

INTOSAI YIRMİNCİ GENEL KURUL TOPLANTISI VE JOHANNESBURG KARARLARI

Seher Özer ÜTÜK*

GİRİŞ

INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği)'nin Yirminci Genel Kurul Toplantısı (XX. INCOSAI) 22–27 Kasım 2010 tarihleri arasında Güney Afrika Sayıştayının ev sahipliğinde Johannesburg'da gerçekleştirildi. Dünya çapında 152 ülkeden toplam 500 kişinin katıldığı XX. INCOSAI'de, INTOSAI'nin 2011–2016 dönemine ilişkin Stratejik Planı onaylandı ve Johannesburg Kararları kabul edildi. Kasım 2008'de gerçekleştirilen 58. INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı sırasında XX. INCOSAI'de ele alınmak üzere onaylanan “Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar” ve “Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma” konuları ele alındı. Kongre'de ayrıca Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAIs) Güney Afrika Deklarasyonu kabul edildi.

A- INTOSAI STRATEJİK PLANI (2011–2016)

INTOSAI'nin 2011–2016 dönemine ait Stratejik Planında, altı adet stratejik öncelik tespit edilmiştir. Kongre tarafından kabul edilen bu öncelikler şunlardır:

1. Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığının Sağlanması

INTOSAI, Yüksek Denetim Kurumları için denetim yetki ve görevini, bilgiye sınırsız erişimi, raporların herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın yayımlanmasını sağlayan kapsamlı bir anayasal veya yasal çerçevenin önemini Lima ve Mexico Deklarasyonlarında olduğu gibi Johannesburg Kararlarında da vurgulamış ve bu hususu yeni Stratejik Planında bir öncelik olarak tespit etmiştir. Johannesburg Kararlarında ayrıca Lima ve Mexico Deklarasyonlarının, Birleşmiş Milletler Dokümanlarına eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Bu çalışma, INTOSAI 20. Genel Kurul Toplantısı süresince elde edilen bilgi ve dokümanlar ile INTOSAI resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Ocak 2011 sayısında yer alan haberlerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

2. Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAI) Çerçevesinin Uygulanması

Mesleki Standartlar Komitesi ve Bilgi Paylaşımı Komitesi himayesinde geliştirilen Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAI), Johannesburg'da gerçekleştirilen Kongre'de kabul edildi. Başkanlığını Danimarka Sayıştay Başkanı Henrik Otbo'nun yaptığı Mesleki Standartlar Komitesi, son üç yılda bünyesinde yer alan altı alt-komite ile çalışmalarını mali denetim, performans denetimi, uygunluk denetimi, iç kontrol standartları, muhasebe ve raporlama, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile denetimde kalite kontrolü alanlarında standartların oluşturulması üzerinde yoğunlaştırdı.

Komitenin söz konusu alanlarda yaptığı çalışmalar, ISSAI çerçevesinin kabul edildiği 2007 yılından bu yana uygunluk kazanmıştır. Bu çabanın bir sonucu olarak toplamda 35 adet ISSAI ve 2 adet İyi Yönetişim Rehberi değerlendirilmek üzere Kongre'ye sunulmuş ve Kongre tarafından onaylanmıştır. Standartların geliştirilmesi sürecinde ayrıca, INTOSAI toplumu içerisinde, bu standartların geliştirilmesi, revize edilmesi veya kaldırılması için ortak, evrensel ve saydam bir sürecin oluşturulmasına yönelik bir ihtiyaç gündeme gelmiştir. Kasım 2009'da gerçekleştirilen INTOSAI Yönetim Kurulu toplantısında, Mesleki Standartlar Komitesinden bu sürecin tanımlanması istenmiştir. Komitenin bu talep üzerine geliştirdiği ve "INTOSAI Due Process" olarak adlandırılan; standartların ve iyi yönetişim rehberlerinin geliştirilmesi, revize edilmesi veya kaldırılmasını düzenleyen sürece ilişkin doküman, Kongre'de kabul edildi.

Böylece INTOSAI üyeleri, kamu sektörü denetimine ilişkin son derece değerli, güncel ve kapsamlı bir dizi uluslararası standartlara, rehberlere ve iyi uygulama dokümanlarına sahip olmuştur. XX. INCOSAI'de ISSAI çerçevesinin uygulamaya konulmasının oldukça zorlu bir görev olduğu ifade edilmiş ve bu alanda çeşitli faaliyetlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

3. Yüksek Denetim Kurumlarının Kapasite Artırmalarının Güçlendirilmesi

ISSAI çerçevesinin kabul edilmesi ve bu çerçevenin aşamalı olarak uygulamaya konulması, kapasite geliştirme faaliyetlerine duyulan mevcut ihtiyacı daha da artırmıştır.

INTOSAI, üyeleri arasında kapasite geliştirme faaliyetlerini desteklemek amacıyla Ekim 2009'da donör toplum ile bir mutabakat zaptı imzalan-

mişti. Uluslararası donör kuruluşları ile ülke kalkınma ajanslarının da dâhil olduğu on beş kuruluş, söz konusu anlaşmaya imza atmıştı. Bu kapsamda, gelişmekte olan ülkelerin Yüksek Denetim Kurumlarının kapasite geliştirme faaliyetlerine destek verilmesi amaçlanmaktadır. Donör desteği envanterinin oluşturulmasına ve diğer finansman kaynaklarına ek olarak bir havuz fonun oluşturulmasına da prensipte karar verilmiştir.

4. Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydaların Gösterilmesi

İç ve dış paydaşların artan ilgisi ve Yüksek Denetim Kurumlarınca sağlanan denetim hizmetlerindeki artan çeşitliliği göz önünde bulunduran INTOSAI, Yüksek Denetim Kurumlarının kattığı değerin ve sağladığı faydaların daha fazla tanıtılması gerekliliğini benimsemiş ve bunu bir stratejik öncelik olarak belirlemiştir. Bu konu, XX. INCOSAI tartışma konularından biri olarak kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

5. Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi

Johannesburg Kararlarında yolsuzluk, kamu finansmanını, yasal düzeni ve sosyal refahı tehdit eden, sosyal güvenliği tehlikeye atan ve yoksulluğun azaltılmasının önüne geçen yaygın, küresel bir sorun olarak tanımlanmıştır. Kararda, yolsuzluğu önlemek ve yolsuzlukla mücadele için, bölgesel çalışma grupları ile Yüksek Denetim Kurumları da dâhil olmak üzere INTOSAI'nin Uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum ile yolsuzlukla mücadele ağı ve diğer benzeri faaliyetler çerçevesinde yakın işbirliği yapması gerektiği ifade edilmiştir.

6. INTOSAI İletişiminin Artırılması

INTOSAI'nin İletişim Stratejisi XIX. INCOSAI tarafından 2007 yılında kabul edildi. İletişim Politikasında, INTOSAI üyeleri arasında serbest bilgi, düşünce, tecrübe ve birikim paylaşımının faydalarına ağırlık verilmekte ve üyeler arasında serbest iletişim teşvik edilmektedir. Politikada ayrıca tutarlılığın ve genel yerindeliğin sağlanması bakımından organizasyon dışı iletişim için net ve koordineli bir yaklaşımın faydaları üzerinde durulmuştur. Bu idealleri gerçekleştirmek amacıyla INTOSAI, 3. Amaç kapsamında daha detaylı bir şekilde tanımlanan beş adet iletişim hedefi belirlemiş ve etkin bir INTOSAI iletişimini teşvik etmek için bir strateji geliştirmiştir.

B- KONGRE'DE ELE ALINAN KONULAR

Kasım 2008'de gerçekleştirilen 58. INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı sırasında, XX. INCOSAI'de ele alınmak üzere iki teknik konu onaylanmıştı. Bunlar; "Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar" ve "Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma" ana başlıklarından oluşmaktaydı.

1. Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar

Şubat 2007'de Viyana'da düzenlenen ve "küresel ortamda devlet denetiminin değeri ve faydaları" üzerinde durulan 19. BM/INTOSAI Sempozyumu ile birlikte, Yüksek Denetim Kurumunun vatandaşlarla olan ilişkisi önem kazanmaya başladı. Bu konuya ilişkin tartışmalar, Kasım 2007'de Mexico City'de düzenlenen XIX. INCOSAI'ye de taşındı. Burada, bu hususun XX. INCOSAI'de I. Konu olarak ele alınması için nihai bir müzakere belgesinin hazırlanmasına destek verebilecek Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumunun başkanlığında kurulması onaylandı.

Çalışma Grubu, Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydaların İletilmesi ve Tanıtılmasına ilişkin Çerçeveyi hazırlayarak XX. INCOSAI'ye sundu. Dokümanda yer alan temel amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için belirlenen gerekli temel şartlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Amaç 1 – Vatandaşların yaşamında fark yaratan bir kurum olarak tanınmak

- Bağımsızlığa gölge düşürmeksizin, değişen ortama ve paydaş beklentilerine karşı duyarlı olma,
- Yönetimin kaynakların yasalara uygun ve sorumlu bir şekilde, niyet edilen amaç doğrultusunda, ekonomik, verimli ve etkin kullanımından sorumlu tutulmasını sağlanma,
- Yönetimde öngörü ve sürekli gelişimi teşvik etmek için bağımsız ve tarafsız anlayış ve rehberliğin güvenilir bir kaynağı olma,
- Tarafsız bilgi, basit ve net mesajlar ve denetim raporları ile mesajlarına uygun erişimin ilgili dilde sağlanması suretiyle halka yönetimi sorumlu ve duyarlı tutma olanağı verme,
- Yasama organı, komisyonlarından biri ya da yönetimden sorumlu olanlara denetim bulgu ve tavsiyelerine cevap verme ve uygun düzeltici eylemleri gerçekleştirmedeki farklı sorumluluklarını yerine getirme imkânı tanıma,

• Denetim bulguları ve önerilerinin uygulanmasını izleme ve önerilerin uygulanmasına ilişkin güvence sağlama.

Amaç 2 – bağımsız örnek bir kurum olarak tanınma

- Bağımsızlık
- Saydamlık ve Hesapverilebilirlik
- Etik Kurallar
- Hizmet mükemmeliyeti ve kaliteye ilişkin hususlar
- İyi yönetim
- Bilgi ve birikimlerin paylaşılması
- Etkin iletişim

Kongre’de konuya ilişkin alınan kararlar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

• INTOSAI Mesleki Standartlar Yönlendirme Komitesi ile istişare etmek suretiyle Çerçevenin yeniden gözden geçirilmesi ve INTOSAI’nin bütün prosedür şartlarının karşılamasının ardından ISSAI çerçevesinin birinci düzeyine (Level 1: Founding Principles - Kurucu İlkeler) eklenmesi,

• Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun, INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi ve INTOSAI Donör Yönlendirme Komitesi ile işbirliği yaparak, bu çerçeve ile ilgili olarak daha güvenilir ölçme araçlarını, 2013’te XXI INCOSAI’de görüşülmek üzere geliştirmesi,

• Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun, Yüksek Denetim Kurumlarının değer ve faydalarının kurumun tüm paydaşlarına iletilmesi ve tanıtımı için uygun araç ve vasıtaları geliştirmesi,

• Çerçevenin, “Yüksek Denetim Kurumları Veritabanı” projesi için kullanılabilmesi,

• Hesap verilebilirliğin artırılması ve gerekli olduğu hallerde idari ve/veya cezai yaptırımların uygulanması için Yüksek Denetim Kurumları, yargı ve yasama organları arasında işbirliğini teşvik etme,

• Sağlıklı koordinasyon ve entegrasyonun sağlanması

• Çerçevenin iç değerlendirme, meslektaş incelemesi ve INTOSAI stratejik planlaması için bir araç olarak kullanılabilmesi,

• INTOSAI’nin, tüm vatandaşların yaşamlarını etkileyerek ulusal sınırları aşan meseleleri ele almak için uluslararası ve bölgesel düzeyde diğer kuruluşlar ile işbirliği yaparak daha önemli bir rol oynaması gerektiğini kabul eder.

2. Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma

XX. INCOSAI'de ikinci tema olarak ele alınan "Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma" konusuna ilişkin temel doküman, Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayının başkanlığında hazırlandı.

Kasım 2010'da Güney Afrika, Johannesburg'da XX. INCOSAI'de yapılan görüşmeler sonucunda, INTOSAI üyeleri şu tavsiyeleri kabul etti:

Denetim, yönetim ve ilişkilerin geliştirilmesi

- Sayıştayların ülkeleri için en uygun çevre ve sürdürülebilir kalkınma konularını önceliklendirmesi ve bu tür denetimlerin ilgili bütün yönetim sektörlerine dâhil etmesi,

- Sayıştayların, Çevre Denetimi Çalışma Grubunun ve INTOSAI bölgesel çalışma gruplarının, çevre ve sürdürülebilirlik konularında sorumlulukları olan önemli uluslararası ve bölgesel teşkilatlar arasında çevre denetimi ve doğal kaynak muhasebesinin önemine yönelik farkındalığı artırması ve bu teşkilatlar ile ilişki kurması,

- Çevre Denetimi Çalışma Grubunun, çok taraflı çevresel anlaşmalarla ilgili olarak Sayıştaylarca yapılan denetimlerden faydalanarak, bağımsız ve kanıta dayalı bulguların yer aldığı bir üst-düzey özet doküman hazırlaması ve bu dokümanı uluslararası kuruluşlarla paylaşması.

Standardizasyon

- Çevre Denetimi Çalışma Grubunu, kamu sektörü için sürdürülebilirlik raporlama çerçevesi geliştirme sürecine destek vererek aktif bir şekilde katılmaya ve sürdürülebilirlik raporlarını nasıl denetleyecekleri hususunda Yüksek Denetim Kurumlarına rehberlik etmeye teşvik eder.

Etkinin artırılması

Sayıştayların faaliyetlerini aşağıda belirtilen alanlar üzerinde yoğunlaştırması teşvik edilmiştir:

- Karar alıcılar ve saydam raporlama için hükümetlerce sağlanan çevre ve sürdürülebilir kalkınma verilerinin doğruluğu, güvenilirliği ve tamlığı,

- Çok taraflı çevre anlaşmalarında hükümetlerce verilen taahhütlerin uygulanması,

- Çevre ve sürdürülebilir kalkınma konuları ile ilgili olarak Yüksek Denetim Kurumları arasında koordineli denetimler.

Kapasite ve metotların geliştirilmesi

Sayıştayların kapasitelerinin geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Bu amaçla, Çevre Denetimi Çalışma Grubunun mevcut rehber materyallerinden yararlanması teşvik edilmiştir.

Ek: XX. INCOSAI'de Onaylanan Dokümanlar	
Mesleki Standartlar Komitesi	
	INTOSAI Due Process" olarak adlandırılan; standartların ve iyi yönetim rehberlerinin geliştirilmesi, revize edilmesi veya kaldırılmasını düzenleyen sürece ilişkin doküman
Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Projesi	
ISSAI 20	Saydamlık ve Hesap verebilirlik Prensipleri
ISSAI 21	Saydamlık ve Hesap verebilirlik Prensipleri İyi Uygulamaları
Kalite Kontrol Projesi	
ISSAI 40	Sayıştaylar için Kalite Kontrol
Mesleki Standartlar Komitesi Mali Denetim Alt-komitesi	
ISSAI 1000	INTOSAI Mali Denetim Rehberlerine Genel Giriş
ISSAI 1003	INTOSAI Mali Denetim Rehberleri Terimler Sözlüğü
ISSAI 1200	Bağımsız Denetçinin Genel Görevi ve Uluslar arası Denetim Standartlarına Uygun Bir Denetimin Yürütülmesi
ISSAI 1210	Denetim Çalışmalarına ilişkin Şartların Belirlenmesi
ISSAI 1240	Mali Tablo Denetiminde Sahtecilikle ilgili olarak Denetçinin Sorumlulukları
ISSAI 1250	Mali Tabloların Denetiminde Yasalar ve Yönetmeliklerin Değerlendirilmesi
ISSAI 1265	İç Kontrol Zafiyetlerinin Yönetimden Sorumlu Olanlara Bildirilmesi
ISSAI 1320	Bir Denetimin Planlanması ve Yürütülmesinde Önemlilik
ISSAI 1402	Bir Hizmet Kuruluşundan Yararlanan Bir Kuruma İlişkin Denetim Hususları
ISSAI 1500	Denetim Kanıtı
ISSAI 1501	Denetim Kanıtı- Seçilen Hususlara İlişkin Spesifik Değerlendirme
ISSAI 1505	Harici Doğrulamalar
ISSAI 1510	Birincil Denetim İşleri- Açılış Bakiyeleri
ISSAI 1520	Analitik Süreçler
ISSAI 1530	Denetim Örneklem
ISSAI 1540	Adil Değer Muhasebe Tahminleri ile İlgili Beyanlar da Dâhil olmak üzere

INTOSAI Yirminci Genel Kurul Toplantısı ve Johannesburg Kararları

	Muhasebe Tahminlerinin Denetimi
ISSAI 1550	İlgili Taraflar
ISSAI 1560	Takip Eden Olaylar
ISSAI 1570	İşletmenin Sürekliliği Prensipleri
ISSAI 1580	Yazılı Beyanlar
ISSAI 1600	Özel Değerlendirmeler- Grup Mali Tablo Denetimleri (Component Denetçilerin Çalışması da dâhil)
ISSAI 1610	İç Denetçilerin Çalışmalarından Yararlanılması
ISSAI 1620	Bir Denetçinin Uzmanlık Bilgisinden Faydalanma ve Yönetim
ISSAI 1700	Görüş Oluşturma ve Mali Tablolara ilişkin Raporlama
ISSAI 1705	Bağımsız Denetçi Raporundaki Görüşlerde Değişiklikler
ISSAI 1706	Bağımsız Denetçi Raporunda Denetçinin Vurgulamak İstedığı Hususların Yer Aldığı Paragraf ve diğer Vurgu Paragrafları
ISSAI 1710	Karşılaştırmalı Bilgiler- Karşılık Gelen Rakamlar ve Karşılaştırmalı Mali Tablolar
ISSAI 1720	Denetlenmiş Mali Tabloları İçeren Belgelere Yer Alan Diğer Belgelere İlişkin Denetçinin Sorumlulukları
Mesleki Standartlar Komitesi Performans Denetimi Alt-komitesi	
ISSAI 3100	Performans Denetim Rehberleri- Temel Prensipler
Mesleki Standartlar Komitesi Uygunluk Denetimi Alt-komitesi	
ISSAI 4000	Uygunluk Denetimi Rehberlerine Genel Giriş
ISSAI 4100	Mali Tablolar Denetiminden Ayrı Olarak Yürütülen Denetimler için Uygunluk Denetimi Rehberleri
ISSAI 4200	Mali Tabloların Denetimi için Uygunluk Denetimi Rehberleri
Bilgi Paylaşımı Komitesi	
ISSAI 5411	Borç Göstergeleri
Kapasite Geliştirme Komitesi	
ISSAI 5600	Meslektaş Değerlendirmesi Kılavuzu - Ek Kontrol Listesi
Mesleki Standartlar Komitesi İç Kontrol Standartları Alt-komitesi	
INTOSAI GOV 9140	Kamu Sektöründe İç Denetimin Bağımsızlığı
INTOSAI GOV 9150	Kamu Sektöründe Sayıştaylar ile İç Denetçiler Arasında Koordinasyon ve İşbirliği
Diğer Dokümanlar	
Muhasebe ve Raporlama Alt-komitesi	Bağımsız bir standart koyma sürecinin önemi
İletişim Stratejisi Görev Gücü	INTOSAI İletişim Rehberi
Kapasite Geliştirme Komitesi	Sayıştaylarda Kapasite Geliştirme Rehberi
Program Değerlendirme Çalışma Grubu	Sayıştaylar için Program Değerlendirme El Kitabı