

# YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

YEDİNCİ EUROSAl KONGRESİ

# YEDİNCİ EUROSAL KONGRESİ

Hilmi Bahadır BARÇIN\*

## GİRİŞ

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü)'nin yedi bölgesel kuruluşundan biri olan ve Türk Sayıştay'ının da kurucu üyeleri arasında yer aldığı EUROSAL<sup>1</sup>, 30 ülkenin öncülüğünde 1990 yılı Kasım ayında İspanya'da yapılan Birinci Kongre ile kurulmuştur. Kuruluş Tüzüğü'nün 1. maddesinde belirtildiği üzere EUROSAL'nin amacı, üye yüksek denetim kurumları arasında mesleki işbirliğini geliştirmek, bilgi ve doküman değişimini teşvik etmek, kamu sektörünün denetimi alanındaki çalışmalarını geliştirmek, bu alanda üniversite profesörlüklerinin ihdası için çaba sarfetmek ve kamu denetimi alanındaki terminolojinin uyumlulaştırılmasına yönelik çalışmalarını gerçekleştirmektir.<sup>2</sup>

EUROSAL, tüm üyelerinin katılımıyla 3 yılda bir genel kongre düzenlemektedir. Bu kongrelerde yönetim değişikliğinin yanı sıra, kongre gündemini belirlemek amacıyla daha önceden belirlenen konularda sunumlar yapılmakta ve bu yapılan ortak müzakere ve değerlendirmeler sonucunda da EUROSAL üyesi ülkelere yol gösterici önerilerde bulunmaktadır.

Daha önce, 30 Mayıs - 2 Haziran 2005 tarihleri arasında, Almanya'da gerçekleştirilmiş olan Altıncı Kongre'de, "kamu gelirlerinin parlamentonun bütçe komisyonu ve kamu mali yönetimi açısından önemi", "bütçe sürecinde yüksek denetim kurumlarının rolü" ve "kamu gelirlerinin denetimi: denetim yaklaşımları ve denetimin etkisi" başlıklarından oluşan 3 ana konu üzerinde durularak, bir sonraki kongrenin Polonya ev sahipliğinde yapılmasına karar verilmişti.<sup>3</sup>

Bu kongrelerin yedincisi ise 02-05 Haziran 2008 tarihleri arasında Polonya'nın Krakow şehrinde gerçekleştirilmiştir. Polonya Sayıştay'ının ev sahipliği yaptığı Kongre'ye 48 Ülke Sayıştayından 195 temsilci katılmıştır.

---

\* Sayıştay Denetçisi

<sup>1</sup> European Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>2</sup> <http://www.eurosai.org/eng/statutes.asp>

<sup>3</sup> <http://www.eurosai.org/eng/congress-previous.asp>

INTOSAT'nin bölgesel gruplarının (AFROSAT<sup>4</sup>, ARABOSAT<sup>5</sup>, ASOSAT<sup>6</sup>, OLACEFS<sup>7</sup>) temsilcileri, INTOSAT Geliştirme İnisyatifi ve çeşitli uluslararası organizasyonlardan gözlemciler de kongrede hazır bulunmuştur.

Kongrenin açılış töreni, Krakow'daki Jagiellonian Üniversitesi'nde gerçekleştirilmiştir. Almanya Sayıştay Başkanı ve EUROSAT'nin görev süresi sona eren Başkanı Dr. Dieter Engels Kongre'nin resmi açılışını yapmış, EUROSAT'nin Avrupa Sayıştayları nezdinde uluslararası işbirliğini besleyici ve güçlendirici rolünü vurgulamıştır. Dr. Engels konuşmasında son Kongreden beri İsrail'in de katılımıyla EUROSAT'nin hali hazırda 48 üyeye ulaştığına dikkat çekmiştir. EUROSAT çalışma gruplarının bilgi teknolojisi, çevre denetimi ve vergi sübvansiyonlarının koordineli denetimi, ayrıca EUROSAT eğitim komitesinin karşılaştırmalı masraf/veri performansı idaresi çalışmaları konularında ve diğer alanlardaki 3 yıllık başarılı çalışmalarına değinmiştir. Ayrıca EUROSAT'nin global genişlemesine ve OLACEFS gibi organizasyonlarla gerçekleştirilen işbirliğine işaret etmiştir.

Dr. Engels konuşmasını müteakiben Başkanlık görevini, EUROSAT'nin başarılarında çok büyük payı olduğunu belirttiği Jacek Jezierski'ye devretmiştir. Mr. Jezierski, EUROSAT başkanı olarak hizmet etmesi için yapılan tekliften dolayı duyduğu memnuniyeti belirterek, gittikçe birleşen Avrupa'da ve globalleşerek birbirine bağımlı hale gelen dünyada uluslararası işbirliğinin önemli rolüne dikkat çekmiştir. Mr. Jezierski Kongre'de ele alınacak 3 konuyu kısaca takdim ettikten sonra Kongre süresince yapılacak oturumlarda yürütülecek yoğun çalışmalar için katılımcılara şükranlarını sunmuştur.

Kongre'ye ev sahipliği yapan Polonya'da Kongre süresince doğayı korumak adına kağıt kullanımını en aza indirmek için çaba gösterilmiş, Kongre'de kullanılan resmi kağıtlar yeniden işlenen kağıt atıklarından olacak şekilde bir organizasyonun internet sitesi aracılığıyla tedarik edilmiştir. Kongre boyunca tüm katılımcılara içerisinde Kongre hakkındaki tüm bilgilerin yüklü olduğu birer diz üstü bilgisayar temin edilmiş ve Kongre

---

<sup>4</sup> African Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>5</sup> Arab Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>6</sup> Asian Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>7</sup> Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

sonunda katılımcılar taşınabilir bellek ile bu bilgileri ve tüm dokümanları beraberlerinde götürmüşlerdir.

### **Kongre’de Yapılan Sunumlar, Ulaşılan Sonuçlar ve Öneriler**

Kongre’de aşağıda yer alan üç ana konuya odaklanılmıştır:

- 1- Yüksek denetim kurumlarında denetim kalite yönetim sisteminin kurulması,
- 2- Eğitim alanındaki sosyal programların denetimi,
- 3- Engelli kişilerin profesyonel bütünleştirilmesine yönelik programların denetimi.

İlk konuda yüksek denetim kurumlarının görevlerini daha yüksek kalitede yerine getirmelerine ilişkin beklentilere yönelik fikirlere dikkat çekilmiş, ikinci ve üçüncü konularda ise daha çok sosyal politikalar üzerine odaklanılmıştır. Bu konular Sayıştayların etki yaratabileceği ve yarattığı konulardır. Bu konular var olan yaklaşım tarzlarını ve ülke deneyimlerini içermekte, Sayıştayların gelecekteki ulusal görevleri için önemli alanlara bir bakış açısı sağlamaktadır.

### **Yüksek Denetim Kurumlarında Denetim Kalite Sistemi Kurulması**

Bu konu Rusya Federasyonu, Polonya, Malta, Danimarka Sayıştaylarının desteğiyle Macaristan Sayıştay tarafından hazırlanmıştır. Tüm EUROSAT üyesi Sayıştayların temsilcileri, denetim kalitesi hakkındaki düşüncülerini ve kendi kurumlarındaki denetim kalite yönetimini geliştirme isteklerini vurgulamışlardır. Birinci konu başlığı için Kurumumuzdan Uzman Denetçi Arife Coşkun ve Uzman Denetçi Levent Karabeyli’nin hazırladığı “İlkemiz: Güvenilirlik!” başlıklı tebliğ, Komite tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu tebliğde; denetimde kalite yönetim sistemi konusu, EUROSAT düzenleme komitesinin belirlediği liderlik, strateji ve planlama, insan kaynakları yönetimi, denetim süreçlerinde kalitenin inşası, dış ilişkiler, sürekli gelişme ve iyileştirme alt başlıkları çerçevesinde ele alınmıştır.

Yüksek denetim kurumları liderliğin etkin bir kalite yönetim sisteminin önemli bir unsuru olduğunu kabul etmişler ve her düzeydeki etkili iletişimin yüksek denetim kurumlarının misyon ve amaçlarını yerine getirmesinde, kurumun tümünde güven ortamının güçlendirilmesinde ve mesleki bilginin geliştirilmesinde hayati rolünün bulunduğunu belirtmişlerdir.

Yüksek denetim kurumlarının çoğunluğu, denetim alanında değişikliklere cevap vermek için bir stratejik plana sahiptir. Birçoğu stratejik plan yönteminin bir parçası olarak kapsamlı bir risk değerlendirmesi uygulamakta, yıllık denetim planlaması yolu ile tekrar gözetim yapmakta ve periyodik olarak gözlemlemeyi gerçekleştirmektedir. Bazı Sayıştaylarda bu yeniden gözden geçirme süreci performans göstergeleri yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Sayıştaylar ayrıca insan kaynakları yönetiminin, denetim kalitesinin anahtar güvencesi olduğunun altını çizmişlerdir. Sayıştayların çoğu, kapsamlı insan kaynakları planlamasının personelin sadece etkili ve verimli olarak çalışıp çalışmadığını ortaya çıkarmayacağını, aynı zamanda personelin tatmin düzeyinin ve eğitim seviyelerinin yükseltilmesi açısından önemli rolünün bulunduğunu düşünmektedirler. Sayıştaylar insan kaynakları politikaları ve insan kaynakları yönetim sisteminin özgün planlar, personel seçimi ve geçici personel istihdamı, personel gelişimi, performans takdiri ve terfii de gerektirdiğini belirtmişlerdir. Ayrıca iyi donanımlı insan kaynakları yönetimi ve prosedürleri ile personel işlemlerinin adaletli uygulanmasının yönetimdeki şeffaflığın sağlanmasındaki önemini vurgulamışlardır.

Yüksek denetim kurumları, dışsal paydaşlar olan parlamenterler, denetlenen kuruluşlar, medya, yönetim ve meslek örgütlerinin yapacakları bağımsız değerlendirmelerin denetim kalitesinde önemli bir faktör olduğunu belirtmişlerdir. Sayıştayların denetim sonuçları ve denetim aktivitelerinin çıktılarının gözden geçirilmesi için yararlandıkları çeşitli araçlar bulunmaktadır. Örneğin, çoğu yüksek denetim kurumunda denetim sonucu ortaya konan tavsiyelerin hangi derecede yerine getirildiği izlenmektedir. Bu kurumlar, denetim sonrasında sürekli olarak gerçekleştirilen içsel ve dışsal kalite incelemelerini, denetim kalite sistemlerini geliştirmek ve değerlendirmek amacıyla kullanmaktadır. Bazı Sayıştaylar da bağımsız öz-değerlendirmeler yapmaktadır.

Bu sonuçlar ışığında Kongre şu tavsiyelerde bulunmuştur:

- Sayıştaylar, misyon ve vizyonları, çalışma ilkeleri, stratejik ve işlevsel planları aracılığıyla liderlik vasfının geliştirilmesi için daha fazla çalışmalıdırlar. Sayıştaylar ayrıca performans göstergelerinin geliştirilmesi konusunda da çaba göstermelidirler.
- Sayıştaylar denetim kalite yönetim sistemlerinin sürekli gelişimi için objektif kriterler tespit etmelidirler.

- Sayıştaylar personellerinin yüksek kalite standartlarına ulaşabilmeleri için daha fazla çaba sarf etmeye teşvik edilmelidir.
- Sayıştaylar parlamento ve parlamento komisyonları, denetim organizasyonları, medya, genel idare ve profesyonel yönetimler ile ilişkilerini kuvvetlendirmeyi hedefleri arasına almalıdırlar.
- Sayıştaylar meslektaş incelemelerini (peer review) de içeren, dış uzmanlar tarafından hazırlanmış inceleme raporlarından yararlanmalıdır. Ayrıca kalite güvencesi konusunda bağımsız birimler oluşturmayı düşünmelidirler.

Kongrede yüksek denetim kurumlarında denetimin kalitesinin artırılmasında yol gösterecek iyi bir uygulama rehberinin 2009 yılına kadar hazırlanması için onay verilmiştir.

### **Eğitim Alanındaki Sosyal Programların Denetimi**

Bu konu başlığı, Portekiz önderliğinde, Estonya, Fransa, Polonya, İsveç ve Ukrayna Sayıştaylarının desteğiyle hazırlanmıştır. EUROSAT üyesi yüksek denetim kurumlarının 2004'ten 2006'ya kadar gerçekleştirdikleri 109 denetimin çoğunda, özellikle uygulanan mali prosedürler ve daha iyi bir eğitim için yürürlüğe konulmuş politikalar gözden geçirilmiştir. Bu denetimler çerçevesindeki Sayıştay tavsiyeleri, çoğunlukla geniş kapsamlı iyi uygulama örnekleri ile değişen kural ve düzenlemelere odaklanmaktadır. Sayıştaylar eğitim alanındaki çalışmalara devam etmeyi ve 2007'den 2009'a kadar 93 adet denetim gerçekleştirmeyi planlamışlardır.

Kongre, denetim konularının seçiminde kamusal harcamalardaki eğitimin payının büyüklüğünü göz önünde bulundurulmasını tavsiye etmiştir. Kongreye katılan Sayıştaylar arasında yapılan anket sonucunda ortaya çıkan önemli konular ise şunlardır:

- Anaokulu eğitiminin yüksek kaliteye ulaşmasında; hizmetin verildiği yer, velilerin ücret ödeme güçleri ve hizmetin kalitesi gibi konularda karşılaşılan engeller,
- Eğitimdeki başarı ve 15-18 yaşları arasında okulu bırakan öğrenci oranları açısından ortaöğretimin kalite ve etkisi,
- Mesleki eğitim programlarının kalitesi ve bu eğitim programlarının daha iyi eğitim konusundaki talepleri ve iş piyasası taleplerini ne ölçüde karşıladığı,

- Eski mahkum, işsizler ve engelliler gibi toplumun farklı kesimleri için planlanmış eğitim faaliyetleri,
- Yönetim ve mali yardımları da içerecek şekilde üniversite eğitiminin kalitesi.

Kongre, ayrıca hem bölgesel hem de ulusal düzeyde denetimlerin planlanması ve Sayıştaylar için faydalı olacak şekilde paralel denetimleri de içeren katılım veya denetimlerin yapılması hususunda tavsiyelerde bulunmuştur. Kongre, tavsiyelerinde riskli alanlarda denetim konuları, muhtemel denetim metotları ve raporlama ile denetim sonrası gözden geçirme stratejilerinin belirlenmesi konuları üzerinde durmuştur. Örneğin, denetim metotları tavsiyelerinde Sayıştayların etkinliğini değerlendirme hususunda ölçülebilir ve karşılaştırılabilir göstergelerin geliştirilmesi gerektiğine işaret edilmiştir.<sup>8</sup>

### **Engelli İnsanların Mesleki Entegrasyonuna Yönelik Sosyal Programların Denetimi**

Bu konu başlığı İngiltere önderliğinde Estonya, İzlanda, Polonya, İsveç ve İsviçre Sayıştaylarının desteğiyle hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde her yedi insandan biri engelli olarak sınıflandırılmış ve birçok ülkede engelliler için ayrılan mali desteklerin payı arttırılmaktadır. Bu alandaki kamu harcamalarının artması ile birlikte, Sayıştayların bu konudaki riskli harcamalara ilgisi de artmıştır.

26 Ülke Sayıştayından gelen bilgiler sonucunda, engelliler için meslek seçim yardımı ve eğitim yardımlarının en yüksek miktara ulaştığı tespit edilmiştir. Ayrıca ülkeler tarafından eğitim için yapılan harcamalarda da en yüksek paya ulaşıldığı tespit edilmiştir. Aynı şekilde son yıllarda devletlerin engelli vatandaşları için çalışma hayatına katılımı konusunda gerçekleştirdiği hukuki düzenlemelerin sayısının arttığı belirlenmiştir. 26 ülke Sayıştayının hepsinde engelli insanların istihdam oranının ülke genelindeki istihdam oranından düşük olduğu, ancak yıllar itibarıyla bu farkın kapandığı belirlenmiştir.

EUROSAT bölgesinde, Sayıştaylar tarafından engelli insanların desteklenmesine ilişkin kapsamlı denetim programları yürütülmüştür.

---

<sup>8</sup> International Journal of Government Auditing – July 2008- Eurosai Holds VII. Triennial Congress In Poland- Cindy Fagnoni, U.S. Government Accountability Office

Sayıştayların denetim çalışmaları arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, ülkelerin yasal engelli tanımları, engellilerin iş hayatına katılımlarındaki hükümet politikaları, Sayıştayların bakış açısı ve denetim anlayışlarından kaynaklanmaktadır.

EUROSAT üyesi 26 ülke Sayıştayından 23'ü doğrudan veya dolaylı olarak engellilerle ilgili denetimler, 20'si engelliler için devlet desteklemelerinin miktarı ile ilgili mali denetim ve 13'ü bazı performans denetimleri gerçekleştirmişlerdir.

Denetimler fonların amaçlanan biçimde harcanıp harcanmadığının saptanmasını mümkün kılmıştır. Ayrıca engelli insanların profesyonel entegrasyonu için sosyal program performansının çok zayıf düzeyde olduğu vurgulanmıştır. Yapılan denetimler sonucunda bu konu hakkında oluşturulan tavsiyeler şöyle özetlenebilir:

- Sayıştaylar geleceğe ilişkin denetim planlarını hazırlarken, engelli insanların mesleki entegrasyonu için hazırlanmış programları riskli, önemli denetim alanları olarak hesaba katmalıdırlar.
- Görevlerini planlayıp yerine getirirken Sayıştaylar bu kesimin temsilcilerinin veya bu tür hizmetlerden faydalananların görüşlerine başvurmayı düşünmelidirler.
- Sayıştaylar yasal çerçevede diğer denetim elemanları ile işbirliği olanaklarından faydalanmalıdırlar. Ancak Sayıştaylar üçüncü kişilerce sağlanan bilgilerin tamlığından ve doğruluk oranından emin olmalıdırlar.
- Sayıştaylar devlet yöneticilerini iyi yönetim uygulamalarını uyarlamaları konusunda cesaretlendirmelidir.
- Sayıştayların, engelli insanlar için programların çıktıklarına dayalı bilgilerin geliştirilmesi ve programların başarı değerlendirmesine olanak tanıyacak şekilde düzenlenmesi konusunda sorumlulukları bulunmaktadır.
- Sayıştaylar engellilere yönelik programların değerlendirilmesinde özel uzmanlık ve desteğe ihtiyaç bulunup bulunmadığı konusunu göz önünde bulundurmalıdır.
- Engelli insanların desteklenmesine yönelik programlar üzerinde bir yargıya varma konusundaki zorluklar nedeniyle Sayıştaylar elde ettikleri



bulgu ve ulaştıkları sonuçların kanıtları ve bunların kaynakları konusunda daha hassas davranmalıdır.<sup>9</sup>

### **Görüşülen Diğer Hususlar**

Fransa ve İspanya Sayıştayları tarafından oluşturulan EUROSAT Eğitim Komitesi'nin temsilcileri, Komitenin son üç yılda yaptığı faaliyetleri aktarmış ve eğitim stratejilerini özetlemişlerdir. Kongre de bu raporu onaylamış ve 2008-2011 dönemi için ortak bir eğitim stratejisi benimsemiştir.

Ayrıca EUROSAT'nin Çevre Denetimi Çalışma Grubu (Polonya başkanlığında), IT Çalışma Grubu (Hollanda başkanlığında), Vergi Sübvansiyonlarının Koordineli Denetimi Çalışma Grubu (Almanya başkanlığında), Kıyaslamanın Maliyeti ve Vergi Yönetiminin Performansı Çalışma Grubu (İngiltere başkanlığında) tarafından sunulan raporlar ve öneriler Kongre tarafından kabul edilmiştir.

Kongrede Ukrayna Sayıştayı'nın önerisi ile Doğal ve İnsan Kaynaklı Felaketlerin Sonuçlarının ve Radyoaktif Atıkların Yok Edilmesinin Denetimi Çalışma Grubu adlı bağımsız bir EUROSAT çalışma grubunun kurulması kabul edilmiştir.

Kongrede VI. EUROSAT-OLACEFS konferansının 2009 yılında Venezüella'da ve EUROSAT-ARABOSAT konferansının 2009 yılında Fransa'da yapılması kararlaştırılmıştır.

Ayrıca bir sonraki EUROSAT Kongresinin 2010 yılında Lizbon'da Portekiz'in ev sahipliğinde yapılmasına ilişkin teklif, oybirliğiyle kabul edilmiştir.

---

<sup>9</sup> Staff From The United Kindom National Audit Office, Auditing Programs For Integrating People With Disabilities into the Workforce, International Journal of Government Auditing, July 2008