

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**SAHTECİLİK VE YOLSUZLUKLA
MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ:
ASOSAI 2012 FİLİPİNLER ÇALIŞTAYI**

SAHTECİLİK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ: ASOSAI 2012 FİLİPİNLER ÇALIŞTAYI

Emre OKUTAN*

Asya Sayıştaylar Birliği (ASOSAI)'nin desteklediği Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadele konulu çalıştay, Filipinler Sayıştayının idari ve yerel katkıları ile 12-17 Kasım 2012 tarihleri arasında Filipinler Manila'da gerçekleştirilmiştir. Bu çalıştayda ASOSAI Eğitim Yöneticisi bir temsilcinin koordinatörlüğünde, Bangladeş, Butan, Myanmar, Pakistan ve Filipinler Sayıştaylarından altı eğitici ve Endonezya Sayıştayından katılan bir konu uzmanı gözetiminde teknik rehberlik ve atölye çalışmaları yapılmıştır. ASOSAI üyesi her bir ülkeden birer katılımcının iştirak ettiği (toplam 36 katılımcı) çalıştayda, katılımcılar arasında interaktif çalışmalar gerçekleştirilmiş, konu hakkında öneriler tartışılmış ve görüş alışverişinde bulunulmuştur.

Çalıştayın Amacı

Son yıllarda sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele, gelişmişlik düzeyi her ne olursa olsun birçok ülkede üzerinde önemle durulan bir konu haline gelmiştir. Bunun altında birçok neden bulunmakla birlikte çalıştayda daha çok sahtecilik ve yolsuzluk ile mücadelede Sayıştayların bugün ve gelecekte neler yapabileceği üzerinde durulmuştur. Bunda amaç sahtecilik ve yolsuzluğun yalnızca dünya çapında yaygınlığını ya da oluş sıklığını gündeme getirmek değil ortaya çıkarılmasının zorluğu ve karmaşıklığını tartışarak çözüm yolları aramak olmuştur.

Öte yandan katılımcıların denetim sürecinde sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele hakkında temel bilgi edinmesi, sahtecilik ve yolsuzluğu önleme ve tespit etme adına gerekli becerileri kazanması temel amaç olarak belirlenmiştir.

Yöntem

ASOSAI üyesi her bir ülkeden birer temsilci katılımında, çalıştay boyunca her gün değişen 5-6 üyelik çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu gruplara ana konular ekseninde detay konu başlıkları, örnek olaylar ve alıştırmalar verilerek sorunlar ve çözüm yolları üzerinde grup tartışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu tartışmalar sonucunda nihai birikime ulaşmak için bütün katılımcılara ilgili gruplar tarafından sunumlar yapılmıştır. Aşağıda çalıştayda işlenen/tartışılan konulara özet olarak değinilmiş sorun ve çözüm odaklı bazı önerilere yer verilmiştir.

* Sayıştay Başkanetçisi

Sahtecilik ve Yolsuzluğu Anlamak

Son yıllarda sahtecilik ve yolsuzluğun doğasından kaynaklanan nicelik ve nitelik farklılıklarının da etkisiyle bu konu tüm dünyada gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkenin ana sorunu haline gelmiş, kamu ve özel sektör uygulayıcıları tarafından bu soruna üst düzeyde önem verilmiştir. Ancak kavramların karmaşıklığı nedeniyle sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede global anlamda metodoloji ve uygulama birliğinden söz edilmesi zordur. Bu doğrultuda ASOSAI, en azından Sayıştaylar arasında sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede gerek metodoloji gerekse de uygulama birliğinin sağlanması için bu konuya ait tanım ve diğer unsurların altının çizilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Çalıştayın ilk gününde bu konseptte uygun olarak sahtecilik ve yolsuzluğun tanımı, unsurları ve türleri, ASOSAI Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadele Rehberi ve iyi uygulama örnekleri ışığında teferruatlı bir şekilde anlatılmıştır. Burada sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele bilgi ve becerisini denetçilere profesyonel olarak kazandırma, aynı zamanda denetim sürecinde denetçiler tarafından hangi tür denetim gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin yolsuzluk ve sahteciliğin muhtemel varlığına karşı farkındalığın artırılması amaçlanmıştır.

Uluslararası uygulamalar ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) standartları göz önüne alındığında, ülkeler arası güç ve etkinlik farklılıkları olsa da kamu maliyesi içerisinde dış denetim organları olarak Sayıştayların, yolsuzluk ve sahtecilik ile mücadelede çok önemli rol oynadıkları belirtilmiştir. Bu çerçevede katılımcıların ülke denetim örnekleri tartışılmış Sayıştaylar arasında yolsuzluk ve sahtecilikte ortak kavramsallaşmanın sağlanması için bir dizi sunum ve değerlendirme yapılmıştır.

Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadelede Yönetimlerin ve Sayıştayların Rollerini ve Sorumlulukları

Bu bölüm ana olarak ikiye ayrılmış, ilk olarak yönetim birimlerinin, karar vericilerden uygulayıcılara kadar, her kademesinde yolsuzlukla mücadelede kişilere düşen görev ve sorumluluklar tartışılarak, sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede yaşanan eksiklikler ele alınmış, bu bağlamda “yönetim” ve “iyi yönetim” kavramları değerlendirilmiştir. Bu aşamada mücadelede çok önemli bir yeri olan “stratejik yaklaşım”ın yönetimlere nasıl bir fayda sağlayacağı açıklanmış, bununla birlikte kamu yönetiminin planlı ve programlı bir süreç olması gerektiği ele alınmıştır.

Yönetimin vazgeçilmez unsurları arasında yer alan iç kontrol üzerinde durularak, yönetimler ile iç kontrol birimleri arasındaki ilişkinin boyutu tartışılmış, dış denetim birimi olarak Sayıştayların sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede iç kontrol birimlerinden etkili bir şekilde faydalanmasının denetime ne gibi katkılarda bulunacağı tartışılmıştır. Bunun yanında kontrol süreci ile riskli alanların birlikte ele

alınmasının ve yönetim kontrol yapısının risk durumuna göre yapılandırılmasının önemi gerekçelendirilmiştir.

Diğer bir deyişle sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelenin “yönetim”de başladığı, denetimin bu mücadelede ikinci kısmı oluşturduğunun altı çizilmiştir. Bu konuda yönetimlere birçok görev düşmektedir. Bunların başında yönetimlerin sahtecilik ve yolsuzluğu önlemek için iyi işleyen bir kontrol mekanizması kurmakla görevli ve sorumlu olduğu gelmektedir. Dolayısıyla iç kontrol sistemi bu mekanizmanın en önemli parçası olmakla birlikte bu mekanizmanın mücadelede üstün hassasiyet taşıması ve donanımlı olması sağlanmalıdır.

İkinci olarak Sayıştayların yolsuzluk ve sahtecilik ile mücadelede üzerine düşen rol ve sorumluluklar üzerinde durularak, her ülke Sayıştayının ülke içinde anayasal ve yasal yapısı, kamu mali yönetim ve kontrol sistemindeki etkinliği, gücü ve dış denetim sistemi değerlendirilmiştir. Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede görevli olan birimler arasında olması gereken eş güdüm ve işbirliği tartışılmıştır.

Son yıllarda sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede dış denetim birimleri olarak Sayıştaylardan etkin rol almaları, denetçilerden ise bu mücadelede ana sorumlu olmamalarına rağmen sahtecilik ve yolsuzluğu önlemede anahtar rol oynamaları beklenmektedir. Bütün bunların sonucunda doğrudan ya da dolaylı olarak yolsuzluğun ülke kaynaklarına yapmış olduğu kötü etkinin etkili bir dış denetim ile azaltılacağı tezinin güçlendiği dile getirilmiştir.

Sahtecilik ve Yolsuzluk Risklerinin Değerlendirilmesi

Önceki bölümlerde, katılımcılar tarafından sahtecilik ve yolsuzluğun detaylı tanımı ve global anlamda yönetimlerin ve Sayıştayların sahtecilik ve yolsuzluk ile mücadelede rol ve sorumlulukları tartışılırken bu bölümde sahtecilik ve yolsuzluğu farkındalık ve algılama sürecinin, güncel denetim süreci ile sorunsuz bir şekilde harmanlanışının nasıl olması gerektiği tartışılmıştır.

Buna göre, denetim planlaması aşamasında denetçiler özel ve ileri denetim prosedürlerinin niteliği ve kapsamının nasıl olacağına karar vermek için birim ya da program düzeyinde sahtecilik ve yolsuzluk risklerini değerlendirmesi gerekir. Bu değerlendirme daha sonra mücadelede çok önemli rolü olan kırmızı bayrakları ve denetim hedeflerini karşılamak için potansiyel yüksek riskli alanları belirlemek için denetçilere yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak çalıştayın bu aşamasında beş seans halinde sahtecilik ve yolsuzluk risklerinin değerlendirmesi, algılanması, konu hakkında kırmızı bayrakların belirlenmesi, tespiti ve denetçinin değerlendirmeleri sonucunda oluşacak durumlar üzerinde durulmuştur. Ayrıca bu seanslarda INTOSAI ve ASOSAI rehber ve materyallerinden faydalanılmış, ilgili bölümler tartışılmıştır.

Sahtecilik ve Yolsuzluğun Tespit Edilmesi

Buraya kadar sahtecilik ve yolsuzluğu önleme açısından denetçilerin bilincini artırmak için belirli bir temel sağlanmış, bir bakıma önleme ve tespit arasındaki ilişkinin ortaya konulması için hazırlık yapılmıştır. Bu ikisinin aynı kavramlar olmadığı, önlemenin, politikaları, prosedürleri, eğitimi ve mücadelede etkili iletişim ve benzeri unsurları kapsadığı, tespitin ise daha çok yolsuzluk ve sahteciliğin gerçekleştiği anda derhal ve zamanında anlamaya yarayan teknik ve faaliyetlere odaklandığı vurgulanmıştır.

Bu bölümde genel olarak sahtecilik ve yolsuzluğun tespitinde Sayıştayların normal denetiminin yanı sıra yolsuzluğu tespit etme adına denetim faaliyetleri sırasında algılama farklılığının denetçi tarafından kazanılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu konuda yapılması gerekenler, INTOSAI denetim standartları ve ASOSAI rehberlerinin sahtecilik ve yolsuzluğun tespit edilmesini kolaylaştırıcı hükümlerine göre tarif edilmiştir.

Sahtecilik ve Yolsuzluğun Varlığına İlişkin Göstergelerin Tanımlanması: Kırmızı Bayraklar

Kırmızı bayrak terimi en genel anlamında anomalileri göstermektedir. Bu bağlamda olağandışı olaylar, bilgilendirici ve gösterge niteliğindeki bir sinyal, bildirimler ya da normalin ve beklenenin dışındaki iletişim biçimleri karşımıza kırmızı bayraklar olarak çıkabilmektedir. Bu anomaliler geçmişten bugüne sahtecilik ve usulsüzlükler ile ilgili belirtiler ve göstergeler olarak görülmüşlerdir. Denetçiler açısından kırmızı bayraklar, farkında olunması gereken, denetim sürecinin sınırlarının ve niteliğinin belirlenmesinde yardımcı olabilecek temel unsurlardır.

ASOSAI Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadele Rehberi kırmızı bayrakları genel olarak belirlemekte, kısa tanımlamalar ile bu konuda denetçilere yardımcı olmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta kırmızı bayrakların ucu açık ve genişletilebilmesi mümkün olan unsurlar olduğudur.

Denetim Amaçlarının ve Prosedürlerinin Geliştirilmesi

Sahtecilik ve yolsuzlukla etkili mücadelede denetçiler riskleri değerlendirmek ve aynı zamanda mali denetim veya performans denetimi yaparken gerekli denetim adımlarını atmak için sorumluluk almak zorundadırlar. Bu çerçevede denetimin planlanması aşamasında, önceden belirlenen kırmızı bayraklar etkili bir şekilde ele alınmak zorundadır. Denetçiler burada mesleki bilgi ve birikimlerini kullanarak denetim amaçlarını ve denetim prosedürlerini belirlerken muhtemel sahtecilik ve yolsuzlukları önceden sezebilir hale gelmelidirler.

Raporlama ve İzleme Faaliyetleri

Sahtecilik ve yolsuzluğu raporlama diğer denetim bulgularına göre daha hassas bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Sayıştaylar arasında birçok farklılığın

bulunduğu bu konuda farklı ülke örnekleri değerlendirilmiş, ülkeler ve olaylar arasındaki farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Burada standartlar ve rehberler de dikkate alınarak raporlama faaliyetinin ülkeler nezdinde iki farklı tarzda ele alındığı sonucu ortaya çıkmıştır. Bunlar;

- Sahtecilik ve yolsuzluk bulgularının raporlanmasında özel yol ve yöntemlerin uygulanması

- Sahtecilik ve yolsuzluğun raporlanmasında diğer denetim bulgularından fark olmaksızın aynı yol ve yöntemlerin izlenmesi

Raporlama sonrasında izleme faaliyetleri ise yine INTOSAI standartları ve ASOSAI Rehberi doğrultusunda belirlenmiştir. Bunlar;

- Delillerin korunması
- Soruşturma
- Diğer kurumlar ile işbirliği

Denetim Önerisi ve Eylem Planı

Çalıştayın son aşamasında denetim önerisi ve eylem planı ele alınmıştır. Bu oturumda katılımcılar takımlar halinde ülkelerindeki mevcut durumu da dikkate alarak en yaygın yolsuzluk ve sahtecilik alanlarından birini seçerek, konu hakkında denetim önerisi ve eylem planı oluşturmuşlardır. Çalıştay boyunca öğrenilen bilgilerin ve gerçekleşen tartışmaların bir yansıması olabilecek takım çalışmaları yapılmış, takımların hazırlamış oldukları denetim önerileri katılımcılara sunulmuştur.

Değerlendirme

ASOSAI'nin destekleriyle Filipinler Manila'da düzenlenen Sahtecilik ve Yolsuzluk ile Mücadele çalıştayı bu konuda aktif rol oynayacak olan denetçilerin gerekli bilgi ve birikimi kazanmaları, Sayıştaylar arasında ortak dil birliğinin sağlanması, iyi uygulama örnekleri ve yeni yol ve yöntemlerin değerlendirilmesi açısından eşsiz fırsatlar sunmuştur. Konunun dünya çapındaki önemi ve işbirliği içinde yürütülmesi gerekliliği böylesine bir birlikteliği zorunlu kıldığı için çalıştay sonucunda ortaya çıkan sonuçlara bakıldığında katılımcıların bünyesinde görev yaptıkları Sayıştaya olumlu anlamda birçok deneyim sağlayacağı açıktır.