

ISSAI 11 EK

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI), Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) tarafından yayımlanmıştır. Daha fazla bilgi için: www.issai.org

INTOSAI



ISSAI 11'in EKİ

Appendix to ISSAI 11

ÖRNEK OLAY ÇALIŞMALARININ SONUÇLARI

Amaç

Örnek olay çalışmaları şu amaçlarla kullanılır:

- Farklı denetim sistemlerini dikkate alarak Yüksek Denetim Kurumlarının (YDK'ların) Bağımsızlığına ilişkin Meksiko Deklarasyonu taslağına bağlılıklarını test etmek,
- YDK'nın, ilkelerden birinin parçası olan ve bağımsızlıkla ilgili bazı uygulama hükümlerini karşılayamadığı durumlarda uygulamaya konulabilecek teminatlara örnekler vermek,
- Taslak rehberlerin geliştirilmesine yardımcı olmak.

Metodoloji

Örnek olay çalışmaları için seçilen YDK'lar hakkında bilgi edinmek amacıyla aşağıdaki hazırlık çalışmaları yapılmıştır:

- INTOSAI Sekreterliği Çalışanları ve bölgelerin Genel Sekreterleri arasında görüşmeler yapılmıştır.
- Viyana seminerinde YDK Bağımsızlığına ilişkin hazırlanan ülke raporları gözden geçirilmiştir.
- Web siteleri gözden geçirilmiştir.
- Mülakat ve YDK ziyaretleri gibi başka yöntemler kullanılmıştır.

Anket hazırlanırken şunlara dikkat edilmiştir:

- Bağımsızlık konusunda daha önce yapılan anketlerinin sorularının tekrar edilmemesi.
- 2004 yılında Viyana'da görüşülen uygulama hükümleri taslağına yönelik temel sorular.
- Tüm örnek olay çalışmaları için aynı soruların kullanılması.
- Viyana'da çalışma grubu görüşmelerinde kısmi mutabakat veya kesin anlaşmazlık olan unsurların araştırılması.
- Aşağıdakilere ilişkin yorumlara yer verilmesi:
- YDK'nın bağımsızlığını arttırabildiği örnek olaylar,
- YDK'nın bağımsızlık açısından en hassas olduğuna inandığı

alanlar ve bağımsızlığa ilişkin riskleri hafifletmek için YDK'nın kullandığı yöntemler.

Örnek olay çalışmalarına başlamadan önce aşağıdaki hazırlık çalışmaları yapılmıştır:

- Anket taslağının hazırlanması.
- Anket, metodoloji ve ülke seçeneklerinin yorum için tüm alt komite üyelerine dağıtılması.
- Ankete son halinin verilmesi.
- Örnek olay çalışması için seçilen ülkeler listesinin ve metodolojinin Mesleki Standartlar Komitesine verilmesi ve daha sonra inceleme ve onay için INTOSAI Yönetim Kuruluna sunulması.
- Örnek olay çalışmaları için seçilen YDK'lara ve bölgesel çalışma gruplarının sekreterliklerine bildirimde bulunulması.
- Seçilen YDK'lara anketin gönderilmesi.
- Mülakatların gerçekleştirilmesi ve örnek olay çalışmalarının değerlendirilmesi.

Hedef kitle ve geri dönüş oranları

Seçilen örnek olay çalışmalarının INTOSAI bölgelerinin hepsini veya çoğunu kapsamaması amaçlanmıştır. Her tür denetim kuruluşu (Hesap mahkemeleri, Denetim kurulu, Westminster türü) ve farklı bağımsızlık seviyelerine sahip YDK'lar temsil edilmiştir. Buna ilaveten sadece katılım konusuna gerçekten ilgi gösteren YDK'lar projeye seçilmiştir.

Örnek olay çalışmaları, INTOSAI bölgesel çalışma gruplarının genel sekreterlerinden gelen öneriler temel alınarak seçilmiştir. Örnek olay çalışmaları için sadece gönüllü olan YDK'lar ele alınmıştır. Gönüllü olan dokuz YDK'dan sekizi yanıt vermiştir: Fas, Filipinler, Mikronezya, Yeni Zelanda, Tonga, Saint Lucia, Gana ve Kıbrıs — Bu da yüzde 90 yanıt oranına tekabül etmektedir.

Sonuçlar

Katılımcılardan Meksiko Deklarasyonu Taslağındaki sekiz temel ilkeye dayanarak aşağıdaki dört soruya detaylı yanıt vermeleri istenmiştir:



Soru 1

İlkeler ve uygulama hükümleri dikkate alındığında, bağımsız bir YDK'ya yönelik gerekliliklerin tümünü veya bir kısmını karşıladığınızı düşünüyor musunuz ve nasıl karşıladığınızı açıklar mısınız?

Ortalamada katılımcılar, bağımsız bir YDK'ya yönelik gereklilikleri ana hatlarıyla karşıladıkları yanıtını vermiştir (her ilkenin yanında yüzdeler verilmiştir). Ancak bazı ilkelerin hiç karşılanmadığını veya önemli iyileştirmelere ihtiyaç duyduğunu kabul etmişlerdir. Katılımcıların çok az bir kısmı, bağımsız bir YDK'ya yönelik gerekliliklerin tümünü karşıladığını düşünmektedir. Katılımcıların yine çok az bir kısmı, temel ilkelerin sadece birkaçını karşılamalarına rağmen kamu yöneticilerinden bağımsız hareket etme becerilerinin, bağımsızlıklarını koruduğuna inandıklarını belirtmektedir.

Katılımcıların bağımsızlığa yönelik gereklilikleri nasıl karşıladıklarına yönelik açıklamaları, aşağıda temel ilkelere göre sıralanmaktadır.

İlke 1

Uygun ve etkin bir anayasal/yasal/hukuki çerçeve ile bu çerçeve dokümanda yer alan hükümlerin fiili uygulamasının mevcudiyeti (Yüzde 75'i bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür).

Örnek olay çalışmasına katılanların çoğu, bağımsızlıklarının mevzuatta net biçimde açıklandığını belirtmiştir. Mevzuat çerçeveleri, her ülkenin kanunlarına bağlı olarak farklılık gösterir. Hemen her örnek olayda söz konusu mevzuat, YDK'nın aşağıdaki gibi kriterler açısından ne kadar bağımsız olduğunu ayrıntılarıyla açıklamaktadır:

- YDK'nın işlevlerini yerine getirişi, görevleri ve yetkileri;
- Kaynaklarının organizasyonu ve yönetimi;
- Görev ve yetki çerçevesindeki çıktı ve raporların organizasyonu ve yönetimi.

Katılımcıların çoğu, uygun ve etkin mevzuatın mevcut olduğunu belirtmiştir. Bazı katılımcılar, Yürütme Organının bazen mevzuatın uygulanış ve etkinliğini aksattığını belirterek bunun için aşağıdaki nedenleri göstermiştir:

- Politik istikrarsızlık,
- Hükümetin ödeneklerin ve kaynak tahsisinin kararlaştırılmasındaki rolü ve

- Hükümetin bütçeler ve diğer kaynaklar üzerindeki etkisi.

YDK'nın bağımsızlığına yönelik hassas alanlar, bu bölümdeki üçüncü soruda detaylıca ele alınacaktır.

İlke 2

Görevlerinin ifasında teminat ve yasal dokunulmazlık da dahil olmak üzere YDK'nın başkanlarının ve (kurullar şeklinde örgütlenmiş YDK'ların) üyelerinin bağımsızlığı (Yüzde 75'i bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür).

Katılımcıların çoğu, kurum başkanlarının Yasama Organı tarafından ya da Yasama Organının onayıyla Devlet Başkanı tarafından atandığını, yeniden atandığını veya görevden alındığını bildirmiştir. Bu gibi şart ve koşullar, katılımcının geçerli mevzuatında belirtilmektedir.

Katılımcılar görev süresinin sabit bir dönem boyunca, yaşam süresi boyunca veya belli bir yaşa kadar olduğunu belirtmiştir. Ancak katılımcıların yüzde 25'i, YDK Başkanlarının görev süresinin çok kısa olduğunu ve bu nedenle Başkanın görev ve yetkilerini etkin şekilde yerine getirmek için yeterince zamanı olmadığını ifade etmiştir.

Son olarak katılımcıların çoğu, görevlerinin olağan ifasından doğan her türlü eylemlerinde hukuksal korumadan yoksun olduklarını belirtmiştir. Katılımcılardan sadece biri, mevzuatlarında bu dokunulmazlığın mevcut olduğunu kaydetmiştir.

İlke 3

YDK'nın fonksiyonlarını yerine getirmede yeterli görev ve yetki genişliği ve tam takdir yetkisi (Yüzde 87,5'i bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür).

Örnek olay çalışmalarının katılımcılarının hepsi veya çoğu; işlevlerini etkin, verimli ve bağımsız biçimde yerine getirmek için yeterince geniş yetki çerçevesine ve takdir yetkisine sahip olduklarını belirtmiştir. Buna aşağıdakileri denetleme yetkisi dahildir:

- Kamu parası veya varlıklarının kullanımı,
- Hükümetin alacağı olan gelirlerin toplanması,
- Hükümete ait hesapların ve kuruluşlarının kanuniliği,
- Mali yönetim ve raporlamanın kalitesi,
- Kamusal faaliyetlerin ekonomikliği, verimliliği ve etkinliği ve



- (Sadece uygulamayla sınırlı olmak üzere) Hükümet politikasının uygulanışı.

Katılımcıların yüzde 50'si, görev ve yetkilerinin sadece kamusal faaliyetlerin etkinliği ve verimliliğini kapsadığını kabul etmektedir. Ancak faaliyetlerin ekonomikliğini denetlenmesi yetkisinin görev ve yetkilerine eklenmesi için çalışmalar devam etmektedir.

Çoğu örnek olayda katılımcıların görev ve yetkisi; denetim konularının seçiminde ve denetimlerinin planlanması, programlanması, yürütülmesi, raporlanması ve izlenmesinde Yasama Organının yönlendirme ve müdahalesinden bağımsız olmayı içermektedir. Örnek olayların yüzde 25'inde katılımcılar, yıllık çalışma planının (denetim konuları) her yıl Yasama Organıyla uygulama öncesinde görüşüldüğünü ve planın uygulanmasının Yasama Organı tarafından verilen kaynakların mevcudiyetine ve/veya Yürütme Organının rızasına bağlı olduğu yanıtını vermiştir. Katılımcıların çoğu, kurumlarını nasıl organize ettikleri ve yönettikleri konusunda Yasama Organının yönlendirme ve müdahalesinden bağımsız olduklarını belirtmesine karşın yüzde 50'si, kurumlarında tam yetki ve bağımsızlık sahibi olmak için kaynakları kontrol edebilmeleri gerekirken kaynakları üzerinde kontrol sahibi olmadıklarını belirtmiştir.

Katılımcıların çoğu, kuruluşların idaresinde yer almadıklarını ve denetledikleri kuruluşlarla yakın ilişki kurmadıklarını belirtmiştir. Ancak yüzde 25'i, kendilerindeki kaynak eksikliği ve müşterideki uzmanlık eksikliği nedeniyle bunun hassas bir alan olduğunu ifade etmiştir.

Katılımcıların tümü, uygun çalışma ve denetim standartlarından faydalandıklarını ve etik kuralları hem kendi faaliyetlerine hem de denetledikleri kuruluşların faaliyetlerine uyguladıklarını bildirmişlerdir.

İlke 4

Bilgiye kısıtlanmamış erişim (Yüzde 100'ü bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür)

Katılımcıların tümü; sorumluluklarını yerine getirmek için ihtiyaç duydukları bütün belge ve bilgilere zamanında, engellenmeden, doğrudan ve serbest erişime sahibi olduklarını belirtmiştir. Ayrıca katılımcılar, bu bilgi ve belgelere sahip kişi veya kuruluşlardan bunları almak için gerekli yetkiye sahip olduklarını ifade etmiştir.

İlke 5

Çalışmalarına ilişkin rapor verme hakkı ve yükümlülüğü (Yüzde 86'sı bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür)

Katılımcıların çoğu, denetim çalışmalarının sonuçlarını raporlama konusunda sınırlandırmaya tabi tutulmadığını belirtmiştir. Esasen çoğu katılımcı, kanun uyarınca sonuçları (en az) yıllık olarak raporlamak zorunda olduğunu ifade etmiştir. Kanunlarca raporlama yapması gerekli kılınmayanların da en az yüzde 25'i, yıllık raporlama yapmaya çalışmaktadır. Ancak kaynak eksikliği ve bir örnek olayda politik müdahale nedeniyle sık sık uzun gecikmeler yaşanmaktadır.

İlke 6

Denetim raporlarının içerik ve zamanlamasını belirleme ile raporları yayımlama ve dağıtma özgürlüğü (Yüzde 86'sı bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür)

Katılımcıların çoğu, denetim raporlarının içeriğine karar verme özgürlüğüne sahip olduklarını belirtmiştir. Ancak YDK'lardan biri, konunun hassasiyetine bağlı olarak bazen içeriğin etkilendiğini ifade etmiştir. Tüm YDK'lar, denetim raporlarında tespit ve tavsiyede bulunmakta özgür olduklarını söylemiştir.

Katılımcıların çoğu, yıllık sonuçları Yasama Organına sunmak için kanuni süreler olduğunu belirtmiştir. Fakat denetim raporlarını yayımlama sürelerine yönelik sınırlandırma bulunmamaktadır. Katılımcıların yüzde 10'undan biraz fazlası, kaynak eksikliği ve yapılmayı bekleyen birikmiş denetimler nedeniyle denetim raporların sunulmasının zor olabileceğini eklemiştir.

Son olarak tüm katılımcılar, (kanunun gerektirdiği şekilde) resmi olarak sunulduktan sonra raporlarını yayımlamak ve dağıtmak konusunda özgür olduklarını belirtmiştir.

İlke 7

YDK tavsiyelerinin izlenmesinde etkin bir mekanizmanın var olması (Yüzde 86'sı bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür)

Katılımcılar bazı denetim raporlarının inceleme ve izleme için Yasama Organı veya Yönetim Kuruluna sunulduğunu belirtmiştir. Buna ilaveten katılımcıların tümü, denetimlerin izlenmesi ve hem kendi gözlem ve tavsiyelerinin hem de Yasama Organının gözlem ve tavsiyelerinin denetlenen



kuruluşlarca uygun şekilde ele alınmasını sağlamak için iç sistemleri olduğunu bildirmiştir. İlginç şekilde YDK'lardan biri, kendi ülkesindeki Denetim Hizmeti Kanunu kapsamında denetlenen kuruluşun denetim tavsiyelerini izlemek ve bu tavsiyelerin uygulanmasını sağlamak için Denetim Raporu Uygulama Komitesi kurmak zorunda olduğunu ifade etmiştir.

İlke 8

Mali ve yönetsel/idari özerklik ile yeterli beşeri, maddi ve parasal kaynakların mevcut olması (Yüzde 38'i bu ilkeyi karşıladığını düşünmüştür)

Bu ilke, çoğu katılımcının (bağımsızlık açısından) en çok hassasiyet duyduğu alandır. Katılımcıların sadece yüzde 38'i;

- Mali özerklikleri olduğunu,
- Yıllık ödeneklerinin Yasama Organı tarafından onaylanarak otomatik olarak serbest bırakıldığını,
- Kendi bütçelerini yönetmek için tam yetki sahibi olduğunu ve bu bütçeyi uygun gördüğü şekilde tahsis etmekte serbest olduğunu ve
- Sağlanan kaynakların görev ve yetkilerinin ifası için yetersiz olması halinde Yasama Organına doğrudan başvurma hakkına sahip olduklarını belirtmiştir.

Diğer katılımcılar ise halihazırda bu ilkenin karşılanmadığını bildirmiş ve bu alanda önemli iyileştirmelere ihtiyaç olduğuna dikkati çekmiştir. (Daha fazla detay için 3 ve 4 üncü sorulara bakınız.)

Soru 2

İlkelerde ve uygulama hükümlerinde belirtilen gerekliliklerden bazılarını veya tümünü karşılamıyorsanız aynı hedeflere bağımsızlığı sağlamak için farklı teminatlardan faydalanarak farklı yollarla mı ulaşıyorsunuz? Durum böyleyse lütfen hedefe nasıl ulaştığınızı ve sizce bu teminatların neden bağımsızlık aracı olduğunu açıklayınız.

Bu soruya çok az katılımcı yanıt vermiştir çünkü gereklilikleri yerine getiremediklerinde, önemli engeller aynı koruma hedeflerine farklı araçlarla ulaşmalarına engel olmaktadır.

Bu soruya yanıt veren birkaç YDK, belli alanlarda hassas olduklarını ancak bağımsızlığı sağlamak için farklı teminatları uygulamak suretiyle bu riski karşıladıklarını düşünmektedir.

Katılımcılardan biri, kurumlarında tavsiyelerin izlenmesi için resmi hiçbir mekanizma olmamasına karşın

- seçilmiş denetim komiteleriyle güçlü ilişkileri olduğunu, raporlar ve tavsiyeler hakkında komitelere bilgi vermek ve sunum yapmak için bu ilişkilerden faydalandığını ve
- Yürütme Organının dikkatini rapor ve tavsiyelere çekmek için bazı gayri resmi mekanizmalar (örneğin Yürütme Organı, hükümet birimleri, Hazine ve Kabine arasında düzenli toplantılar) olduğunu belirtmiştir.

Soru 3

Bağımsızlık bakımından daha hassas olduğunuzu düşündüğünüz herhangi bir alan var mı? Varsa açıklayın.

Aşağıdakilerin, YDK'ların bağımsızlığı bakımından zorluk, engel veya risk teşkil ettiği düşünülmektedir:

- Hükümet, ödeneklerin ve kaynak tahsislerinin kararlaştırılmasında rol sahibidir ve bütçe ve diğer kaynakları etkilemektedir.
- YDK başkanlarının görev sürelerinin çok kısa olması, denetim planlarını etkin biçimde gerçekleştirmek veya görev ve yetkilerini verimli şekilde yerine getirmek için yeterli zamanları olmadığı anlamına gelmektedir.
- Görevlerinin olağan ifasından doğan eylemlere yönelik soruşturmalarda yasal dokunulmazlık yoktur.
- Kanun değişikliği gerekmektedir.
- YDK, kurumunu mevcut bütçe sınırları dahilinde organize ve idare eder.
- Yasama Organının YDK'nın kaynakları üzerinde kontrolünün olmaması, kurumun organizasyonu ve idaresi üzerinde tam yetki ve bağımsızlık sahibi olmasını sağlar.
- Kaynak eksikliği, bazen denetçileri bağımsızlık ve dürüstlüklerini riske atmaya iter.
- Müşterilerin uzmanlık sahibi olmaması ve YDK'nın büyüklüğü, denetçilerin tarafsızlığını ve bağımsızlığını engelleyebilir.
- Uygun ve yeterli kaynağın olmaması, rapor zamanlamasını etkiler



ve bu da denetim sonuçlarında yığılmaya yol açar.

- Daha hassas nitelikte olduğu düşünülen hususlar, bazen rapor yazımını ve içeriği etkiler.
- YDK'ların, kendi denetim raporlarının parlamentoda ilgi göreceğinden emin olabileceği herhangi bir parlamento forumu bulunmamaktadır.
- Yürütme Organının raporların tavsiyeleri hakkında Parlamenteoya yanıt vermesi gerekmemektedir.Yeterli ve öngörülebilir mali kaynak yoktur.
- YDK'ların bağımsızlığı kısıtlıdır çünkü görev ve yetkilerini kendi başarılarına etkin şekilde yerine getirmek için ihtiyaç duydukları kaynakları elde edecek otorite veya özgürlükleri yoktur.
- Kaynakların Hazine tarafından serbest bırakılması ve zamanlamaya yönelik sorunlar dahil olmak üzere yıllık bütçe ve öneriler ile gerçekleşen tahsisat arasında ciddi farklılıklar vardır.
- Yürütme Organı, bütçe onay sürecinde çok nüfuz kullanır ve bu da bütçe önerilerinde önemli kesintilere yol açar.
- YDK'ların doğrudan başvurma hakkı olmasına karşın genelde başvuru reddedilir.

Soru 4

Kendi kurumunuzda bağımsızlığı arttırabildiğiniz örnek olaylardan bahsedin ve bunu nasıl başardığınızı anlatın.

Katılımcılar; YDK'ların bağımsızlığına yönelik önemli zorluk, engel ve risklerden bahsetmiş olmalarına karşın aynı zamanda bağımsızlık seviyesini iyileştirebilme becerilerinden de bahsetmiştir. Bu tür iyileştirmeler yapabilen kimi YDK'lara ait münferit örnek olaylar aşağıda verilmektedir.

Mesleki bağımsızlık gerekliliklerinin geliştirilmesi

- Başta Yasama ve Yürütme Organlarıyla ilişkisi olmak üzere YDK'nın yapısal çerçevesini ve performans denetimi yapmaya yönelik görev ve yetkisini iyileştirmek için bir yasa tasarısı üzerinde çalışılmaktadır. Yasal çerçevelerin gözden geçirilmesi.
- YDK, Yürütme Organından daha bağımsız görünmek için kurumsal bir davranış tarzı benimsemiştir. Yürütme ile sadece denetim çalış-

malariyla ilgili olarak iliŖki kurar ve kendini siyaset erbabından etkin biçimde uzakta tutar.

- YDK, tavsiyeleri izlemek amacıyla kurum içi bir sistem uygulamaktadır.

Sonuç

Bu rapor, Meksiko Deklarasyonu taslağına uygunluğa iliŖkin örnek olay alıŖmaları kapsamında verilen yanıtları ve Alt Komite tarafından hazırlanan ankette yer alan dört soruya verilen yanıtları özetlemektedir.

rnek olay alıŖmalarının katılımcıları, bağımsız bir YDK'ya yönelik gereklilikleri ana hatlarıyla karŖıladıklarını dŖnmektedir. Ancak yine de birçoğu Meksiko Deklarasyonu taslağı ilkelerini karŖılamakta zorluk yaŖadığını belirtmiŖtir. Bu zorluklar, bazıları tarafından bağımsızlığın önündeki engeller olarak değerlendirilirken bazıları tarafından da iyileŖtirme fırsatı olarak görülmektedir. Çoğu rnek olayda katılımcılar, YDK'lar için en zorlayıcı ilkeler olduğu dŖnlen iki ilke hakkında yani mali ve idari özerkliğe ve YDK tavsiyelerinin etkin izlenmesine yönelik hassasiyetler hakkında benzer endiŖeler dile getirmiŖtir.

Son olarak katılımcıların çoğu veya tümü, iyileŖtirilebilecek alanlar olduğunu belirtmekle birlikte kendi kurumlarında bağımsızlığı arttırabilecekleri bir durumu ve bunun için uyguladıkları yöntemi anlatmalarını isteyen 4 nc soruya çok azı yanıt vermiŖtir.

