

SAYIŞTAYIN DENETİM KAPASİTESİNİ GÜÇLENDİRME PROJESİ

Necip POLAT*

1. GİRİŞ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinde, mevcut durumunu, hedeflerini ve takvimini belirleyen “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program”ın “Mali Kontrol” Başlıklı 28. Bölümünde belirtilen önceliklerden birisi de, “Dış denetimin alanının uluslararası standartlara uygun bir şekilde geliştirilmesi”dir. Söz konusu öncelik de iki ana unsurdan oluşmaktadır:

1. “Dış denetim alanındaki AB normlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuat değişikliği”,
2. “Sayıştay Başkanlığının Dış Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi”.

Sayıştay'ın Anayasa ve yasalar gereğince dış denetim alanında üstlenmiş olduğu rolü, Ulusal Program çerçevesinde uluslararası standartlar ve AB ile uyumlu hale getirebilmek amacıyla “Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” başlıklı Eşleştirme Projesi hazırlanmıştır. Proje, Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde 2003 yılı proje paketinde yer almış ve Avrupa Komisyonu Yönlendirme Komitesinin 14 Mart 2005 tarihli koşulsuz onay kararı ile hukuki geçerlik kazanmıştır.

2. PROJE HAKKINDA TEMEL BİLGİLER

Çalışmaları 30.03.2005 tarihinde başlayan ve 16.06.2005 tarihinde açılış töreni yapılan projenin 20 ay sürmesi öngörülmektedir. Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi ile birlikte yürütülecek projede İspanya Sayıştay'ı uzmanlarından da yararlanılacaktır. Proje, Türkiye'ye AB Bütçesinden verilen 1 milyon 349 bin Avro ile finanse edilmektedir.

Projenin temel hedefleri şunlardır:

- Sayıştay'ı; kamu sektörünün yönetim, hesap verme sorumluluğu, kontrol ve denetim kalitesini daha iyi değerlendirecek şekilde desteklemek,

* Sayıştay Denetçisi

- Türkiye’de kamu mali kontrol sistemlerinin verimlilik ve etkinliğini güvence altına almak.

- Sayıştay’ın denetimlerini bütünüyle uluslararası denetim standartlarına uygun hale getirmek.

Projenin temel bileşenleri ve yapılacak çalışmalar özetle şunlardır:

1. Durum Analizi: Projenin ilk aşaması olarak, yabancı uzmanlarla birlikte “eş düzey gözden geçirme” adı verilen durum analizi yapılacaktır. Daha sonra durum analizi çerçevesinde Stratejik Gelişme Planı hazırlanacaktır.

2. Yasal çerçevenin uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi: Gerek istenilen süreç değişikliklerini gerçekleştirmeye imkan sağlayacak yasal değişiklikleri gerekse yasal değişiklik gerektirmeyen konuları ortaya koyacak Yasal Çerçeve Belgesi taslağı oluşturulacaktır. Uluslararası standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu, gerekli yasal değişikliklere ilişkin taslak hazırlanacak ve Meclis’e sunulacaktır.

3. Denetim kapasitesinin uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi: Bu bileşene ait çalışmalar üç farklı denetim türüne bağlı olarak BEŞ farklı çalışma grubu tarafından yapılacaktır. Bu çalışma grupları şunlardır:

- a. Mali Denetim,
- b. AB Fonlarının Denetimi,
- c. Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri,
- d. Performans Denetimi,
- e. Bilişim Sistemleri Denetimi.

Bu çerçevede, sırası ile;

- Proje çalışma gruplarına temel ve ileri düzeyde denetim eğitimi verilecek,

- Denetim rehberleri hazırlanacak ve pilot denetimlerle bu rehberler test edilip gerekli düzenlemeler yapılacak,

- Proje çalışma grupları dışındaki meslek mensuplarına denetim alanında teknik eğitim verilecek ve,

- İleri düzey eğitim programları geliştirilecektir.

4. Yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi: Bu bileşene ait çalışmalar, konularına göre üç farklı çalışma grubu tarafından, yabancı uzmanların vereceği eğitimler

sonrasında gerçekleştirilecektir. Bu çalışma gruplarının alanları ve çalışmaları şunlardır:

a. Yönetim Bilgi Sistemi: Öncelikle, yönetimin bilgi ihtiyaçları ve mevcut durum ortaya konarak bir çalışma önerisi hazırlanacaktır. Çalışma önerisi yönetim tarafından onaylandıktan sonra, yönetim bilgi sisteminin kurulması ve uygulanmasına ilişkin çerçeve belge hazırlanacaktır.

b. Risk Yönetimi: Sayıştay açısından risk değerlendirmesi yapılacak ve risk yönetimi çerçeve belgesi hazırlanacaktır. Daha sonra risk yönetimi ile ilgili kişilere (risk sorumlularına) gerekli eğitimler verilecektir.

c. İnsan Kaynakları Yönetimi: Görev ve yetkinlik tanımları yapılacak, Sayıştay'ın eğitim planı ve insan kaynakları stratejisi hazırlanacaktır.

5. Bilişim teknolojisi stratejisi geliştirilmesi: Alınacak eğitimlerden sonra, Sayıştay'ın mevcut durumu ve ihtiyaçları tespit edilecek ve bu çerçevede sürdürülebilir bir bilişim teknolojileri stratejisi geliştirilecektir.

3. PROJE ÖNCESİ HAZIRLIKLARI

Gerek projenin yürütülmesi, gerekse proje sonrasında elde edilen kazanımların tüm kuruma aktarılması ve hayatı geçirilmesi amacıyla birtakım ön hazırlıklar yapılmıştır. Bu hazırlık çalışmalarında anlama, tasarlama, geliştirme ve aktarma ekseninde önemli bir bilgi birikimi sağlanması hedeflenmiştir.

Bu çerçevede, öncelikle yabancı dilde iletişim sorunu yaşanmaması ve çalışmaların etkin bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla projede görev alacak denetçilerin büyük bir kısmı 3 aylık dil eğitimi için İngiltere'ye gönderilmiştir.

İkinci olarak, proje uygulamalar ile edinilen bilgilerin meslek mensuplarının tümüne profesyonel bir yaklaşımla aktarılabilmesi için “Kurs Tasarımı ve Sunum Teknikleri Eğitimi” düzenlenmiştir. INTOSAI'nin eğitimle ilgili birimi IDI (INTOSAI Development Initiative) tarafından geliştirilen eğitim materyalleri esas alınarak uygulanan bu eğitim programı toplam dokuz hafta sürmüştür. Mantıklı, kolay ve pratik olması nedeniyle birçok kuruluş tarafından benimsenen söz konusu eğitim programının iki temel yaklaşımı vardır:

1. Eğitime sistematik bir yaklaşım:
 - a. Eğitim fonksiyonlarını, mantıklı ve yönetilebilir aşamalara dönüştürmek suretiyle gruplamakta ve yeniden organize etmektedir.
 - b. Kuruma, eğitim faaliyetlerinin hedeflere ulaşmada etkin, kaynak

ve zaman kullanımında verimli olmasını sağlayacak kontrol mekanizmaları sunmaktadır.

c. Çalışanların iş performanslarını doğrudan etkileyecek şekilde, maliyet etkin ve pratik bir eğitimidir.

2. Yetişkin eğitimi yaklaşımı:

a. Katılımcının bağımsızlığını ve zorla değil kendiliğinden harekete geçmesini sağlamaktadır.

b. Katılımcıların deneyimlerinden yararlanmaktadır.

c. Gerçek hayatta karşılaşılan sorun ve problemlerin çözümüne yöneliktir.

d. Hızlı değil, istikrarlı ilerleme sağlar.

Dokuz hafta süren bu eğitim programına projeyi yürütecek denetçiler katılmış ve sonucunda “Eğitim Uzmanı” sertifikası almışlardır. Öte yandan, programın kurs tasarımı bölümünde mali denetimle ilgili çalışmaya, İngiltere Ulusal Denetim Ofisi’nden bir denetçi de konu uzmanı olarak katılmıştır.

4. PROJE SÜRECİNDEKİ ORTAK ÇALIŞMALAR

4.1. Durum Analizi ve Stratejik Gelişme Planı

Proje kapsamında yürütülen ilk faaliyet olan “Durum Analizi” çerçevesinde, Sayıştay’ın mevcut mali denetim ve performans denetimi süreci; insan kaynakları yönetimini; yönetim bilgi sistemi; bilişim teknolojileri; teşkilat yapısı; yasal çerçevesi; kamu yönetimi çerçevesinde bütçe kontrol, raporlama ve performans yönetimi; kurum dışındaki ilgili tarafların Sayıştay’la ilişkileri incelenmiş ve bu konulara ilişkin tespitlerde bulunulmuştur.

Durum analizi çalışmalarından sonra, proje faaliyetlerine özgü bir Stratejik Gelişim Planı Taslağı hazırlanarak, proje bileşenleri bazında ulaşılmak istenen hedefler belirlenmiştir. Taslakta proje çalışma alanlarına ait hedeflere ulaşılabilmesi için gerekli faaliyetler ve her faaliyete ait etkinlikler gösterilmiştir. Yapılan çalışmalar proje grubunca tartışma toplantıları ile ayrı ayrı değerlendirilerek kritik dönüm noktaları ve başarı göstergeleri belirlenmiştir.

Stratejik Gelişme Plan Taslağı, Sayıştay mensuplarının geniş katılımı ile tartışılması ve bu yolla geliştirilmesi amacıyla 26.10.2005 tarihinde yerel ağ “SAYBİS”te yayımlanmıştır. Buna ilaveten, 2005 yılı Aralık ayında, yasal yapı, mali denetim, Avrupa Birliği fonları denetimi, bilişim sistemleri denetimi, bilgisayar destekli denetim teknikleri, performans denetimi, insan kaynakları yönetimi, yönetim bilgi sistemleri, risk yönetimi ve bilişim teknolojisi

alanlarında genel katılımlı toplantılar düzenlenmiştir. Söz konusu toplantılarda meslek ve yönetim mensuplarından yaklaşık olarak 250 kişi ile görüş alışverişinde bulunma imkanı doğmuştur. Taslak, denetim gruplarındaki meslek mensuplarımızın ve ilgili birimlerde görevli yönetim mensuplarımızın görüş ve önerileri ışığında gözden geçirilerek yeniden hazırlanmış ve Başkanlık tarafından onaylanmıştır.

4.2. İletişim Planı

Proje iletişimini sağlamak amacıyla bir iletişim planı hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. Bu plan çerçevesinde, faaliyetler bazında üst yönetim bilgilendirildiği gibi, proje çalışmaları hakkında kurum içinde ve kurum dışındaki ilgili bütün taraflara bilgi sunulmaktadır.

İlk sayısı Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan Haber Bülteni iletişim sağlamada önemli bir işlev görmektedir. Haber Bülteni'nin 2.sayısı Kasım 2005'te, 3.sayısı da Mayıs 2005 tarihinde çıkarılmıştır.

8 Eylül 2005 tarihinde Yerleşik Eşleştirme Danışmanı tarafından üst yönetim, yargı mensupları ve denetim gruplarının yöneticilerine bir bilgilendirme toplantısı yapılmıştır. Bu toplantıda genel olarak eşleştirme kavram tanıtılmış ve Proje ile ilgili bilgi verilmiştir. Öte yandan, 27.07.2005 tarihinde Proje Faaliyet Sorumlularının kendi çalışma alanları ile ilgili Sayıştay üst yönetimi ve proje sponsorlarına ayrıntılı bilgi verdikleri bir oturum gerçekleştirilmiştir.

Proje çalışmalarının her aşamasında kurum personeli ile bilgi alışverişi, tartışma ve birlikte çalışma ortamının geliştirilmesi amacıyla bir proje katkı formu hazırlanmıştır. Bütün kurum personeline ulaştırılan form aracılığıyla, faaliyet alanlarına ilişkin görüşlerin alınmasına süreklilik kazandırılmıştır.

Yukarıda belirtilen iletişim araçlarına ek olarak, proje kapsamında yürütülen uygulamalarla ilgili detaylı bilgilerin yer aldığı bir proje web sayfası hazırlanmıştır. (www.sayistay.gov.tr/proje) Bilgilendirmeye yönelik olarak hazırlanan web sayfasının yanı sıra, yerel ağ üzerinde görüşlerin serbestçe tartışılabileceği bir elektronik tartışma forumu oluşturulmuştur.

5. PROJE EKİPLERİNCE YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

5.1. Yasal Yapı Çalışmaları

Proje sözleşmesine göre, yasal yapı faaliyeti kapsamında 832 sayılı Sayıştay Kanununda yapılması gereken değişiklik ve ek düzenlemeler tespit edilecek ve taslak önerisi hazırlanacaktır.

Bu faaliyetin amacı, Sayıştay Kanununda özellikle dış denetim normları, denetimin planlanması, denetim bulgularının raporlanması ve raporların Parlamento bünyesinde ele alınma süreci ile ilgili olarak gerekli tüm yasal düzenlemelerin yapılmasıdır.

Yerleşik Eşleştirme Danışmanı, proje kapsamındaki tüm çalışma gruplarının katılacağı iki seminer düzenleyecektir. Bu seminerlerin ilki ilk pilot denetimlerden sonra, ikincisi de insan kaynakları süreçleri geliştirildikten sonra gerçekleştirilecektir.

Bu faaliyet çerçevesinde, uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile, Sayıştay'ın yürürlükteki mevzuatı arasında kapsamlı bir karşılaştırma yapılacaktır; sadece uyumsuzluklar değil, uyum gösteren hususlar da analiz edilerek 14. ayın sonuna kadar Yasal Çerçeve Belgesi düzenlenip Sayıştay yönetimine onaylanacaktır. Gerekli olduğu öngörülüyorsa, 17. ayın sonuna kadar yasal değişikliklere ilişkin taslak hazırlanacak ve TBMM'ye sunulacaktır. Taslağın TBMM tarafından 21. ayın sonuna kadar onaylanması hedeflenmektedir.

Öte yandan, Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde hazırlanan yeni Sayıştay Kanunu teklifinin yakın bir tarihte TBMM gündemine alınma ihtimali üzerine, proje grubu bu aşamada da mevcut taslak kanun metninin geliştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla görüş ve önerilerini ortaya koyan bir metin hazırlamıştır.

5.2. Mali Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay'ın denetim alanı genişlemiş, denetim işlevi sadece saymanlık hesabının denetimi olmaktan çıkıp kamu idarelerinin faaliyet, işlem, karar ve kaynaklarının denetimine dönüşmüş ve denetim görevinin genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak yerine getirilmesi esası benimsenmiştir.

Denetim kapasitesini güçlendirme adı ve amacını taşıyan Projenin en önemli sac ayaklarından birini de mali denetim oluşturmaktadır.

Sayıştay'ın mevcut yapısını, çalışma usul ve esaslarını ve ulusal şartları dikkate alarak mali denetimin uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmesi amacıyla proje kapsamında faaliyet gösteren Mali Denetim Çalışma Grubunun proje süresince mali denetim rehberini ve eğitim programlarını hazırlaması ve pilot denetimler gerçekleştirmesi öngörülmüştür.

“Temel Mali Denetim Eğitimi”, 19 Eylül 2005 tarihinde başlamış olup kısa dönem uzmanlar tarafından verilmiştir. Taslak mali denetim rehberinin

yazımına yardımcı olma amacını güden iki hafta süreli bu kursta, mali denetimin aşamaları detaylı bir biçimde ele alınmıştır. Mali denetim eğitimi; denetimin planlanması, yürütülmesi ve raporlama üzere üç ana başlık altında gerçekleştirilmiştir.

Mali Denetim Çalışma Grubunun taslak mali denetim rehberi hazırlanmasına ilişkin ilk çalışma toplantıları 13-21 Ekim 2005 tarihlerinde yapılmış olup, bu toplantılarda taslak rehberin ana çerçevesi uluslararası denetim standartları ve diğer ülkelerin iyi uygulama örnekleri göz önünde tutularak;

1. Denetimde Görevlendirme

2. Mali Denetimin Hedefleri

3. Denetimin Planlanması (denetlenen kurumun tanınması, mali denetimde önemlilik, analitik değerlendirme ve gözden geçirme, denetim yaklaşımının belirlenmesi, denetimde örnekleme, başkalarının çalışmalarından yararlanma, denetim programının hazırlanması, denetim planına son şeklinin verilmesi)

4. Denetimin Yürütülmesi (denetim kanıtlarının toplanması, denetim kanıtlarının belgelendirilmesi, hataların ve yolsuzlukların değerlendirilmesi, ilk denetim-açılış hesapları ve karşılaştırmalar, dış teyit, varlık ve yükümlülüklerin değerlendirme ve açıklamalarının denetimi, denetim sonuçlarının birleştirilmesi, denetim çalışmalarını tamamlama prosedürleri)

5. Denetimin Raporlanması (denetim raporları, denetim görüşü, izleme, bilanço tarihinden sonra ortaya çıkan işlemler, ilgili taraf, yönetim bildirimleri, diğer dokümanların gözden geçirilmesi, gözden geçirme, denetimin kalite yönünden gözden geçirilmesi)

şeklinde belirlenmiş ve çalışma grubu üyeleri arasında rehber taslağı hazırlamaya yönelik görev dağılımı yapılmıştır. Denetim rehberi hazırlanmasına ilişkin kaynaklardan, mevcut denetim uygulamalarımızdan, başka ülkelere ait iyi uygulama örneklerinden ve uluslararası denetim standartlarından faydalanmak suretiyle hazırlanmakta olan mali denetim rehberi birinci taslağı üzerinde, kısa dönem yabancı uzmanlar ile birlikte çalışılmıştır. Rehberin ilk taslağı 2005 Aralık ayı sonunda tamamlanmıştır.

Mali Denetim Çalışma Grubunca, taslak mali denetim rehberinin tamamlanmasından sonra rehberin uygulanabilirliğini test etmek üzere, pilot denetimlerde incelenecek hesaplar belirlenmiş ve pilot denetimlere 2006 yılı Ocak ayının ilk haftasında başlanmıştır. Bu denetimlerle;

- Taslak mali denetim rehberinin uygulanabilirliğinin test edilmesi,
- Elde edilecek tecrübelerle taslak mali denetim rehberinde gerekli

değişiklik ve düzeltmelerin yapılması amaçlanmıştır.

Birinci aşama pilot denetimlerde aşağıda sayılan kurumların hesap ve işlemleri incelenmiştir;

- Çevre ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü,
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü,
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Katma Bütçe Saymanlığı,
- Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü.

Pilot denetimler 2006 Mart ayının sonunda başarıyla tamamlanmış ve bu denetimlere ilişkin çalışmalar kalite güvencesi çerçevesinde denetim ekipleri dışından görevlendirilen denetçiler tarafından gözden geçirilmiş ve her bir denetim için kalite güvencesi raporu hazırlanmıştır.

Düzenlilik Denetimi alanında belirlenen metodoloji çerçevesi pilot denetimlerin birinci aşamasında test edilmiştir. Denetimlerde kazanılan tecrübeler ışığında önceden belirlenmiş metodolojinin sorgulanması suretiyle mevcut mali denetim rehberinin ilk taslağının geliştirilmesi çalışmaları devam etmektedir. Rehber taslağı üzerindeki çalışmaların Haziran ayının sonunda tamamlanması hedeflenmektedir.

Nisan ayında kısa dönem uzmanları tarafından ileri düzey mali denetim eğitimi ve sistem kontrolleri eğitimi verilmiştir. Bu eğitimlerden sonra da, 10 Temmuz 2006 tarihinde başlatılması planlanan Mali Denetim Kursuna ilişkin eğitim materyallerinin (Katılımcı notları, eğitici rehberleri, slaytlar, örnek olay çalışmaları vb.) hazırlanması çalışmalarına, mali denetim rehberi taslağının geliştirilmesi çalışmaları ile eş zamanlı olarak yürütülmek üzere, başlanmıştır. Projede görevli mali denetim çalışma grubu dışında belirli sayıda denetçiye verilecek bu eğitimden sonra birlikte pilot denetimler gerçekleştirilecek ve denetim rehberine son hali verilecektir. Öte yandan, proje tamamlandıktan sonra da bu eğitimlere devam edilecek ve tüm denetçilerin bu eğitime katılması sağlanacaktır.

5.3. AB Fonlarının Denetimi

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı ile AB Fonlarının dış denetimi Sayıştay'a verilmiştir. Bu denetimlerini uluslararası denetim standartları ve iyi uygulama örneklerine uygun bir biçimde denetlenmesi amacıyla proje bünyesinde AB Fonları Denetim Ekibi kurulmuştur. AB Fonlarının denetiminin bir mali denetim olması nedeniyle, fon denetim ekibi

çalışmalarını mali denetim çalışmaları bünyesinde yürütmektedir. Ancak, AB Fonları Denetim Rehberinin hazırlanmasında ve pilot denetimlerde mali denetim ekibinden ayrı çalışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede, mali denetim rehberinin AB fonlarına ilişkin bölümleri hazırlanmakta ve pilot uygulama olarak da Ulusal Fon denetlenmektedir.

5.4. Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri

Denetimde bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılmasının yaygınlaştırması, projenin denetimin geliştirilmesi amacının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bilgisayar destekli denetim teknikleri ekibi mali denetim ekibi ile birlikte çalışmakla beraber, mali denetim ekibinden ayrı olarak Bilgisayar Destekli Denetim Rehberi ve ACL programı ile ilgili eğitim programı hazırlamaktadır. Proje çalışmaları çerçevesinde mali denetim alanındaki ikinci pilot uygulamalarda bu hazırlıklar test edilecektir. Projenin tamamlanmasını takiben Bilgisayar Destekli Denetim uygulamasının kademeli olarak bütün kuruma yayılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, proje sırasında yürütülecek hizmet içi eğitimlerde kullanılmak üzere yeterli sayıda alınan ACL (Audit Command Language) programı sayısı da arttırılacaktır.

5.5. Performans Denetimi

Uluslararası Standartlara ve AB Müktesebatına uyumlu olarak, performans denetimi metodolojisinin geliştirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması hedefiyle çalışmalarına başlayan Performans Denetimi ekibinin proje süresince mali denetim rehberini ve eğitim programlarını hazırlaması ve iki ayrı aşamada pilot denetimler gerçekleştirmesi öngörülmüştür.

“Temel Performans Denetimi Eğitimi” 5 Eylül 2005 tarihinde başlamış olup proje çalışanlarının etkin katılımını sağlayan bir yöntem izlenerek kurslar tamamlanmıştır. İki hafta süren programın ilk aşamasında performans denetimine ilişkin temel konular anlatılmış, ikinci aşamada ise eşleştirme projesi kapsamında yapılacak olan pilot denetim alanlarının belirlenmesinde kullanılacak kriterler ele alınmıştır. Performans denetimi eğitimi; denetimin planlanması, denetimin yürütülmesi ve raporlama olmak üzere üç ana başlık altında gerçekleştirilmiştir.

Performans Denetimi çalışma grubunun taslak performans denetimi rehberi hazırlanmasına ilişkin ilk çalışma toplantıları 8-9 Kasım 2005 tarihlerinde gerçekleştirilmiş olup, ilk aşamada rehberde yer alacak ana başlıklar farklı ülke rehberleri dikkate alınmak suretiyle şu şekilde belirlenmiştir;

- Giriş
- Performans denetiminde konu seçimi
- Denetimin tasarlanması
- Denetimin yürütülmesi
- Raporlama
- Kalite güvencesi
- İzleme

Rehber taslağının içeriğinin tespitini takiben, konu bazında, çalışma grubu üyeleri arasında görev dağılımı yapılmıştır. INTOSAI Denetim Standartları, INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi, Sayıştay'ın mevcut performans denetimi uygulamaları ve diğer ülkelerin iyi uygulama örneklerinin incelenmesi suretiyle hazırlanan performans denetimi rehberinin ilk taslağı üzerinde, kısa dönem yabancı uzmanlar ile birlikte çalışılmıştır. Rehberin ilk taslağı 2005 Aralık ayı sonunda tamamlanmıştır.

Performans Denetimi Rehber taslağının tamamlanmasının ardından, birinci safha pilot denetimler seçilen üç konu çerçevesinde yürütülmüştür:

- Sağlık - Hastanelerde yatak yönetimi,
- Eğitim - Milli Eğitim Bakanlığı kaynak tahsisi,
- Çevre - Türkiye'de Atık yönetimi: Ulusal strateji ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi.

Pilot denetimlerin hazırlık ve yürütme aşamalarına katkı sağlamak amacıyla, İngiltere Ulusal Denetim Ofisi'nden dört uzman katılmıştır. Denetim çalışmaları dört ay gibi kısa bir sürede tamamlanmış ve taslak raporlar hazırlanmıştır.

Pilot denetim çalışmalarının çıktıları üzerinde, kalite güvencesinin sağlanması amacıyla yürütülen eğitim ve inceleme faaliyetleri halen devam etmektedir.

24-28.04.2006 tarihinde proje ekibine ileri düzey performans denetimi eğitiminin verilmiş olup, bu tarihlerden itibaren proje grubu dışındaki denetçilere verilecek Performans Denetimi Kursuna ilişkin materyallerinin hazırlanması çalışmalarına da başlanmıştır. Ağustos 2006-Ocak 2007 tarihleri arasında verilmesi öngörülen bu eğitimlerden sonra 2.pilot denetimler yapılacak ve Performans denetimi rehberine son hali verilecektir.

5.6. Bilişim Sistemleri Denetimi

Kamu kurumlarının bilişim sistemlerini kullanma düzeyi arttıkça, bu bilişim sistemlerinin denetimine olan ihtiyacının artacağı ve kapsamının genişleyeceğinin bilincinde olan Sayıştay, bilişim sistemleri denetimi konusundaki birikimini artırmayı hedeflemektedir.

Bu amaçla, eşleştirme projesi kapsamında oluşturulan Bilişim Sistemleri Denetimi Ekibi, bilişim sistemlerinin denetiminde uluslararası standartların benimsenmesi, denetim metodolojisi geliştirilmesi, bu denetimleri uygulamak ve sürdürmek üzere denetçilerin yeterli bilgi ve deneyim sahibi olması ve gerekli kurumsal yapının oluşturulması için çalışma yapmak üzere görevlendirilmiştir.

Bilişim sistemleri denetimi alanında proje bünyesindeki çalışmalar iki kademeli bir şekilde yürütülmektedir. Birinci kademedeki çalışmalar, bilişim sistemleri ile ilgili başlangıç düzeyindeki bilgilerle sınırlandırılmıştır. Bu çalışmanın hedefi, bilgisayar kullanım bilgisi olmasa dahi, bütün mali denetçilerin bilişim sistemleri ile ilgili temel riskleri belirleyebilecek şekilde eğitilmesidir. Bu kapsamda mali denetim rehberine eklenecek bilişim sistemlerinin değerlendirilmesiyle ilgili bölümlerin ilk taslağının hazırlanmasına devam edilmektedir. Öte yandan, söz konusu denetim çalışmalarının çerçevesini oluşturacak ve mali denetimi rehberi ekinde yer alacak olan “Bilişim Sistemlerinin Karmaşıklığının Değerlendirilmesi” ve “Temel Düzeyde Bilişim Sistemleri Kontrollerinin Değerlendirilmesi” formlarının taslakları da oluşturulmuştur.

Bilişim sistemleri ile ilgili çalışmaların ikinci kademesinde ise, bilişim sistemleri denetiminde uzmanlaşmış denetçilerin kullanacağı daha ayrıntılı bir metodolojinin belirlenmesi hedeflenmiştir. Söz konusu bilişim sistemleri denetim rehberinin yazım çalışmaları da devam etmektedir.

Temel düzeyde bilişim sistemleri denetimi eğitimi için eğitim materyallerinin hazırlanması çalışmalarına başlanmıştır. Eğitimleri takiben, mali denetim alanındaki ikinci pilot denetimler sırasında bilişim sistemlerinin denetimine ilişkin rehberlerin her ikisinin de test edilmesi amaçlanmaktadır.

5.7. Yönetim Bilgi Sistemi

Yönetim Bilgi Sistemi çalışması, Sayıştay’ın yönetsel işlevlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan bilgiyi, başta Sayıştay üst yönetimi olmak üzere her düzeydeki yöneticiye, hızlı, güvenilir ve uygun şekilde sağlamak amacıyla taşımaktadır. Kurumun kendi ürettiği de dahil olmak üzere ihtiyaç duyduğu

bilgiyi organize etmesi ve etkinlikle kullanması ile Sayıştay yönetiminin Sayıştay'daki iş süreçleri, mali işler, insan kaynakları ve diğer kaynaklar üzerindeki stratejik, taktik ve operasyonel düzeydeki etkinliği de arttırılabilecektir.

Yönetim bilgi sistemi çalışmalarının insanlar, teknoloji ve iş süreçleri temelinde ilerletilecek bir çalışma olması gerekliliğinden hareketle çalışma ekibi tarafından bir çalışma önerisi hazırlanmış ve bu belge ile başarılı bir yönetim bilgi sistemi kurmak için gerekli yaklaşımın, çalışma kapsamının ve yol haritasının kabaca ortaya konması sağlanmıştır.

Çalışma önerisi belgesinin Sayıştay Başkanlığınca onaylanması sonrasında, Sayıştay yönetim bilgi sistemi çerçeve belgesinin hazırlıklarına başlanmıştır. Sistemin unsurlarını belirleyecek olan bu belge ile, yönetim bilgisi ve rapor ihtiyaçlarının tam olarak ortaya konması amaçlanmaktadır. Çerçeve belgesi ile Sayıştay yönetiminin hangi bilgi ve raporlara, neden ihtiyaç duyduğu da göz önüne alınarak, başta bütçe ve mali durumun izlenmesine ait bilgi ve raporlar olmak üzere, iş süreçlerinin etkinliği ve iyileştirilmesi, kurumsal birikimin geliştirilmesi ve niteliğin arttırılması, kurum içi iş ilişkilerinin ve kurum dışı ilişkilerin geliştirilmesi gibi temel yönetsel amaçlara yönelik yönetim bilgisi ve raporlar ve bunları sağlayacak tasarım ortaya çıkacaktır.

Yönetim bilgi sistemi ve bilişim teknolojisi stratejisi alanındaki çalışmalar birbirini önemli ölçüde etkileyen çalışmalar olması sebebiyle proje içinde aynı ekip tarafından yürütülmektedir.

5.8. Risk Yönetimi

Risk yönetimi, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri tanımlama, değerlendirme ve sorumlularını belirleme ile birlikte bu riskleri azaltmak için eylemde bulunma, gelişmeleri izleme ve gözden geçirmeyi kapsayan bütün süreçler olarak tanımlanmaktadır. Eşleştirme Projesi kapsamında Risk Yönetimi Çalışma Ekibi tarafından yürütülmekte olan risk yönetimi çalışması ise Sayıştay'ın fonksiyonlarını yerine getirirken karşılaşılabileceği risklerin en iyi şekilde yönetilmesi hedeflenmektedir.

Risk yönetimi ekibini son dönemde yaptığı çalışmalarda öncelikle Sayıştay'ın risk evreni belirlenmiştir. Bu çalışma, Sayıştay'ın bütün temel nitelikli faaliyet alanlarının belirlenmesini ve risk değerlendirmesinde göz önünde bulundurulmasını amaçlamaktadır. Bu çalışmayı takiben Sayıştay'ın içinde bulunduğu –risk ortamını etkileyen- iç ve dış koşullar belirlenmiştir. Çalışmanın en önemli aşamasını Sayıştay'ın muhtemel risklerinin tespit edilmesi oluş-

turmuştur. Her bir risk için, bu riskin gerçekleşme ihtimali ve gerçekleşmesi durumunda kurum üzerinde ne düzeyde etkide bulunacağı belirlenmiştir. Bunu takiben, söz konusu risklerin gerçekleşme ihtimalini makul bir maliyetle azaltmayı amaçlayan kontrol faaliyetleri belirlenmiştir. Yapılan çalışmaların derlenmesi ile Sayıştay'ın Taslak Risk Kütüğü çıkarılmış ve temel riskler ve öncelikleri, risk sorumluları ile kontrol faaliyetleri belirlenmiştir. Çalışmalar sonucunda olgunlaşan risk kütüğü ve risk yönetimi konularında Başkanlığa brifing verilmiş ve bu belgeler Başkanlık tarafından onaylanmıştır.

Risk yönetimi alanındaki tüm çalışmalar kurum personeli ile yakın bir işbirliği içinde, çok sayıda mülakat ve odak grup çalışması yapılarak belirlenmiştir. İngiltere Ulusal Denetim Ofisinden gelen kısa dönem uzmanın katkısı ile bu çalışmaların sonucu değerlendirilmiştir.

5.9. İnsan Kaynakları Yönetimi

Projenin İnsan Kaynakları Yönetimi bileşeni, Sayıştay'ın denetim ve destek faaliyetlerini insan kaynaklarını etkin ve sürdürülebilir bir şekilde kullanmak suretiyle desteklemek amacı taşımaktadır.

İnsan Kaynakları çalışma ekibinin en kapsamlı faaliyeti olan “iş tanımı çalışması” başlatılmıştır. İş tanımı çalışmaları, bir yönden meslek mensuplarını, bir yönden de yönetim mensuplarını kapsayacak şekilde yürütülmektedir.

İnsan Kaynakları Çalışma Ekibi öncelikle odak grup toplantıları düzenleyerek yönetim mensupları arasında yaygın olan unvanlara (birim müdürü, yazı işleri müdürü, şef, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, daktilograf ve memur) ilişkin üst düzey ortak iş tanımları geliştirilmiştir. İş tanımlarının geliştirilmesinde ilgili pozisyonlarda çalışanlarla ve amirleri ile yoğun bir işbirliği yapılmış, ayrıca taslak haline getirilen iş tanımları üzerinde üst yönetimin ve danışmanların görüşleri alınmıştır. Üst düzey iş tanımlarına ek olarak, Yayın İşleri Müdürlüğü, Koruma ve Güvenlik Müdürlüğü ve Personel ve Eğitim Müdürlüğü'ne ait detaylı iş tanımları hazırlanmıştır.

Çalışma ekibi ayrıca, Arşiv Müdürlüğü, İdari İşler Müdürlüğü, İlam Müdürlüğü, Kütüphane Müdürlüğü, Mali İşler Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü birimleri ile de iş tanım anket çalışmalarını tamamlamış olup, iş tanım formlarının taslaklarını hazırlamıştır.

Denetim alanında da mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemleri denetimi alanında üst düzey iş tanımları geliştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Sayıştay İnsan Kaynakları Strateji belgesinin hazırlanması çalışmaları da eşzamanlı olarak yürütülmekte olup, personelin işe alınması, kurumda muhafaza edilmesi, motivasyon ve veriminin artırılması alanlarında durum değerlendirmesi yapılmıştır. Bu amaçla öncelikle kurum içerisinde yönetim ve meslek mensupları arasından değişik unvan yelpazesi içerisinde çok sayıda mülakat ve odak grup çalışması yapılmıştır. Bu mülakatlarla öncelikle mevcut sorunlar ve kurumsal yapıda geliştirilmesi gereken hususlar belirlenmiş, ardından çözüm önerileri geliştirilmiştir. Stratejinin diğer temel unsurları üzerinde de benzer çalışmaların yapılmasını müteakip, İnsan Kaynakları Stratejisinin tamamlanarak mensuplarımızın görüşlerine sunulması planlanmaktadır.

5.10. Bilişim Teknolojisi Stratejisi

Bilişim teknolojisi stratejisi, bilginin üretilmesinde, dağıtılmasında, işlenmesinde paylaşılmasında ve çoğaltılmasında kullanılan bilgi ve iletişim teknolojisi kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak ve bunu uzun vadede sürdürülebilir kılmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede mevcut bilişim teknolojisi kaynaklarının kurumsal hedeflere yönlendirilmesi, mümkün olan bütün faaliyet alanlarında bilişim teknolojisi desteğinin sağlanması ve ihtiyaçları önceliklendirerek uzun vadeli ve sürdürülebilir bir yararlanma düzeyine ulaşılması amaçlanmaktadır.

Sayıştay açısından yapılması gereken, bilişim teknolojisi kullanımının dönüştürücü etkisini anlamak ve yönetmek, son derece stratejik ve pahalı olan bilişim teknolojileri kaynaklarını kurumsal vizyona ve hedeflere hizmet edecek şekilde planlamak ve kullanmaktır. Bu nedenle bilişim teknolojisi kullanımını kurumsal vizyon ve hedefler doğrultusunda hem yönetim yapısını güçlendirecek, hem de denetim desteği sağlayacak şekilde uzun vadeli ve sürdürülebilir bir strateji çerçevesine yerleştirmek, Eşleştirme Projesinin amaçlarından biridir.

Bilişim Teknolojisi Strateji çalışması, İngiltere Sayıştay'ı bilişim teknolojisi yöneticileri ile birlikte yürütülmektedir. 28-30.11.2005 tarihlerinde, Sayıştay'ın mevcut ve gelecekteki bilişim teknolojisi kullanım alanlarının saptanması ve bilişim teknolojisi strateji geliştirme yöntemleri üzerinde çalışılmıştır. Bu çalışma sonrasında Sayıştay'daki mevcut bilişim sistemi alt yapısıyla ilgili Sistem Profili Belgesi hazırlanmıştır.

29.03.2006 tarihinde kısa dönem yabancı uzmanla birlikte Sayıştay'ın bilgi teknolojisi ihtiyacının belirlenmesi üzerinde çalışılmış ve stratejinin hazırlanması çalışmalarına başlanılmıştır. Bu çerçevede kurumsal hedefler, iş

ve hizmetler ekseninde bilişim teknolojisi kullanım imkanlarını geliştirmeye yönelik olarak, kurum mensuplarıyla birebir ve geniş katılımlı görüşmeler gerçekleştirilecektir.

6. SONUÇ

29 Mayıs 1862 yılında kurulan Sayıştay'ın tarihsel birikimleri ve mevcut sistemini güçlü bir dayanak olarak algılayıp, kimi yıpranmışlık ve hantallıklarının üzerine cesaretle giderek, çağdaş dünyanın kabul ettiği uluslararası standartlarda denetim yapması ve bu denetimlerin en yüksek etkiyi doğurmasını sağlayacak mekanizmaları bir an önce kurması gerekmektedir. Bu da ciddi bir yapı ve anlayış değişikliğini gerektirmektedir.

Bu dönüşümün gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere yürütülen eşleştirme projesi ile, Sayıştay'ın yasal yapısı başta olmak üzere, yönetim ve organizasyon yapısının, denetim kapasitesinin, bilişim sistemlerinin uluslararası standartlar ve AB uygulamaları bağlamında geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede, alınacak eğitimlerden sonra hazırlanacak denetim rehberlerinin ve eğitim materyallerinin, kurulacak sistemlerin Sayıştay'a uzun vadeli kazanımlar sağlayacağı aşıkardır.

Proje yabancı uzmanlarla birlikte yürütülmesine karşın, projenin başarılı olması ve etki doğurması asli sahipler olan Sayıştay personeline bağlıdır. Bu çerçevede, en alt kademesinden en üst kademesine kadar yetki ve sorumluluk sahibi her bireyin bu dönüşümün ve gelişimin başarıyla sonuçlandırılmasında da sorumluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle, projenin tüm kurum tarafından sahiplenilmesi, tüm aşamalarında görüş ve önerilerle projeye müdahil olunması büyük önem taşımaktadır.

Yapılan çalışmalarda birtakım modeller, özellikle de İngiliz modeli doğal olarak esas alınmaktadır. Ancak, esas alınan modelin esası teşkil etmesi söz konusu olmamalıdır. Nitekim, projenin başlangıcından itibaren bu konu üzerinde hassasiyetle durulmaktadır ve sürdürülebilir etkiler doğurması açısından bunun zorunlu olduğu gözden kaçırılmamaktadır.

Proje ile hedeflenen sonuçlara ulaşılması, sadece Sayıştay'ın değil, Türkiye'nin büyük kazanımlar elde etmesi anlamına gelecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATININ ÜSTLENİLMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE ULUSAL PROGRAMI, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı Resmi Gazete, <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>
2. EŞLEŞTİRME SÖZLEŞMESİ, <http://www.sayistay.gov.tr/proje/Eslestirme-Sozlesmesi.pdf>
3. PROJE HABER BÜLTENİ, Sayı 1, Temmuz 2005
Sayı 2, Ağustos - Kasım 2005
Sayı 3, Aralık 2005 - Mayıs 2006
4. PROJE WEB SİTESİ, <http://www.sayistay.gov.tr/proje>
5. SAYIŞTAY DERGİSİ, Sayı 57 - Nisan-Haziran 2005
6. TCA COURSE DESIGN AND INSTRUCTIONAL TECHNIQUES WORKSHOP PRE- WORKSHOP HANDBOOK
7. Dr. H. Ömer KÖSE, “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Eşleştirme Projesinden Beklentilerimiz”, PROJE HABER BÜLTENİ, Sayı 2, Ağustos - Kasım 2005