

# YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ\*

Dr. Klaus-Henning Busse\*\*

Çev.: Seher ÖZER\*\*\*

Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) uzun yıllardır yolsuzlukla mücadele faaliyetlerine destek vermektedir. 1998 yılında, Montevideo’da yapılan INTOSAI Kongresinin konusu da, Yüksek Denetim Kurumlarının yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadeledeki rollerine ilişkindi. INTOSAI’nin 2005-2010 dönemini kapsayan Stratejik Planında da, Sayıştayların yolsuzlukla mücadele konusunda yönetimleri desteklemesi gerektiği belirtilmiştir.

Denetimlerinin bir parçası olarak Sayıştaylar, aslında halihazırda yolsuzluğu önlemekte ya da daha çok kontrol altına almaktadır. Montevideo Kongresinde alınan tavsiye kararlarına göre; Sayıştaylar kamu idarelerini kendi iç kontrol sistemlerini geliştirmeleri, personelinin rüşvet girişimlerine karşı dirençlerini güçlendirmeleri ve yolsuzluğa açık alanları yakın takibe almaları konusunda desteklemelidir. Çoğu ülkede Sayıştaylar, Yolsuzlukla Mücadele Yasa ve Yönetmeliklerini baz almakta ve bunlara uygunluğu denetleyebilmektedir. Diğer görevlerinin yanı sıra Sayıştaylar, ödemelerin gerçekleştirilmesinde en az iki kişinin yetkili kılınıp kılınmadığını, kamu alımlarında ihtiyaçların belirlenmesi, planlaması, sözleşme yapılması ve muhasebe ve ödeme aşamalarının ayırımının net bir biçimde yapılıp yapılmadığını ve yolsuzluğa açık alanlarda (ihale, imar ve ruhsat) istihdam edilen personelin rotasyonunun sağlanıp sağlanılmadığını denetlemektedir. Yolsuzlukla mücadele hükümlerinin henüz yasallaşmaması ya da, yeterli düzeyde uygulanmaması halinde Sayıştaylar, yasal boşluk nedeniyle hükümetlerin uğradığı kayıplara dikkat çekebilir ve yolsuzluk ile mücadele önlemlerinin alınması için çağrıda bulunabilir.

---

\* Bu çalışma, INTOSAI’nin resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Temmuz 2007 sayısında yayımlanan, “The SAI’s Role in Combating Corruption” başlıklı makalenin çevirisidir.

\*\* INTOSAI Stratejik Planlama Direktörü

\*\*\* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Ancak, yolsuzluğun tespit edilmesi daha zor bir uğraştır. Bu nedenle, bazı Sayıştayların bu düzeyde bir yolsuzlukla mücadele için pek de gönüllü olmamaları, bir sorun olarak Montevideo kongresinde de gündeme geldi. Hatta bazı Sayıştaylar bu alanda çok fazla aktif olunmaması konusunda uyarıda bile bulundular.

Sayıştayların görev ve sorumluluklarına ilişkin yakın zamanda düzenlenen bir seminerde, yolsuzlukla mücadelenin denetim kurumlarının doğal görevlerinden biri olmadığı açıkça ifade edildi. Seminerde ayrıca yolsuzluğun tespiti için denetim yapılmasının Sayıştaylar ile denetlenen kurumlar arasındaki güveni sarsacağı iddia edildi. Denetimin yolsuzlukların ortaya çıkarılması için düzenlenmiş olabileceğinin bilinmesi bile, denetlenen kurumun defansif bir tavır takınmasını ve başarılı bir denetimin ön şartı olan karşılıklı güvene dayalı işbirliğinin tehlikeye girmesini tetikleyebilir denildi.

Seminerde, Sayıştayların dosyaları inceleme yetkilerinin kamu kurumlarının denetimlerine tabi olan doküman ve kayıtlar ile sınırlı olduğu da ifade edildi. Genel olarak, Sayıştayların özel kişiler ile şirketleri denetleme yetkisi yoktur. Bazı seminer katılımcıları, Sayıştayların bu tür faaliyetlere müdahil olmalarının yolsuzlukların etkin tespiti için getirilen önlemlerin uygulanmasını desteklemekten ziyade engelleyeceği kanaatindeydi. Hem kamu hem de özel sektörü soruşturma yetkisi bulunan savcıların yolsuzlukla mücadelede daha donanımlı olduğu ve dolayısıyla bu görevin yerine getirilmesinde daha iyi bir konumlarının olduğu savunuldu. Avrupa Birliği Yolsuzlukla Mücadele Ofisi OLAF ile Malezya Yolsuzlukla Mücadele Kurumu gibi kimi ülkelerde yolsuzlukla mücadele ve yolsuzluğun tespiti amacıyla özel olarak kurulmuş olan kurumlara da atıfta bulunuldu.

Ancak, bu durum INTOSAP'nin daha önce belirlemiş olduğu temel ilkeler ile çelişmektedir ve bunun kamuoyuna karşı savunulması imkansızdır. Vergisini ödeyen halk, vergi mükelleflerinin ödediği paranın denetimini yapan Sayıştayların, denetimlerini yolsuzluğun tespitine yönlendirmemelerini, nedeni ne olursa olsun, kesinlikle anlamayacaklardır. Her şeyden önce yolsuzluk, Sayıştayların raporlarında belirttiği ekonomi ilkelerinin ihlali ya da yasaların çiğnenmesine kıyasla, kamu finansmanı üzerinde daha fazla zarar verici ve tehlikeli etkilere sahiptir. Vergi mükellefleri Sayıştaylardan, vergi ödeyenlerin paralarına karşı yakın tehlike ya da risklerin bulunduğu alanlarda aktif olmalarını beklerler.

Dolayısıyla böyle bir durum, Sayıştaylara da aynı derecede zarar verecektir. Eğer Sayıştaylar böylesi hayati ve yüksek profilli bir denetim alanından kendilerini uzak tutmayı tercih ederlerse, oyun dışı bırakılma riski ile karşı karşıya kalacaklardır. Böyle bir durumda yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşmış kurumların teşekkül ettirilmesi, yolsuzlukla etkin mücadele amacıyla atılacak ilk adım olacaktır.

Bu görüş, aynı zamanda Sayıştayların bu görevi üstlenmeleri halinde başarısızlığa uğrayacakları korkusu ile de körüklenmiştir. Somut sonuçlar üretemeyen bir yolsuzluk denetimi, Sayıştayın itibarını zedeleyebilir.

Yolsuzluk denetiminin kolay olmadığı doğrudur ve çoğunlukla da denetçilerin derinlemesine hazırlık yapmaması durumunda başarısızlıkla sonuçlanmaya mahkumdur. Yolsuzlukların faileri zeki ve çoğunlukla da eylemlerinin kanıtlarını nasıl gizleyeceklerini bilen insanlardır. Yolsuzluğa işaret edebilecek iz ve kanıtların tespiti ve yorumlanmasının çok zor olmasının nedeni de budur zaten.

Denetim, ancak denetçiler yolsuzluğun doğasını anladıklarında, yolsuzluğa işaret eden koşulları teşhis edebildiklerinde ve kanıtların bulunması halinde nasıl ilerleyebileceklerini bildikleri zaman başarılı olabilir. Standart prosedürde tespit edilen sapmalar önemsiz sapmalar olsa dahi, denetçi aklının bir köşesinde yolsuzluk ihtimalini tutmalıdır; bu noktadan sonra ise kanıtların adım adım doğrulanması ya da şüphelerin aydınlığa kavuşturulması önemlidir.

Aşağıdaki örnekler bu konuya ışık tutacaktır:

Bir kamu kurumunda yürütülmekte olan bir satın alma ihalesinin denetiminde, denetçi kurumun kendisine bağlı kuruluşlara kağıt tedariki amacıyla bir kağıt üreticisi ile yaptığı uzun vadeli sözleşmeyi inceler. İncelemesi sırasında, sözleşmeye bağlanan miktarın fiilen faturalandırılan ve karşılığı ödenmiş bulunan miktardan daha az olduğunu fark eder. Buna ek olarak, sözleşmenin imzalanmasından kısa bir süre sonra kurumun idari yapısının düzenlenmesi sonucunda, kağıt tedariki yapılacak bağlı kuruluşların sayısı da, sözleşmede belirtilen sayıya oranla oldukça düşmüştür. Her iki durumda da kağıt üreticisi ilave kâr elde etmektedir; çünkü sözleşmede üzerinde anlaşılan fiyat, daha az miktarda kağıt alımı ve alınan kağıdın da daha fazla sayıda bağlı kuruluşa dağıtımı üzerinden hesap edilmiştir.

Denetçi daha detaylı incelemelerde, sözleşmenin sonuçlandırılacağı dönemde de ileride daha fazla kağıt talebi olacağını ve idari yapıda yeniden düzenleme yapılacağını bilindiğini ortaya çıkarır.

Yapılan ek soruşturmalar ve sözleşmenin hazırlanmasından sorumlu olan personelle yapılan görüşmeler sonucunda şu gerçeğe ulaşılmıştır: İhaleyi hazırlayan ekip üyelerinden birisi, tanıdığı bir kağıt üreticisine, satışlardan elde edeceği kârın yüzde birini kendisine vermesi karşılığında, şartnamedeki miktarlar ile kağıt alımı yapılacak kuruluş sayısını verebileceğini bildirir. Karşılığını fazlasıyla alacağını tahmin eden üretici, bu teklifi kabul eder.

“Başarı, başarı getirir” sözünden hareketle, denetçi bu personel tarafından daha önce yapılan işlemleri inceleme altına alarak; benzer yolsuzluk vakalarını tespit eder.

Hiçbir savcı ya da özel soruşturma birimi böylesi bir yolsuzluk vakasını ortaya çıkaramazdı. Hesapları denetleyen ve sözleşmeye aykırı bir eylemin aslında ne anlama gelebileceğinin farkında olan dikkatli bir denetçi, yapılmış bir usulsüzlüğün ipucunu tespit edebilir. Sayıştaylar, hesaplar ile diğer kayıtları çok iyi bilmeleri ve fatura ve işlemleri denetleyebilmeleri nedeniyle yolsuzlukla mücadelede temel rol oynayabilecek ideal bir konuma sahiptir.

Bazen kimi vakalarda hakikatler biraz daha karmaşık olabiliyor. Yasadışı bir eylemin kanıtlarını yok etmeye yönelik girişimleri boşa çıkarmak için belirli bir derecede dikkat ve uzmanlık gerekebiliyor. Aşağıda verilen örnek bu noktayı aydınlatacaktır:

Sayıştaylardan biri, özel amaçlı büyük bir deniz aracının inşasını denetler. Geminin dizel motorunun alımı için ihale açılmış ve gemi için dizel motor üretimi yapan dünyanın önde gelen firmaları ihaleye teklif verir. Birkaç milyon Euro'luk ihaleyi ulusal bir tedarikçi kazanır.

İhale dokümanlarının arasında ihaleyi alamayan teklif sahiplerinden gelen bir şikayet mektubu bulunmaktadır; mektupta, planların kazanan firma için ısmarlanmış olduğu iddia edilmektedir. Benzer gemilerin inşa planlarını karşılaştıran denetçi, geminin makine dairesinin tasarımının aslında standart olmadığını tespit eder. Tasarımcı da bunun nedenine ilişkin mantıklı bir açıklama yapamaz.

Sonrasında Sayıştay, bir gemi inşaat mühendisinden planlara ilişkin görüş alır. O da makine dairesinin standart dışı ve nedensiz yere bu şekilde tasarlanmış olduğunu ve hatta bu tasarımın ekonomik olmadığını doğrular.

Sayıştay bu bulguları savcıya bildirir. Savcı tedarikçi firmanın hesaplarına el koyar. Daha sonra yapılan soruşturmalarda, sözleşmeyle ilgili olarak gemi tasarımcısına ayrı bir ödeme yapıldığı ortaya çıkarılır.

En nihayetinde, tedarikçi firmanın ihaleyi kazanması halinde, tasarımcıya 100,000 ABD Doları vaat ettiği açığa çıkar. Tasarımcı, bu tedarikçinin dizel motoruna uygun bir makine dairesi tasarlamıştır.

Yolsuzluk vakalarının çoğunda, rüşvet ekstra gelir adı altında devlet hazinesinden alınmaktadır. Bu vakalarda, hizmetler veya mallar ya fahiş fiyatlandırılmakta ya da hiç alınmamaktadır. Bunun tespit edilmesi için, Sayıştaylar ve denetçiler yapılan ile yapılması gereken arasındaki farklılıkları göz önünde bulundurmalıdır. Bu da belirli bir seviyede uzmanlık gerektirir. Gerekli kurumsal becerilere sahip olmayan Sayıştaylar dışardan uzman istihdam edebilir. Ancak, en azından yolsuzluğa açık alanlarda Sayıştaylar, kendi kalifiye denetim elemanlarını kullanabilmelidir.

Sayıştaylar savcılar ile kıyaslandığında daha az soruşturma yetkisine sahip olmasına rağmen, bu dezavantaj, denetledikleri kurumların hesaplarını bilmeleri ve personelinin mesleki bilgisi ile dengelenmektedir. Denetimlerinde Sayıştaylar, kamu hesaplarını inceler, farklı açılardan bunları analiz eder ve Maliye Bakanlığına kıyasla daha derin ve kurumdan birinin sahip olabileceği bir bakış açısı edinirler. Bu nedenle, mali yönetim sürecine yakından bakarak Sayıştaylar ve denetçileri, anormallikleri ve standart prosedürden sapmaları tespit edebilir ve yolsuzluk gibi usulsüzlükleri ortaya çıkarabilir. Savcı sadece dışarıdan biridir; onun açısından kamu hesapları kara kutudan başka bir şey değildir.

Açıkça görülüyor ki; yolsuzlukla mücadelede en iyi sonuç, ikinci örnek vakadan da anlaşıldığı üzere Sayıştayların ve savcılarının birlikte çalışmaları halinde elde edilebilir. Teknik bilgilerde uzmanlaşmış, savcılarının geniş soruşturma yetkileri ile bağlantılı olarak çalışan Sayıştaylar, yolsuzlukla mücadelede kullanılacak en güçlü silahtır. Kamu menfaati için, özellikle de yüksek riskli ülkelerde ve bölgelerde her iki kurumdan da faydalanılmalıdır.

Yolsuzluk sorununun bir an evvel ele alınması ihtiyacı ile birlikte, INTOSAP'nin de stratejik planında belirtilen rehber ilkeleri zenginleştirmek için uygulanabilir adımlar atmasının zamanı geldi. Sayıştaylar, sadece yolsuzluğun önlenmesi konusunda desteklenmemeli, aynı zamanda yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında başarılı bir rol oynayabilmeleri için güçlendirilmelidir. Kara paranın aklanması çalışma grubu model alınarak, bir çalışma grubunun kurulması bu anlamda ilk adım olabilir. Bu grup, ilk etapta Sayıştaylardan bu alanda yapılmış faaliyetlere ilişkin bilgi toplayabilir ve sonrasında yolsuzlukla mücadele için iyi uygulamaları, yanı sıra bir kamu denetimi stratejisi geliştirebilir.