



Said V. BOZKURT*

"Denetim Otoritesi yaptığı sistem ve operasyon denetimleri sonucu düzenlediği raporlarda bulunduğu bulguları önem derecelerine göre Düşük, Orta ve Yüksek olarak sınıflandırmaya tabi tutmakta ve bunlara ilişkin tavsiyelerde bulunmakta olup, bir önceki yılın bulgularına ilişkin uygulama yapılarının eylemlerini izlemeye almakta ve bu izleme sonucunda da söz konusu bulguların açık kalmasına veya kapatılmasına karar vermektedir."

*Hazine Kontrolörleri
Derneği Başkanı

Denetişim: Hazine Kontrolörleri Kurulu hakkında kısaca bilgi verir misiniz?

BOZKURT: Hazine Kontrolörleri Kurulunun geçmişi 1954 yılına dayanır. O yıllarda, Maliye Bakanlığı bünyesinde inceleme ve soruşturma yapmak üzere "Kambiyo Kontrolörlüğü" kurumu oluşturulur. Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğüne bağlı olarak kurulan "Hazine ve Kambiyo Kontrolörlüğü" ünvanlı kadrolara 1955 yılından itibaren sınavla eleman alınmaya başlanır. 1972 yılına kadar Kurul, Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu'ndan da naklen geçişler olmuş. Ancak, 30.05.1972 tarihli "Hazine ve Kambiyo Kontrolörleri Yönetmeliği" ile Kurul, naklen atamalara kapalı ve bağımsız bir Kurul haline gelmiştir. 1983 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulmasından itibaren ise Hazine Kontrolörü unvanı kullanılmaya başlanmıştır.

1994 yılında Kanunlaşan Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 4059 sayılı Kanunun 5/b maddesinde, Danışma ve Denetim Birimlerinin başında "Hazine Kontrolörleri Kurulu" yer almıştır. Kurul doğrudan Hazine Müsteşarına bağlı olup Hazine Kontrolörleri Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakan ve/veya Müsteşar Onayı üzerine görev yaparlar. Kurulu, Müsteşar adına Kurul Başkanı yönetir ve resmi görevlendirmeleri yapar. 4059 Sayılı Kanun gereğince, Kurul Başkanı ve her derecedeki Hazine Kontrolörleri, Müsterek Karar ile atanır. Hazine Kontrolörleri, MASAK görevleri gibi kanuni veya birtakım arizi görevlerin yanında temel olarak Hazine Müsteşarlığı'nın görev alanları ile bağlantılı denetimler yapar. Bunların başında, yurtdışı fonlarla finanse edilen projelerin bağımsız denetimi gelmektedir. Hazine Kontrolörleri Kurulunun geleneksel olarak yapıldığı bu incelemeler, Kurulun IPA Çerçeve anlaşması kapsamında Avrupa Birliği Fonlarının incelenmesinde Denetim Otoritesi olarak kabul edilmesinde de en büyük etkenlerden biri olmuştur.

Denetişim: Denetim Otoritesi'nden bahsettiniz bunu kısaca açıklayabilir misiniz?

BOZKURT: Hazine Kontrolörleri Kurulu, IPA Çerçeve Anlaşması kapsamında sağlanan AB mali yardımlarının denetiminde, Türkiye Cumhuriyeti'nin Ulusal Denetim Otoritesidir. Hazine Kontrolörleri Kurulu, IPA Uygulama Tüzüğü'nde yer alan Denetim Otoritesinin görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmektedir. Söz konusu Mevzuat Hükümleri çerçevesinde Denetim Otoritesi olarak görevlendirilen Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun temel görevi; Katılım öncesi mali işbirliğinin yönetim ve kontrol mekanizmalarının işlerliği ve etkinliğini denetlemek ve söz konusu denetimin ardından oluşan "Yıllık Denetim Görüşü"nü hazırlayarak Avrupa Komisyonu, Yetkili Akreditasyon Görevlisi ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine sunmaktır. 2011 yılında yürürlüğe giren Başbakanlık Genelgesinde ulusal yetkilendirme görevlisinin Hazine Müsteşarı olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine, bu Başbakanlık Genelgesinde Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun denetim otoritesi olarak görevlendirildiği belirtilmiştir. Denetim Otoritesi; Yıllık Denetim İş Planı, Yıllık Denetim Görüşü, Yıllık Denetim Faaliyet Raporu ve yıl içinde gerçekleştirilen Sistem Denetim Raporlarını hazırlayarak, Avrupa Komisyonunun ilgili Genel Müdürlüklerine, Yetkili Akreditasyon Görevlisine(Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu Başbakan Yardımcısına) ve bilgi için Ulusal Yetkilendirme Görevlisine gönderir.

Denetişim: Kurul bu durumda AB fonlarının dış denetçisi mi oluyor?

BOZKURT: Denetim Otoritesi tarafından düzenlenen raporlarda sistem ve operasyonların denetimi olmak üzere başlıca iki tür denetim yapılıyor. Denetim Otoritesi sistem denetimi sırasında, yönetim ve kontrol sistemlerinin akreditasyon kriterleriyle uyumlu olup olmadığı ve bu sistemlerin etkin bir şekilde işleyip işlemediği ile ilgili denetim yapmaktadır. Denetim Otoritesi, sistem denetiminde iki alana odaklanmaktadır. Sistemin tasarım yönünden denetiminde, denetlenen birimin IPA kapsamında hazırlamış olduğu bilgi, belge ve rehberlerin Avrupa Birliği Mevzuatına uygunluğu denetlenmektedir. Sistemin işleyiş yönünden denetiminde ise, denetlenen birimin IPA kapsamında gerçekleştirdiği işlemlerin AB Mevzuatına uygunluğu denetlenmektedir.

Operasyonların denetiminde denetlenen birimin IPA kapsamında yapmış olduğu ve Komisyona bildirmiş yapılmış harcamalardan istatistiki-istatistiki olmayan örneklem yolu ile seçilen harcamalar denetlenmektedir. Operasyonların denetimi ile projelerin program seçim kriterlerini karşılayıp karşılamadığı, onay kararı ile uyumlu olarak uygulanıp uygulanmadığı ve projelerin fonksiyonu, kullanımı veya amaçlarının elde edilmesi hususunda uygun şartların yerine getirilip getirilmediği, beyan edilen harcamanın muhasebe kayıtlarıyla ve nihai yararlanıcı tarafından sunulan destekleyici dokümanlarla uyumlu olup olmadığı, nihai yararlanıcı tarafından beyan edilen harcamanın Avrupa Komisyonu ve ulusal kurallar ile uyumlu olup olmadığı, Devlet katkısının IPA Uygulama Tüzüğüne uygun olarak nihai yararlanıcıya ödenip ödenmediği hususlarının denetimi yapılmaktadır. 5'inci bileşen için Avrupa Komisyonuna iletilen deklarasyonlara güvence verilmesi kapsamında mali denetim de yapılmaktadır.

Denetim Otoritesi yaptığı sistem ve operasyon denetimleri sonucu düzenlediği raporlarda bulunduğu bulguları önem derecelerine göre Düşük, Orta ve Yüksek olarak sınıflandırmaya tabi tutmakta ve bunlara ilişkin tavsiyelerde bulunmakta olup, bir önceki yılın bulgularına ilişkin uygulama yapılarının eylemlerini izlemeye almakta ve bu izleme sonucunda da söz konusu bulguların açık kalmasına veya kapatılmasına karar vermektedir.

Sonuçta, Denetim Otoritesinin yaptığı denetim, sistem denetimi açısından bakıldığında iç denetim usulleri kullanılan özel bir denetim, operasyonların denetimi açısından bakıldığında ise dış denetim denilebilir.

Denetişim: Sayıştay ile bir yetki çakışması olmuyor mu ?

BOZKURT: Sayıştay ile bir yetki çakışması olması söz konusu değil. Denetim Otoritesi'nin yaptığı denetim Avrupa Komisyonu adına yapılan bir denetimdir. Sayıştay iç hukuka göre TBMM adına IPA kapsamında sağlanan fonların mali denetimini yapıyor. Yetki çakışması olmamakla birlikte denetim konuları doğal olarak çakışabilmektedir.



Denetişim: AB fonlarının denetimi konusunda kuruluşlardan çok sık gelen “Çok fazla denetim var, iş yapamıyoruz.” şeklinde şikayet var. Bu konuda ne düşünüyorsunuz.

BOZKURT: Aslında bu tarz şikayetleri sadece, AB fonlarının denetimlerinde değil diğer birtakım denetimlerimizde de duyuyoruz. Bir kuruluş, faaliyetini düzenleyici kurumlar tarafından mutlaka denetlenecektir. Örneğin, halka açık bir şirket, hem gelir idaresince, hem sermaye piyasası kurulunca, hem banka ve yatırımcılar açısından bakıldığında ise, bağımsız denetim şirketlerince denetlenecektir. Önemli olan denetimin kimin adına yapıldığıdır. Bu denetimlerde çakışmalar olabileceği gibi olmayabilir de. Ama herhangi biri denetim yapmadığında, bir tarafı eksik kalır ve Kuruluşun bilgilendirmekle sorumlu olduğu paydaş veya çıkar gruplarından biri bilgilendirilmemiş olur, bu da Kuruluşa negatif olarak döner. Onun için denetime angarya gözüyle bakmamak lazım. Denetim sayesinde Kuruluşlar daha hesap verebilir ve güvenilir bir konum kazanıyorlar.

Denetişim: Peki, AB fonlarının Türkiye’de etkili bir şekilde kullanıldığını düşünüyor musunuz? AB fonlarının yıllar itibariyle kullanım oranları ve yapılan harcamalar hakkında kısaca bilgi verir misiniz?

BOZKURT: Türkiye’de 2002-2006 arasında 1,3 milyar Avroluk bir AB fonu kullanım öngörülmüşken 2007-2013 arasında, yani IPA Çerçeve Anlaşması döneminde kullanılması öngörülen AB Fonu tutar 4.8 milyar Avro’dur. Şubat 2012 tarihinde yayımlanan 2007-2011 sözleşme ve harcama istatistiklerine baktığımızda, bu dönem için öngörülen yaklaşık 2,7 milyar Avro’luk tutarın yarısına yakın bir tutarda sözleşmeler yapıldığı (1,2 milyar), bunun da ancak yarısının harcanabildiğini (608 milyon Avro) görüyoruz. Harcama tutarları, yaklaşık olarak IPA 5’inci bileşende %0, 2’inci bileşende %7, 3’üncü bileşende %11 tutarındadır. 5 yıllık döneme baktığımızda sözleşme ve harcama tutarlarının arzu edilen oranların altında olduğu görülüyor. Bu durumun farklı nedenleri olabilir, sistemin yeni olması, yürütücü kuruluşların birtakım acemilikler yaşaması veya Avrupa Birliği tarafından geliştirilen sistemin katı olması gibi; ancak daha iyi bir resim için burada yürütücü kuruluşlara daha çok iş düştüğünü

düşünüyorum. Çünkü, belirlenen tutarın yarısının bile sözleşmeye bağlanamadığı görülüyor.

Denetişim: Son dönemde kamuda denetim sisteminde bir takım değişiklikler oldu. Örneğin bazı denetim birimleri kapatıldı. Bazılarının ismi değiştirildi. Örneğin Dış Ticaret Kontrolörleri Dış Ticaret Uzmanı oldu. Hazine Müsteşarlığında da böyle bir şeyin yaşanma ihtimali var mı? Bu tür bir değişikliğin denetim açısından sonucu ne olur?

BOZKURT: Evet, dediğiniz gibi denetimde köklü değişiklikler oldu. Bunları, biraz da kamu yönetimindeki temel mantıksal değişimin normal bir sonucu olarak görmek lazım. Önceleri, herkes bürokrasiden şikayet eder, kamuda işlerin çok yavaş ilerlediğinden söz ederdi. Ancak son yıllarda, bürokrasiye getirilen eleştirilerin bir sonucu olarak, siyasi irade kamuyu bir şirket idare eder gibi idare etmek istiyor. Yani, performansı ölçülebilir, esnek ve değişime açık. Denetimin de bu amaçlara paralel bir yapılanma içinde olması öngörüldü. Ancak, bu süreçte birtakım denetim birimleri çok sert reaksiyonlar gösterdiler. Bu da onların kapatılmalarına veya başka birimlerle birleştirilmelerine neden oldu. Yani sisteme ayak uyduramazsanız hayatiyetinizi devam ettiremezsiniz. Teftiş kurullarına geleneksel olarak hakim olan dışa ve değişime kapalı olma, sürekli bir kılıç gibi idare ve mükelleflerin üstünde sallanma ve bunu sürekli hissettirme ve bazıları açısından söylenirse bile çoğu açısından kendini geliştirememesi gibi özellikleri onların sonunu getirmiş oldu. Denetim açısından bir paradigma değişimi var. Denetimin, öncelikle bir danışma ve rehberlik fonksiyonu vardır. Denetimin geriye değil, ileriye bakması, reaktif değil, proaktif olması, suç ve suçlu bulmaktan ziyade risk odaklı bir yaklaşıma sahip olması, dünyada denetim alanında yaşanan son gelişmeleri takip etmesi, kısaca dışa açık olması gerekir. Hazine Kontrolörleri Kurulu açısından konuştuğumuzda, Kurulun sahip olduğu fonksiyonlar, Kurulu profesyonelleşmiş, uzmanlaşmış ve dışa açık bir duruma getirmiştir. Bir AB Fonlarının Denetimi, bir Dünya Bankası veya diğer yurtdışı kaynaklardan sağlanan fonların bağımsız denetimi göz önüne alındığında, bunların özel denetimler olduğu, mutlaka bir dış denetim organı tarafından yerine getirileceği ve Sayıştay denetiminden farklı bir dış denetimin öngörüldüğü görülür. Şu anda bu tür incelemeleri yapabilecek ve yapan tek birim ise Hazi-

ne Kontrolörleri Kuruludur. Bu anlamda Kurul'un kapanacağını düşünmüyorum. Yarın kimse ne olacağını bilemez, ünvan değişebilir, idare değişebilir, Kurul olmayabilir ama bir şekilde bu tür denetimler yapılmaya, Hazine Kontrolörlerinin veya Kurulun fonksiyonları ise işlemeye devam edecektir. Sorunuzda yer alan Dış Ticaret Kontrolörlerinin durumu ise farklı bir konu. Bu değişim, biraz da Ekonomi Bakanlığının kariyer mesleklerinin yapısı ve aralarındaki denge bozukluğundan kaynaklandı. Hazine Müsteşarlığı'nda böyle bir durum yok.

Denetişim: İç denetim birimlerinin yapılanması hakkında ne düşünüyorsunuz? İç Denetim Bakanlıklarda mevcut denetim birimleriyle birleştirilmeli mi?

BOZKURT: Bence İç Denetim çok farklı bir anlayış gerektiriyor. İç Denetimin Bakanlıklardaki mevcut denetim birimleriyle birleştirilmesi kolaylık ve yanlış bir yaklaşım gibi geliyor bana. Daha önce de dediğim gibi, genelde denetimin özelde de iç denetimin artık farklı bir paradigması var. Bir defa, Bakanlık denetim birimlerinin bir iç denetçi mantığıyla çalışmasını beklemek hata olur. Çünkü, her Bakanlığın farklı bir Teşkilat Kanunu ve bunun sonucunda denetim birimlerine yüklediği farklı farklı inceleme çeşitleri var. Bunun sonucu olarak, her Bakanlıkta farklı bir denetim kültürü var. İç denetimde ise ortak bir kültür var. İç denetim mesleğinin yerine getirilmesini belirleyen uluslararası ilkeler, standartlar ve ortak yerel mevzuat var. Bu durumun bir sonucu olarak, kamuda görev yapan iç denetçilerin ortak bir denetim anlayışına sahip olmasını beklersiniz. Eğer, iç denetim birimleri mevcut denetim birimlerine yüklenirse o zaman amaçlanan hedefe ulaşamaz. Bir defa farklı denetim kültürleri ve anlayışları var, bunlar teftiş kurullarına egemen olan temel niteliklerle birleştğinde iç denetimin sağlıklı bir şekilde işlemlerini engelleyecek ve her bakanlıkta farklı ve eksik bir iç denetim kültürünün gelişmesine yol açacak, belki de yol açmayacak, iç denetim başlamadan bitecektir. Ayrıca, Bakanlık denetim birimleri, çoğunlukla kurum dışındaki mükellefler nezdinde kamu denetimi veya mali denetim yaparlar, bunun da iç denetimle bir ilgisi yoktur. Çünkü iç denetim, o bakanlıktaki iç kontrol sisteminin varlığı veya işleyişiyle ilgilidir. Sonuç olarak iç denetim ve bakanlıkların yaptıkları kamu denetimi iki farklı denetim türü ve farklı bir şekilde yürümesi ve örgütlenmesi gerekiyor.

"Bakanlık denetim birimleri, çoğunlukla kurum dışındaki mükellefler nezdinde kamu denetimi veya mali denetim yaparlar, bunun da iç denetimle bir ilgisi yoktur. Çünkü iç denetim, o bakanlıktaki iç kontrol sisteminin varlığı veya işleyişiyle ilgilidir."

Denetişim: Sizin eklemek istediğiniz bir husus varmı?

BOZKURT: Bana Hazine Kontrolörleri Kurulu'nu tanıma ve denetim konusunda Derneğimiz (Hazine Kontrolörleri Derneği) görüşlerini yansıtmaya fırsatını verdiğiniz için size çok teşekkür ediyorum. Umarım, Türkiye'de iç denetimin önemi çok zaman geçmeden daha iyi bir şekilde anlaşılır ve bu alanda yapılmaya çalışılan reformlar kesintiye uğramaz.