

# YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE DENETİMİN ROLÜ\*

Yazan: M. Akram KHAN\*  
Çev.: Kemal ÖZSEMERCI\*

## A. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE DENETİMİN ROLÜ Yolsuzluk Denetiminin Doğası

Birçok insan farklı anlamları olan yolsuzluk ile sahtecilik terimlerini birbirinin yerine kullanmaktadır. Yolsuzluk; rüşvet, komisyonculuk, yüzdelik şeklinde veya resmi kayıtlarda iz bırakmadan sağlanan diğer yararlar şeklinde gerçekleşmektedir. Sahtecilik ise bazı kontrolleri atlatarak veya bazı kuralları eğip bükerek yasadışı yarar sağlanması anlamında kullanılır. Sahteciliğin izini araştırıp bulmaya yarayacak bazı kanıtlar, belgelerde aynen kalır. Aynı şekilde *'yolsuzluk denetimi'* nin de *'sahtecilik denetimi'* nden ayrıştırılmasına ihtiyaç vardır. Literatürün önemli bir kısmında, sahteciliğin belirlenmesi, önlenmesi ve soruşturulmasında denetçilerin rolünden bahsedilmektedir. Hemen hemen bütün profesyonel denetim kurullarında, sahtecilik denetimi hakkında teknikler ve standartlar yayımlanmıştır. Çok sayıda kurum tarafından sahtecilik denetimi üzerine, eğitim kursları düzenlenmektedir. Sahtecilik denetimi sertifikası veren kurumların yaptığı sınavları değerlendiren, *Sahtecilik Denetimi Sertifikası Verenleri İnceleyenler Birliği* de vardır.

## Yolsuzluk Denetimine Genel İlgisizlik

Yukarıda bahsedilen gelişmelerle birlikte literatürde yolsuzluk denetimi üzerine çok az tartışma vardır. Birleşmiş Milletler'in Viyana'da bulunan *Suç Önleme ve Uyuşturucu Kontrol Ofisi* yolsuzluk karşıtı kampanyalara öncülük etmektedir. Yolsuzluk konusunda, yolsuzluk karşıtı araçları belirten,

---

\* Bu tebliğ, Sudan'da Birleşmiş Milletler (BM) yerleşik başdenetçisi olan M. Akram Khan tarafından 26-27 Eylül 2006 tarihinde Rusya'nın St. Petersburg kentinde gerçekleştirilen "Kamu Sektöründe Etik, Dürüstlük ve Hesapverilebilirlik: Yolsuzluğa Karşı BM Konvensiyonu Uygulaması Gereği olarak Devlete Güvenin Yeniden Tesisi" konulu özel görevli grup toplantısı için hazırlanmıştır.

\* Birleşmiş Milletler Başdenetçisi

\*\* Sayıştay Uzman Denetçisi

*Yolsuzluk Karşıtı Politika Rehberi* adıyla içeriği zengin bir kaynak basılmış, bu rehberde yolsuzlukla savaşmak için otuz araç belirlenmiştir.<sup>1</sup> Bununla birlikte *denetim*, otuz araçlık bu listede bile sayılmamıştır. Rehber, yine de daha sonraki bir aşama olarak denetime bir sayfa ayırmaktadır. Dünya çapında devlet denetçilerinin prestijli dergisi INTOSAI Yönetim Denetimi Dergisi'nde, 2000-2005 arasında yolsuzluk üzerine yalnızca iki makale yayımlanmıştır<sup>2</sup>. Bu konuda denetim mesleğinin araçlarının geliştirilmesinde, genel bir ihmal var gibi görünmektedir.

Özel sektörde yolsuzluk karşıtı denetimin kökleri var olmasına ve denetim mesleği gelişmiş olmasına rağmen, özel sektör denetçilerinin bu konuya ciddi ilgisi bulunmamaktadır. Onlar kendi mallarının çalınması ve sahteciliği ile daha çok ilgilidirler. Ürün satın almak veya hizmet sağlamak için özel sektör çalışanına rüşvet verilmeye kadar, yolsuzluk onları ilgilendirmez. Özel sektörde yolsuzluk, birtakım yararlar elde etmek için, üst yönetimin devlet görevlilerine rüşvet vermeye karar verdiği zaman ortaya çıkar. Böyle bir durumda, yolsuzluk hakkında kendi denetçilerinden bir rapor istemelerinin de anlamı yoktur. Özel sektör şirketlerinin denetçileri, çok büyük şirketlerde bazı çalışanların, mal ve hizmet tedarikinde ve eleman alınmasında rüşvet almaya çalışmaları durumunda, yolsuzlukla ilgilenirler. Bu çeşit yolsuzluğu kontrol etmek için, özel sektör kuruluşları güçlü iç kontrol sistemi geliştirmişlerdir. Özet olarak yolsuzluk denetiminin metodoloji ve standartları, özel sektörde denetim mesleğinde yer alan standartlar kadar gelişmemiş ve yolsuzluk özel sektörün ilgi alanına girmemiştir. Yasal anlamdaki yolsuzluğun denetimi, devlet denetçilerinin veya kamu sektörü iç denetçilerinin görev alanındadır. Kamu sektörü denetçilerinin ise bu alanla ilgili metodoloji geliştirmede etkisizliği sürmektedir.

### **Denetçilerin İkilemi**

Yolsuzluk oldukça karışık bir olgudur. Kolayca anlaşılması mümkün olmayan yolsuzluğu oluşturan unsurlar, nadiren su götürmez güçlü kanıtlar şeklinde iz bırakır. Yolsuzlukların çoğu gizlenmiş bağlantıların kapalı örtüsü altında ve gayri resmi şekilde yer alır. Bazen konuşma bile gerekmez. Yalnızca göz teması ile yolsuzluk ilişkisi kurulabilir.

<sup>1</sup> *United Nations Manual on Anti-Corruption Policy (draft)*, Vienna: UNODCCP, 2001, pp.24-25. ([www.ODCCP.org/corruption.html](http://www.ODCCP.org/corruption.html))

<sup>2</sup> Sparberg, D, "Fighting Corruption and Fraud", IJGA, Washington (27:3), July 2000, pp10-12; & Siame, F.M., "Contributions and Challenges in the Fight Against Corruption – an Auditor General's Perspective," IJGA, (29:4), October 2002, pp.7-9.

Denetçiler kendi misyonlarını, toplumun beklentilerinden farklı olarak değerlendirirler. Toplumun beklentisi, eğer bertaraf edilmediyse, yolsuzluğun azaltılmasında denetçiler etkin bir rol oynayabileceği şeklindedir. Belge veya fiziksel kanıt toplayarak profesyonelleşen denetçiler, yolsuzluğa ilişkin belge toplamayı genel olarak zor bulurlar ve yolsuzluk konusunda çok şey yapamayacaklarını düşünürler. Böyle durumlarda, tam olarak denetçilerin görevi nedir? Bu çalışma yolsuzlukla mücadelede denetçilerin rolünü tanımlamayı amaçlamaktadır.

### **Denetçilerin İlgilendikleri Yolsuzluk Şekilleri**

Denetçiler kendi mesleki yaşamlarında, geniş bürokratik organizasyonlarda veya yönetim kademelerinde çalışırken, yolsuzluk olduğunu fark edebilir fakat yolsuzlukla ilgilenmek için kendilerini çaresiz hissederler. Onlar kendi denetim araçlarında, yolsuzluğu uygun şekilde ele almak için hazır yöntemler bulamazlar. Trafik ışıklarını ihlal eden birisinden rüşvet alan polis memuru bu duruma bir örnektir. Polis memuru suçüstü yakalanıncaya kadar hiç kimse bunu meydana çıkaramaz.

Denetçiler polisi suçüstü yakalamakla görevli değildir. Dolayısıyla bu tür durumlarda denetçiler çok şey yapamazlar. Benzer şekilde denetçiler politik, kültürel ve sosyal yolsuzlukla da ilgilenemezler. Bu alanları dışlasak bile, denetçiler rutin çalışma alanlarına giren, devlet daireleri ile büyük kamusal ve özel kuruluşlarda yine de yolsuzlukla karşı karşıya kalabilirler. Oldukça kusursuz kanun ve yönetmeliklerin olduğu büyük kamu sektörü ve özel sektör kurumlarının yönetim kademelerinde, henüz uygulamadaki eksiklikler yüzünden, yolsuzluk meydana gelmeye devam etmektedir.

Denetçiler potansiyel yolsuzluk kaynağı olarak, bu eksikliklere dikkat çekebilir. Kanunlar, yönetmelikler, prosedürler ve kurumların faaliyet standartları, sık sık yolsuzluk fırsatları oluşturan ya da yolsuzluğu koruyan boşluklar içerirler. Denetçiler bu tür olaylarla ilgilenirler.

Bu çalışma, yönetim kademelerinde ve kamu tüzel kişiliklerinde çalışan kamu personeli tarafından gerçekleştirilen, vatandaşların zarar gördüğü yolsuzluklar ile ilgilidir. Eğer sağlanan bazı hizmetler standartların altında ise, bu tür yolsuzluklar vatandaşlar tarafından protesto edilebilir. Denetçiler, devlet tarafından sağlanan hizmetler ile ilgili protesto seslerini dinlemeli ve bu tür yolsuzluk kokularını duymalıdır.

Bununla birlikte eğer vatandaşlar kamu görevlileri ile birlikte yolsuz davranışlarını sürdürürlerse, yolsuzluk denetçilerden gizli devam edebilir.

Örneğin vergi memurunun vergi yükümlülüğünü düşürme karşılığında işadamından rüşvet kabul etmesi durumunda, iki taraf arasında gizli bir anlaşma vardır. Muhtemelen bu taraflardan hiçbiri ilişkiyi ortaya çıkarmayacak veya itiraz etmeyecektir. Bu tür kurumların denetçileri yolsuzluğun denetimini yapma konusunda büyük bir zorlukla karşı karşıyadır.

### **Yolsuzluk Denetimi İçin Çevrenin Etkinleştirilmesi**

Yolsuzluk çok yönlü işe koyulmayı gerektirir. Örneğin yolsuz uygulamalara karşı düzenlemeler seti, çalışanlar ve müteahhitler için davranış kodları, bilinç artırıcı kampanyalar, çalışanların eğitimi, iç kontroller, cezalar ve teşvikler, ihbar edenlerin korunması ve bilgilerin raporlanması konularında, açık bir yaklaşım gereklidir. Denetçiler, eğer yolsuzlukla mücadelede etkin bir çevre oluşturulmuşsa, ancak o zaman başarılı olabilirler. Etkili yolsuzluk kontrolü, kesin kararlılık, bütün kurumların, çalışanların, müşterilerin, dışarıdan hizmet sağlayanların kısaca toplumu oluşturan bütün vatandaşların katılımını gerektirir.

Denetçilerin yolsuzlukla mücadeleye sağlayacağı katkı, üst yöneticilerin tutumları ile yakından ilgilidir. Eğer üst yönetici özellikle bir şirketin baş yöneticisi, bir bakan ya da bir ülkenin başbakanı yolsuz uygulamalar içinde ise, bu kişilerin yolsuzluklarına karşı denetim yapmak, denetçilerin herhangi bir sonuca ulaşmalarını mümkün kılmayacaktır. Bunun açık örnekleri, üst yöneticilerin yolsuzluğa karıştığı, ABD'deki Enron ve WorldCom olaylarıdır.

### **Yolsuzluk ve Denetim Kanıtları**

Denetçiler kendi mesleki işlerinin sınırlılıklarının farkında olmalıdırlar. Yolsuzluk durumunda, sanıklar genellikle belge niteliğinde kanıt bırakmadığından dolayı, denetçiler gerçek yolsuzluk olayını zor belirleyebilir ya da soruşturabilir. Bu nedenle denetçilerin yolsuzluk olayının kapsamını tam olarak belirleyemediğini ve yolsuzluk olayını tam olarak raporlayamadığını bilmek önemlidir. Onlar yalnızca yolsuzluk fırsatlarının varlığını gösterebilirler. Böyle bir rapor yolsuzluğu önceden önlemek için ve yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için, yönetimin başlatacağı düzeltici faaliyetlere temel oluşturabilir.

### **Yolsuzluk ve Gizli Anlaşma**

Sistem ve prosedürlerin yolsuzluk için fırsat sağladığı durumların denetçiler tarafından ele alınması ve öneriler geliştirilmesi nisbeten kolaydır. Bununla birlikte denetçiler, sistem ve prosedürlerin yolsuzluğu önleyecek veya

minimize edecek şekilde tatmin edici olduğu durumlarla karşı karşıya kalabilirler. Yolsuzluk genellikle gizli anlaşma ile yapılır. Örneğin bayındırlık işleri birimlerinde, resmi bir kararla oluşturulan sözleşme hükümleri ile hakedişlerin hazırlanması, yüklenicinin denetlenmesi, işlerin denetimi ve kontrolü ve yüklenici faturalarının onaylanması prosedürleri oluşturulur. Genel olarak bu prosedürler, yolsuz uygulamaları önleyecek ve yüklenici tarafından yapılan işlerin iyi niteliğini sağlayacak yeterli yapısal iç kontrollere sahiptir. Uygulamada bu prosedürler gizli bir anlaşma ile yanıltıcı şekilde işletilebilir. Örneğin işlerin kaliteli yapılmasını ve sözleşmeye uygunluğunu sağlamakla görevli bütün çalışanlar, el ele verir. Bu kişiler, kurumsal bir düzenleme ile kağıt üzerinde bütün işleri düzgün göstererek, yükleniciden yaptığı işin kalitesini düşürme karşılığı olarak, aldıkları ganimeti paylaşırlar. Bütün raporlar olması gerektiği gibi hazırlanır ve bütün sertifikalar yetkili otoriteler tarafından imzalanır. Yalnızca yapılan iş doğru şekilde değildir. İşlerin şartnamedeki gerçek hükümlere göre yapılmasından sorumlu yönetim mekanizmasının tamamı, sistemi yozlaştırmak için ele verir. Böyle durumlarda denetçiler ne yapabilir? Yolsuzluk fırsatının hiçbir izini göremezler. Kağıt üzerinde her şey düzgün ve mükemmeldir. Böyle durumlarda katılımcı denetim bir çözümdür. Denetçiler denetimin yönetilmesine, bayındırlık işleri departmanı tarafından sağlanan hizmetlerin kullanıcılarını dahil edebilirler.

### **Katılımcı Denetim Bir Seçenektir**

Katılımcı denetim yeni bir düşüncedir ve henüz kavramsal düzeydedir. Çok fazla birşey yapmadan yolsuzluğu sezebilen tecrübeli denetçiler, devlet bütçesi tarafından finanse edilen hizmetlerin uygun şekilde sağlanıp sağlanmadığını tespit etmek için, günümüzde müşteri ya da kamuoyunun düşüncelerinden yararlanmaya başladılar. Bu denetim yaklaşımı denetçilerin, denetlenen kurumun kayıtlarının daha ötesine gitmeyeceği farzedilen geleneksel denetim büyük bir ayrılmadır. Katılımcı denetim teknikleri henüz tam olarak geliştirilmemiştir. Bununla birlikte, kamu kurumları veya yönetim birimleri tarafından sağlanan hizmet ve imkanların kullanıcı memnuniyetinin belirlenmesine dönük ev halkı veya kamuoyu araştırmaları katılımcı denetimin araçlarıdır.

Bu perspektiften bakıldığında, eğer denetçiler verilen örnekte katılımcı denetimi benimserlerse bayındırlık işleri birimleri tarafından yapılan işlerin kullanıcılarının fikirlerini bir görüşme yardımıyla almaya çalışmalıdırlar. Bayındırlık işleri birimi konut yaptıysa, kullanıcılar boru tesisatı, kanalizasyon,

ağşap işleri, elektrik tesisatı vb. hakkında konuşabilirler. Benzer şekilde bayındırlık işleri birimi, başka bir birim için resmi bina yapmış olabilir. Bina- nın kullanıcıları da işçiliğin kalitesi ve tasarım hakkında değerlendirmelerde bulunabilir. Her iki olayda da denetçiler binanın, kullanıcıların ihtiyaçlarına uygun olup olmadığını ve uygun kalitede yapılıp yapılmadığını bulmak için bir araştırma tasarlayabilirler. Denetim kriterleri binanın onaylanmış tasarımı olabilir; ve bu tasarımın temel özellikleri denetçiler tarafından kullanıcılara sunulabilir. Bununla beraber verilen anketle mevcut özelliklerin tasarıma uygunluğu konusunda kullanıcıların düşünceleri öğrenilebilir.

Denetçiler, bütün süreçlere girmiş yolsuzluk perdesini kaldıracak, kullanıcı değerlendirmeleri ile karşılaşabilirler. En azından halk ya da kullanıcı- ların soruları cevaplamaıyla birime ait mekanizmaların anlaşılmasında, kıyıya yaklaşmış olacaktır. Bu aynı zamanda caydırıcı etkiye de sahiptir. Bir kere kamu görevlileri bilirler ki hizmet kullanıcıları, hizmetin niteliği ve niceliği hakkında değerlendirme yapma fırsatına sahiptirler; dolayısıyla da yolsuz dav- ranışlara müsamaha göstermede dikkatli olurlar. Böylece gerçekleştirilen görev- ler kamuoyu tarafından veya diğer yönetim birimleri tarafından kullanılıyorsa, bu kişilere ve birim çalışanlarına söz hakkı verme yoluyla yolsuzluk önenebilir.

Bu demokratik yaklaşım, yolsuzluk üzerinde önleyici bir etkiye sahip olacaktır. Bu düşünce ekonomistler tarafından iyi bilinir.<sup>3</sup> Şimdi de bu düşüncenin denetçiler tarafından uygulamaya geçirilme zamanı gelmiştir. Bu tekniğin gerçek yaşamdan bir örneği, Filipinler’de sivil toplum kuruluşları temelinde Vivek Ramkumar ve Warren Krafchik tarafından açıklanmıştır. Kamu çalışmaları hakkında toplumdaki geri bildirim sağlayan *İyi Yönetişime İlgili Vatandaşların Katkısı*, bayındırlık işleri ile ilgili özel bir alanda yönetim birimleri tarafından yürütülen işin tamamlanmasını sağlamıştır<sup>4</sup>

Bazı sivil toplum kuruluşları tarafından kullanılan sosyal denetim kavramında, sahtecilik denetimi ile yolsuzluk denetiminin birbirine karıştırılmasından da bahsetmek gerekmektedir.<sup>5</sup> Sahtecilik denetiminde

<sup>3</sup> *Bkz, e.g., World Development Report, Washington: World Bank, 2004.*

<sup>4</sup> *Vivek Ramkumar and Warren Krafchik, The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Financial Management, pp.15-17. [ www.cbpp.org]*

<sup>5</sup> Örnek olarak, Vivek Ramkumar and Warren Krafchik,’ in tebliği “The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Financial Management”, STK’lar tarafından yapılan sosyal denetim için önemli bir kaynaktır. MKSS (pp.11-13). STK’lar temel denetim kanıtı olarak, proje dökümanlarını kullanırlar. Yolsuzluk durumunda bu tür belgeler bulunmaz. [ www.cbpp.org].

kanıtlar kurumun belgelerinden çıkarılır. Yolsuzluk denetiminde, bu tür kanıtlar kolayca bulunmaz. Yolsuzluk durumunda katılımcı denetimin rolü, var olan sistemin izin vereceği yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesidir; sahtecilik denetiminin rolü ise eğer varsa sahteciliğin belirlenmesidir.

### **Vatandaşlar ile Kamu Görevlilerinin İşbirliği Yapması Durumu**

İkinci olarak daha ciddi bir gizli anlaşma durumunda, yolsuzluğun devlete ihbar edilmesi seçeneği bile işe yaramaz. Bu, kamuoyu ile kamu çalışanlarının gizlice anlaşması durumudur ve kaybeden yalnız devlettir. Örneğin bu tebliğde daha önce bahsedildiği gibi, bir iş adamı gelir vergisi memuru ile ya da gümrük vergisi memuru ile, gelir vergisi ya da gümrük vergisinden kaçınmak için anlaşabilir. Trafik kurallarını ihlal eden biri, görev başındaki polis memuru ile para cezasından kaçınmak için gizlice anlaşabilir.

Bir politikacı kendi etkisini kullanır, kamu çalışanına rüşvet verir ve özel bir alanda iş yapmak için lisans alır. Bu gibi durumlarda “alışveriş”, yüksek düzeyde kazanç sağlayan vatandaşlar ile, bu kazanç tutarından daha az miktarda rüşveti veya karlı bir fırsatı elde eden, kamu görevlisi arasında olur. Bu durumda hiçbir şikayet eden bulunmaz. Böyle gizli anlaşma durumlarında, denetçilerin ya da gözetici yöneticilerin bile bir şey yapması çok zordur. Yolsuzluğu gösteren hiçbir belge ya da kanıt yoktur. Bu durumda denetçiler ne yapmalıdır. Bu tür gizli anlaşma durumlarında denetçilerin yapabileceği çok şey yoktur. Kamu çalışanı ile kişilerin ilişkilerini asgari düzeye indiren sistemlerin tasarlanması bir tavsiye olabilir. Örneğin sistem, işadamlarının ya da onların vergi danışmanlarının vergi bürolarını ziyaret etmemelerini sağlayacak şekilde tasarlanabilir ve bütün bilgiler elektronik ortamda sunulabilir.

Benzer şekilde, vergi müfettişlerinin işyerlerini ziyaret etme sistemi kaldırılabilir, şirketler karlarını kendileri beyan edebilir. Sisteme ait değişiklikler olarak, toptan satış sisteminin belgelenmesi önce gelebilir. Bununla birlikte bu değişiklikler denetçinin etki alanının dışındadır. Bu şekilde bir yaklaşım bile yolsuzluğun bütün çeşitlerini önleyemez. Örneğin bu tebliğde daha önce bahsettiğimiz trafik memurları yine de rüşvet almaya devam edebilirler.

Bu tür gizli anlaşma durumlarında, yolsuzluk, kamu çalışanlarının mali durumları ve servetleri soruşturularak ele alınabilir. Yolsuzluk şüphesi durumunda kişilerin, imkanlarının ötesinde bir yaşantı sürdürdüğüne ilişkin kanıtlar, pahalı partiler ve çocuklarına gösterişli evlilik törenleri düzenleme veya ailesiyle yabancı ülke gezileri yapma, pahalı yerlerde konaklama vb.

davranışları, denetçilerin denetim alanına girmez. Böyle durumlarda yolsuzluk karşıtı birimler rol alır.

### **Geleneksel Olmayan Bilgi Kaynakları**

Geleneksel olarak denetçiler, kurum kayıtlarından, evraklarından ve raporlarından elde edilen bilgilere dayanmakla yükümlüdür. Denetçiler dışardan bilgi toplamakla ve sonuca ulaşmak için bu bilgileri aktarmakla yükümlü değildirler. Bununla birlikte, bu şekilde bir yaklaşım yolsuzluk denetimi için oldukça basittir. Yönetimin, yüklenici ile gizlice anlaşması ya da tekliflerle oynanması sonucu herhangi bir kişinin ödeyeceği piyasa fiyatı ile karşılaştırıldığında fahiş fiyatlara sahip satın alma sözleşmesi imzaladığı örnekler bulunmaktadır. Denetçilerin dışarıda bilgi avına çıkmamaları gerektiği bahanesiyle bu sıradan bilginin görmezden gelinmesi durumun gereğinden fazla basite indirgenmesidir.

Günümüzde, fiyatlar hakkında bilgi toplamak internet üzerinden mümkün hale geldi. Eğer denetçiler yolsuzluk denetiminde başarılı olmak istiyorlarsa, piyasadaki ürünler hakkında bilgi edinmek ve bu fiyatları teklif edilmiş en düşük fiyatlarla karşılaştırmak, standart denetim çalışmalarının bir parçası olmalıdır. Ekonomik olmayan satın almalar için böyle bir bahane öne sürülemez. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir nokta bulunmaktadır. Yönetim açık ihale sürecine katılmayan kişilerden satın alma yolunu kullanmamalıdır. Eğer yönetim, en düşük teklif fiyatının serbest piyasa fiyatlarından daha yüksek olduğunu tespit ederse, gizli bir anlaşma durumu veya tekliflerin ayarlanması söz konusu olabileceğinden bütün ihale uygulamalarını iptal etmelidir. Bu durum ihale sürecine katılmayan kişilerden satın almak için bahane olmamalıdır.

### **Yolsuzluk ve Takdir Hakkı**

Bazen yolsuzluk tamamen yasal yollarla yapılır. Kanun ve yönetmelikler, karar vericilere takdir hakkı sağlar. Karar veren kişi takdir hakkını arkadaşlarına veya ailesine kanundışı yarar sağlayacak şekilde kullanır. Takdir hakkı kullanılması, kanun, tüzük ve yönetmeliklerde öngörülemeyen her durum için gerekli bir tarzdır.

Bazı beklenmedik durumlar birdenbire ortaya çıkar. Karar vericilere esneklik sağlamak için, bütün sistemlerde belki bir miktar takdir hakkı gereklidir. Bununla birlikte yolsuz bir çevrede takdir hakkı, devlet mallarını manipüle etmek ve bir kişinin kendisi, ailesi ve arkadaşlarına yasalara aykırı



şekilde yararlar sağlamak için kullanılır. Pakistan gibi ülkelerdeki yaygın bir örnek, devlet başkanı ya da başbakan tarafından devlet arazilerinin piyasa fiyatları ile karşılaştırıldığında, sudan ucuz fiyatlarla birilerine paylaştırılmasıdır. Başka bir örnek de bir görevi hak etmeyen kişilerin yasal süreçler dışında işe alınmasıdır. Yolsuzluğun başka bir şekli de satın alma ihalelerinin takdir hakkı kullanılarak verilmesidir.

Eğer kanunlar, bu şekilde bir takdir hakkı sağlıyor ise, devlet mallarının birilerine bağışlanması şeklindeki bu yolsuzluğu önlemek için yapılabilecek bir şey yoktur. Bu gibi durumlarda, yalnızca ülke Sayıştaylarının başkanları gibi yetkililer, bu gibi kanunları yürürlükten kaldırmak amacıyla sorunu ortaya koyabilirler. Daha alt seviyelerdeki denetçiler ise yolsuzluk fırsatları olarak bu tür kanunları ve düzenlemeleri inceleyebilirler ve takdir hakkının kullanımına ilişkin bağlayıcı rehber yayınlanmasını tavsiye edebilirler. Bu durumda rehberlere aykırı davranan karar vericilere karşı bir tavır almak, kanunlara göre mümkün olur. Haksız atama durumlarında, keyfi atamaları engellemek için, kanunlar değiştirilebilmelidir ve layık olma ve objektif değerlendirme temelli genel eleman alma metodlarına uyulması zorunlu olmalıdır.

Satın alma sözleşmelerinin hediye olarak birilerine verilmesinin önüne benzer şekilde, açık rekabet ihalesi ile geçilmelidir. Denetçiler genel bir kural olarak, tarafsızlık ve şeffaflık kriterlerine dayalı, karar vericiler tarafından bazı takdir haklarının kullanımına ilişkin rehberlerin yayımlanmasında ve geliştirilmesinde ısrarcı olmalıdır.

### **Yolsuzluk Soruşturamalarında Denetçilerin Rolü**

Denetçiler kendi incelemeleri sırasında yolsuzluk kokan değişik durumlarla karşı karşıya kalabilirler. Soruşturma farklı yetenek ve standartlar gerektirdiğinden, denetçiler şüpheli yolsuzluk olayını soruşturma işini tam olarak başaramayabilir. Bununla birlikte denetçiler, raporlarının özetini daha derinlemesine inceleme için soruşturma birimlerine iletebilirler.

Denetim ile karşılaştırıldığında, soruşturma farklı bir yönetim alanıdır. Bununla birlikte denetçiler, sorumlu soruşturma birimlerine yardımcı olarak, iddia edilen yolsuzluk olaylarına karşı, hayati bir rol oynayabilir. Soruşturmayı yapan birim; kurum içinde bir birim, bazı yolsuzluk karşıtı komisyonlar, polis, yargıçlar veya büyük yolsuzluk olayları için özel oluşturulmuş kurullar olabilir. Bir kurumda soruşturma; bir vatandaş, çalışan, denetçi veya yönetici şikayeti üzerine başlatılabilir. İç denetçiler, soruşturma görevlilerine değişik kuralları yorumlamada, değişik uygulamaları açıklamada, onların sahip olması gereken

bazı gizli bilgileri paylaşmada veya operasyonun teknik ayrıntılarını tartışmada yardımcı olabilir. İç denetçiler yolsuzluğun belirlenmesinde soruşturma görevlilerine, aşırı maliyet veya zayıf kontrol alanlarını işaret edebilir.

Aşağıda Şekil 1’de yolsuzlukla mücadelede denetçilerin rolü özetlenmiştir.

| <b>Şekil 1.Yolsuzluk Denetiminde Denetçinin Rolü</b>    |   |
|---|---|
| <b>Durum</b>  | <b>Denetçinin Rolü</b>  |
| Belge Dayalı Kanıt Yokluğu                              | <i>Yolsuzluk fırsatlarına işaret eder</i>   |
| Kamu Görevlileri Müteahhitler Arasında Gizli Anlaşma    | <i>Katılımcı denetime başvurulur</i>  |
| Vatandaşlar ile kamu görevlileri arasında gizli anlaşma | <i>Rolü yok</i>   |
| Kamu görevlilerinin takdir yetkisinin genişliği         | <i>Takdir yetkisinin kullanılması ilkelerinin kamuya açıklanması konusunda ısrarcı olma</i> |
| Yolsuzluğun belirlenmesi                                | <i>Rolü yok</i>   |
| Yolsuzluğun Soruşturulması                              | <i>Müfettişlerle İşbirliği</i>  |

## **B.YOLSUZLUK DENETİMİ YÖNTEMİ**

### **Yolsuzluk Denetiminde Amaç**

Yolsuzluk denetiminde başlangıç noktası olarak, denetçiler kurumun iş alanı ile ilgili personel davranışları hakkında geleneksel varsayımlara dayanmalı ve yolsuzluk şüphesi ile denetim planına başlamamalıdır. Bununla birlikte kurumu ve işlemlerini tanıma düzeyinde, yolsuzluk fırsatlarına karşı uyanık olmalıdırlar. Bu uyanıklığı sağlamak için denetçiler denetime ihtiyatla devam etmelidir. Normal denetim planlama sürecinde denetçiler, ilgili kurumun kanun, tüzük, yönetmelik ve prosedürlerinin gözden geçirilmesi yoluyla, yolsuzluk ihtimallerini belirlemeye çalışmalıdır. Aynı zamanda anahtar konumdaki görevlilerle görüşme süreçlerinde, yolsuzluk fırsatlarını belirlemelidirler.

Denetim planı, yolsuzluk denetiminin amacını ve diğer denetim amaçlarını aşağıdaki şekilde belirtmelidir.

*Bu denetimin amaçlarından biri, .....(kurum adı) ve var olan kontrol çevresinin yararlılığını değerlendirmek için yolsuzluğu önlemede .... (denetlenen işlem veya eylemin adı)'da yolsuzluk fırsatlarını tayin etmektir.*

### **Yolsuzluk Denetiminde Planlama**

Yolsuzluk denetimi planlama süreci, aşına olduğumuz denetim planlama süreçlerini içerir. Bununla birlikte aşağıda belirtilen bazı özel özelliklere sahiptir.

Yolsuzluk denetiminin tam çalışma planı, aşağıdaki adımları içerir:

- a) Denetlenecek Kurumun Tanınması
- b) Denetim Kriterleri Geliştirilmesi
- c) Yolsuzluk Fırsatları Envanteri Oluşturulması
- d) Yolsuzluk Fırsat Testi (YFT) Uygulaması
- e) Denetim Planının Yazılması

### **Denetlenecek Kurumun Tanınması**

Kurumu ve işlevlerini tanıma süreçleri, denetim mahiyetinin ve denetim işlemlerinin anlaşılması amacıyla uygulanabilir kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve işlevsel standartların ayrıntılı bir gözden geçirilmesi ile başlayacaktır. Bu gözden geçirme yetki, görev, amaçlar ve kurumun ana işlevlerinin denetçiler tarafından anlaşılması imkanı sağlar. Aynı zamanda denetçileri kurumun yapısı, çalışmaları, yerleşimi, müşterileri ve işlevsel planları hakkında bilgilendirecektir. Böylelikle, denetçiler olası yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesi konusunda tetikte olacaklardır.

### **Denetim Kriterlerinin Geliştirilmesi**

Yolsuzluk denetimi için denetim kriterleri, denetlenen işlem alanında kabul edilen iyi yönetim uygulamaları ışığında geliştirilmelidir. Denetçiler bu konudaki çeşitli rehberler ve literatür aracılığıyla lider uygulamalar hakkında bilgi sahibi olmalıdırlar. Denetim kriteri, kurumun sistem ve süreçlerinin kriterde belirlenenlere uygun olup olmadığını göstermeye yarayan bir ölçüt görevi görmektedir. Denetim kriterleri ile uygulanan sistem ve prosedürler arasındaki herhangi bir aykırılık yolsuzluk ihtimalini gösterir. Denetçiler, denetim kriterlerini geliştirmek için inceleme altındaki her faaliyetle ilgili uygulamadaki kanun, tüzük ve prosedürleri takip etmeli ve aşağıdaki soruları sormalıdır.

*Yönetim .....(işlevin adı) işlevininin dürüst, ekonomik, etkili ve verimli gerçekleştirildiğinden emin olmak için ne yapmalıdır?*

Bu soruya cevap vermek, müşteri işlemlerinin bir bölümünden diğerlerine ilerlerken, denetim kriterleri geliştirmede denetçilere yardımcı olacaktır.

### **Yolsuzluk Fırsatları Envanteri Oluşturulması**

Temel dökümanların gözden geçirilmesi, anahtar konumdaki personelle görüşmeler ve denetim kriterleri geliştirilmesi; denetçilere, denetim altındaki kurumda *Yolsuzluk Fırsatları Envanteri* yapma imkanı verecektir. Yolsuzluk Fırsatları Envanteri, yolsuzluğun varlığını göstermez. Bu envanter, verilen durumda teorik olarak yolsuzluk ihtimalleri listesidir. Örneğin denetçiler satın almaları denetliyor ise, önce tüm satın alma sürecini kavramalı, ondan sonra denetim kriterleri ile kurumun kuralları ve prosedürleri çerçevesinde, yolsuzluk fırsatlarının neler olabileceğini tespit etmeye çalışmalıdırlar. Bu tür ihtimaller listesi, Yolsuzluk Fırsatları Envanterini oluşturur.

Bu liste, kurumda yolsuz insanlar tarafından yararlanılan bütün yolsuzluk fırsatlarını göstermez. Bununla birlikte denetçilere, alan çalışmasına daha fazla odaklanmak için bir çatı sağlar. Bu şekilde liste oluşturma metodu, yolsuzluğun gerçek izlerini görmek içindir. Eğer denetçiler bu göstergelerin varlığını algılasa, denetçiler onları bu listede yolsuzluk fırsatları içine dahil eder.

### **Yolsuzluk Fırsatları Testi Uygulaması**

Denetçiler, öncelikle Yolsuzluk Fırsatları Envanterine sahip olmalılar ve bu kısa yolsuzluk fırsatları listesini denetlenen kurumun ortamında geliştirmelidirler. Bu, Yolsuzluk Fırsatları Testinin uygulanması ile yapılabilir. Denetçiler, kurumun durumunu veya yolsuzluk fırsatları ile ilgili çeşitli işlemlerini anlamaya çalışmalıdırlar. Bu yolsuzluk denetimini destekleyen emsalsiz bir araçtır.

Yolsuzluk Fırsatları Testinin amacı, kurumda hakim olan koşulların, eğer varsa yolsuzluğa neden olup olmadığının ve kapsamının belirlenmesidir. Bu belirleme, henüz kurumun veya bütün ülke kültürünün caydırıcı hareket ettiği ve halkın yolsuzluğa önemli derecede teslim olmadığı; ancak kurumun, sistem ve prosedürlerinin sağlam olmaması durumunda mümkündür. Tersine de olabilir. Kurumun sistem ve prosedürleri sağlam olabilir; ancak henüz fiili uygulamalar çevresel nedenlere veya üst yöneticilerin gevşekliğine ya da

yolsuzluğa karşı uygulanmayan kurallara bağlı olarak yolsuzluk fırsatları sağlayabilir.

Bu nedenle Yolsuzluk Fırsatları Envanteri, teorik bir olasılıktır. Yolsuzluk Fırsatları Testinin uygulanmasıyla, denetçiler kurumlarda yolsuz kişiler tarafından yararlanılan gerçek yolsuzluk fırsatlarının olabilirliğini değerlendirmek için bir adım daha atarlar; eğer denetçiler yolsuzluk fırsatlarının var olduğu ve var olma ihtimalinin yüksek olduğu kanaatine varırlarsa, o zaman kurum faaliyetlerini incelemek için geniş bir plan yapmalıdırlar. Böyle bir durumda, alan çalışması sırasında denetçiler Yolsuzluk Fırsatları Testinde görünen kendi değerlendirmelerini pekiştirmek için kuruma ait çeşitli yolsuzluk riski yüksek alanlardan, daha geniş örnekler seçmelidirler.

Denetçiler, Yolsuzluk Fırsatları Testini hem kurumsal düzeyde hem de özel faaliyetler ve fonksiyonlar seviyesinde uygulayabilirler. Örneğin eğer denetçiler insan kaynakları yönetimini veya satın alma veya kurumun seyahat fonksiyonlarının denetimini planlıyor iseler, YFT uygulamasının bu alanlara odaklanması uygun olacaktır. Bununla birlikte bütün kurumun denetim konusu olması durumunda, YFT kurumun bütününe odaklanmalıdır. Böyle bir durumda denetçilerin amacı, yolsuzluk riskinin en yüksek olduğu bu faaliyet alanlarını veya fonksiyonları belirlemek olmalıdır.

### **Yolsuzluk Fırsatları Testinin Geliştirilmesi**

Her yolsuzluk fırsatı bazı yolsuz davranış göstergelerine dayanmaktadır. Denetçiler Yolsuzluk Fırsatları Testi uygularken, bu göstergelerin varlığını ya da yokluğunu aramalıdırlar. Denetçiler ekip halinde hareket etmek ve kurumun işlerinin uygulamada nasıl gittiğini kendi kendilerine anlamak zorundadırlar. Kurallar ve düzenlemeler yeterli olsa da bazı durumlarda belli insanların isteklerine göre bu kural ve düzenlemelerin ihlal edildiği veya değiştirildiği de görülebiliyor. Yolsuzluk Fırsatları Testinin gözden geçirilmesi sırasında, denetçiler her durumda, aşağıdaki soruları dikkatlice ortaya koymalıdır.

*“Yolsuzluğa dışkünüklük gösterme durumunda, kanunların, yönetmeliklerin, prosedürlerin talimatların veya uygulamaların hatalı kullanılması veya kullanılmama ihtimali nedir?”*

veya,

*“Yolsuz bir kişinin, yetkinin kötüye kullanılması veya takdir yetkisinin suistimali veya kanunların yanlış yorumlanması şeklinde, yolsuzluğa bulaşmasını önleyecek, alternatif kontroller var mı?”*

Aynı zamanda kurum çevresinin gözden geçirilmesi sırasında denetçiler, kendi değerlendirmelerine bağlı olarak, her bir yolsuzluk fırsatı için bir derece tayin etmelidirler. Denetçiler çalışma kağıtlarında denetim yöneticisinin dereceleri inceleyebilmesi için her göstergeye neden o dereceyi verdiklerini açıklamalıdır. Eğer denetçiler, yolsuzluk ihtimali olduğu yönünde bir değerlendirmede bulunurlarsa, kendi yargılarına göre uygun bir derece tahsis etmelidirler. Her bir yolsuzluk göstergesi için, denetçiler derece tahsis etmeli ve toplam derecenin yüzdesine ulaşmalıdır.

Denetçilerin yargısına bağlı olarak yukarıdaki sorular cevaplanır. Bununla birlikte yargı aşağıdaki gibi 1-9 arası nicelendirilmelidir. Sıfır, yolsuzluk ihtimalinin hiç olmadığını, dokuz ise yolsuzluk ihtimalinin en yüksek seviyede olduğunu göstermektedir. Önerilen derecelendirme şöyledir:

- Hiçbiri ..... 0
- Küçük önemsiz ..... 1-3
- Orta ..... 4-6
- Yüksek ..... 7-9

Pratik bir yaklaşım olarak, bir kurumun yolsuzluk testi skoru % 70 veya üstü ise yolsuzluk en üst seviyededir ve sistemi düzene koymak için kanun, yönetmelik ve yönetim uygulamaları değişikliği -anahtar konumdaki personel değişikliği dahil- ile ilgili derhal eylem gereklidir. Kurumun skoru % 40-70 arasında ise çevresel ihtiyaçlarının bazılarını dikkat edilmesi gereklidir. Bu durumda denetçiler reform gerekli alanları belirlemelidir. Kurumun yolsuzluk testi skoru %40'dan düşük olduğu zaman, bekleyip görmek için zamana ihtiyaç vardır. Bu durumda ise, sistem ve prosedürler uygun yapılandırılmıştır ve yolsuzluğu önlemek için sadece eylem gereklidir.

### **Yolsuzluk Fırsatları Testi Uygulaması**

Denetçiler, denetim planlama süreci kısmının ayrı bir uygulaması olarak Yolsuzluk Fırsatları Testi planlamalıdır. Uygulama aşağıda belirtilen eylemleri içerecektir:

a) Yolsuzluğa meyilli alanlar hakkında, kıdemli yöneticilerin ve faaliyet yöneticilerinin algılarını kaydetmek için bu kişilerle görüşmeler yapılması,

b) Çalışanlarla ve denetlenen birim veya kurum tarafından sağlanan mal ve hizmetlerden yararlananlar arasından seçilen kişilerle görüşme yapılması,

c) Kurumun daha düşük düzeyde çalışanlarından bazılarıyla görüşme yapılması,

d) Yolsuzluk riskini azaltmak için, iç kontrol durumu ile ilgili başlangıç değerlendirmelerine başvurulması.

Yolsuzluk Fırsatları Testi uygulaması amacıyla, denetçilerin görüşme soruları geliştirmeleri gerekir. Kıdemli yöneticilerle görüşmeye ilişkin bir örnek aşağıda şekil 2'de verilmektedir.<sup>6</sup>

**Şekil 2: Kıdemli yöneticiler için Yolsuzluk Fırsatları Testi Görüşme Anketi**

**Görüşmenin amacı**

Görüşülen kimseye görüşmenin ana amacının;

- Sorumluluk alanındaki ana amaç ve hedeflerin belirlenmesi,
- Alanındaki ana görev süreçlerinin anlaşılmasının yararı,
- Kurumda potansiyel olarak var olabilecek yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesi olduğu belirtilerek gerekli bilgiler verilir.

**Özel Sorular**

1. Ana göreviniz nedir? İşlevlerinizi nasıl yerine getiriyorsunuz? Sizin ana görev süreçleriniz nedir?
2. Faaliyetlerinizi geliştirmek için en son ne zaman teşebbüsünüz oldu? Eğer olduysa, lütfen teşebbüsünüzün ve ne kadar başarılı olduğunuzun kısa bir özetini anlatınız.
3. Kurumunuzun yolsuzluk fırsatlarına sahip olduğunu düşünüyor musunuz? Eğer düşünüyorsanız bunlar nelerdir? Yolsuz kişiler bunlardan nasıl yararlanabilir?
4. Bir kişinin yolsuzluk fırsatından yararlanma ihtimali nedir? Ve sistem bu yolsuzluğu işaret eder mi?
5. İsim zikretmeden, kurumunuzda var olan yolsuzluk faaliyeti gösterebilir misiniz?

<sup>6</sup>Samuel Paul'un önerdiği, performans denetimine vatandaşların geri beslemesinin dahil edildiği benzer bir yaklaşım ilginçtir. Bakınız: Paul, Samuel, *Auditing for Social Change e: Learning from Civil Society*, pp.13. Paper presented to the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. [www.unpan.org.]

6. Kurumunuzda nicel olduğu kadar nitelikli şekilde amaçları gerçekleştirmenizi sağlayan anahtar kontrol mekanizmaları nelerdir?
7. Kurumunuzda yolsuzluğu minimize etmek ya da kontrol etmek için, ne tür tedbirler alınabilir?
8. Tarafınızdan önerilen yolsuzluk tedbirleri uygulandığında, ne çeşit dirençler bekliyorsunuz?

Kurumda, yolsuzluk algılamaları hakkında daha alt düzeylerde çalışanlar ile görüşmeler için ve denetlenen kurum ya da birim tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kullanıcıları ile görüşmeler için, benzer anketlerin geliştirilmesine ihtiyaç duyulur.

Denetçiler, Yolsuzluk Fırsatları Testini denetimin yer aldığı dış çevreye göre, uyarlamalıdır. Eğer denetim, Aralık 2004'te Güney Asya'da gerçekleşen tsunami veya Ekim 2005 Pakistan depremi gibi felaketler için yapılan kurtarma hareketlarındaki yolsuzluk riskini değerlendirmeyi içeriyorsa, *Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması, yapılan yardımın şeklini ve miktarını göz önünde bulundurmalıdır. Aynı zamanda denetçiler, yönetimde emir komuta kanallarının aksamasının, yolsuzluk fırsatları oluşturabileceğini hatırla tutmalıdırlar.

Benzer şekilde denetim Afganistan ve Pakistan gibi savaşın hırpaladığı ülkelerde yapıyor ise, yolsuzluk riski örneğin istikrarlı bir ülkenin yönetim birimlerinde yapılan denetimden, daha kapsamlı ve çeşitli olacaktır. Görüşme anketi duruma göre uygun hale getirilecektir. *Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması sırasında, denetçilerin, diğer durumlarla karşılaştırıldığında yolsuzluğa eğilimli bazı durumlara karşı daha uyanık olmaları gerekir.

Örnek olarak;

- Kurumun faaliyetleri, felaketle karşılaşıldığından acil olarak yönetiliyor ve çeşitli yönlerden aşırı yardım yapılıyorsa;
- Fonların kullanımında sorumluluk anlayışı gelişmemiş ve denetim düzenlemeleri köklü değilse;
- Yerel düzeyde yönetim altyapısı eksikse;
- İhtiyaç duyulan mal ve hizmeti satın almak için, yerel düzeyde hiç pazar yoksa;

Yolsuzluğun ortaya çıkma ihtimali artar.



*Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması sırasında denetçiler aşağıdaki konularda uyanık olmalıdır;

a) Yolsuzluk, belli bir düzen içinde olmadan ara sıra ve belirsiz aralıklarla meydana geliyor olabilir,

b) Yolsuzluk kurumsal özelliklerden doğan, sistemsel olabilir.

c) Yolsuzluk önemsiz veya büyük olabilir. İlk durumda, belirli süreçleri hızlandırmak için, küçük kayırmaların yaygınlaştığı, kamu görevlilerinin önemsiz rüşvetlere düşkünlüğü şeklini alabilir. Büyük yolsuzluklar büyük sözleşmelerin, muafiyet bahşedilmesinin ve vergilerin geri ödenmesinin ödülü şeklini alabilir ve büyük yekünler içerir.

d) Yolsuzluk bir birimde veya bir kurumda olabilir veya diğer kurum veya birimlerle bağlantılı olabilir.

e) Yolsuzluktan faydalanan kimse, bir kurumda bir kişi olabilir veya sistematik şekilde ganimeti paylaşan organize mafya olabilir.

Bu faktörlerin analizi, YFT uygulamasında, denetçilere derecelerin belirlenmesinde yardımcı olacaktır.

## **Yolsuzluk Denetiminin Yürütülmesi**

### **Denetim Programı**

Denetimin yürütülmesi safhası, planlama safhasının bitişi ve alan çalışması ile başlar. Gerçekleştirilmesi gereken ilk görev, yolsuzluk denetiminin amaçlarına uygun bir denetim programı yazmaktır. Yolsuzluk ihtimallerine odaklanmak amacıyla, iki tür sorun denetim programı içine dahil edilir:

- Kurumun genelinde, ortak görevler ile ilgili genel sorunlar
- Kurumun özel işlemleri ile ilgili özel sorunlar

Denetimin, yolsuzluk fırsatlarının belirlenmesine odaklanması için, denetçiler aşağıdaki genel sorunlara ilişkin, denetim programı yapmalıdır.

- Saydamlık
- İyi yönetim
- Tutumluluk
- Verimlilik
- Etkinlik

Genel sorunlar, denetlenen kurumun ya da organizasyonun genel yönetim, prosedür ve insan kaynakları yönetimi gibi genel fonksiyonları ile ilgilidir.

## **Özel Sorunlar**

Özel sorunlar, denetlenen kurum ya da birimin teknik ya da özel faaliyetleri ile ilgilidir. Örneğin, bu sorunlar; özel kanunlar, gelir vergisi kanunu veya gümrük kanunu gibi bölümün teknik işleri ile ilgili tüzüklerin ve bu kanunlara ilişkin ikincil düzenlemelerin gözden geçirilmesi ile ilgilidir.

## **Uzlaşma Sağlanması**

Denetçiler, planlama aşamasında geliştirilen *Yolsuzluk Fırsatları Envanteri* ve *Yolsuzluk Fırsatları Testi* uygulaması ile oluşturulan kısa listeyi esas alarak sistematik, daha geniş ve tarafsız şekillendirilen örnekler vasıtasıyla, yolsuzluk fırsatları kısa listesi üzerinde anlaşmak ve bu listeyi doğrulamak için alan çalışmasına başlamalıdır. Alan çalışması rutin olarak, denetim ekibi ile tartışmayı ve ilgili memurlar ile görüşmeleri gerektirir. Denetçiler, denetim süresi boyunca kurumda kontrollerin, işlevsel olarak varlığının garanti edilip edilmediğini tahkik ederler.

Alan çalışması, genel konsensüs sağlanan alanları ve anlaşmazlık alanlarını da ortaya çıkarır. Denetçiler dikkatli şekilde bu iki çeşit alanı analiz etmelidirler. Genel olarak yönetim ve çalışanlar arasında yolsuzluk ihtimali hakkında konsensüs bulunan alanlar, ilk olarak belirlenmelidir. Bu konsensüs durumu denetçilere, yolsuzluğun olduğuna ve kimleri içerdiğine ilişkin kanıt olmasa da doğrulanmış yolsuzluk fırsatlar listesi sağlar. Bu durum, soruşturma alanıdır ve denetçilerin sorumluluk alanı içinde değildir.

## **Müşteri veya Kamuoyu Araştırmaları**

Yolsuzluk denetiminin doğası, denetçilerin geleneksel denetim kalıplarını bırakmalarını ve yeni denetim tekniklerini benimsemelerini gerektirir. Geleneksel bakış açısı ile denetçiler, sınırlı iç kayıtları incelemeyi sürdürmeli ve yolsuzluk denetimi konseptine uygun olmayan dışardan bilgi toplamaya girişmemelidirler. Bu çalışma eğer gerekli ise halktan, yönetim hizmetlerinden yararlananlardan ve müşteri kurumlardan bilgi toplanması gerektiğini önermektedir.

Denetimde, alan çalışmasında adımlardan biri, müşteri veya kamuoyu araştırmaları ve çalışan düşünceleri araştırması olabilir. Denetçiler, kendi planlama kararları ışığında bu çalışmayı yürütürler. Genel olarak kamuoyu araştırması yapılmasına karar verilirken, kurumun kamuya bir hizmet sağlayıp sağlamadığı göz önünde tutulmalıdır. Bir kamuoyu ya da hizmet kullanıcıları

araştırması, eğer hizmetten yaralananlar memnun değillerse, birçok insanın koro halinde sesini yükseltmesiyle, yolsuz uygulamaları ortaya çıkarır.

Bu tür araştırmalar, denetçilerin alan çalışmasının bir parçasıdır. Bu aşamada denetçiler araştırma için gerekli anketleri geliştirmeli, örneklem büyüklüğüne karar vermeli ve kapsama alanını ve uygun yöntemi seçmelidir. Denetçiler, bir birimde yolsuzluğun var olup olmadığını tespit edebilmek için, birimin kamuoyu veya asıl müşterilerinin algılarına ilişkin araştırma başlatmayı göz önünde bulundurmalıdır. Bu şekilde bir araştırma, kurum çalışanları ile vatandaşların, gizli anlaşmalarını içermeyen yolsuzluk durumunda yapmaya değer. Böyle durumlarda kamuoyu ve ilgili birimin müşterileri daha rahat konuşma eğilimindedir ve böylece yolsuzluğun yaygın olup olmadığını algılamaya odaklanılmış olunur.

### **Çalışan Araştırmaları**

Bununla birlikte alan çalışmasının bu aşamasında bir başka seçenek, kurum çalışanları araştırması yürütmektir. Bu şekildeki bir araştırma, büyük çaplı ve değişik bölgelere yayılmış kurumlar için uygundur. Bu şekildeki bir araştırmanın tasarımında personelin, yolsuzluk yapan meslektaşlarının ve yöneticilerinin aleyhinde konuşmama eğiliminde oldukları göz önünde bulundurulmalıdır. Çalışan araştırmaları elektronik posta bağlantılarını içerecek şekilde web temelli olabilir.

### **Müşteri veya Halk Araştırmaları Tasarlanması**

Denetçiler kamu kurumları tarafından verilen hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve ekonomikliğini değerlendirmek için kamuoyu veya müşteri araştırması yürütmeye karar vermelidir. Denetçiler kendi değerlendirmeleri için hizmet sağlama planı kullanmalı ve sonuçta elde edilen başarının boyutu ile planlamayı karşılaştırmak için aşağıdaki göstergeler (aşağıda Şekil 3) hakkında veri toplamalıdır.

Bu temel esaslar, özel bir alanda bir birim tarafından sağlanan hizmetler hakkındaki küçük ölçekli araştırmalar içindir. Büyük ölçekli araştırmalar için, ülkenin bütün alanlarına yayılmış, araştırma, anket tasarlamak, veri toplamak ve analiz etmek için daha fazla teknik bilgi gereklidir. Mevcut temel esaslar, önemini korumaktadır ancak programın boyutuna göre değiştirilmesi gerekir. Denetçiler araştırma anketi tasarlamak için aşağıda şekil 3'te verilen göstergeleri kullanabilir.

### **Yolsuzluk Denetimi Sonuçlarının Raporlanması**

Yolsuzluk denetimi sonuçlarının raporlanması, genel denetim raporu şeklinde olur. Bununla birlikte raporun amacı, yolsuzluk fırsatları oluşturabilecek olan, kurumun faaliyetlerinde, sisteminde, işlemlerinde, kanun ve yönetmeliklerindeki boşlukları doldurmak için tavsiyelerde bulunmaktır. Denetim raporu özel bir kişiyi suçlamaz ve suçlamamalıdır. Yolsuzluk denetimi raporunun rolü çoğunlukla yolsuzluğu önlemek veya yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için adımlar önermektir.

#### ***Şekil 3. Göstergeler İçeren Kullanıcı Tatmini Araştırma Anketi Tasarımı***

1. Aşağıdaki hususlarda farkındalık
  - *Amaçlar*
  - *Kapsam*
  - *Kamu kurumu tarafından sağlanan hizmetlerin kapsamı ve beklenen yararları, maliyeti*
  - *Kullanılan girdiler maliyetler ve kaynaklar*
2. Sağlanan miktar (çıktılar)
3. Hizmet kalitesi
4. Hizmet sağlanmasının başlaması için beklenen zaman
5. Hizmetin sağlanmasında aşağıdaki temel ilkelerin varlığı
  - *Güvenilirlik*
  - *Süreklilik*
  - *Zamanlama*
  - *Düzenlilik*
  - *İhtiyaca Uygunluk*
6. Hizmet verilmesinden kullanıcıların tam memnuniyeti
7. Hizmetin aksadığı durumlarda, aksaklığın düzeltilmesi zamanı
8. Hizmet sağlayan personel davranışlarında kibarlık
9. Birim ya da bölümde kullanıcıların yolsuzluk algılaması
10. Hizmet alabilmek için rüşvet ödenmesi
11. Bakım alabilmek için bahşiş ödenmesi gerekliliği

## **C. YOLSUZLUK DENETİM ARACI OLARAK PERFORMANS DENETİMİ**

Genel olarak performans denetiminin, yolsuzluğun tespit edilmesine yardımcı olduğu kabul edilir.<sup>7</sup> Makul şekilde planlanan performans denetimi, ekonomik olmayan, verimsiz alanlar ile sonuçlarına ve etkinliğe ulaşmada başarısızlığa dikkat çeker. Denetimin ana konusu, bir proje ya da programın makul şekilde planlanıp planlanmadığı, ekonomiklik ve verimliliği sağlayacak yeterlilikte uygulanıp uygulanmadığı ve sonuçta başarının gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarıdır. Eğer bir proje planlanan maliyetleri aşarsa veya öngörülenden daha uzun süre veya amaçlanan başarılamamışsa, o zaman kamu yönetiminde yolsuzluğa düşkünlük ihtimali olabilir.

Bu şekilde bir düşünce makul olmasına rağmen, israfın, verimsizliğin ve etkinsizliğin olması hemen yolsuzluğun kesin kanıtı olamaz. İnsan unsurundan kaynaklanan birtakım içsel zaaflar veya amaçların başarılmasını engelleyen, anlaşılması zor birtakım faktörler var olabilir. Sadece riskleri ve maliyetleri göz önüne almadan yapılan ve kasıtlı olmayan bir ihmal de söz konusu olabilir. Dolayısıyla rutin tarzda gerçekleştirilen bir performans denetimi, somut yolsuzluk kanıtı göstermez.

### **Performans Denetimi ile Vurgulanan Yolsuzluk Göstergeleri**

Bununla birlikte performans denetimi, eğer varsa yolsuzluk için bazı ipuçları verebilir. Bu amaçla performans denetçileri, denetim planlama aşamasında sorunlara daha derinlemesine eğilmeye ihtiyaç duyarlar.

Genel olarak performans denetimi bulguları aşağıdaki nitelikte ise, bu proje ve programlarda yolsuzluk ihtimali oldukça yüksektir:

### ***Ekonomikliğin Olmamasına ilişkin Yolsuzluk Göstergeleri***

- Yetkili otoriteler tarafından onaylanan çalışmanın kapsamının artırılmasıyla, maliyet artışları olması.
- Bütçe aşmaları için hesap verme mekanizmalarının zayıf olması. Bunun anlamı yetkililerin herhangi bir hesap vermeden bütçe sınırlarının dışına çıkmasıdır.

---

<sup>7</sup> Örnek olarak; Dye, Kenneth M., & Rick Stapenburst, *Pillars of Integrity: The Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption, Washington: EDI, The World Bank, 1998, 25pp.*

- En düşük ihale tekliflerinin içinde, toplam satın alımların bazı unsurlarının birim maliyetinin aşırı yüksek olması. Daha yüksek fiyatlı olan bu kalemler, sık ısmarlanan şeylerdir.
- Rekabetçi bir ortamda gerçekleşen ihalelerin, özel bir satıcıyı korumak için sık sık iptal edilmesi.
- Rekabetçi ortamda gerçekleşen bir ihaleden sonra, işin başında tasarlanmadığı halde, bazı mal ve hizmetlere bazı küçük kısımlar ekleyerek, fiyatlarının artırılması.
- Bütçe ile verilen ödenekleri tüketmek için mal ve hizmet satın alımlarında yıl sonunda acele edilmesi.
- Özelleştirme durumlarında kamu mallarının arkadaşlara, akrabalara ve önde gelen kişilere satılması kararının verilmesi. Bu durumda apaçık bir menfaat çatışması vardır.
- Proje ya da programı doğrulamak için, seçenek analizlerinin, sahte veriler ya da yanlış varsayımlar üzerine temellendirilmesi.
- Kurum içinde üretilen hizmetlerin, sahte varsayımlar üzerine temellendirilerek ihale yoluyla dış kaynaklardan sağlanmasına karar verilmesi. Bu tür bir karar, bütçenin büyük bir parçasını ele geçirme kastı ile ilgili olabilir ve bu şekilde yolsuzluğa ve zimmete düşkün çalışanlar için fırsat yaratılmış olur.
- Güvenilir bir çizgide üretimlerine devam eden tanınmış satıcıların, açık ihale yapan kurumların ihalelerine katılmaktan sistematik olarak kaçınması. Bu firmalar yolsuz bir çevrede, faturalarının ödenmesi mücadelesine girmeyi sevmezler.

### ***Verimliliğin Olmamasına İlişkin Yolsuzluk Göstergeleri***

- Hiç ihtiyaç olmadığı halde ya da gereğinden fazla boş kapasite yaratılması veya gereksiz aletler satın alınması.<sup>8</sup>
- Proje tamamlandıktan sonraki tamir bakım masraflarının çok yüksek olması.

<sup>8</sup> Rose Akerman ilginç bir olay anlatır: "Nijerya'da 1975'de askeri yönetim bütün Afrikanın tahmin edilen ihtiyacının iki-üç katı, Batı Avrupa ve Sovyetler Birliğinin üretim kapasitesini aşan çimento siparişi etti. Fiyatı, belki de rüşvet fırsatı oluşturmak için, uluslararası piyasa fiyatlarının çok üstündeydi ve taşıma firmaları Lagos Limanında bekleme karşılığı olarak tazminat aldı. Nijerye'ya maliyeti 1975 yılı petrol gelirlerinin dörtte birine karşılık gelen 2 milyon Dolar'dı. [Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform", Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.30-31].

▪ Düzenli tamir ve bakımın ihmal edilmesi veya yeni proje planlanırken altyapının kötüleşmesine göz yumulması. (*Rutin tamir ve bakımın ihmal edilmesi, fonları yeni projelere yönlendirmek içindir.*)

▪ Düşük kalitedeki inşaatlar, kalitesiz materyaller, tıkanmış su kanalları, akmayan sular, atık kazık materyalleri, inşaat siteleri etrafındaki malzeme artıklarının bulunması vb. durumlar.

▪ Yönetim tarafından kontrol dışı olarak anormal zamanlarda yapılan, (benimsenen makul denetim kriterlerine uymayan) kabuller ve düzenlemeler.

▪ Müteahhitlere sık sık süre uzatımları verilmesi.

▪ Sıkça değişiklik emirleri verilmesi. (*İşin kapsamında, ödenecek fiyatlarda ve teslim edilecek mal ve hizmetlerin kalitesinde, idare aleyhine değişikliklere öncülük edebilir.*)

▪ Kurum içinde bazı şeylerin sürekli gözden kaçırılmasını ve kurumsal hafıza kaybını sağlamak için proje çalışanlarının sıkça transfer edilmesi.

▪ Sözleşmede zararların önlenmesi hükümlerinin oltaya takılmayacak şekilde düzenlenmesi<sup>9</sup>.

▪ Aşırı kontroller veya karmaşık prosedürler. (*Bunların varlığı hizmetlerin tesliminde gecikmeye yol açar ve rüşvet önermeye teşvik eder.*)

▪ Hizmet sunmaya ilişkin değerlendirmelerin olmaması ve lisans ve permit çıkarmanın aşırı zaman alması. (*Rüşvet ödenmesine neden olur.*)

### ***Etkinliğin Olmamasına İlişkin Yolsuzluk Göstergeleri***

▪ Açıklığa kavuşturulmuş ölçülebilir, kaliteli performans göstergelerinin olmaması.

▪ İç getiri oranının beklenenden daha düşük olması.

▪ Hizmetlerin sunumu ile ilgili müşteri algıları araştırmasının, yüksek düzeylerde memnuniyetsizlik olduğunu göstermesi. Böyle durumlarda ürünler ve hizmetler planlandığı gibi teslim edilmez veya kalite ciddi olarak zarar görmüştür.

---

<sup>9</sup> Bu satırların yazarının dikkatini çeken ilginç bir örnek; 135 milyon dolarlık bir projede, orijinal sürenin 3 katı süre uzatımı verildi. Müteahhide uygulanan ceza ise, sözleşmenin bir hükmü gereğince yalnızca 5000 Dolar civarındaydı.

▪ Hizmetlerin düşük kalitesini protesto etmek için üst yöneticilere ulaşma sürecinde engeller olması ve hizmet kullanıcılarının şikâyetlerini söylemek için hiçbir şikâyet mekanizması bulunmaması.

### **Performans Denetiminin Önleyici Rolü**

Performans denetimi caydırıcılık oluşturarak yolsuzluğun minimize edilmesine yardımcı olabilir. Aşağıdakiler iyi uygulamalara örnek olarak verilebilir:

a) Üst yönetici veya yönetsel yapı, rutin uygunluk denetimi dışında, performans denetimini teşvik etmelidir.

b) Üst yönetim, bütün program yöneticilerini, performanslarının denetlendiği konusunda bilgilendirmelidir. Bütün program ve projeler, periyodik olarak performans denetimine tabi tutulmalıdır.

c) Üst yönetici, karşılıklı kabul edilebilir performans kriterleri geliştirmede, performans denetçilerini desteklemeli ve tüm yöneticiler kriterlerden haberdar olmalıdır.

d) Üst yönetici, birimler, bölümler ve bireysel yöneticiler düzeyinde, program performansları hakkında bilgi ve veri biriktirme mekanizmaları oluşturulması için ayrıntılı kurallar koymalıdır. Performans denetçileri, onların performansı hakkında yönetimin iddiaları olarak bu verileri alabilirler ve denetim çalışmalarında bu iddiaların doğruluğunu inceleyebilir.

e) Üst yönetici performans denetçilerinin program yöneticileri ve bölüm başkanları ile kısa çalıştaylar ve yönlendirme toplantıları yapmaları için davet etmelidir.

f) Üst yönetici, belirlenen kriterlere göre performansı yükselenleri motive edecek şekilde performans denetimi sonuçlarını yaymayı amaçlayan bir politika benimsemelidir. Bu tür bir politika yöneticileri, performans denetimi kültürüne uymak için cesaretlendirir.

g) Performans denetimi sonuçlarının yolsuzluk ihtimali bulunduğunu belirtmesi halinde bağımsız bir soruşturma başlatılması standart bir yönetim politikası olmalıdır.

h) Program yöneticileri ile mutabık olunan performans denetimi tavsiyeleri, bütün bir kararlılıkla uygulanmalıdır.



## **D. SAYIŞTAYLARIN GÜÇLENDİRİLMESİ**

Yolsuzlukla mücadele çok yönlü çalışmalar gerektirir. Kamu yönetimi, yargıda, halkın bilgilendirilmesinde ve toplumun kültürel değerlerinde birbiriyile bağlantılı reformlar gerektirir. Bir denetçi veya bir kamu kurumunun iç denetim birimi bile denetime tabi olanların uygulayamayacağı faaliyetler öneremezler. Hükümet tarafından yapılması gereken veya devletin politik iradesini gerektiren davranışlar vardır. Bu tür davranışlar için yalnızca Sayıştay gibi kurumlar insiyatif kullanabilir. Bu amaçla Sayıştayların yapılarının güçlü olması ve kaynaklarının yeterli olması gerekir. Çalışmanın bu bölümünde Sayıştayların güçlendirilmesi ve Sayıştayların yolsuzlukları önlemesi veya minimize edebilmesi için çeşitli eylemler önermeye çalışılmıştır. Bu konuda harekete geçmek önemlidir; çünkü Sayıştaylar yeterince güçlü ve lider bir rol oynayınca kadar bireysel olarak denetçiler veya daha düşük düzeydeki denetim birimleri, yolsuzlukla mücadelede bir ilerleme kaydedemezler.

Sayıştayların şeffaflığın, yönetişimin, hesap verilebilirliğin artırılmasında önemli bir rol oynayabileceğine ilişkin genel bir kabul olmasına rağmen, henüz gelişmekte olan ülkelerde Sayıştayların çoğu, bu rolü oynamak için yeterli düzeyde bağımsızlıktan ve kaynaklardan yoksundur.

### **Sayıştayların Mevcut Durumu**

Uluslararası Yüksek denetim kurumları örgütü (INTOSAI) 1977 Peru Uluslararası Konferansında, denetim algıları üzerine ana esaslar içeren *Lima Deklerasyonu*'nu yayımlamıştır. Deklerasyon Sayıştaylar için bağımsızlık, güç, kapsam, yönetim ve yasama birimleri ile ilişkiler gibi konularda uluslararası standartlar öngörmektedir. Bununla birlikte 2001 yılında, yaklaşık bir çeyrek yüzyıl sonra, INTOSAI'nın bir çalışma kolu tarafından yapılan bir INTOSAI araştırması, Sayıştayların istenen düzeyde bir bağımsızlığa sahip olmadığını göstermiştir. Bu raporda örneğin şunlar raporlanmıştır:

- 73 ülke Sayıştayı, mali özerkliği geliştirmenin çok önemli olduğunu düşünmektedir.
- 63 ülke Sayıştayı, idari bağımsızlığı geliştirmenin çok önemli olduğunu düşünmektedir.
- 42 ülke Sayıştayı, kendi anayasal özerkliğini geliştirmenin önemli olduğunu düşünmektedir.

▪ 33 ülke Sayıştay, bulguları raporlama özgürlüğünün önemli<sup>10</sup> olduğunu düşünmektedir.

Bütçenin fakirler üzerindeki etkisini değerlendirmek için dünya genelinde birçok örgütle çalışan ve kar amacı olmayan Uluslararası Bütçe Projesi (IBP), ulusal bütçe süreçlerinde şeffaflığı değerlendirmek için, 36 ülkede (ağırlıklı olarak Afrika olmak üzere, Doğu Avrupa, Asya ve Latin Amerika) bir araştırma yürütmüştür.<sup>11</sup> 36 ülkede gerçekleştirilen araştırmanın sonuçları şu şekildedir:

▪ 12 ülkede, bu ülkelerin 11'inde rapor üretilmiş olmasına rağmen, vatandaşların denetim raporlarına erişim hakkı bulunmamaktadır.

▪ Yalnızca 6 ülke, yılın son altı ayı içinde onaylama raporu hazırlamıştır.

▪ 15 ülkede, ulusal birimlerin denetlenmiş kesin hesapları, mali yıldan sonraki 2 yıl içinde tamamlanmamış ya da kamuoyuna açıklanmamıştır.

▪ 8 ülkede kesin hesaplar, mali yılın kapanmasından sonraki bir yıldan daha uzun bir sürede yayımlanmıştır.

▪ 19 ülkede Sayıştaylar ek bütçe fonlarına ilişkin denetim raporlarını kamuoyuna açıklamamış ya da bu tür fonları denetlememiştir.

▪ 23 ülkede ne Sayıştay ne de Parlamento, denetim tavsiyeleri üzerine gerçekleşen yönetim faaliyetlerini içeren raporları kamuoyuna açıklamamıştır.

### **Sayıştayların Güçlendirilmesi İçin Tavsiyeler**

Bu çalışma çok sayıdaki Sayıştayda bilfiil hüküm süren durumu göz önünde bulundurarak, Sayıştayların güçlendirilmesi için birkaç eylem önermektedir. Aşağıdaki tavsiyeler Sayıştayların yolsuzlukla daha etkili mücadelede rol oynayabilmeleri için Sayıştayların güçlendirilmesi ile ilgilidir.

#### ***Sayıştayların Bağımsızlığı***

a) Hükümet, Sayıştay Başkanının bağımsızlığını garanti eden, raporları geniş çapta yayınlanmasına izin veren ve onların tavsiyelerinin uygulanmasını temin eden bir kanun çıkarmalıdır. Diğer bir önemli nokta da Sayıştayların,

<sup>10</sup> Independence of SAI Project; Final Task Force Report, INTOSAI, March 2001. <http://www.intosai.org>

<sup>11</sup> Ramkumar, V. & Krafchik, W. *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*, n.d., 26 pp. [www.cbpp.org](http://www.cbpp.org)

kamu personelinin işe alınması ve işten atılması ile kamu kurumlarında görevlerin oluşturulmasından sorumlu olan Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığında bağımsız olmasıdır. Sayıştay nasıl ve neyi denetleyeceği konusunda da bağımsız olmalıdır. Sayıştay başkanı, gücünü suistimal etmesi ve yolsuzluğa karşı önlem olarak parlamento veya benzer bir yapı tarafından gerçekleştirilecek hesap verebilirlik ve performans değerlendirmelerine tabi olması şartlarıyla, işte kalma güvencesine sahip olmalıdır.

b) Denetim kanunu, Sayıştayın denetim sırasında farkına vardığı yolsuzluk fırsatlarıyla ilgili olarak ayrı ya da en azından belirgin olarak raporlama yapmasına izin vermeli, hatta buna mecbur kılmalıdır.

### ***Sayıştayların Gücü***

c) Sayıştay, vergi yönetiminin denetiminde vergi ödeyenlerle vergi memurlarının gizli anlaşma durumlarını raporlayabilmek için, bireysel vergi ödeyenlerin hesaplarını denetleme gücüne sahip olmalıdır. Sayıştay, devletten sübvansiyon veya hibe alan kurumları denetleme yetkisine sahip olmalıdır.

d) Sayıştay Kanunu, Sayıştaya zamanında tüm kayıtlara ulaşma yetkisi ve tüm devlet çalışanları ve diğer ilgili kişilerle görüşme yetkisi vermeli ve tüm kamu kurumlarının ve çalışanlarının Sayıştayla işbirliği yapmaktan görevli olmalarını sağlamalıdır. Kanun bu gereklilikleri yerine getirmeyen personel ve kurumlar ile Sayıştaya bilgi verilmesini kasıtlı olarak geciktirenlere yaptırımlar öngörmelidir.

e) Sayıştaylar, denetlenen idare veya kuruluşun teknik özelliklerinin gerektirdiği durumlarda uzman veya danışmanlardan faydalanabilmelidir.

f) Sayıştayların görev alanı, çok kapsamlı olmalı ve parlamento, kamu fonlarını içeren bütün kurumların denetim kapsamına alınmasını sağlamalıdır. Yolsuzluğa giden yollardan birisi bazı idarelerin, kullandıkları bilgilerin hassas olduğu ve açıklanamayacağı bahanesi ile Sayıştayların yaptıkları denetime direnç göstermeleridir. Böyle birimler yolsuzluğa eğilimlidir. Sayıştayın yetkisi, bu tür kurumların denetimini de kapsamalıdır. Bununla birlikte bilgi sızmasına karşı özel koruma üretilmelidir. Örneğin, belirli bir güven seviyesinin altındaki denetçilere, bu tür işlerin sorumluluğu verilmemelidir veya denetim raporu, yalnızca kıdemli seviyedekilere verilmeli veya bu görev verilecek denetçiler, öncelikle güvenlik birimlerince aklanmalıdır.

g) Denetim kanunu devletten ödenek alan sivil toplum kuruluşlarının hesaplarını şeffaf bir şekilde tutmalarını zorunlu kılmalı ve bu hesaplar devletin sağladığı ödenek oranında Sayıştayın denetimine tabi tutulmalıdır.

### ***Katılımcı Denetim***

h) Sayıştay, yıllık denetim planlamasına kamuoyunu angaje etmek için, bir mekanizma geliştirmelidir. Bir ihtimal, Sayıştay web sitesinde, kamuoyunun dikkatini çeken alanları göstermeye davet eden, bir link geliştirmek olabilir. Bu bilgi sağlayıcı yapı, bir şekilde isimlendirilebilir. Bu tür girişimler, Sayıştayların demokratikleşmesinde önemli bir gelişme olabilir.<sup>12</sup>

i) Sayıştay web sitesinde, yolsuzluk ve sahtecilikle ilgili olarak, iletişim için bir mail adresi ve form olmalıdır. Bu imkan hakkında, kamuoyu medya aracılığıyla bilgilendirilmelidir. Sayıştay olası yolsuzluk yöntemleri hakkında bilgi toplama sistemine sahip olmalıdır ve yolsuz sistemlerin yerine dürüst sistemleri yerleştirmek için uygun tavsiyeler geliştirmelidir.

j) Sayıştay, halkın refahı için hazırlanan kalkınma projelerinin, eğitim sağlık, su temini gibi, planlamasında yerel halkın katılımının sağlanabilmesi için hükümete talepte bulunmalıdır. Projelerin yer seçimi, boyutu ve hizmet sunulmasına ilişkin kararlar, yerel halkın ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır. Benzer şekilde proje yönetimini ve proje performansını gözlemlemek için yerel komisyonlar oluşturulabilir.

### ***Denetim Önerilerinin Uygulanması***

k) Sayıştay gelecekteki ekonomi planlamasında, denetim sonuçlarını geliştiren bir mekanizma ile yönetime yardımcı olmalıdır. Bunun anlamı kalkınma proje ya da programları uygulamaya geçmeden önce, son olarak onaylanmasıdır. Şu anki proje ve program planlarında, geçmiş denetim raporlarında işaret edilen aynı hataların yapılmamasını sağlamaya yetkili bağımsız bir yapı düşünülebilir. Maalesef iyi yönetim döngüsünde bu önemli adım, birçok gelişmekte olan ülkede kötü bir şekilde gözden kaçırılmaktadır. Denetçiler aynı veya benzeri konularda kötü yönetim ve zimmete geçirme örneklerini yıllarca raporlamaya devam etmekte ve yönetim çok zor ders al-

<sup>12</sup>*Kore Sayıştayından (BAI) ilginç bir not: BAI Temmuz 2001'den itibaren "Vatandaş Denetim Talep Sistemi" geliştirdi. Eğer bir denetim 300 ve daha fazla vatandaş tarafından talep edilirse ve gerçek gereklilikleri varsa, BAI o denetimi yürütür, raporlar ve denetimi talep eden vatandaşlara, denetim sonuçlarını bildirir. Bakınız Pyun, Ho Bum, Audit and Civil Society, 2005, pp.7. Paper presented to the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. [www.unpan.org.]*

maktadır. Gelecekteki proje ve programlar aynı hatalara kurban edilmektedir. Hatalar belirlenmeden ve doğru adımlar atılmadan, daha etkili ve ekonomik olarak (kasıtsız olduğu kadar kasıtlı) hataların önlenmesi çok zordur.

### ***İşlemlerin Gözden Geçirilmesi ve Denetçilerin Eğitimi***

l) Sayıştay, yolsuzluğu önlemek için yeterliliği belirleme bakış açısı ile yönetimin tamamında değişik kanun tüzük ve yönetmelikleri gözden geçirme sorumluluğu olan devamlı bir komisyon oluşturulmasına, yönetimi ikna etmede lider rol oynayabilir. Komisyon, bütün kamu sektöründeki Bakanlıkları, bölümleri ve birimleri kapsayacak, belirli dönemlerde mesela 3 yıllık periyotlarla devam edecek bir prensip üzerinde çalışabilir. Komisyonun amacı yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için ilgili kurumlara danışmada alternatif yöntemler, düzenlemeler geliştirmek olmalıdır.

m) Sayıştay yolsuzluk fırsatları sağlayan alanları gösterecek bir bakış açısı ile kendi bünyesinde, devlet ölçeğinde tüzükleri, yönetmelikleri ve kanunları analiz edecek ve gözden geçirecek çekirdek bir grup oluşturmalıdır. Bu grubun amacı çeşitli bakanlık ve dairelerde yolsuzluk denetimi için standart denetim kriterleri geliştirmek olmalıdır. Grup yolsuzluk denetiminde diğer denetçileri eğitmek için, eğiticiler de hazırlamalıdır. Grup yukarıda bahsedilen komisyon ile yakın çalışmalı ve Sayıştayın bakış açısı ile gerekli verileri sağlamalıdır. Bu grup, yönetimin sistem ve prosedürlerdeki değişikliklerini gözden geçirmek için gerekli önerileri geliştirmek için çalışmalıdır.

n) Sayıştay kendi personeli için olduğu kadar idari kurum ve bölümlerin personeli arasında da yolsuzluk hakkında bilinç oluşturulması ve yolsuzlukla mücadeleye hazırlıklı olmaları için verilecek eğitimlere bütçede kaynak ayırmalıdır.

### ***Ahlak Kuralları***

o) Sayıştay her şeyden önce her türlü lekeden uzak olmalıdır. Kendi ahlak kurallarını geliştirmelidir. Bu kurallar yalnızca kağıt üzerinde kalmamalıdır. Sayıştay başkanı, denetçilerin ahlak kurallarının aslına ve ruhuna uygun davranışlarını gözlemek için bir gözetim sistemi oluşturmalıdır.

p) Sayıştay bütün devlet çalışanları için etik kurallar geliştirilmesi ve bu kuralların uygulanması gerekliliğine devleti inandırmalıdır.

### ***Sayıştayın Performansı***

q) Sayıştay kendi içinde çok amaçlı maliyet hesap sistemi geliştirmelidir. Bütün denetimler için denetimlere harcanan para ve zaman belirlenmelidir. Bu diğer kurumlar için, Sayıştayın en yüksek ekonomiklik, verimlilik ve etkililik standardına sahip olduğunu gösteren bir örnek olabilir. Sayıştay bütçesi para ile ifade edildiği kadar, kişi/gün açısından da ifade edilmelidir. Kurumun yıllık değerlendirmesi, tahsis edilen bütçe ile çeşitli hedeflerine ne kadar ulaştığını açıklamalıdır.

r) Sayıştay en yüksek derecede şeffaf ve hesap verebilir nitelikli bir kurum olmalıdır. Lisanslı bir denetim firması Sayıştay hesaplarını denetlemelidir. Sayıştay kendi kurumunun daha geniş kapsamda bağımsız bir denetim firması tarafından yapılan performans denetimi raporunu kamuoyuna sunmalıdır. Sayıştay yıl boyunca alınan çeşitli kararlara halkın erişilebilmesini sağlamalıdır.

### ***İşbirliği ve Koordinasyon***

s) Sayıştay karşılıklılık temelinde bilgi paylaşımı ve personel eğitimi için diğer uygulayıcı kuruluşlarla ilişkiler ağı geliştirmelidir.

t) Yolsuzlukla mücadele bütün seviyelerde globalden yerele, devlete ve sivil toplum kuruluşlarına kadar işbirliği ve kesin kararlılık gerektirir. Sayıştay yolsuzlukla mücadele eden küresel ağın bir parçası olmak için dünyayla uyumlu hareket etmelidir.

u) Sayıştay, kamu yetkilileri, sivil toplum ve özel sektör yolsuzlukla mücadelede işbölümü içinde, aktif koordinasyon ve bilgi paylaşımı vasıtasıyla işbirliği yapmalıdır. Bu kurumlarda yolsuzluk fırsatları konusunda ve yolsuzluğu minimize etme konusunda açık ve samimi tartışma olmalıdır.

v) Çeşitli ülkelerin Sayıştayları, diğerleri ile yolsuzluk denetimi üzerine eğitim paylaşımını içeren uluslararası program ve projeler vasıtasıyla yolsuzluğa karşı savaşmak ve yolsuzluğu önlemek amacıyla önlemleri artırma ve geliştirmede işbirliği için *Anlaşma Zaptı* imzalamalıdır.

### **Denetçilerin Yolsuzlukla Mücadele İçin Hazırlanması**

Yolsuzluk karşıtı denetim bir uzmanlık alanıdır ve denetçilerin bu konudaki yeteneklerini geliştirmeleri için çok şey yapılmamıştır. Yolsuzluk denetimi, isabetli denetim yoluyla yolsuzlukla mücadelede, denetçiler arasında kapasite oluşturmak için uluslararası toplum ile birlikte çabalar gerektirir. Yolsuzluk denetiminde uygun eğitim araçlarının geliştirilmesi gerekir.

Denetçiler için hazırlanan eğitim programı, yenilikçi kursların yanında genel denetim teknikleri üzerine, aşağıda belirtilen amaçları içermelidir:

a) Kanıtların kullanımı, toplanması ve araştırılması metotlarını içeren, yolsuzluğu önlemek, belirlemek, soruşturmak cezalandırmak ve kontrol etmek için etkili önlemler,

b) Yolsuzluk karşıtı politika stratejisinin planlanması ve geliştirilmesinde kapasite oluşturulması,

c) Yolsuzluğun yaygın olduğu satın alma, arazi gelirleri, gelir vergisi, gümrükler, polis, bayındırlık işleri, kamu hizmetleri vb. gibi kamusal fonksiyonların ayrıntılı şekilde anlaşılması,

d) Yolsuz kişiler tarafından kullanılan fon transfer mekanizmalarının ve para aklama tekniklerinin anlaşılması

e) Eğer ülkede varsa ihbar edenlerle, şahitlerin korunması, uzmanlarla ve mağdurlarla ilgili kanunların anlaşılması.

f) Farklı birim ve işlevler için yolsuzluk denetimi konusunda denetim kriterleri

Denetçilere bu şekilde eğitim verilmesiyle, onların yolsuz uygulamalara ilişkin denetim anlayışlarının değiştirilmesi ve geliştirilmesi yoluyla, yolsuzluk karşıtı bazı denetimin araçlarıyla donatılmış olunur. Bu, her ülkenin kendisi tarafından geliştirilen özel araçlarını bırakarak, denetçilerin mesleki kurullarının, yolsuzluk denetiminde global olarak kullanılacak, çekirdek materyal takımı geliştirmede işbirliği yapmasıyla, mümkün olur.

INTOSAI ve ona bağlı bölgesel kuruluşlar yolsuzluk denetimi, bu tehdiye karşı uyanıklık oluşturma ve denetçiler arasında yetenek paylaşımı üzerine seminer ve konferanslar tertip edebilir. Gelişmiş ülkeler bu alanda gelişmekte olan ülkelere denetçilerin eğitimi için teknik ve mali destek sağlamaya gönüllü olabilir.

## **E. SONUÇ AÇIKLAMALARI**

Yolsuzluk denetimi yeni bir kavramdır. Sahtecilik denetimi ile karşılaştırıldığında, yolsuzluk denetimi; iyi geliştirilmiş araçlara sahip olunması, denetçiler tarafından daha büyük meydan okuma duruşu, belgesi olmayan bir denetim alanına girme cesareti yükümlülüğüdür. Denetçiler yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında rol oynamayabilirler. Bununla birlikte, yolsuzluk için fırsat alanlarına işaret ederek, yolsuzluğun önlenmesine yardımcı olabilirler.

Bu çalışma normal denetim uygulamasını kullanarak, yolsuzluk denetimi metodolojisi geliştirmektedir. Bununla birlikte, aşağıdaki alanlarda bazı yenilikçi yaklaşımlar sunmaktadır.

a) Denetçilerin “içsel belgeleme kanıtı” kozasından çıkmaları gereklidir. Onların, kamu hizmetleri kullanıcıları, müşteri organizasyonları, hatta halk gibi dış kaynaklardan bilgi toplamaları gerekir. Yolsuzluk denetiminin metodolojisinin ayırıcı özelliği, hizmet kullanıcıları araştırması olduğu kadar, kamuoyu araştırmasıdır. Uygunluk denetiminde, bu tür araştırmalar, ender uygulamalardır. Bununla birlikte, yolsuzluk denetiminde bu, birincil teknik olabilir.

b) Kamu hazinesinde önemli kayıplara sebep olan, vergi ödeyenler ile vergi çalışanlarının sebep olduğu danişıklı dövüşün yolsuzluğa sebep olduğuna ilişkin makul bir inanç varsa, Sayıştaylar vergi ödeyenlerin hesaplarının denetimi için güçlendirilmelidir.

c) Hükümetler, yolsuzluk fırsatlarını minimize etmek için, işlemsel prosedürleri gözden geçirmek üzere hazırlanmış yürürlükteki görevleri, kurallar ve düzenlemeleri hatta kanunları, bu prosedür ve kuralları modifiye etmek amacıyla gözden geçirmelidir.

d) Sayıştaylar kapılarını kamu ile etkileşime açmalıdırlar. Onlar, denetimin planlanmasında kamuoyunu veya ilgili vatandaşları dahil etmek için, bazı mekanizmalar planlamadırlar.

e) Sayıştaylar, kamuoyu için, kolay anlaşılabilir bir dil ile denetim raporlarını yayınlamalıdırlar ve geniş bir alana raporlarını dağıtmalıdır.

f) Denetim tavsiyelerini uygulayacak olan çok sayıda birim vardır. Bununla birlikte gelişmekte olan dünyada geçmiş denetim tavsiyelerini hesaba katan, gelecek kalkınma planlarını garanti eden kurumsal düzenlemeler yoktur.

g) Uluslararası toplum, gelişmekte olan ülkelerle, eğitimcilerin eğitimi konusunda ve yolsuzluk denetiminde eğitim materyalleri geliştirmede işbirliği yapmalıdır. Onlar Sayıştayların güçlendirilmesi için, gelişmekte olan ülkelere finansal ve teknik yardım sağlamalıdırlar.