

# YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

Moğolistan Sayıştayının Gelişimi:  
Uluslararası İşbirliğinde Bir Örnek Olay İncelemesi

Stratejik Planı Geliştirmek Üzere Yapılan  
INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı

# MOĞOLİSTAN SAYIŞTAYININ GELİŞİMİ: ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİNDE BİR ÖRNEK OLAY İNCELEMESİ\*

Moğolistan'ın sosyalist diktatörlükten parlamenter demokrasiye geçiş sürecinin bir unsuru olarak 1995 yılı Mart ayında Devlet Kontrol Kanunu ile yüksek denetim organı olarak Devlet Denetim ve Teftiş Kurulu (SAIC) kuruldu (2003 yılında yeniden yapılandırılan bu kurul, Ulusal Denetim Ofisi adını almıştır). Ayrıca bu kanun çerçevesinde başkent Ulanbator ve 21 il (Aimag) için mali kontrol örgütleri kuruldu. Sonraki yıl SAIC INTOSAI üyesi oldu ve Lima Deklarasyonunda yer alan ilkeleri benimsedi.

Lima ilkelerine uygun olarak mali kontrol sisteminin kurulması için Moğolistan hükümeti ve SAIC'in ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetini karşılamak amacıyla 30 Mart 1998'de Moğolistan ve Almanya hükümetleri arasında bir işbirliği anlaşması imzalandı. Bu anlaşma ile danışmanlık projesini gerçekleştirme görevi Alman Teknik İşbirliği Kuruluşuna verilmiş ve uygulamayı Alman eyalet denetim kurumlarından Hessien Sayıştay'ı 1998'den 2001'e ve Berlin Sayıştay'ı da 2001'den 2004'e kadar yürütmüştür.

## Projenin Başlatılması

Proje çalışmaları Nisan 1998'de mali kontrolün Moğolistan'daki durumunun incelenmesi, danışmanlık hizmeti için gerekli modüllerin tanımlanması ve proje ofisinin organizasyonu ile başladı.

Moğolistan'da mali kontrol sisteminin mevcut durumunun incelenmesi sonucunda, yeni denetim otoritesinin pek çok yönden eski sisteme benzer şekilde oluşturulduğu ortaya çıkmış ve aşağıdaki alanlarda yetersizlikler olduğu sonucuna ulaşılmıştır:

- Anayasal güvence altına alınmış bağımsızlık;
- İç ve dış denetim arasındaki görev ayrımının açıkça tanımlanması;

---

\* Moğolistan Sayıştay Başkanı Yardımcısı Batbayar Badamdorj ve Berlin Sayıştay Başkanı Jens Harms tarafından INTOSAI'nin resmi, süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2006 sayısı için ortaklaşa kaleme alınan bu çalışma, Sayıştay Denetçisi Cüneyt Durmaz tarafından Dergimize uyarlanmıştır.

- Modern denetim metotları;
- Mesleki yeterlilik ve çalışan sayısı;
- Kurumsal yapı ve işleyişin açıkça tanımlanması,ve
- Teknik donanım, özellikle Bilişim Teknolojileri (IT).

Yukarıdaki yetersizliklerin yanı sıra, Moğolistan idari sisteminin temel yapısının dönüşümü tamamlanmadığından, kamu yönetiminde ve SAIC'in yapısı üzerinde ilave değişiklikler bekleniyordu. 1997'nin sonunda –Asya Kalkınma Bankası ile yapılan müzakere sonucunda– Kamu Sektörü Yönetim ve Finans Kanunu (PSMFA) tasarısı parlamentoya sunuldu. Bu yasa tasarısı yeni kamu yönetimi ilkelerine göre Moğolistan kamu yönetiminin yeniden organizasyonunu ve SAIC'in faaliyetlerinde değişiklikler içeriyordu. Ayrıca yasa tasarısı Moğolistan Sayıştayının kamu kurumlarının mali işlemlerinin yıllık denetiminden sorumlu olmasını öngörüyordu. Projenin başlangıcında Moğol yetkililer Alman danışmanlardan bu tasarının kabul edilip yürürlüğe girmesi sonucunda SAIC açısından ortaya çıkacak değişiklik ve yeni sorumlulukları da hesaba katmalarını istediler (tasarı Mayıs 2002'ye kadar yasalaşmamıştı).

### **Projenin Hedefleri**

Projenin birincil stratejik amacı ulusal bütçe ve kamu mallarının denetim ve teftiş organları tarafından gerçekleştirilen denetimini geliştirmektir. Bu hedefe ulaşmak için aşağıdaki proje görevlerini tamamlamak gerekiyordu:

- Modern mali kontrolün esas ve metotları hakkında sunum yapılması,
- Birleştirilmiş ve bağımsız mali kontrolün yasal dayanağının oluşturulması,
- Etkin bir işlevsel ve örgütsel yapının kurulması,
- Denetim ve eğitim için gerekli IT araştırması (bilgi yönetimi).

Moğolistan'ın amacı INTOSAI standartlarına uygun bir mali kontrol otoritesi kurmaktır. Ancak SAIC projenin başlangıcında bu koşulları sağlamaktan oldukça uzaktı.

Moğol ve Alman taraflar arasında irtibat noktası olmak ve proje çalışma konularında ve kültürel alanda koordinasyonu sağlamak üzere bir Proje Ofisi kuruldu. Ofis müdürü daha önce ülkedeki diğer projelerde değerli

katkıları bulunan Moğol uzmanı bir Alman idi; diğer çalışanlar ise SAIC görevlileri ve bir tercümandı. Ofis, kendisinin proje için önemli bir değer olduğunu, proje boyunca Alman danışmanlar ile Moğol yetkililerin görüşlerini etkin bir şekilde koordine etmek ve her iki taraf arasındaki güven ve işbirliğini artırmakla kanıtladı.

### **Projenin Birinci Aşaması: Bilgi Transferi**

Projenin birinci aşamasını modern mali kontrolü yerine getirebilmek için gerekli temel bilgi, beceri ve metotların verilmesi oluşturdu. Aşağıdaki alanlarda her biri bir ila iki hafta arasında süren eğitim kursları verildi:

- Mal ve hizmet alımları,
- Yolsuzluğun önlenmesi,
- Kamu faaliyetlerinde etkinlik ve örgütsel verimlilik,
- Yönetim dışındaki kişi ve kurumlara verilen ödenek ve sübvansiyonlar,
- Kamu şirketlerinin denetimi,
- Gelir idaresinin denetimi.

Bilgi transferi parlamento ve hükümete yapılan raporlama ve tavsiye faaliyetlerini kapsadığı gibi kamuoyuna yapılan raporlamayı da kapsıyordu. Projenin birinci aşamasında denetimle ilgili düzenlemeler değiştirilmiş ve yeni düzenlemeler SAIC tarafından onaylanmıştı.

Moğol ve Alman taraflar, projenin parlamentoya tasarı olarak sunulan Kamu Yönetimi ve Finans Kanununda tanımlanan yeni kamu yönetimi sisteminin mali kontrol faaliyetlerini kapsamaması gerektiği konusunda mutabıktılar. Yeni sistemin temel prensiplerini ve bunların mali kontrol sistemine etkilerini dikkate almak gerekliydi. Ayrıca tasarıda istenen tasdik işlemlerini yerine getirebilmeleri için SAIC çalışanlarının eğitilmeleri gerekiyordu. Bu yüzden 1999 ve 2000 yıllarında çift kayıt sistemine göre defter tutma ve Uluslararası Muhasebe Standartlarına (IAS) göre raporlama konularında seminerler düzenlendi. Almanya'nın kamusal alanda uluslararası muhasebe standartları konusunda tecrübesi olmadığı için raporlama konusunda seminerler düzenlemek üzere KPMG adlı muhasebe şirketi görevlendirildi.

Moğolistan mali kontrolünün yasal yapısını iyileştirme ve Moğol mali kontrol organizasyonunu kurma konusunda daha fazla bilgi edinmek amacıyla oluşturulan delegasyonlar 1999 yılında Bonn'u ve 2001 yılında Berlin'i ziyaret etti. Genel olarak delegasyonları Moğol denetim ofislerinden yöneticiler ve Moğol parlamentosundan üyeler oluşturdu. Bu ziyaretler sırasında Alman eyalet ve federal meclislerinin üyeleri ile görüşmeler gerçekleştirildi.

Ayrıca Lima Deklarasyonunun ilkelerine ilişkin birçok müzakere ve başlıca iki etkinlik düzenlendi. Bu etkinliklerden ilki, Eylül 1998'de danışma sürecinin başında Almanya eski Sayıştay Başkanı ile oldu ve Moğol yetkililerin yöneticilerine ve parlamenterlere yönelikti. İkincisini ise 1999 yılında Moğolistan Yönetim Akademisi organize etti ve daha çok kendi profesörlerine demokratik bir sistemde mali kontrolün hedefleri hakkında bilgi vermeye yönelikti. İdaredeki yönetici kadrosunun eğitiminde önemli bir fonksiyonu olduğu için, Akademi önemli bir işbirliği ortağı idi.

Projenin ilk aşaması, her ne kadar proje iyi ilerliyor olsa da, hâlâ kimi önemli açıkların kaldığını gösteren proje sürecine ilişkin bir kontrol çalışması ile sona erdi. Elde edilen sonuçları birleştirebilmek ve projeyi başarılı bir şekilde tamamlayabilmek için ikinci bir aşama tavsiye edildi.

### **Projenin İkinci Aşaması: Kazanımların Birleştirilmesi**

Projenin ikinci aşaması 2002 sonbaharında başladı ve 2004 sonbaharında sona erdi. Bu aşama kazanımların birleştirilmesi için tasarlandı. Daha önceki çalışmalardan aktarılan bilgi birikimine dayandırılan bu aşamada proje hedeflerinin daha ileri uygulamaları üzerinde yoğunlaşıldı.

Daha önce sadece bilgi transferine olan odaklanma, bu aşamada temel bilgiyi transfer edilerek, aynı zamanda uygulamaya geçirilmesinin güçlendirilmesi şeklinde dönüştü. Almanya'daki birkaç haftalık çalışma dönemi boyunca Moğol denetçiler şu alanlarda denetimlere katıldı: Kamu şirketlerinin denetimi, maliyet etkinlik kontrolü, organizasyon denetimleri, IT testleri, mal ve hizmet alımları ve yolsuzluğun önlenmesi. Alman-Moğol denetim ekipleri birbirleri ile oldukça uzun süre iletişim kurdukları için bilgi transferinin sağlam bir temeli olan bir güven ilişkisi geliştirdiler. Bu sayede teorik bilgi transferi ile bu bilginin uygulanması arasındaki boşluk daralmaya başladı.

Ocak 2003'te Moğolistan Devlet Denetimi Hakkındaki Kanun (LMSA) yasalaştı. Bu hem Moğolistan Sayıştayının hem de başkent Ulanbator

ve Aimagların (il) denetim ofislerinin yasal dayanağını oluşturdu. Genel olarak bu kanun aşağıdaki hususları düzenliyordu:

- Kamu dış denetim otoritesinin kamu gelir, gider ve kamu şirketlerinin faaliyetlerindeki sorumlulukları;
- Westminster modeline uygun olarak kurumsal bağımsızlık;
- Denetim görev ve yetkisinin genel nitelikleri;
- Parlamento ve genel kamuoyuna raporlama; ve
- Denetçilerin işe alınması ve sürekli mesleki eğitimi.

LMSA bu şekilde Lima Deklarasyonunun ilkelerini benimsedi. Kuşkusuz bu önemli bir ileri adımdı. Ancak bugüne kadar devlet denetiminin varlık ve temel görevleri Moğolistan anayasasına dahil edilmedi.

Moğolistan'ın mali kontrol yapısındaki diğer bir eksik de halen Moğolistan hükümetinin yürütme bölümünde yer alan Devlet Profesyonel Kontrol Kurumunun eski zorunlu mali kontrol yetkisinin devam etmesinden kaynaklanan ciddi yetki çatışmasıdır.

2002 yılının başında eski SAIC'in kurumsal yapısında değişiklikler yapıldı. 2003 yılında Moğolistan Sayıştay (Moğolistan Ulusal Denetim Ofisi-MNAO) kurulduktan sonra dört departmana ayrıldı: ikisi denetim işi ile, biri temel prensiplerle ilgilendi ve diğeri genel olarak yönetimden sorumlu oldu. Bu şekilde MNAO işini hem denetim faaliyetlerine hem de çalışanlarının uzmanlık ve niteliklerine göre etkin bir şekilde bölümlendi.

Projenin ikinci aşaması boyunca merkezi ofis çalışanları yüzde elli oranında arttı. İnsan kaynaklarındaki bu artış, Kamu Sektörü Yönetim ve Finans Kanununun Mayıs 2002'de yasalaşmasından sonra gerekli idi. Çok sayıda kurumun denetim kapsamına girmesine bağlı olarak MNAO bu denetimleri yerine getirmek üzere muhasebe şirketlerini de görevlendirebiliyordu.

Projenin ikinci aşaması son olarak IT donanımlarının güçlendirilmesi ve bir intranet ile bu teknik kapasiteyi kullanmak için sistematik bir eğitim programının geliştirilmesini içeriyordu. Merkezi bir veri tabanı ve intranetin kurulması yeni metodolojiye uygun çalışma materyallerinin sağlanmasını, mevcut denetimler için bilgi paylaşımını ve denetime katılan çalışanlar arasında IT destekli iş akışını mümkün kıldı. İtranetin kullanımı MNAO ile sınırlı kaldı. Çünkü gerekli teknik imkanlar Aimag (il) denetim ofislerinde henüz hazır değildi.

## **Projenin Değerlendirilmesi**

Danışma projesinde yedi yıl boyunca çok şey başarıldı. Moğolistan denetim otoriteleri MNAO ve bölgesel ve başkent denetim ofisleri değişti. Dış denetim, öncelikli olarak doğruluk ve uygunluk araştırması yapan mali incelemelerden, Lima Deklarasyonu temelli uluslararası standartlara uygun etkinlik, verimlilik ve tutumluluk incelemelerine doğru önemli bir dönüşüme uğradı.

Ekim 2004'te Projenin ikinci aşamasının sonunda projenin başlangıç hedefleri ile gerçekleşen sonuçlarını karşılaştıran bir değerlendirme yapıldı. Çoğu tamamlanmamış olsa da, Alman ve Moğol tarafların üstlenmiş olduğu pek çok görev yerine getirilmiştir. MNAO, projeyi başarılı bir şekilde sonlandırmak üzere iki yıllık süreç sonrası çalışma aşaması ile bu alandaki faaliyetlerini sürdürmektedir.

Nispi olarak kısa bir sürede gerçekleştirilen böyle bir danışmanlık projesinin başarısını garanti olarak addetmemek gerekir. Yeni sistemleri öğrenmede sık sık karşılaşılan isteksizliği ve genellikle uluslararası işbirliği projelerinde ortaya çıkan kültürel uyumsuzluğu dikkate alarak başlangıçtaki büyük hedefler daha küçük tutulabilirdi denilebilir. Ancak bu olmadı. Moğol ve Alman denetim organizasyonlarının çalışanlarının pek çoğunun bağlılıkları, iki tarafın yöneticileri arasındaki işbirliği ve proje ofisinin değişim süreçlerindeki aracılığı, projenin başarısında kilit unsurlardı. Eğer ilk aşama genel bilgi transferi olarak tanımlanırsa, ikinci aşama her şeyden önce bilgiyi birleştirmeye ve pratik olarak uygulamaya hizmet etti ve yapısal ve yasal kriterleri uyguladı.

Proje ekonomik gelişmişlik olarak farklı düzeydeki iki ülkede yer alan iki mali kontrol otoritesinin işbirliğine dayalı idi. Amaç, Moğolistan'da Alman mali kontrol sistemine geçiş yapmak değildi. Daha çok Moğolistan tarafına Alman devlet tecrübesinden yararlanma imkanı sunmaktı. Moğolistan tarafı da kendi ihtiyaçlarına uygun bir mali kontrol için sistem kurmakla görevlendirilmişti. Bu, hem uluslararası standartları karşılayan hem de Moğolistan'ın özel ihtiyaçlarını dikkate alan bir sistemdi. Durum böyle iken, sonuç da en iyisi oldu...

## **STRATEJİK PLANI GELİŞTİRMEK ÜZERE YAPILAN INTOSAI YÖNETİM KURULU TOPLANTISI**

INTOSAI Yönetim Kurulu'nun yıllık toplantısı 10-11 Kasım 2005 tarihlerinde Viyana'da gerçekleştirildi. Gündemi stratejik planın dört ana hedefini derinlemesine değerlendirmek olan Kurul, Dr. Arpad Kovacs'ın liderliğinde planın strateji ve tavsiyelerinin uygulanmasında ilerleme kaydetmeye devam etti.

İki gün boyunca kritik konular üzerindeki görüşme ve müzakerelere, Kurul üyelerinin yanı sıra komiteler, çalışma grupları ve çalışma ekiplerini temsil eden gözlemciler de katıldı. Yeni oluşturulan Mesleki Standartlar (hedef 1) ve Kapasite Geliştirme (hedef 2) Komitelerinin çalışma yönergeleri ve bu komitelerin başkanlıklarınca verilen raporlar görüşülerek onaylandı. Geçmiş uygulamalardan farklı olarak kendi alt komitelerinin (Muhasebe ve Raporlama ve Mali Denetim alt komiteleri vb.) raporlarını Mesleki Standartlar Komitesi başkanı sundu. Genel Sekreterlik, IDI ve INTOSAI Dergisinin yıllık raporları da Kurula sunuldu ve onaylandı.

Finans ve Yönetim Komitesi başkanı, komitenin INTOSAI mali yönetimine ve stratejik planın 4. hedefinin (örnek bir uluslararası organizasyon olmak) yerine getirilmesine yardımcı olmaya yönelik süregelen çalışmalarını raporladı. Komite başkanı INTOSAI'nin yeni stratejik planında da yer verilen Kurulun Mart 2005 tarihli ödenmemiş aidatları bulunan INTOSAI üyelerine yaptırımlar uygulama kararının sürdürülmesinin önemine vurgu yaptı. Kurul ayrıca INTOSAI tarafından dergiye yapılan yıllık tahsisatın düşürülmesi ile (tüm INTOSAI bütçesinin %35'inden % 25'ine) elde edilen kazanımın stratejik planın desteğiyle eşit olarak, kapasite geliştirme/IDI ve bilgi-paylaşım/işbirliği aracı faaliyetlere yeniden tahsisini içeren tavsiyesini uygun buldu.

Bu hususlar dışında Kurul tarafından alınmış belli başlı diğer kararlar aşağıda özetlenmiştir:

- Kurul 2007 INTOSAI Meksika Kongresi için iki konu belirledi: Kamu Borçlarının Denetimi: İyi uygulama yaklaşımlarının ve mali sürdürülebilirliğin geliştirilmesi (konu 1) ve Performans Değerlendirme

Sistemi: Kamu politikasının değerlendirilmesi için performans göstergeleri (konu 2)

• Hollanda Sayıştay başkanlığında Afet Yardımlarında Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim Çalışma Ekibi kuruldu. Bu çalışma ekibinin amaçları; anlamlı ve etkin bir denetim koordinasyonunu desteklemek üzere bilgi alışverişini geliştirmek (Güneydoğu Asya'daki Tsunami ile ilgili denetimler vb.); bağışçılar ile bağış alanlar arasında akan fonların saydamlığını artırmak ve uluslararası ve hükümetler dışı organizasyonların rollerini belirlemek; ve afet yardımlarının hesap verilirliğini artırmak için hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve hükümetler dışı organizasyonlar için, alınan derslere dayanan, iyi uygulama örneklerinin geliştirilmesi olarak belirlendi.

• Genel Sekreter, teklif edilen yeni INTOSAI web sitesinin sunumunu yaptı ve üyelerden sitenin son şekli verilmeden önce yorumlarını ifade etmelerini istedi.

• Yönetim Kurulu 2005 yılı sonu itibariyle emekliye ayrılacak olan Norveç Sayıştay Başkanı Bjarne Mark Eidem'i 15 yıllık dönem boyunca INTOSAI'ye yaptığı çok önemli katkılarından dolayı ödüllendirdi. Mark Eidem; IDI Başkanı, çeşitli çalışma gruplarının ve ekiplerinin başkanı ve 2001-2004 yılları arasında stratejik plan çalışma ekibinin üyesi olarak hizmet etti. Takdir plaketini kurul başkanından ve Genel Sekreterden alan Mark Eidem'e, tüm kurul saygı, hürmet ve sevgisini onu ayakta alkışlayarak gösterdi.

• Bir sonraki kurul toplantısının 6-8 Kasım 2006 tarihlerinde Mexico City'de düzenlenmesi kararlaştırıldı.

Ayrıca Kurul, Güney Afrika'nın 2010 yılı kongresini düzenleme teklifini kabul etti.