

KAMU KESİMİ YATIRIM PROJELERİNDE YOLSUZLUK: SAYIŞTAYLARIN ÖNLEYİCİ ROLÜ*

Yazan: Do Binh DOUNG
Vietnam Sayıştay Başkanı
Çeviren: Ahmet OKUR*

Sayıştaylar ulusal maliyenin kontrolü ve denetimi için en verimli araçlar olarak kabul edilmektedir. Kamu mali yönetimindeki özel statüleri de göz önüne alındığında, yolsuzlukla mücadelede Sayıştaylar önemli bir role sahiptirler. Bu yazıda, bu özel rolün ana hatları çizilmektedir.

Yolsuzluk, uzun bir süredir, birçok ülkede, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde, en ciddi problemlerden birisi olagelmıştır. Yolsuzluk, mesleki ahlakın aşınmasına ve sosyal karmaşaya neden olmaktadır. Ayrıca, halkın siyasal sistemlere olan güvenini zedelemektedir. Yolsuzluk ve onun ulusal kalkınmaya olan etkileri, IMF (Uluslararası Para Fonu), WB (Dünya Bankası), INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Örgütü) vb. birçok uluslararası örgütün gittikçe artan oranda ilgisini çekmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu yatırım projelerine ayrılan kaynak, çoğu kez ulusal bütçenin en büyük kısmını oluşturmaktadır. Bu oran, genellikle, yıllık bütçe harcamaları toplamının yüzde 20-30'una ulaşmaktadır. Bu durum, uygulamada, yolsuzluk için bir üreme zemini oluşturmaktadır. GSYİH (Gayri Safi Yurtiçi Hasıla) içinde kamu yatırımlarının oranının artmasına karşın, verimlilik ve etkinliklerinin azalmasında yolsuzluk, başat etken olarak görülmektedir. Geniş çaplı yolsuzluklar, özellikle gözetim ve denetim

* Bu makale, ASOSAI (Asya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) yayın organı Asian Journal of Government Audit adlı derginin Nisan 2004 sayısında yayımlanmıştır. (Asian Journal of Government Audit, April 2004, p. 43-48).

* Sayıştay Uzman Denetçisi

fonksiyonlarının verimli ve uygun yürütülmediği ülkelerde, doğaları itibarıyla, stratejik olan ulusal yatırım projelerinde gerçekleşmektedir. Yolsuzluk, politik karar süreçleri ve yatırım kararları üzerinde engelleyici bir etkiye sahiptir. Proje hazırlama safhasından başlayarak inceleme, tekliflerin verilmesi ve projenin yürütülmesi sürecinde herhangi bir aşamada yolsuzluk vuku bulabilir. İhale sürecinde yetkili kılınan görevliler, proje kapsamını genişleterek ve/veya niteliğini ve içeriğini karmaşıklıştırarak proje maliyetini yükseltmenin ve/veya proje taslağını değiştirmenin yollarını arayabilirler. Yolsuzluk vakaları, genellikle, ulusal ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkileyerek, yatırımların veriminin düşmesine yol açar.

1- Yolsuzluk ve Kamu Yatırım Projeleri

Her ülke, ekonomik kalkınması için sermayeye ihtiyaç duyar. Bu, özellikle sermaye gereksinimi gittikçe artan, yeni büyüyen ekonomiler için böyledir. Şu anki yatırım harcamaları trendi; “Yatırım için borç almak iyi bir politikadır” altın kuralına dayanmaktadır. Bu durum, özellikle yerel kaynaklardan sağlanacak sermayenin yetersiz olduğu ve kamu sektöründe yatırım gereksinimini karşılamak için yabancı sermaye çekmekten başka seçeneği olmayan gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir. Yüksek yatırım sermayesi gereksinimi, genellikle ulusal hükümetleri, bütçedeki yatırım ödenekleri oranını artırmaya iter. Bununla birlikte bu durum, çoğunlukla, görevlilerin yolsuzluk imkanlarının artması anlamına gelir. Normal bütçe harcamalarının keyfi uygulamalardan etkilenmesi az rastlanan bir durumdur. Çünkü bunlar doğrudan, kamunun faydalandığı alanla ilgilidir ve cari harcamalara ilişkin sıkı düzenlemeler mevcuttur. Buna karşın, yatırım harcamaları düzensizlikler ve hatalar açısından daha önemlidir ve kontrolü zordur. Bu, özellikle denetim ve teftiş birimlerinin yeterince gelişmediği veya düzgün çalışmadığı durumlarda söz konusudur.

Bir yatırım projesinin onaylanması konusunda, çoğu yetki kademelendirmelelerinin ve idari süreçlerin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Her bir kademede, farklı kanaatler ve onama şartları mevcuttur. Bundan dolayı, eğer dürüst ve ehliyetli personel uygun görevlere getirilmezse, yolsuzluğun vuku bulması kolaylaşacaktır. Örneğin, ihale sürecinde, teklif sahipleri aşağıdaki şekillerde hareket etmeye meyillidirler:

- Rüşvet parasını proje maliyetine ekleme,
- İhale paketinin fiyatını, başlangıçtaki plan ve tahminin ötesinde maliyetler ve yeni unsurlar oluşabileceğini belirterek, yükseltmeye çalışmak,

- Düşük kalitede iş yaparak, istenen amaçlara uymayan düşük standartta mal vererek ve uygun olmayan araç ve gereçler kullanarak maliyeti düşürmek,

Bu hareketler, genellikle, gerçek dışı bir şekilde proje maliyetinin yüksek sonuçlanmasına yol açar. Projeler, gerektiğinden daha hacimli ve karmaşık hale gelir, kalitesi istenen şartları taşımaz ve yüksek maliyetli bakım ve onarım gerektirir. Yatırım harcamalarının hedeflerinin çarpıtılmasına ve ülke ekonomisinin bir çok yatırım projesine sahip olmasına karşın, sosyo-ekonomik faydalannın çok düşük gerçekleşmesine yol açar. Bir projeyi yürütmek üzere yozlaşmış görevlilerin görevlendirilmesi, projenin verimliliği ve etkinliği için uygun bir davranış olmayacaktır. Böylesi durumlarda, işi yapacak olan yükleniciler, sadece kendi kârlarını nasıl maksimize edecekleriyle ilgilenecekler; yükleniciyi belirlemek ve denetlemekle görevli olan memurlar ise, dikkatlerini sadece kendilerine ödenecek komisyona yoğunlaştıracaklardır.

Kalkınma yatırımlarındaki yolsuzluk, sadece yeni kamu yatırımları için kaynak oluşturacak sermaye oranının azalmasına neden olmaz, aynı zamanda mevcut fiziki altyapının yenilenme oranı üzerinde de olumsuz etki yapar. Bu durum aşağıda açıklanan nedenlerle ortaya çıkar:

- Kalkınma yatırımlarına daha fazla kaynak ayrılması, özellikle mevcut altyapı sistemlerinin işletilmesi ve bakımı için olmak üzere, diğer amaçlar için daha az kaynak ayrılması sonucunu doğurur. Çoğu olayda, yeni yatırım projeleri, çoğu kamu hizmetinin uzun süre kötü durumda bırakılması karşılığında uygulanmaktadır.

- Yolsuzluğun ileri boyutlarında, basit altyapı tesislerinin bakım ve iyileştirilmesi yapılmaz ve tesis öyle kötü bir durumda bırakılır ki yeniden yapımı kaçınılmaz hale gelir. Bu, yozlaşmış görevlilerin daha fazla rüşvet elde etmeleri için anında yeni fırsatlar doğuracaktır.

2- Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluğun Belirtileri

Yukarıda bahsedildiği gibi, yatırımlardaki yolsuzluk, genellikle şu şekilde bir paradoksal duruma yol açar: Kalkınma yatırımlarına ayrılan kaynak ne kadar fazla ise, bunların verimi o kadar düşüktür. Yatırımlardaki yolsuzluk, genellikle, yapılması en kolay, fakat ortaya çıkarılması en zor yolsuzluk olaylarıdır. Bunun sebebi, projenin karmaşıklığı oranında, yolsuzluk olanaklarının artması ve bunların gizlenmesinin kolay olmasıdır. Bizim denetim tecrübelerimiz göstermektedir ki, kamu yatırımlarıyla ilgili usulsüzlük ve yolsuzlukları, aşağıdaki bazı temel göstergeler yardımıyla ortaya çıkarabilirsiniz:

- İhale süreci usule uygun değildir: İhale görevlileri teklif verme imkanını sınırlayarak ve hatta ihale usullerini göz ardı ederek doğrudan yükleniciyi belirlerler. İhale görevlileri, istedikleri istekli lehine rekabet ortamını daraltmak amacıyla, işin çok önemli bir iş olduğu, haliyle yüksek teknoloji ve uzmanlık veya özel imalatlar için özel malzemeler gerektirdiği bahanelenile çok az sayıda istekliyi ihaleye davet ederler. Yahut zaman sıkışıklığı nedeniyle, ehil ve uzman isteklilerin davet edilmesi mümkün olmadığından ihale çok az isteklinin katılımıyla sonuçlanır.

- İş küçük parçalara ayrılmıştır: Rekabetle ilgili düzenlemelerden kaçmak amacıyla parçalara ayrılan işler, önceden belirlenen isteklilere doğrudan paylaşılır. Dahası bu işler, içeriği ve miktarı doğru olmayan bir paket fiyat içine yeniden dahil edilebilirler.

- Fiyat, istekliler tarafından zımnen ayarlanmıştır: Böylesi planları ortaya çıkarmak oldukça zordur. Bununla birlikte, çoğu iş kalemi için aynı fiyatın oluşturulmuş olması, tekliflerin aynı el yazısıyla aynı karakterli harflerle yazılmış olması yahut benzer hata ve yanlışlıkların bulunması gibi sıra dışı bazı belirtiler yoluyla, yine de bunlar ortaya çıkarılabilirler.

Böylesi ayarlamalar, genellikle, aynı şirkete bağlı veya aralarında sıkı ilişki bulunan istekliler arasında vuku bulmaktadır. İhaleyi kazandıktan sonra, yüklenici işi diğerleriyle paylaşacaktır.

- İhaleyi kazanacak kişi önceden belirlenmiştir: Bu tür yolsuzluk, genellikle, isteklilerle ihale görevlilerinin aralarında anlaşmalarıyla gerçekleşir. Taraflar, önceki ihaleleri kimin kazandığını da göz önünde bulundurarak aralarında anlaşır. Bu olay, özellikle, yapılması gereken bir çok ihale konusu iş olmasına karşın, çok az isteklinin ihaleye girdiği durumlarda olur. İhaleye girecek olan istekliler, ihale görevlilerinin de müdahalesiyle, her bir isteklinin en az bir ihale alması hususunda anlaşmaya varmak üzere aralarında müzakereler yapacaklardır. Bu, teklif fiyatının asli rolü olan rekabetin artık anlamını yitirdiği bir durum ortaya çıkarır.

- Hayali işler icat edilir: Yapılacak işler listesine, yapılması hiçbir zaman gerekmeyen fazladan bazı işler dahil edilmiştir. Mesela, metro drenaj ağı projesinin iş listesinde büyük oranda kazı gerekliliği gibi gösterilir. Buna karşın, gerçekte iş sahasında kazı gereksizdir. Teklif sahibi bu durumu bilir, bu kalemleri bedelsiz yapmayı taahhüt eder ve böylece ihaleyi kazanır. Bu gerçek, iş tamamlanana kadar bilinmeyecektir ve artık ihale bedeli yüksek oluşmuş olacaktır.

- İş beklenmedik şekilde tamamlanır: İhale isteklisi, gerçekte olması gereken ile karşılaştırıldığında, kasıtlı olarak, eksik iş yapar veya eksik mal teslim eder. Böylece bazı kalem işler, ihale dışı olarak daha sonra yapılır. İşte o zaman, artık rakip istekliler yoktur ve iş yüksek fiyata ihale edilebilir. Bu, yatırım projelerinde oldukça yaygın bir olaydır ve harcamalarda tasarruf sağlaması öngörülen ihale sürecinin amacını ortadan kaldırmaktadır.

- Yapılmayan işler yapılmış gibi gösterilir: İş tamamlandığında yükleniciler nicelik ve nitelik itibariyle istenen gereklilikleri karşılamayan iş kalemlerini de hesaba dahil etmeye çalışırlar. Bazı kalemlerin yapıldığına ilişkin belgelendirme yapılmaz. Diğer bazı işler ise yeteri kadar belgeli kanıtla desteklense bile, incelemeler için gerçekte yapılmadığını ortaya çıkarır.

3. Sayıştayların Yolsuzlukla Savaşındaki Rolü:

Yolsuzlukla savaş bütün bir toplumun görevidir. Bu savaş aynı zamanda, ülkeler arasında bilgi ve tecrübe alışverişini de gerektirir. Bu süreçte Sayıştaylar, faaliyetleri denetleyerek özel öneme sahip bir rol oynayabilirler. Sayıştaylar, potansiyel düzensizlikleri ortaya çıkarabilirler, yolsuzluk riskine karşı uyarılarda bulunabilirler, ve bu bağlamda, yolsuzlukları önlemeye yönelik uygun çözüm önerileri sunabilirler.

Çoğu ülkede Sayıştaylar, ulusal maliyenin denetimi ve kontrolü için en verimli araçlar olarak kabul edilmektedir. Onlar, yolsuzluk olaylarını azaltma ve önlemede aktif olarak taraf olurlar. Bu bağlamda, Sayıştaylar önemli bir rol üstlenirler, çünkü;

Öncelikle, Sayıştayların görevleri, genellikle, yüksek mesleki yeterliğe sahip denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. Bu denetçiler aynı zamanda, herhangi bir kurum ve kişinin müdahalesi olmaksızın bağımsız olarak görevlerini yapmaya yetkili kılınmışlardır.

Mesleki standartlara ve yasalara uymayan herhangi bir işlemin ortaya çıkması olasıdır çok yüksektir. Devlet tarafından kaynak aktarılan kurum ve kuruluşlar üzerinde süreklilik ve düzenlilik esasına göre yapılan denetimler yoluyla Sayıştaylar, ulusal kaynakların kullanılması ve yönetilmesindeki yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkmasını en yetenekli kurumlar haline gelmişlerdir. Bu esastan hareketle, Sayıştaylar, mali yönetimle ilgili iyi uygulamalar hususunda, devlet kurumlarına tavsiyelerde bulunarak ve yolsuzluk riskini azaltarak yolsuzlukların önlenmesinde önemli bir rol oynayabilirler.

İkinci olarak, Sayıştaylar, yolsuzluk ihtimalleri hususunda uyarılar yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu amaçla, yolsuzluk faaliyetlerinin kökünü kurutmak için uygun önlemler ileri sürebilirler. Sayıştayların faaliyetleri, “Kamu kaynağının kullanıldığı her alan Sayıştay tarafından denetlenmelidir” prensibinden hareketle ve kendi dışındaki kurumlarda yürütülmektedir. Bu esas göz önüne alındığında, Sayıştayların faaliyetleri, kamu fonlarının kullanılmasındaki yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkarılmasına yardımcı olmaktadır. Sayıştaylar, denetim raporları yoluyla, denetlenenlere ve devlet kurumlarına kamu parasının kötüye kullanılmaması, mali kaynakların israf edilmemesi ve bütçenin yanlış kullanılmaması hususlarında uyanlarda bulunur. Bu uyanlar, yolsuzluğun kanıtı olarak algılanır ve buna dayanarak yetkililer uygun ve düzgün idari metotlar geliştirerek bunları uygularlar.

Üçüncü olarak, çoğu ülkede idari fonksiyonları olmasa da, Sayıştaylar, yolsuzlukları durduracak gerekli normların yerleştirilmesi için, denetim tavsiyeleri yapmak suretiyle yürütme kuruluşları üzerinde etkin olabilirler. Dahası, gerektiğinde, ilgili belgeleri yetkili kurumlara suçların takibi için gönderebilirler.

Dördüncü olarak, Sayıştaylar denetim sonuçlarına dayanarak, Yasama, Yürütme ve diğer devlet yetkililerine ilgili politikaların gözden geçirilmesi ve yeni politikalar oluşturulması veya kanuni düzenlemeler yapılması hususunda öneriler sunabilirler. Bu, aynı zamanda, yasal mevzuatta yer alan mevcut sistemin oturtulmasına ve kamu fonlarının kötü kullanılmasının ve israf edilmesinin önlenmesi de dahil, yolsuzluk faaliyetlerini önleme kapasitesinin güçlendirilmesine de yardımcı olur.

Sonuç olarak, kolayca fark edilebileceği üzere Sayıştaylar, kamu mali yönetiminde geçmişten beri sahip oldukları özel konumlarıyla, hem global hem de yerel düzeyde yolsuzluğa karşı savaşta özel bir rol üstlenmişlerdir. Uygunluk denetiminin geliştirilmesi yanında, performans denetimi kalitesinin de yükseltilmesi için Sayıştaylar, diğer Sayıştaylarla ve uluslararası kuruluşlarla mesleki tecrübenin artırılması ve ortak kullanılacak bilgilerin alışverişi noktasında işbirliği yapmalıdırlar. Bu sayede, farklı kültürlerin Sayıştayları, kendilerini, yolsuzlukların ulusal ve uluslararası düzeyde daha etkin bir şekilde önlenmesine yarayacak gerekli bilgi ve becerilerle daha da zenginleştirebilirler.