

# AFET YARDIMLARININ DENETİMİ VE HESAP VERİLEBİLİRLİĞİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNDE INTOSAI'NIN ROLÜ

Seher ÖZER\*

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI), afet yardımları ve hazırlığının denetimi alanında rehberlerin ve iyi uygulamaların geliştirilmesi amacıyla 2005 yılında Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubu'nu kurdu. Başlangıçta bir alt çalışma grubu olarak faaliyetlerini sürdüren, ancak ele alınan konunun insani boyutu ve önemi dikkate alınarak çalışma kapsamı genişletilerek ana çalışma gruplarından birisi haline getirilen bu Grubun çıktılarının, 2013 yılında yapılacak INTOSAI Kongresine kadar tamamlanarak Kongrenin onayına sunulması ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) çerçevesine eklenmesi planlanmaktadır.

Çalışma Grubu'nun 5. Toplantısı, Grubun aktif bir üyesi ve bir alt çalışma grubunun liderliğini yürüten Sayıştayımızın ev sahipliğinde, 24-25 Ekim 2011 tarihlerinde geniş bir katılımı Antalya'da düzenlendi.

## INTOSAI Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Çalışma Grubunun Kuruluşu ve Amaçları

26 Aralık 2004'te Hint Okyanusunda meydana gelen Tsunami felaketi ve sonrasında farklı coğrafyalarda meydana gelen çeşitli doğal afetler, bu tür felaketlerin kendisine özgü problemleri beraberinde getirdiğini ve dolayısıyla farklı yardım tedbirlerini gerekli kıldığını göstermiştir. Acil durum yardım çalışmaları, insani yardımlar, rehabilitasyon ve yeniden inşa faaliyetlerinin; yolsuzlukla mücadele, iyi yönetim, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık alanlarında kapasite geliştirme faaliyetleri ile desteklenmesi ihtiyacı daha açık bir şekilde hissedilmiştir. Ayrıca ilgili paydaşlar arasında koordinasyonun sağlanması ihtiyacı artmıştır. Sahip olduğu kolektif birikimi bu alanda kullanabileceğine inanan INTOSAI, Kasım 2005'te Viyana'da

---

\* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

düzenlenen 54. Yönetim Kurulu toplantısında aldığı karar doğrultusunda, Afet yardımlarının kullanılmasında hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılması amacıyla Hollanda Yüksek Denetim Kurumunun başkanlığında Afet Yardımlarının Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu Alt Çalışma Grubunu kurmuştur.

INTOSAI'nın 2005-2010 dönemine ilişkin Stratejik Planının 3. amacı olan "Bilgi paylaşımı/Bilgi hizmetleri" çerçevesinde kurulan bu yeni Alt Çalışma Grubuyla amaçlanan, yeni felaketler meydana gelmeden küresel ölçekte denetim izinin tespit edilmesi ve denetimlerin anlamlı ve etkin biçimde koordine edilmesine uygun bir zemin hazırlanması için bilgi paylaşımının artırılmasıydı. Böylece, fonların bağışçılardan alıcı ülkelere akışının daha saydam olması sağlanacak ve uluslararası kuruluşların bu alandaki rolleri belirlenecekti. Grubun diğer bir amacı da Yüksek Denetim Kurumlarının, ulusal hükümetlerin, uluslararası kuruluşların ve STK'ların faydalanacağı iyi uygulamaların geliştirilmesiydi. Grup, pilot çalışmalar yürütmek suretiyle tsunamiyle bağlantılı yardımların küresel denetim izini ve ayrıca yardım akışının planlanması, izlenmesi ve denetiminde coğrafi bilgi sistemlerinden faydalanılması olanaklarını araştırdı.

2007 yılında Meksika'da yapılan 19. INTOSAI Genel Kurulu'nda afet yardımlarının israf ve yolsuzluğa açık ve hesap verme sorumluluğunun yetersiz olduğu bir alan olması göz önünde bulundurularak alt çalışma grubunun yerine daha kapsamlı bir çalışma grubunun kurulmasına karar verildi. Ayrıca yine aynı Kongrede kabul edilen grubun 2007-2010 çalışma planında çalışma kapsamı, tsunamiyle bağlantılı yardımlarla sınırlandırılmayarak, genel anlamda bütün afet yardımlarını kapsayacak şekilde genişletildi<sup>1</sup>. Çalışma Grubu, şu anda 20 üyeden oluşmaktadır. Başkanlığını Avrupa Birliği Sayıştayı yürütmektedir.

Grubun mevcut iki temel amacı Çalışma Programında şu şekilde verilmiştir<sup>2</sup>:

*Yüksek Denetim Kurumlarının denetim alanında kullanabilecekleri rehber ve iyi uygulamalar geliştirmek:* Bu çalışma; denetime hazırlık ve

<sup>1</sup> Ayrıntılı bilgi için INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2008 tarihli INCOSAI Özel Sayısına bakılabilir.

<sup>2</sup> Çalışma Grubunun 2011-2013 Çalışma Programı için bkz.:  
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/objectives>

planlama, uygulama ve raporlama olmak üzere denetimin tüm aşamalarını kapsamaktadır. Ayrıca hükümetlerin afet hazırlıklarının denetimi ve denetçilerin yolsuzluk ve sahtecilik risklerinin bilincinde olması hususları da bu kapsamda ele alınmaktadır.

*Hesap verme sorumluluğu alanında rehber ve iyi uygulamalar geliştirmek:* Hesap verme sorumluluğu; açık, saydam ve standart bilgi sunumu yani bütün paydaşların kullanımına açık bütüncül bir mali raporlama çerçevesini içerir. Bu, afet yardımlarının hesap verilebilirliği için önemli bir ön şarttır. Çalışma Grubu, faaliyetlerini bu alandaki önemli paydaşlara (uluslararası kuruluşlar, yardım kuruluşları, hükümetlere) yönlendirmiştir.

### **Çalışma Grubunun Faaliyetleri**

22-27 Kasım 2010 tarihleri arasında Johannesburg, Güney Afrika'da düzenlenen XX. INCOSAI'de Çalışma Grubunun ilerleme raporu sunuldu. İlerleme raporunda grubun, coğrafi veri ve coğrafi bilgi sistemleri (GIS) üzerinde yapılan çalışmalar dahil olmak üzere amaçların gerçekleştirilmesine dönük büyük bir ilerleme kaydettiği belirtildi. Grup ayrıca üç taslak rehberin geliştirilmesinde de büyük bir aşama kaydetti. Bu rehberler; afete hazırlık, afet yardımlarının denetimi ve insani acil yardım durumlarında yolsuzluk ve sahteciliğe ilişkin spesifik risk faktörleri olmak üzere üç ayrı konuyu ele almaktadır. Hazırlanan bu rehberler, diğer Yüksek Denetim Kurumlarının kullanımına da açıldı. Amaç, kurumların bunları kullanması ve içeriğine ilişkin geri bildirim sağlamasıydı. Kongre ayrıca grubun bu tarihte dolan görev süresinin üç yıl daha uzatılmasına karar verdi. 2013'te Pekin, Çin'de yapılmasına karar verilen XXI. INTOSAI Kongresine kadar Çalışma Grubunun henüz resmiyet kazanmayan rehberlerinin tamamlanarak Kongre'nin onayına sunulması planlanmaktadır<sup>3</sup>.

2011-2013 Çalışma Programına göre Grup, yukarıda verilen amaçlara ulaşmak üzere ilk olarak çeşitli paydaşlar arasında aktif konumda olan standart belirleyici kuruluşlarla işbirliği olanaklarını araştırarak ve bu iki yıllık dönemde rehberleri tamamlayarak, pilot denetimlerle test edecektir. Afet yardımlarında kullanılması amaçlanan entegre mali hesap verilebilirlik çerçevesinin pilot uygulamalarına devam edilecek ve bu uygulamalara ilişkin

---

<sup>3</sup> Bkz.: INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2011 tarihli INCOSAI Özel Sayısı

geri bildirim alınacaktır. Afet yardımlarının izlenmesini kolaylaştıran ve bütüncül bir yaklaşım getiren bu çerçevenin kullanılması Çalışma Grubu tarafından teşvik edilse de çerçevenin başarısının, alandaki bütün aktörlerce kabul edilmesi ve kullanılmasına bağlı olduğu belirtilmektedir.

Çalışma Grubunun 2013'e kadar olan faaliyetleri programda şu şekilde belirlendi:

***Denetim Rehberlerinin hazırlanmasına yönelik faaliyetler:***

- Mevcut rehberlerin içerik olarak daha da geliştirilmesi.
- Rehberlere ilişkin yorum ve görüşlerin alınması ve afete hazırlık ve afet yardımlarının denetimi rehberlerinde yer alan örnek denetim programlarının test edilmesi.

- Dokümanların entegre edilmesi.

***Hesap verme sorumluluğu alanında planlanan faaliyetler:***

- Bağışçı kuruluşları (BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi - OCHA, OECD Kalkınma Yardımları Komitesi - DAC vb.), uyumlaştırılmış bir mali raporlama çerçevesi kullanmaları veya mali raporlamada kullanılmak üzere temel ilkeler benimsemeleri için teşvik etmek. Tercih edilen, Çalışma Grubunun desteklediği Entegre Mali Hesap Verebilirlik Çerçevesinin bu kuruluşlarca kabul edilmesidir.

- STK'larla ilgili olarak iç kontrolü de içeren hesap verilebilirlik standartlarının uygulanmasında yardım kuruluşlarının kullanabileceği güncel bir rehber hazırlanmasında İnsani Yardım ve Hesap Verebilirlik Ortaklığına (Humanitarian Accountability Partnership-HAP) destek vermek.

- Mali raporlama, iç kontrol ve denetim düzenlemelerinde kullanılmak üzere uyumlaştırılmış bir mali raporlama çerçevesinin getirilmesi veya bunlara ilişkin temel ilkeler üzerinde uzlaşılmasını sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler çerçevesinde bir karar alınmasını sağlamak ve bu amaçla Yüksek Denetim kurumlarından destek almak.

### **Çalışma Grubu Antalya Toplantısı<sup>4</sup>**

Çalışma Grubunun son toplantısı, Sayıştay Başkanlığının ev sahipliğinde Antalya’da gerçekleştirildi. Toplantıya Çalışma Grubunun üyeleri olan Avrupa Birliği, Endonezya, Japonya, Filipinler, Hindistan, Hollanda, Kenya, Nijerya, Romanya, Azerbaycan, Şili, Norveç, Pakistan ve Ukrayna Sayıştaylarının temsilcileri katıldı. ABD Sayıştayı (GAO) ise telekonferans yöntemiyle toplantıyı takip etti. Toplantıya ayrıca Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletlerin yanı sıra, özel bir denetim kuruluşu olan Ernst&Young şirketinden temsilciler de katıldı.

Toplantı, 24 Ekim 2011 tarihinde Sayıştay Başkanı Dr. Recai Akyel ve Çalışma Grubu Başkanı ve aynı zamanda Avrupa Sayıştay Üyesi Gijs de Vries’in açılış konuşmaları ile başladı. Çalışma Grubunun başkanlığını yapan Avrupa Birliği Sayıştay, Çalışma Programının uygulanmasında kaydedilen gelişmeye ilişkin genel bilgi verdikten sonra, İnsani Yardım ve Hesap Verebilirlik Ortaklığının (Humanitarian Accountability Partnership - HAP) hazırladığı rehber ve Birleşmiş Milletlerde uyumlaştırılmış raporlama ve denetimin kabul edilmesine ilişkin bir sunum gerçekleştirdi. Norveç Yüksek Denetim Kurumu, Çalışma Grubunun başışçı kuruluşlara yönelik olarak üzerinde çalıştığı hesap verebilirlik standartlarının uyumlaştırılması ve mali raporlama konularında bilgi sundu. Toplantıya Ernst&Young denetim şirketinden katılan Adlai Goldberg, insani yardım döngüsünün sürdürülebilirliği konusunu özel sektör perspektifinden ele aldı. Ayrıca Avrupa Komisyonu İnsani Yardım ve Sivil Koruma Genel Müdürlüğünden Vijay Bhardwaj, başışçı kuruluş bakış açısıyla Entegre Mali Hesap Verebilirlik Çerçevesinin kullanımını değerlendirdi ve AB insani yardımlarının muhasebeleştirilmesi hakkında bilgi verdi. Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Afet Riskinin Azaltılması Özel Temsilcisi Margareta Wahlström, afet riskinin azaltılması ve bu konuda hükümetlerin hesap verebilirliği konusunda bir sunum yaptı. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Genel Müdürü Ejder Kaya ise 23 Ekim’de meydana gelen Van depremi nedeniyle toplantıya katılmadı.

Toplantının ikinci gününde Yeni Zelanda Yüksek Denetim Kurumu Başkanı Lyn Provost, afet yardımlarının denetimi konusunda Yeni Zelanda

---

<sup>4</sup> Ayrıntılı bilgi ve ilgili dokümanlar için toplantının resmi web sitesi (<http://www.sayistay.gov.tr/aada/tr/>) incelenebilir.

örneğini paylaştı. Endonezya Yüksek Denetim Kurumu, Çalışma Grubunun çıktılarında “Afet Yardımlarının Denetimi”ne ilişkin rehber çalışmaları ve rehberin test edilmesine yönelik paralel denetim hakkında bir sunum gerçekleştirdi. Sayıştay, liderliğinde hazırlanan “Afet Hazırlıklarının Denetimi” konulu rehber çalışmaları ve rehberin uygulanması amacıyla organize edilen paralel denetim konusunda bilgi verdi. Avrupa Birliği Sayıştay’ı ise “Afet Yardımlarının Denetimleri Sırasında Yolsuzluk ve Sahteciliğe Karşı Denetçilerin Farkındalığı” konusunda hazırlanan rehberle ilgili bir sunum yaptı.

Çalışma Grubunun 5. Toplantısının ardından, Sayıştayımızın liderliğinde gerçekleştirilen paralel denetimin ilk toplantısı yapıldı. Afet hazırlıklarının denetimine ilişkin rehber içeriğinin zenginleştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bu denetime Türkiye, Azerbaycan, Şili, Hindistan, Endonezya, Filipinler, Romanya, Pakistan, Ukrayna ve Hollanda Yüksek Denetim Kurumları katılmaktadır.