şekilde genişletilmesi,
- Sayıştay'ın Parlamento ve Kamuoyu ile ilişkilerinin güçlendirilmesi,
- İç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesine yönelik ve sistem tabanlı denetim olarak adlandırılan risk ve performans denetim uygulamalarının yaygınlaştırılması,
- Parlamento'ya sunulan Sayıştay raporlarının Resmi Gazetede yayımlanarak bütün kamuoyunun istifadesine sunulması,
- Sayıştay denetimi ile yakın ilişkisi nedeniyle "Mali Kontrol ve İç Denetim Kanunu"nun uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri temelinde hazırlanıp yürürlüğe konulması, gerekleri dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Dye, Kenneth M. ve Rick Staphenurst (1998), *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, World Bank.

Proceedings, Sixteenth International Congress of Supreme Audit Institutions, (1998), Uruguay: Montevideo.

Sayıştay 2001 Yılı Eylem Planı, (2000).

Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004), (2000).

Threat of Corruption: Polish Supreme Chamber of Control (NİK), (2000).

Transparency International Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, (2000).

Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, (2001), World Bank.