

TEPAV

YOLSUZLUKLA MÜCADELE KAMU, ÖZEL SEKTÖR VE SİVİL TOPLUM İŞBİRLİĞİ TOPLANTISI

Ankara

8 Kasım 2013



SUNUM PLANI

- 1-Yolsuzluğa Genel Bakış
- 2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor
- 3-Ülkemizde son yıllarda ki Yolsuzlukla Mücadele çalışmaları
- 4-İç Kontrol Sistemlerinin Kurulması ve Planlama/Risk Yönetiminin önemi
- 5-Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetim
- 6-Görüş ve Öneriler



1-Yolsuzluğa Genel Bakış

**Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisinde;
(BKK- 01/02/2010)**

Yolsuzluk;

Kamu gücü ve kaynakları ile özel kuruluşlardaki görev, yetki ve kaynakların, toplumun zararına olarak özel çıkarlar için kullanılması.

Yolsuzlukların varlığı;

- Rekabeti engellemekte,
- Ekonomik büyümeyi yavaşlatmakta,
- Doğrudan yabancı sermaye girişini ve vergi gelirlerini azaltmakta,
- Gelir dağılımını bozarak yoksulluğu artırmakta,
- Kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açarak eğitim, sağlık, güvenlik gibi zorunlu kamu yatırımlarını olumsuz etkilemekte,
- Kamu kurumlarına, yöneticilerine ve adalet sistemine duyulan güveni zedelemekte,
- Toplumda ahlakî bozulmaya yol açmaktadır.

Yolsuzluk Devlet ile vatandaş arasında ki güven ilişkisini zedeleyen bir hastalıktır.



2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor

Devletler Yolsuzlukla mücadele etmek için ciddi çaba harcamaktadır. Özellikle Gelişmiş ülkelerde sivil toplum örgütleri ile kurumsal işbirlikleri yapılmaktadır.

Uluslararası şeffaflık örgütü her yıl Ülkelerin Yolsuzluk endeksi adı altına bir rapor yayınlamaktadır.

2012 yılında 174 ülkede yapmış oldukları çalışma sonucunda ki bu çalışma;

Afrika Kalkınma Bankası, Dünya Bankası ve Dünya Ekonomik Forumu'nun da yer aldığı 13 kaynaktan toplanan verilere dayanmaktadır.

Puanlama yöntemi kullanılmıştır. Bunun sonucunda;

Türkiye 49 puan aldı ve aynı puanı alan Çek Cumhuriyeti, Letonya ve Malezya'yla 54'üncü sırayı paylaştı.

Danimarka, Finlandiya ve Yeni Zelanda, 100 üzerinden 90 puan alarak yolsuzluğun en az olduğu ülkeler olarak listede birinci sırada.

Sıralamanın en sonunda 8 puanla Somali, Kuzey Kore ve Afganistan bulunurken, Amerika 73 puan alarak 19'uncu sırada yer almıştır.



2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor

Uluslararası kurum ve kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri de yolsuzlukla mücadele alanında çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunlara,

- Birleşmiş Milletler (Yolsuzlukla Mücadele sözleşmesi UNCAC)
- OECD(Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesine İlişkin Sözleşme)
- Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)
- OLAF
- AFCOS
- Küresel Dürüstlük Örgütü
- Şeffaflık Örgütü

Örnek olarak verilebilir.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor

Aday ülke statümüzden ötürü, Avrupa Birliğinde ki uygulamaları açmak gerekirse;

GRECO devletlerin yolsuzlukla mücadele standartlarına uyumunu denetlemek için 1999 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kurulmuştur.

Amacı;

Üyelerinin Avrupa Komisyonu yolsuzlukla mücadele standartlarına uyumunu denetleyerek, yolsuzlukla mücadele kapasitelerini geliştirmektir.

Ulusal yolsuzlukla mücadele politikalarındaki eksiklikleri belirlemeye yardımcı olur.

Yolsuzluğun önlenmesi ve tespitindeki en iyi uygulamaların paylaşımı için bir platform sağlar.

GRECO'nun 48 Avrupa ülkesi ve ABD'den oluşmak üzere toplam 49 üyesi bulunmaktadır.

GRECO'ya üyelik Avrupa Konseyi üye ülkeleriyle sınırlı olmayan geniş çaplı bir anlaşmadır.

Türkiye, 1 ocak 2004 tarihinde GRECO'ya katılmıştır.

Ülkemiz için 2 adet değerlendirme raporu düzenlenmiş ve 22 maddelik tavsiyelerde bulunulmuştur.

3. Değerlendirme Aşaması Uygunluk Raporunda "Suç Haline Getirme (ETS 173 ve 191, GPC 2)" ve "Parti Finansmanında Şeffaflık" başlıkları altında Türkiye'nin tavsiyeleri yerine getirip getirmediğini incelemiştir.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor

1988 öncesinde, usulsüzlüklere ilişkin soruşturmalar Avrupa Komisyonu Birim/Servisleri tarafından bireysel olarak yapılmaktaydı.

1988'de, usulsüzlüklerin ve soruşturmalarının koordinasyonu amacıyla UCLAF (Task Force for the Co-ordination of the Fight against Fraud) oluşturulmuştur.

1995'de ise bu soruşturma birimleri UCLAF'ın bünyesinde tek bir soruşturma birimi kurulması amacıyla birleştirilmiştir.

Avrupa Komisyonu'nun 29 Nisan 1999 tarihli kararıyla 1 Haziran 1999 tarihinde UCLAF'ın daha geniş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmuş şekli olan OLAF kurulmuştur.

Avrupa Toplulukları Kurucu Anlaşması 280. Maddesi, "topluluk ve üye/aday ülkelerin Topluluğun çıkarlarına halel getirecek sahtecilik ya da diğer yasadışı eylemleri önleyecekleri;

Üye/aday ülkelerin kendi çıkarlarını etkileyen sahteciliğe karşı koydukları önlemlerle Topluluk çıkarlarını etkileyen sahteciliğe de karşı koyacağı" hükmünü içermektedir. Bu nedenle, her yeni üye/aday ülkeden, ulusal idari yapısına uygun olarak, Topluluk çıkarlarının korunmasının yasal, idari ve operasyonel yönden koordinasyonundan sorumlu bir sahtecilikle mücadele koordinasyon servisi (AFCOS) kurması beklenmektedir.

OLAF, AFCOS'lara kurumsal, teknik ve operasyonel destek sağlamaktadır. T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu, 2006/32 sayılı Başbakanlık Genelgesi uyarınca OLAF'ın muhatap kuruluşu olarak belirlenmiştir.

OLAF tarafından yapılan yeni bir düzenleme ile AFCOS'a daha geniş sorumluluklar yüklenmiştir.(EU, EURATOM) No 883/2013



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor

2012 yılı sonu itibarıyla OLAF tarafından yürütülen soruşturmalar



Structural funds: for EU member states - managed jointly by the EU and authorities in EU

Direct expenditure: allocated to member states and non-EU countries and directly managed by EU institutions

External aid: for non-EU countries



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

2-Yolsuzlukla Mücadelede dünyada neler oluyor

2012 yılı sonu itibarıyla OLAF tarafından geri alınması tavsiye edilen parasal miktarlar ve dağılımları

Sector	Recommended amount (€ million)
Customs Fraud	165.8
Structural Funds	63.3
Agricultural Funds	33.4
External Aid	15.6
Centralised Expenditure	5.0
EU Funding through International organisations and bodies	0.8
EU Staff	0.1
	284.0



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

3-Ulkemizde son yıllarda ki Yolsuzlukla Mücadele çalışmaları

Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukların önlenmesi çerçevesinde Ülkemizde son yıllarda yapılan başlıca düzenlemelere ilişkin bazı örnekler aşağıda sıralanmıştır:

- a) Kamu İhale Kurumu kurulmasını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.
- b) 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu.
- c) 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.
- ç) **Harcama birimlerine gerekli esnekliğin sağlanması ve bütün kamu gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesi ile kamu kaynaklarının kullanımında uluslararası standartlara uygun iç kontrol ve denetim mekanizmalarının oluşturulması ve malî saydamlık bakımından güvenilir ve periyodik malî verilerin üretilmesi amacıyla 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu.**
- d) 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun.
- e) 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.



3-Ülkemizde son yıllarda ki Yolsuzlukla Mücadele çalışmaları

f) Basında demokratikleşmenin sağlanması ve özgür bir basın düzeninin oluşturulması ile düşüncelerin ve haberin en yaygın ve hızlı bir şekilde dolaşımını sağlayarak kamuoyunun bilinçli bir şekilde oluşması ve işlemesi amacıyla 5187 sayılı Basın Kanunu.

g) Yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılması, katılım ve saydamlığın sağlanması yerinden yönetim ilkesi ve demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

h) 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.

Örnek olarak verilebilir.

Bunlara ek olarak

a) Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesini 2003 yılında,

b) Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesini 2003 yılında,



3-Ülkemizde son yıllarda ki Yolsuzlukla Mücadele çalışmaları

- c) Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesini 2003 yılında,
 - ç) Avrupa Konseyinin Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşmesini 2004 yılında,
 - d) Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesini 2004 yılında,
 - e) Hukuki veya Ticari Konularda Yabancı Ülkelerde Delil Sağlanması Hakkında Sözleşmeyi 2004 yılında,
 - f) Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini 2006 yılında,
- onaylamıştır.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun koordinasyonunda, Avrupa konseyi ve Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen ve 12 Haziran 2013 tarihinde açılış toplantısı yapılan *YOLSUZLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARININ VE UYGULAMALARININ KOORDİNASYONUNUN GÜÇLENDİRİLMESİ*” PROJESİ de devam etmektedir.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

Kamu kurumlarının kurumsal yönetim ve kalite standartlarının geliştirilmesi yolsuzlukla mücadelede ne kadar etkilidir?



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

4-Yönetim ve Kontrol Sistemlerinin Kurulması ve Planlama/Risk Yönetiminin önemi

2011 yılında Kamusal bir reformla Bakanlıkların bir kısmı yeniden yapılandırılmış, bir kısmı da hizmetler itibarıyla birleştirilerek Bakanlık sayılarında da azalmaya gidilmiştir.

3046 sayılı Kanun bir çerçeve Kanun olarak Bakanlık yapılarında hangi birimlerin olacağını ve hangi işleri yapacağını belirlemektedir.

Mahalli idarelerle ilgili de çeşitli kanunlar çıkarılarak reformlar yapılmıştır.

Dolayısıyla, mahalli idareler, merkezi idareler, kurumlar ve kuruluşların iş ve işlemlerinin nasıl olacağı, birincil ve ikincil düzeydeki mevzuatlarla büyük çaplı bir revizyon gerçekleştirilmiştir.

Bu süreçte en önemli düzenlemelerden biri de Kamusal alandaki 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunudur.

Bu Kanun'un getirdiği yeni ve üzerinde önemle durduğu kavramlar; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlıktır.

Bu Kanun bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, üç yıllık bütçeleme, stratejik planlama, performans esaslı ve analitik bütçe sistemi, tahakkuk esaslı muhasebe, orta vadeli harcama sistemi; mali yönetimde saydamlığın sağlanması, hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması öngörülmüştür.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

4-Yönetim ve Kontrol Sistemlerinin Kurulması ve Planlama/Risk Yönetiminin önemi

5018 sayılı Kanun'un getirdiği yeni kavramlardan birisi de iç denetimdir. Kanun'un 63'ncü maddesinde uluslararası standartlar ve AB uygulamalarına uygun iç denetim müessesesi yer almaktadır. Kamu idarelerinde iç denetim birimleri üst yöneticiye bağlıdır. 68'nci maddenin üçüncü fıkrasında ise Sayıştay'ın yapacağı dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporların, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulacağı hükmü yer almaktadır. Kamu idaresinin temsilcisi üst yöneticidir. Bu nedenle, iç denetçilerin raporlarının talep halinde Sayıştaya gönderilmesi de idareyi temsil eden üst yöneticinin bir yükümlülüğü olmaktadır.

5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerdeki Kurumlar, İç Kontrol Sistemini kurmak zorunlulukları bulunmaktadır.

İç Kontrol Sistemi kısaca; İç kontrol kurumların hedeflerine ulaşması ve misyonlarını gerçekleştirmesi; bu yolda ilerlerken önlerine çıkabilecek belirsizliklerin en aza indirilmesi amacıyla uygulanan süreçtir.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

4-Yönetim ve Kontrol Sistemlerinin Kurulması ve Planlama/Risk Yönetiminin önemi

Diğer bir ifadeyle iç kontrol, kurumun, yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen, belirlenmiş hedeflere ulaşmasında ve misyonunu gerçekleştirmesinde makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış ve kurumun genelini etkileyen bütünleşmiş bir süreçtir.

İç kontrol sadece finansal işlemler ve raporlama ile ilgili değil; yönetimi, idare süreçlerini, stratejiyi ve kurumun diğer faaliyet ve operasyonlarını kapsayan, uyum ve performans ölçeğinde uygulanan **tüm kontrolleri ifade** eder. Bu yönüyle iç kontrol sadece finansman kontrolü anlayışından çok daha geniş çerçevelidir. İç kontrol kurumun doğasına ve ihtiyaçlarına uygun olmalıdır. Bu süreç, kurumların misyonlarını gerçekleştirmelerinin en etkili yoludur.

Kurumlar uzun, orta ve kısa vadeli hedeflerini, ulusal mali, kalkınma programlarıyla uyumlu bir şekilde, ölçülebilir performans hedefleri belirlemek suretiyle ana hedeften ve bu hedefe ulaşmak için belirlenecek alt hedefleri planlamalı ve stratejik doküman haline getirmelidir.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

4-İç Kontrol Sistemlerinin Kurulması ve Planlama/Risk Yönetiminin önemi

Bu aşamada Risk Yönetimi de önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Risk Yönetimi amaç ve hedeflere ulaşmak için muhtemel olumlu yada olumsuz etkilerin önceden belirlenerek kayda alınması ve bu muhtemel durumlara yönelik de çeşitli kontroller(uygulamalar, düzenlemeler) tertip edilmesini içermektedir.

İç Kontrol Sistemleri, Planlamaların, hedeflerin, bunlara ilişkin uygulamaların Uluslararası İç Denetim Standartlarıyla uyumlu Kamu İç Denetim Standartlarımız çerçevesinde güvence ve danışmanlık amaçlı denetim görevi İç Denetim Birimleri ve İç Denetçilerle sağlanmaktadır.

Ülkemizde halen İç Kontrol Sisteminin bir çok kurum, kuruluş ve idarede kurulmasında ilerleme yavaş gerçekleşmektedir. Bunun da temel etkeninin Üst Yönetimlerin öncelikleri arasında İç Kontrol Sistemlerinin kurulmasının yer almaması olduğunu düşünmekteyiz.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

5-Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetim

2003 yılı Aralık ayında 5018 sayılı KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU yürürlüğe girmesi sonrasında İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuş, Kurul üyeleri atanmış ve akabinde Kanuna ekli cetvellerde yer alan kurum kuruluş ve idarelerde iç denetim birimleri kurulmuştur.

İç Denetçiler Yolsuzlukla Mücadelede Kurumların özelinde önemli bir önleyici faktördür. Yolsuzlukla, yolsuzluk olduktan sonra yapılacak mücadele yerine Yolsuzlukla mücadelenin ana etkenlerinden olan Önleyici kontroller, İç Kontrol sistemlerinde risk temelli denetim uygulamaları sırasında İç Denetçilerce belirlenebilecek ve rahatlıkla üst yöneticilere konu hakkında bilgi verebilecek kişilerdir. Sistemik ve planlı denetim ve danışmanlık faaliyetleri Üst yöneticiler için kullanılması gereken bir fırsattır. Sistemsel eksiklik ve aksaklıkların tespiti ve raporlanması muhtemel yolsuzluk, usulsüzlük gibi risklerin önüne geçilebilecektir.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

5-Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetim

İç Denetim Birimlerinin ve İç Denetçilerin hazırlamış oldukları raporlar, bilindiği üzere IDKK'ya da gönderilmektedir. Bu durumda rapor kalitelerinin ve içeriklerinin kontrolleri de dış bir değerlendirmeye tabi tutulabilmekte olup, bunun yanısıra Sayıştay Başkanlığınca da gerektiğinde bu raporlar kullanılabilir.

Ancak hale hazırda IDKK'nın yapısal olarak güçlenmesi, raporları okuyup değerlendirecek uzman iç denetçilerin istihdamı gibi konularda yeterli ilerleme sağlanamamıştır. IDKK ile yapılan görüşmelerden konu üzerinde çalışmaların devam ettiğini biliyoruz.

İç Denetim Birimlerinin standartlar çerçevesinde denetimlerini gerçekleştirmekte gün be gün ilerleme kaydedilmekte olup, halen yapılması gereken bir çok düzenleme bulunduğu da yadsınamaz bir gerçek olarak önümüzde durmaktadır



6-Görüş ve Öneriler

Ülkemiz Yolsuzlukla Mücadelede ciddi ilerlemeler kaydetmiştir. Bir çok ulusal düzenlemenin yanı sıra uluslararası antlaşmalarla da taahhütlerde bulunmuştur. Bu konuda ki ilerleme her ne kadar bazı alanlarda yavaş ilerlemekte ise de Ülkemiz tüm kurum ve kuruluşları ile bu konuda iradesini ortaya koymaktadır. Toplumumuzu tatmin edici düzenlemeler yapılması konusunda elimizden gelen her türlü desteği yapmamız gerektiğine olan inancımızla Yolsuzlukla Mücadelede yapılması gereken bazı uygulamalara değineceğim

- 1-Yolsuzlukla Mücadelede toplumsal bilincin artırılması çalışmalarına devam edilmelidir.
- 2-Kamusal alanda yapılan uygulamalarda şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe önem verilmelidir
- 3-İç Denetim Birimlerinin halen mevcut olan, organizasyonel ve bütçe sorunlarının yanında, IDKK yapısının güçlendirilmesi, iç kontrol sistemlerinin bir an önce kurulması gerekmektedir



6-Görüş ve Öneriler

- 4-Özellikle Denetim birimleri(Teftiş, İç Denetim, Kontrolör Başkanlığı v.s) arasında iş birliğinin artırılması gerekmektedir.
- 5-Kurumlar arasında ki işbirliğini artırmak, yaşanan sorunlar ve çözümlere ilişkin uygulama örnekleri üzerinden ortak mücadele politikaları gerekmektedir.
- 6-Tecrübe paylaşım koordinasyon toplantıları yapılmalı, kırmızı bayrak olarak adlandırılan önemli noktalar kayıtlı hale getirilerek kurumlar arasında paylaşılmalıdır.
- 7-Sivil Toplum örgütleri ile sıkı bir işbirliğine girilerek yolsuzlukla mücadelede katılımcı bir ortam oluşturulmalıdır.



KAMU İÇ DENETÇİLERİ DERNEĞİ

ASSOCIATION OF PUBLIC INTERNAL AUDITORS

TEŞEKKÜRLER

bahadir.topal@tarim.gov.tr
KIDDER Yönetim Kurulu yedek üyesi