

Yolsuzlukla M¼cadelede Dış Denetimin Rol¼

Bayram BARUN
Uzman Denetçi

TEPAV
5-6 Aralık 2007
ANKARA

İÇİNDEKİLER

1- Giriş	1
2- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi ile Yolsuzluk Bağlantısı	3
3- Türkiye’de Yaşama Geçirilen Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı	5
4- Mahalli İdarelerde Yeniden Yapılanma	6
5- Ülkemizde Oluşturulan Yeni Denetim Yaklaşımı	10
6- Dış Denetimin Yolsuzlukla Mücadelesi	12
7- Mahalli İdarelerin Denetimi ve Sayıştay	16
8- Sonuç	22

1- Giriş

Kamu kaynaklarının kamu yönetimi tarafından kaynağın asıl sahibi vatandaşların azami yararını sağlayacak biçimde kullanılması, tüm dünyada üzerinde hassasiyetle durulan bir konudur. Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve niceliksel olarak büyük artışlar göstermesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanımını her geçen gün artan biçimde önemli bir duyarlılık alanı haline getirmektedir. Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında yetki sahibi olan kişi ve kurumların, bu yetki ve sorumluluklarını uygun biçimde kullanması hususu, kamu yönetimi uygulamalarının en hassas noktalarından birisini oluşturmaktadır.

Yolsuzluğun genel kabul gören tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere, kamu kaynakları ile ilgili tasarrufta bulunma yetkisini elinde bulunduranların, bu yetkiyi, saydam ve hesap verebilir olmayan bir kamu mali yönetim sistemi içerisinde kullanmaları, yolsuzluğun kökleşmiş bir yapı haline dönüşmesine sağlam bir zemin hazırlamaktadır. Gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun ülkelerin büyük bir çoğunluğunda, kamu mali yönetimini daha saydam ve hesap verebilir hale getirme çabaları, yolsuzlukla mücadelenin önemli bir anahtarı olmuştur.

Özellikle 1990 lı yıllarda başlayan kamu yönetimini reforme etme çalışmaları, başta toplumsal refahın artırılabilmesi amacı olmak üzere önemli yeni açılımların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu bağlamda saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, performans yönetimi, stratejik planlama ve etkin denetim gibi unsurlar yeni yapılanmanın öne çıkan unsurlarıdır.

Kamu yönetimi reform çabaları somut uygulamalarını özellikle kamu mali yönetimi alanında bulmuş ve performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, etkin iç kontrol sistemi gibi uygulamalar bütün dünyada üzerinde uzlaşılan reform öğeleri haline gelmiştir. Reformları hayata geçirmiş ülkelerin pek çoğunda kamu gücünün kişisel çıkarlar amacına kullanılması uygulamalarında azalmalar olmuş ve vatandaş yararına kamu yönetim anlayışı derinlik kazanmıştır.

Ülkemizde de özellikle 2001 krizinin ardından, krizin yapısal nedenlerini ortadan kaldırmayı hedefleyen, kamu yönetiminde hesap verilebilirliği ve saydamlığı tesis etmek suretiyle ekonomide güvenilirliği tekrar sağlamayı hedefleyen bir dizi reform uygulamaları yaşama geçirilmeye çalışılmış ve bu çabalar Türk Kamu Mali Yönetimi alanı başta olmak üzere AB'ye üyelik hedefleriyle de uyumlu, tarihi bir reform uygulamasına dönüşmüştür. Bu uygulamaların bugün geldiği nokta da, ülkemiz tarafından yürütülecek yolsuzlukla mücadele çabalarına önemli bir destek sağlayacağı düşünülmektedir.

Türkiye' de yeni kamu yönetim anlayışı çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılan yerelleşme çabaları bulunmaktadır. Bu çabaların somut uygulamalarını merkezi düzeyde yürütülen bazı hizmetlerin yerel düzeye aktarılması olarak gördüğümüz gibi, yerel idarelerin yetki ve görev artışları ile birlikte yeni bir yerel yönetim yapılanması olarak da görebilmekteyiz.

Parlamentoda yasalaşan ancak yürürlük bulamayan ve kısaca adı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" olarak adlandırılan yasal düzenleme, ülkemizdeki yerelleşme çalışmalarının önemli bir başlangıcını oluşturmuştur. Bu düzenleme yürürlüğe girmemekle birlikte başka kanunlarda yapılan değişikliklerle pek çok alanda yeni uygulamalar getirilmiştir.

Kurumların teşkilat yapılarında ve fonksiyonlarında değişiklik öngören yasal düzenlemeler ile Belediye, Büyükşehir Belediyeleri, Özel İdare ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi kanunlar, Türkiye de yerel yönetimlerin güçlenmesine dayanak oluşturan önemli gelişme alanları olmuştur. Bu gelişmeler beraberinde merkezi hükümetçe kullanılan kamu kaynaklarının bir kısmının yerel düzeyde nasıl kullanılacağı ve nasıl kontrol edileceği sorusunu da beraberinde getirmiştir. Yerelleşme ile yolsuzluk arasında kurulan ilişki ve bu ilişkinin asgari düzeye indirilebilmesi veya ortadan kaldırılabilmesi için nasıl mücadele araçları geliştirilmesi gerektiği ve bu bağlamda dış denetimin oynayacağı rol, bu tebliğin ana konusunu oluşturmaktadır.

2- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi ile Yolsuzluk Bağlantısı

Daha etkin ve daha küçük devlet kabullenmesi olarak da adlandırılan yeni kamu yönetimi anlayışı kamu mali yönetim alanında önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Kamu mali yönetimindeki bu değişimin ana eksenleri ağırlıklı olarak; kamuda makro mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere tahsisi, tahsis edilen kaynakların etkin ve verimli kullanımı ve etkin bir hesap verilebilirlik sisteminin kurulması olduğu söylenebilir.¹

Yeni kamu mali yönetim anlayışı ile saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans yönetimi, performansa dayalı çok yıllık bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi kavramlar yaygınlık kazanmıştır.²

Yolsuzlukla mücadelenin ana unsurlarından biri, yeni kamu mali yönetim anlayışının temel dinamiğini oluşturan hesap verilebilirlik ve saydamlığın sağlanması ve artırılmasıdır.

Siyasi ve yönetsel hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların bu işlemlerinden dolayı siyasi veya idari olarak hesap vermelerini ifade eder. Siyaseten sorumlu olmak vatandaşa karşı sorumlu olmaktan başlayıp yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olmasına ilişkin bir süreci ifade eder.³ Yönetsel sorumluluk ise performans sorumluluğu ve mali sorumluluk olmak üzere başlıca iki ana unsurdan oluşur. Yolsuzlukla mücadelede kritik eşik, hesap verme sorumluluğu süreçlerinin işlerliğinin sağlanmasıdır. Kamu kaynaklarına tasarruf etme yetkisini elinde bulunduranların bu tasarruflarından dolayı hesap vermekten kaçınmaları yolsuzlukla mücadelenin en zayıf halkasını oluşturmaktadır.

Hesap verilebilirliğin artırılması yanında, kamu mali yönetim sistemi kamuda saydamlığı artıracak mekanizmaları içermiyorsa o sistem, yolsuzluğun kurumsal bir yapı kazanmasına davetiye çıkaracaktır. 1990 lardan sonraki reformların en can alıcı noktaları, hesap verilebilirlik ve saydamlık süreçlerini sistemin etkin biçimde işlemesine katkı sağlayacak biçimde yeniden tanımlamak ve işler hale getirmek olmuştur.

¹ 8. Plan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Ankara, 2000

² Barun, B./ Temizel, Ö./ Ekinci, M. "Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü", 22. Maliye Sempozyumu Tebliği, Antalya, 2007

³ Atiyas, İ./Sayın, Ş.,Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, TESEV, İstanbul, 1997

Kamu mali yönetiminde yolsuzlukla mücadele anlamındaki yapı taşlarının en önemlileri hesap verilebilirlik ve saydamlık olmakla birlikte tüm dünyada yaşanan gelişmeleri izlediğimizde bunların yanına ilave edilmesi gereken bazı uygulamalarında varlığını teşhis etmekteyiz.

Ağırlıklı olarak vatandaşların vergilerinden oluşan tüm kamu kaynaklarının bütçe kapsamı içerisinde bulunması bu bağlamdaki önemli hususlardan biridir. Klasik kamu maliyesi öğretisinde de sıkça ifade edildiği üzere bütçede birlik prensibinden aşırı sapmalar kamu kaynaklarının risk altında kullanılmasına itici bir güç oluşturmaktadır. Tebliğimizin Türkiye uygulamaları ve mahalli idareler kısmında da değinileceği üzere birbirinden farklı bütçe uygulamaları yolsuzluğa her zaman davetiye çıkaran sapma noktaları olmuştur.

Kamu giderlerinde ve bununla bağlantılı muhasebe sisteminde tahakkuk esası yerine nakit bazlı bir sistemi kullanmak, yine kamu kaynaklarının risk altında bulunmasına ve yolsuzluk uygulamalarına yol açan bir uygulama olmaktadır.

Stratejik plan ve bütçe uygulamaları arasında kurulamayan bağlantılar kamu mali yönetimi uygulamalarının yolsuzluğun artmasına olanak sağlayan bir yönünü oluşturmaktadır.

Etkin işlemeyen bir iç kontrol sistemi ise yolsuzluğun artmasına yardımcı olmakta ve kamu kaynağı kullanımlarında verimsizliğin ve ekonomiksizliğin ana sebebi haline gelmektedir.

Özellikle yerel düzeyde katılımcılığın ve demokratik toplum yaşamının diğer gereklerinin sağlıklı bir yapıya kavuşmadığı yerel uygulamalarda, merkezi düzeyde etkin kontrol mekanizmalarının bulunmaması ve merkezin yerel uygulamaları koordine ve kontrol etme yeteneğinin zayıfladığı durumlarda, yolsuzluk riski artmakta ve yolsuzlukla mücadelenin önemli araçları büyük bir zafiyete uğramaktadır.

Katılımcı demokrasinin gelişkin olduğu toplumlarda, ister merkezi ister yerel düzeydeki kamu mali yönetim uygulamaları daha saydam ve hesap verebilir mekanizmalarla desteklendiği için, kamu kaynağı kullanımlarında ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik sağlanabilmekte, bunun sonucunda da yolsuzluğun asgari düzeyde gerçekleştiği kamu yönetimi uygulamaları hayatiyet bulmaktadır.

3- Türkiye’de Yaşama Geçirilen Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı

Ülkemizde kamunun daha etkin işleyecek bir yapıya kavuşturulmasına yönelik çalışmalar, özellikle 1999 ve 2001 ekonomik krizlerinin de etkisi ile giderek artan bir biçimde sahiplenilmiş ve dünyada yaşanan gelişmelere paralel pek çok yeni uygulama hayata geçirilmiştir. Bu uygulamalar aynı zamanda Türkiye’nin Avrupa Birliği tam üyelik hedefi ile de doğru orantılı bir şekilde gelişmiştir.

28.3.2002 tarihinde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun ile borç yönetiminin esasları yeniden ve ilk defa ayrı bir Kanun ile düzenlenmiş, mali riskleri de kapsayacak şekilde, şeffaf, mali disipline katkı sağlayan modern bir borç idaresi oluşturulması hedeflenmiştir.

4.1.2002 tarihinde 4734 sayılı Kanun ile kamu ihale sistemi büyük oranda Avrupa Birliği standartlarında yeniden tasarlanmış, Kamu İhale Kurulu oluşturulmuştur.

Bilgi edinme, mal bildirim ve yolsuzlukla mücadele, etik kurallarının düzenlenmesi gibi demokratikleşmeye ve saydamlığa katkı sağlayan düzenlemeler yapılmış ve gelir idaresinde ve vergi kanunlarında da reform niteliğinde bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Bu alandaki en somut gelişmelerden birisi kamu mali yönetimi ekseninde oluşmuştur. 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebeyi Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırılmış ve Türk kamu mali yönetim ve kontrol sistemi yeni baştan dizayn edilmiştir.

Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık kavramları Türk yasal düzenlemelerine ilk defa kanun olarak 5018 sayılı Kanun ile girmiş ve bu iki kavram kamu mali yönetim sisteminin en önemli varlık nedeni olarak bu Kanunda yer bulmuştur.

5018 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının vatandaşların azami yararını sağlayacak biçimde kullanılmasına ve dolayısı ile kamu kaynaklarının kullanımında yolsuzluk risklerinin azalmasına imkan sağlayacak mekanizmaları sistem içerisine taşımasından dolayı yolsuzlukla mücadele alanında ayrı bir öneme sahiptir. Bu Kanunla Türkiye’de yasal olarak ilk defa tanımlanan kamu kaynağı tanımı ve bu tanımdan hareketle oluşturulmaya çalışılan sistemin işlerliğine ve kaynak kullanımının sağlanmasına ilişkin mekanizmalar, ülkemizin yolsuzlukla mücadele çabalarına önemli destek sağlayacaktır.

Borçlanma suretiyle elde edilenlerde dahil olmak üzere kamuya ait tüm gelirlerin, taşınır ve taşınmazların, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerlerin kamu kaynağı olarak tanımlanması ve bu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması anlayışı kamu mali yönetiminin yapısında ve işleyişinde saydamlığın ve hesap verebilirliğin ön plana çıkmasına büyük destek olmuştur ve olacaktır. Saydam ve hesap verebilir bir sistemin ise yolsuzluk riskini asgari düzeyde barındıracağı konusu ise tüm dünyada kabul gören bir yaklaşımdır.

Yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri kapsamı ve bu kuruluşların tamamının mali yönetim ve kontrolünü kapsamı, kamu gücünün kullanılmasında etkinliğin sağlanmasına yardımcı olacak önemli bir araçtır.

Bu Kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, malî yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin anlamlı bir şekilde yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu malî yönetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

Yine bu Kanun ile kamu idarelerine kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında esneklikler getirilmesinin ve harcamacı kuruluşların bütçenin hazırlanma ve uygulanma sürecindeki rollerine ilişkin getirilen fonksiyon artışının ülkemizdeki yerelleşme çabalarına da destek sağladığını ifade etmek gerekmektedir. Bütçelerin kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedefler ile uyumlu olarak hazırlanması esnasından hareketle öncelikleri yansıtabilmesi, uygulamada ilgili idarelere ödenek kullanımında belirli serbestlikler tanınması kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasına da yardımcı olacaktır.

4- Mahalli İdarelerde Yeniden Yapılanma

Kamu yönetim reformu uygulamalarının ülkemizdeki yansımalarından birisi, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanları ile teşkilatlanmalarına ilişkin yapının yeniden düzenlenmesi olmuştur.

Mahalli idarelerin mali yönetim ve kontrol sistemleri yeni mahalli idareler kanunları ile merkezi yönetime benzer bir biçimde düzenlenmiştir. Zaten mahalli idareler 5018 sayılı Kanunla öngörülen kamu mali yönetim sisteminin istisnalar hariç pek çok düzenlemesine tabi bulunmaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tabi olduğu kamu mali yönetim ilkeleri ve uygulamaları il özel idareleri ve belediyelerde de 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde kritik husus, yeniden yapılanmanın eski sisteme göre yolsuzluk risklerinin asgari düzeye indirilmesi için ne tür mekanizmalar geliştirdiğidir. Bu bağlamda konu değerlendirildiğinde yolsuzluğun engellenmesi ve ortaya çıkarılmasına yönelik önemli unsurların sisteme taşındığını görmekteyiz. Bunun en somut örneği mahalli idarelerde **stratejik plan- performans programı- performans esaslı bütçe- kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanımı- idare faaliyet raporu- hesap verme sorumluluğu mekanizmalarının işlemesi** sürecinde ortaya çıkmaktadır.

Adından kamu yönetimi temel kanunu olarak bahsedilen ancak yasalaşma olanağı bulunmayan düzenleme, merkezi yönetim tarafından yürütülen pek çok kamu hizmetinin yerel düzeyde sağlanmasını amaçlamıştır. Bu düzenleme uygulama olanağı bulunamayınca değişik kanunlarda yapılan değişikliklerle bazı hizmetlerin yerel düzeyde gerçekleştirilmesi mümkün olmuştur. Bunun en çarpıcı örneği, köy hizmetleri ile ilgili merkezi yapılanmanın iki ilimizde belediyelere, diğer illerimizde ise il özel idarelerine devredilmesidir. Bu devrin en önemli sonuçlarından birisi, uygulamanın başladığı yıldan itibaren Köydes ve Beldes olarak adlandırılan ve üzerlerinde bu konferansında tartıştığı asıl konu olan yolsuzluk söylemlerinin yaygınlıkla tartışıldığı uygulamalarda görmekteyiz. Bu uygulamaların asıl tartışıldığı nokta, bu kapsamda yürütülen faaliyetlerin diğer kamu harcamalarından farklı olarak, pek çok istisna ve muafiyeti varlığında barındırması ve yeni kamu mali yönetim sistemi ile öngörülen çağdaş denetim yaklaşımlarına tabi olmamasıdır.

Köydes kapsamında 2006 yılında kullanılan ödenek tutarı 2 milyar YTL (2 Katrilyon TL), 2007 yılında kullanılması öngörülen ödenek tutarı da yine 2 milyar YTL dir. 2007

yılında ayrıca nüfusu 10.000 in altında olan belediyelerde kullanılacak 300 milyon YTL ödenek ayrılmıştır. Bu tutarlarla pek çok yerleşim biriminin yol ve su sorunu halledilmiştir. Burada tartışılması gereken bu hizmetler için kaynak ayrılması değil, ayrılan kaynağın nasıl kullanıldığına ilişkin kamuoyu vicdanını rahatlatacak kamu denetiminin var olmamasıdır.

Mahalli idareler dediğimiz zaman il özel idareleri, belediyeler ve köyleri anlıyoruz. Ancak köyler, kamu mali yönetim sistemi içerisinde tanımlanmamışlardır. Mahalli idarelerin kendi aralarında kurduğu birlikler ile mahalli idarelere bağlı idareler ve belediye şirketleri mahalli idare uygulamaları içerisinde gözden kaçırılmaması gereken çok önemli unsurlardır. Bugün 81 il özel idaresi, 3225 belediye, 1610 mahalli idare birliği ve Büyükşehir belediyelerine bağlı 19 adet idare (ASKİ, İSKİ, İETT, EGO gibi) bulunmaktadır.

Belediye şirketlerinin toplam sayısı İçişleri Bakanlığınca 176, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca 337, bazı çalışmalarda ise bu sayı 550 civarında ifade edilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 23, Ankara Büyükşehir Belediyesinin 15, İzmir Büyükşehir Belediyesinin 11 adet şirketi bulunmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kendi bütçesi ile bağlı kuruluşları İSKİ ve İETT ile 23 şirketinin 2008 yılı konsolide bütçe büyüklüğü 15 milyar 785 milyon YTL olarak kabul edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2008 Yılı Bütçesi 5 Milyar 450 Milyon YTL,
İSKİ'nin 2 Milyar 850 Milyon YTL,
İETT'nin 1 Milyar 563 Milyon YTL,
Şirketlerin toplam bütçesi ise 5 Milyar 921 Milyon YTL dir.

Bu büyüklüklere bir de yatırıma ayrılan paylarla ilgili olarak baktığımızda konsolide olarak toplam 6 Milyar 430 Milyon YTL lik bir tutarın yatırıma ayrıldığı görülmektedir.

Büyükşehir Belediyesine ait yatırım bütçesi 3 milyar 570 Milyon YTL,
İSKİ'nin yatırım bütçesi 1 milyar 732 Milyon YTL,
İETT'nin yatırım bütçesi 614 milyon YTL,
İştiraklerin yatırım bütçesi ise 512 milyon YTL tutarındadır.

Karşılaştırmaya olanak vermek açısından İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yatırıma ayırdığı toplam tutarı, merkezi yönetim bütçesinin genel bütçe kısmını oluşturan ve bütün bakanlıkları ve bakanlıkların bağlı kuruluşlarını oluşturan 50 adet genel bütçeli idarenin toplam yatırım tutarı ile karşılaştırdığımızda çok çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Genel bütçeli 50 idarenin yatırımı için ayrılan toplam tutar yaklaşık 8 milyar 700 milyon YTL civarındadır. Bu tutara özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumları da ilave ettiğimizde merkezi yönetim bütçesi kapsamında toplam yatırım harcaması tutarı 11 milyar 700 milyon YTL civarında olmaktadır. Bunun anlamı Türkiye' nin yaklaşık 220 milyar YTL olarak öngörülen bütçesinin ancak % 5,3 ü yatırıma ayrılabilir.

Bu tutar İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile karşılaştırıldığında gördüğümüz, Türkiye'nin bütçeden yatırıma ayırdığı tutarın yaklaşık % 55 inin tek başına İstanbul Büyükşehir Belediyesince yatırıma ayrılabilmiştir.

Mahalli idarelerin yeniden yapılanmasını ve merkezi idare karşısındaki durumlarını sağlıklı bir biçimde değerlendirebilmemiz için bu örneklerdekine benzer kıyaslamaları yapmak durumundayız.

5- Ülkemizde Oluşturulan Yeni Denetim Yaklaşımı

5018 sayılı Kanunla denetim iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki ana başlık altında düzenlenmiştir. Kanun iç denetimin iç denetçiler tarafından dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılmasını öngörmektedir. Yerel yönetimleri düzenleyen yasalarda da denetime ilişkin olarak 5018 sayılı Kanuna paralel düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu düzenlemelere göre il özel idareleri ile belediyelerde denetimin amacı faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve teşkilâtın gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır. Bu idarelerde denetim iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır ve denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine

göre yapılır. Ayrıca, malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemler, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Bu idarelere bağlı kuruluş ve işletmelerin denetiminde de aynı esaslara uyulur. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve mahalli meclislerin bilgisine sunulur.

Bu düzenlemeler merkezi yönetim tarafından mahalli idarelerde yapılacak denetimin esaslarına ilişkin ana noktaları belirlemektedir. İç denetim uygulamaları konusundaki çalışmalar ülkemizde henüz tam anlamıyla uygulama olanağı bulamamış, ancak iç denetçilerin atanması, bunların eğitimi, iç denetim uygulamasına dair denetim rehberi çalışmaları halihazırda devam etmektedir.

Tabi ki burada asıl sıkıntı yaratan, İçişleri Bakanlığı denetim elemanları tarafından yürütülecek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi ile bağlantılı araştırma, inceleme, soruşturma ve teftiş gibi hususlar ile mali olmayan işlemler dışındaki idari işlemlerinin yasalarda yeniden düzenlenen denetim olgusu ile kesişme yada ya da kesişmeme noktalarının nasıl ayarlanacağı hususudur.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi başta olmak üzere bazı denetleme araçları bulunmaktadır. 2006 yılına kadar ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı denetim elemanları tarafından yerel yönetim idareleri periyodik denetime tabi tutulmuşlardır. Ancak 2006 yılında 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile Bakanlık denetim elemanlarının denetim yetkisinin mali işlemler dışındaki diğer işlemler ile sınırlı tutulması denetimlerin hangi sınırlar içerisinde devam edeceği konusunda bir takım tereddütler ortaya çıkmış ve bu tereddüt bugünde aynı biçimde devam etmektedir.

Dış denetim konusu ise ilgili bölümde ayrıntılı olarak değinileceği üzere henüz 5018 sayılı Kanunda öngörülen şekliyle uygulama olanağı bulmuş değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun büyük bir kısmının yürürlüğe girdiği 1 Ocak 2006 tarihine kadar mahalli idareler üzerinde denetim, sayısı birden fazla merkezi idare kuruluşu tarafından yerine getirilmekteydi. Daha öncede ifade edildiği üzere yeni kamu mali yönetim sisteminde denetim uluslararası tanımlamalara ve uygulamalara

uygun bir yapıya kavuşturulmuş ve denetim ile teftiş makamları birbirinden ayrılmıştır. Eski uygulamada teftiş birimleri aynı zamanda denetim faaliyetini de yerine getirmekte idi. Uygulamada denetimin veya teftişin sınırlarının ne olacağı, hangi faaliyetlerin denetim faaliyeti hangilerininin teftiş veya soruşturma faaliyeti olacağı konusu birbiri içerisine girmiş bulunmaktaydı. İçişleri Bakanlığı müfettişleri ve kontrolörleri olmak üzere merkezi idarenin teftiş ve denetim elemanları ile dış denetim kurumu olarak Sayıştay mahalli idareler üzerinde denetim yürütmekte idi.

Yeni Kanunun yürürlüğe girmesi ile denetimin iç ve dış denetim olarak ayrımına tabi tutulması ve iç denetimin iç denetçilerce dış denetimin ise Sayıştayca yerine getirileceği yasal bir zemine kavuşturulmuştur. Bu durumda Sayıştay hariç merkezi idare kuruluşlarının mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren kalkmış bulunmaktadır. Tabi ki burada, daha öncede ifade edildiği gibi mahalli idarelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri üzerinde İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak denetimi istisna tutmak gerekmektedir.

Yeni sistemde iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanarak denetime yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Denetim hırsızlık ve usulsüzlük arama odaklı bir yaklaşımdan yapıcı ve yol gösterici bir kimliğe dönüştürülmüştür. Doğaldır ki yeni sistemde de usulsüzlükler ve aykırı faaliyetler her zaman için idari, mali yada cezai bir takım müeyyidelerle karşılaşacaktır. Denetim faaliyetleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilecektir.

Dış denetimde iç denetimdeki amaçlanan yaklaşıma paralel bir biçimde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak incelenmesi

ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması faaliyeti olarak tanımlanarak, yapılacak denetimlerin asıl amacının kamu idarelerinin kamu kaynaklarını vatandaşın yaşam kalitesinin daha da yükselmesine yardımcı olacak biçimde kullanımının sağlanması hedeflenmiştir.

Yeni uygulamada dış denetim, uluslararası denetim standartlarında ve Avrupa Birliği uygulamalarında ifade edildiği üzere mali denetim ile uygunluk denetiminden oluşan düzenlilik denetimi ve performans denetiminden oluşacaktır.

Mali denetim, kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin değerlendirmeyi, uygunluk denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini, performans denetimi ise kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesini ifade eder.

6- Dış Denetimin Yolsuzlukla Mücadelesi

Kamuda dış denetim denildiği zaman ilk akla gelen Sayıştayların kamu yönetiminin etkin bir biçimde işlemesine yapacağı katkılar, tüm dünyada demokratik parlamenter sistemin gelişkinliği ile yakın bir bağ içerisinde değerlendirilmiştir. Demokratik süreçler ve kamu kaynaklarının vatandaş yararına kullanımı konusunda parlamenter duyarlılıklar geliştiği sürece, Sayıştayların yapacağı denetimlerin de önemi artmıştır. Tüm dünyada parlamenter yaşamın olmazsa olmazlarından biri olan Sayıştay denetimleri, özellikle ekonomik krizlerin ortaya çıkardığı kamu kaynaklarının daha etkin kullanımı konusunda işlevsel bir araç olmuşlardır. Kamu yönetimlerinin daha hesap verebilir ve daha saydam olmaları, ülkelerin gelişmişlik düzeyinin değerlendirilmesinde temel bir araç haline gelmiştir.

Dünyada, tüm ülkelerin dış denetim(yüksek denetim) kurumlarının bir araya gelmesi ile oluşturulmuş olan INTOSAI (International Supreme Audit Institution) tarafından yayımlanan denetim standartlarında⁴ da ifade edildiği üzere, Sayıştayların temel işlevi kamusal hesap verme sorumluluğunu yerleştirmek ve geliştirmektir. Kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişkin olduğu ülkeler karşımıza gelişmiş ülke adlandırması olarak çıkmaktadır.

⁴ Code of Ethics and Auditing Standarts, INTOSAI, www.intosai.org

Devlet denetiminin Magna Carta'sı olarak anılan Lima Deklarasyonunda⁵ denetimin kendi başına bir amaç olmadığı; kamu kaynaklarının yönetimi bir güveni temsil ettiğinden, denetimin kamu mali yönetiminden ayrı düşünülemeyeceği; hesap vermekle yükümlü olanların sorumluluğu kabul etmelerini sağlamak, tazmin ettirebilmek veya benzer ihlalleri engellemek veya en azından güçleştirmek için girişimde bulunmak amacıyla; kabul edilen standartlardan sapmaları ve mali yönetimde kanunilik, verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkelerindeki ihlalleri her bir durum için, düzenleyici eylemleri hayata geçirmeyi mümkün kılacak kadar erken bir zamanda ortaya çıkarmayı amaçlayan düzenleyici bir sistemin vazgeçilmez bir parçası olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Sayıştaylar yapacağı denetimler ile bir taraftan kamu kaynaklarının öngörülen amaçlar doğrultusunda kullanımına katkı sağlarken diğer taraftan kamu gücünün yolsuzluk riskini en aza indirecek düzeyde gerçekleşmesine yapacağı etkin denetimlerle destek olmaktadır.

Uygunluk denetimi, mali denetim veya performans denetimi şeklinde gerçekleştirilecek uygulamaların yerine getirilmesi sırasında denetçi, sahtekarlık veya yolsuzluk riskini karşı devamlı olarak teyakkuzda olmalıdır. Bu görüş, yolsuzlukla ilgili olarak dış denetim kurumları tarafından gerçekleştirilen uluslar arası toplantıların ana konularından birisi haline gelmiştir.

INTOSAI tarafından 1998 yılında Uruguay'ın Montevideo kentinde yapılan ve adı "Montevideo Deklarasyonu" olarak anılan toplantıda sahteciliğin ve yolsuzluğun önlenmesinde ve ortaya çıkarılmasında Sayıştayların rolü ele alınmış ve bazı tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu tavsiyeler tüm dünyada Sayıştaylar açısından yolsuzlukla mücadele bağlamında çok önemli açılımlar içermektedir.⁶

Söz konusu Deklarasyona göre Sayıştaylar;

✓ Yeterli düzeyde mali ve işlevsel bağımsızlığa ve denetim alanı genişliğine sahip olmak için çaba göstermelidirler.

⁵ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, INTOSAI, www.intosai.org

⁶ Özbaran, H., "Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu bağlamında yolsuzlukla mücadelede Sayı taylorın rolü", Sayıştay Dergisi, 43. Sayı, Ankara, 2001.

- ✓ 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 oluşturmalıdırlar.
- ✓ Anlaşılır ve okuyucuya yararlı nitelikte uygun denetim raporları üretmelidirler.
- ✓ Yolsuzlukla mücadele eden başka ulusal ve uluslar arası kuruluşlarla daha yakın işbirliği sağlamalı ve konuyla ilgili bilgi paylaşım fırsatlarını değerlendirmelidirler.
- ✓ Sahtecilik ve yolsuzluk konularında diğer Sayıştaylarla deneyim paylaşımını yoğunlaştırmalıdırlar.
- ✓ 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 Kurallarından 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.

Yolsuzlukla mücadele konusunda, INTOSAI ile Güney Amerika Ülkeleri Sayıştaylarının bir araya gelerek Temmuz 2005 te Kolombiya'nın Cartegana kentinde düzenlediği ve adı "Cartegana Deklarasyonu" olarak anılan çalışmada da, Montevideo Deklarasyonuna benzer tavsiyelere yer verilmiş ve kamu kurumlarının risk haritalarının oluşturulması, risklerin gerçekleşmesinin önüne geçilmesi için zamanında ve uygun kontrol tedbirlerinin alınması, sosyal kontrol sürecine aktif katılımlarının sağlanması amacıyla sivil toplumun sürece katılımının teşvik edilmesi gibi pek çok alanda tekliflerde bulunulmuştur.⁷

⁷ Özer, S. "Cartagena De Indias Deklarasyonu", Çeviri, Ankara, 2006.

Sayıştayların yolsuzluğun ortaya çıkarılması ve engellenmesi konusunda daha aktif rol üstlenmesi gereği son yıllarda artan bir biçimde dile getirilmektedir. Sayıştayların büyük bir kısmı mali yönetim sistemlerinin güvenilirliğinin, kötüye kullanımın engellenmesinde zaruri olduğu konusunda hemfikirdirler. Etkili iç kontrol sistemleri de olası bir suçun işlenmesini engelleyen etkenlerdendir. Sistemin güçlülüğünün değerlendirilmesi, düzenlilik denetiminin bir parçası olarak sistemli bir şekilde gerçekleştirilmeli ve elde edilen bulgular kamuoyu ile paylaşılmalıdır.⁸

Yüksek risk içeren alanlarda denetim yapmayı mümkün kılacak planlar hazırlanması, yolsuzlukla mücadele alanında görevlendirilmiş kurumların faaliyetlerinin yada bu konudaki mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan engellerle ilgili Parlamenteoya tavsiyelerde bulunma işlevinin yerine getirilmesi yolsuzlukla mücadelede Sayıştaylara düşen önemli bir görev olarak addedilmektedir.

Bu alandaki diğer kurumlarla işbirliği içerisinde yürütülecek çalışmalar etkin mücadele için vazgeçilmez bir araçtır. Kolluk güçleri, bu alanda yetkili diğer kamu görevlileri ve savcılarla yakın bir diyalog ve birlikte çalışma kararlılığı, istenilen başarıya ulaşmayı destekleyecek temel bir unsurdur.

İhaleler, kamu satın alımları, imar planları, lisans verme, yapım işleri, gümrük işlemleri ve özelleştirme gibi önemli ve riskli olabilecek alanlar daha sıkı gözetim altında bulundurulmalı ve bu alanlarda etkin iç kontrol sistemlerinin oluşturulması için hükümetleri teşvik edecek çalışmalarda bulunulmalıdır.⁹

Yüksek denetim kurumları yolsuzluk karşıtı performanslarını arttırmak için bir çok faaliyette bulunabilir. Dünyada bir çok yenilikçi yüksek denetim kurumu hali hazırda aşağıdaki faaliyetleri yerine getirmektedir.¹⁰

- Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede daha çok kurs ve konferans düzenlemek;
- Araştırma güçlerini güçlendirmek;
- Adli denetim birimleri kurmak;

⁸ Wilhelm Kellner, "Supreme Audit Institutions and Their Role in Fighting Corruption" ,Çeviri,İstanbulluoğlu,G., Ankara, 2007.

⁹ Busse, Klaus-Henning, "SAI's Role in Combating Corruption,The" International of Government Auditing, Article, July, 2007.

¹⁰ D y e ,K e n e t h..M, "Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions", Çeviri, Bulgun,B., Ankara, 2007.

- Yolsuzluk denetim standartlarını oluşturmak;
- Daha profesyonel unvanları teşvik etmek;
- Transparency International'ı desteklemek;
- Ulusal sahtecilik karşıtı ajansları desteklemek ve onlarla işbirliği içerisinde olmak;
- Etik ve sahtecilik ile ilgili farkındalık yaratan eğitim programlarını teşvik etmek;
- Bakanlıkları, kamu kurumlarını ve daireleri sahtecilik kontrol planları oluşturmaları için teşvik etmek.

7- Mahalli İdarelerin Denetimi ve Sayıştay

Mahalli idarelerle ilgili İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda denetime dair düzenlemelerde 5018 sayılı Kanuna atıfta bulunulmuş ve iç ve dış denetimin bu Kanundaki düzenlemelere uygun yerine getirileceği belirtilmiştir.

İl özel idareleri ile belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin denetimin de 5018 sayılı Kanun uygulamaları çerçevesinde yerine getirilmesi öngörülerek mahalli idarelerin büyük bir kısmının denetiminde aynı hükümlerin geçerli olması sağlanmıştır.

Denetim konusunda farklı bir uygulama mahalli idare birliklerinde öngörülmüştür. Bu konudaki 5355 sayılı Kanun incelendiğinde, mahalli idare birliklerinin denetiminin İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakamlar ile Sayıştay tarafından yerine getirileceği görülmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken bir hususta Sayıştayın sadece il özel idareleri ve belediyeler tarafından kurulan veya üye olunan birlikler üzerinde denetim yetkisinin bulunduğudır. Bunun anlamı il özel idareleri veya belediyelerin kurucusu veya üyesi olmadığı birlikler İçişleri Bakanlığı, valiler ve kaymakamlar tarafından denetlenecektir.

Mahalli idarelerin denetimindeki yeni yaklaşımın en belirgin sıkıntısı, belediye şirketleri ile KÖYDES veya BELDES olarak adlandırılan uygulamaların denetimi konusunda karşımıza çıkmaktadır. Belediye şirketleri üzerinde merkezi idarenin herhangi bir denetimi bulunmamaktadır. Bir önceki kısımda ifade edildiği üzere, sadece İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait 23 adet şirketin bütçe büyüklüğü yaklaşık 6 milyar YTL dir.

KÖYDES ve BELDES uygulamaları için öngörülen büyüklük 2.3 Milyar YTL dir.

19 adet belediyelere bağlı idarelerin 2006 yılı bütçe giderleri toplamı 5.7 milyar YTL'dir.

1585 adet olan mahalli idare birliklerinin bütçe büyüklüklerine ilişkin bir rakama ulaşmak maalesef mümkün olamamıştır.

İl özel idareleri, belediyeler ve belediyelere bağlı idarelerin 2006 yılı toplam bütçe gideri 33.5 milyar YTL dir.

Bu örneklerden de görüleceği üzere mahalli idarelerde denetime tabi olmayan veya etkin bir denetim uygulanmayan mali büyüklük Türkiye'nin genel bütçe büyüklükleri dikkate alındığında ve karşılaştırıldığında oldukça anlamlı rakamlara tekabül etmektedir.

Hesap verilebilirliğin ve saydamlığın olmadığı bir alanın yolsuzluk risklerine ne derece açık olduğunun ve bu alanlarda kullanılan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmayacağına bugünlerde sıkça tartışılması gerekmektedir.

Daha öncede ifade edildiği üzere 2006 yılından itibaren 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile mahalli idarelerin denetimi konusu yeni bir boyuta taşınmıştır. İçişleri Bakanlığı ağırlıklı olmak üzere merkezi hükümet kurumları ve Sayıştay tarafından denetlenen mahalli idarelerde dış denetim yetkisi Sayıştayın olmuştur.

2005 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile de mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması işlevi Sayıştaya verilerek bu idarelerin denetimine anayasal bir kimlik kazandırılmıştır.

Gerek 5018 sayılı Kanun gerekse mahalli idarelerle ilgili kanunlar denetimin genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartlarına uygun olarak yürütülmesi gereğini düzenlemiştir. Ancak mahalli idarelerin dış denetimini gerçekleştirecek Sayıştayın denetim esas ve usullerini düzenleyen Kanun 1967 tarihli olup bu gerekliliği karşılayacak niteliklere sahip değildir.

5018 sayılı Kanunun yasalaştığı 2003 yılının son çeyreğinde bu Kanuna benzer biçimde denetim esaslarını düzenleyen yeni bir Sayıştay Kanununun çıkarılması 2003 yılı Ulusal Programında öngörülmesine rağmen 2007 yılının son çeyreğinde henüz bu konuda bir

ilerleme kaydedilememiştir. 2005 Şubat ayında Parlamentaoya sunulan Sayıştay Kanunu Teklifi halen yasalaşmayı beklemektedir.

Kanun teklifinde kamu mali yönetimi anlayışındaki değişime paralel olarak, kamuda hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın sağlanması, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak faaliyet göstermesi ve kamu kaynaklarının belirlenen amaç, hedef ve mevzuata uygun olarak elde edilmesi, saklanması ve kullanılmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

Teklifle Sayıştay'ın denetim alanı; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, özel kanunlarla kurulmuş olan kamu idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu idarelerine bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler, kamu idareleri tarafından yapılan tüm kaynak aktarımları ve kullanımları, kamu idare ve kurumlarının yurtiçi ve yurtdışından sağladığı kaynakların ve fonların kullanımı, kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetler, anlaşma veya sözleşme ile denetlenmesi öngörülen uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini kapsayacak şekilde genişlemektedir.

Teklifeye göre genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun biçimde mali ve uygunluk denetimini içeren düzenlilik denetimi ile performans denetimi eşit ağırlıklı olarak yürütülecektir. Denetim; Parlamento'nun bütçe hakkını kullanmasının gereği olarak kamu yönetiminin faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu yönetimini geliştirmek üzere performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirilecektir.

Teklifin yasalaşması tüm kamu idarelerinde yeni reform kanunları ile öngörölmüş bulunan hesap verme mekanizmaların da sağlıklı bir biçimde işlemesine katkı sağlayacaktır. Bu mekanizmaların çalışması ile ilgili bir örnek Belediye Kanununda aşağıdaki biçimde dizayn edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 56 ncı maddesinde faaliyet raporu düzenlenmiş, 26 ncı maddesinde bu raporun Belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarından birisi olduğu belirtilmiş ve belediye meclisine faaliyet raporunu değerlendirme yetkisi verilmiştir. Sayıştay ise bu bağlamda belediye tarafından hazırlanarak gönderilen faaliyet raporunu, kendi denetim sonuçlarını da dikkate alarak değerlendirecek ve bir rapor hazırlayacak ve bu raporu Belediye meclisine gönderecektir. Belediye Kanununda “Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.” şeklinde yer alan hükümden de anlaşılacağı üzere Sayıştayın Belediye Meclisine göndereceği faaliyet raporlarına ilişkin değerlendirmeler, Belediye meclisleri tarafından yapılacak görüşmelerin önemli bir unsurunu oluşturacaktır. Bu durum, kamu mali yönetiminin yerel düzeyde etkinliğinin sağlanmasında dış denetimin rolünün ne kadar önemli olacağını altını çizmektedir. Benzer bir düzenleme İl Özel İdaresi Kanununda da yer almaktadır.

Bu tür mekanizmaların var olduğu bir sistemin yolsuzluğu ve kaynak kullanımındaki riskleri azaltacağından ve etkin araçlar olacağından şüphe duymamak gerekir.

İl özel idareleri, belediyeler, belediyelere bağlı idareler, mahalli idare birlikleri ve belediye şirketlerinden oluşan yerel yönetim uygulamalarının tamamının dış denetime tabi olması, özellikle denetim kapsamı dışında bırakılan uygulamalar üzerinde oluşan tereddütlerin giderilmesinde önemli rol oynayacaktır. Bir taraftan özelleştirme uygulamaları ile kamuyu küçültme ve daha etkin hale getirme çabaları sürdürülürken, özellikle yerel uygulamalarla tam tersi bir icraat sergilenmesi yapılan çalışmaların vatandaş nezdinde göreceği desteğin sorgulanmasına yol açacaktır.

Mahalli idarelerin konut ve arsa üretimi, tanzim satış, her türlü ticari ve sınai üretim faaliyeti gibi pek çok alanda her geçen gün daha fazla rol alması ve gerçekleştirilen bu işlemlerin pek çoğunun saydam ve hesap verebilir bir yönetim yaklaşımı ile

gerçekleştirilmemesi daha küçük ve daha etkin devlet hedeflerinin gerçekleşmesine engel olacaktır. Burada halledilmesi gereken ilk sorun, mahalli idarelerin bu tür faaliyetleri yapıp yapmamasından öte, bu işlemlerin kamu vicdanında yaratacağı endişelerin ortadan kaldırılması için saydam bir biçimde gerçekleştirilmeleri ve denetime tabi olmalarıdır.

Bütün bu uygulamaları denetim kapsamına alan Sayıştay Kanun Teklifi, Türk kamu mali yönetiminin daha saydam ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması için hayati bir önem taşımaktadır. Bu önem Avrupa Birliği 2005, 2006, 2007 yılı Türkiye İlerleme Raporlarında, yine Avrupa Birliği Türkiye Katılım Ortaklığı Belgelerinde çok açık bir biçimde vurgulanmaktadır. En son 6 Kasım 2007 tarihinde yayımlanan 2007 Türkiye İlerleme Raporunun hem siyasi kriterler kısmında, hem ekonomik kriterler kısmında, hem de üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği kısmında “gözden geçirilmiş Sayıştay Kanununun yasalaşması” bir zorunluluk olarak ifade edilmiştir.¹¹ Üstelik bu konferansın konusu ile de yakından bağlantılı olacak biçimde “Yerel idarelerin dış denetimine ilişkin doğacak olumsuzluklarda olduğu gibi, Sayıştay Kanununun gözden geçirilmiş halinin kabul edilmesindeki gecikmenin ciddi sonuçları olur.” şeklinde bir ifadeye bu raporda yer verilmiştir.

Raporun siyasi kriterlerle ilgili yolsuzlukla mücadele, ekonomik kriterlerle ilgili makroekonomik istikrar başlıklı kısımlarında “özellikle saydamlığı geliştirecek ve yolsuzlukla mücadele çabalarına önemli destek sağlayacak olan Sayıştay Kanunu gibi bazı anahtar unsurlar hala mevcut değildir.” açıklamalarına yer verilerek yeni Sayıştay Kanununun yasalaşmasının Türkiye için önemine işaret edilmiştir. Bu konuda ifade edilmesi gereken bir başka husus ta, Avrupa Birliği müzakere sürecinde çok sınırlı sayıda açılan fasıllardan biri olan Mali Kontrol faslının kapanış kriterlerinden birisinin Sayıştay Kanunu Teklifi olduğudur. Yine Dünya Bankası tarafından kamuda yeniden yapılanma ile ilgili olarak verilecek bir kredinin ön koşulu da sosyal güvenlik reformu ile birlikte Sayıştay Kanunu Teklifidir.

¹¹ Commission Of The European Communities, “Turkey 2007 Progress Report”, 6.11.2007, Brussels.

Bu örnekler aslında şu açıdan çok önemlidir. Vatandaşın ödediği vergilerin asıl koruyucusu olan Parlamento dolayısıyla vatandaş adına denetim yapan bir kuruma sahiplenme ağırlıklı olarak uluslar arası kuruluşlardan ve Türkiye'nin katılmak istediği Avrupa ailesinden gelmektedir. Bu durum bile kamu kurumlarımızın daha saydam ve hesap verebilir dolayısıyla daha az yolsuzluk riskinin yaşandığı bir kamu mali yönetim sistemini oluşturmamızdaki katkılarına ve yaşadığı sıkıntılara sanıyorum bir örnek teşkil eder.

Bu aşamada unutulmaması gereken şey kamu mali yönetiminin planlama, bütçeleme, uygulama, değerlendirme ve denetleme unsurlarından oluşan döngüsel bir bütün olduğudur. Bu unsurlardan herhangi birindeki aksama bütün kamu mali yönetimini kaçınılmaz olarak etkileyecektir.

Bugüne kadar kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen düzenlemelerle;

Bütçe sınıflandırması uluslararası standartlarda yeniden tanımlanmış, reform kapsamına sadece konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlar değil mahalli idareler de dahil olmak üzere bütün kamu idareleri alınmış,

Bütçenin kapsamı genişletilmiş,

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması çağdaş bütçeleme prensiplerine uygun olarak değiştirilmiş,

Mali yönetime orta vadeli bir perspektif kazandırılmış,

Bakanın, üst yöneticinin ve diğer kamu görevlilerinin sorumluluğu netleştirilerek, hesap verme sorumluluğu somutlaştırılmış,

Bütçenin şeffaflığı önemli oranda iyileştirilmiş,

Stratejik ve performansa dayalı yönetim modeli benimsenmiş,

Girdilerin kontrolüne odaklanmış bir mali kontrol yapısı, risk yönetimine dayalı, çıktı ve sonuçlara odaklı bir iç kontrol modeline dönüştürülmüştür.

Bu resmi tamamlayan unsur bu reformun zihniyetiyle tutarlı bir dış denetim sistemidir. Nitekim hali hazırda TBMM gündeminde bulunan yasa teklifinde Sayıştay uluslararası denetim standartlarında zaten yapmakta olduğu uygunluk denetiminin yanı sıra, mali denetim ve performans denetimi de yapan, denetiminin kapsamı bütün belediyeler ve bağlı

kuruluşlarını da içerecek şekilde genişletilmiş, raporlarını kamuoyu ile paylaşan şeffaf, bağımsız ve çağdaş bir dış denetim kurumu olarak tasarlanmıştır. Bu tasarı ile yeniden yapılacak olan Sayıştay, yeni kamu yönetimi zihniyetinin temelini teşkil eden hesap verebilirliğin en temel unsurlarından birisi, dolayısıyla kamu mali yönetim zincirinin en temel halkası olacaktır. Bu açıdan Şubat 2005'te TBMM'ye sunulan tasarının halen yasalaşmaması bugüne kadarki reform çabalarının etkinliğinin ve ciddiyetinin sorgulanmasına yol açacaktır.

Vergi veren vatandaşların devlete transfer ettiği kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir biçimde kullanılmasını sağlamada önemli bir role sahip olan Sayıştayın faaliyetlerini düzenleyecek Kanunun acilen yasalaşması gereği ortadadır. Sayıştay'ın ve Sayıştay denetiminin demokratik parlamenter sistemin işlerliğine, güvenilir ve istikrarlı bir yatırım ortamı oluşturulmasındaki önemine ve katkısına inanan her bir bireyin, Avrupa Birliği veya Dünya Bankası örneğinde olduğu gibi Sayıştay Kanun Teklifi'nin en kısa zamanda yasalaşmasına katkı vermesi gerekmektedir. Bu talep Türkiye'de yolsuzlukla mücadele çabalarına, daha istikrarlı bir piyasa ekonomisinin işleyişine, daha saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşumuna ve daha demokratik bir parlamenter yapının gelişimine katkı sağlayacak bir taleptir.

8- Sonuç

Yolsuzluğun özellikle de gelişmekte olan ülkelerin en fakir vatandaşları üzerinde yıkıcı etkileri bulunmaktadır. Yolsuzluğun sınırı yoktur ve dünya çapında “temiz” olarak bilinen ülkelerde bile yaygındır. Kamu fonlarındaki yön değiştirme parlamento kontrolündeki devlet hazinesine zarar vermeye başladıkça; kamu sektöründeki rüşvetçilik, sahtecilik ve yolsuzluk tüm dünyadaki vatandaşların ve parlamenterlerin öncelikli endişe konusu haline gelmiştir.¹²

Kamu hizmetlerinin merkezi yada yerel düzeyde hangi oranda gerçekleştirileceği konusu ülkelerin ekonomik, toplumsal ve siyasi yapısı ile yakından bağlantılı bir konudur. Kamu otoritesini elinde bulunduranların merkezi yada yerel uygulamalarla vatandaşa hizmet etmesindeki temel sorun kamu kaynaklarının hesap verebilir ve saydam bir kamu mali yönetim sistemi içerisinde elde edilmesi ve kullanılmasıdır.

¹² D y e ,K e n n e t h .M, “Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions”, Çeviri. Başak Bulgun, 2007, Ankara

Toplumsal duyarlılıkların yeterince gelişemediği, sivil toplum kuruluşlarının yada vatandaşların yönetime yeterince katılmadığı veya etki edemediği kamu yönetimi ortamında yapılması gereken en önemli şey, toplumun beklentilerini de dikkate alan önemli ve güncel alanlarda yolsuzluk risklerinin asgariye indirilmesine yarayacak mekanizmaları sistemin bünyesi içerisine katmaktır. Bunun en belirgin aracı ise hesap verebilir ve saydam bir yönetim sistemini işler hale getirmektir. Hesap verebilir ve saydam bir yönetim ise, kamuya ait faaliyetlerin ve bu faaliyetlerin sonuçlarının kamuoyu tarafından bilinmesi, tüm kamu kaynağı kullanımlarının parlamenter denetime tabi tutulması, yetki ile uyumlu bir sorumluluk sisteminin benimsenmesi, uygun olmayan kamu gücü kullanımlarında bunun hesabının verilmesi, siyasi ve yönetsel sorumluluk mekanizmalarının mümkün olabildiği lde istisnalardan arındırılması gerekmektedir. Bunun için ödediği vergiye sahip çıkan vatandaşlara, her bir kuruş yolsuzluğun aslında ekonomik ve mali yapı yanında toplumsal ve siyasi yapıyı bozan bir hastalık olduğuna inanan bir sivil toplum dayanışmasına gerçekten büyük ihtiyaç bulunmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

8. Plan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Ankara, 2000

Atiyas, İ./Saym, Ş.,Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, TESEV, İstanbul, 1997

Barun, B./ Temizel, Ö./ Ekinci, M. “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, 22. Maliye Sempozyumu Tebliği, Antalya, 2007

Busse, Klaus-Henning, “SAI’s Role in Combating Corruption,The” International of Government Auditing, Article, July, 2007.

Code of Ethics and Auditing Standarts, INTOSAI, www.intosai.org

Commission Of The European Communities, “Turkey 2007 Progress Report”, Brussels, 6.11.2007,

D y e ,K e n n e t h..M, “Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions”, Çeviri, Bulgun,B., Ankara, 2007.

Özbaran, H., “Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu bağlamında yolsuzlukla mücadelede Sayıştayların rolü”, Sayıştay Dergisi, 43. Sayı, Ankara, 2001.

Özer, S.“Cartagena De Indias Deklarasyonu”, Çeviri, Ankara, 2006.

The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, INTOSAI, www.intosai.org

Wilhelm Kellner, “Supreme Audit Institutions and Their Role in Fighting Corruption”,Çeviri,İstanbulluoğlu,G., Ankara, 2007.