

YOZLAŞMA İLE MÜCADELEDE SAYIŞTAYIN ROLÜ

Yrd.Doç.Dr. İstiklal Y. VURAL*
Öğr.Grv.Dr. Ahmet TEKİN**

ÖZET

Yozlaşmanın iktisadi sonuçları ve son zamanlarda demokratikleşme yönündeki eğilimler kamu görevinde bulunanların sorumluluğu ve şeffaflığı üzerindeki baskıları artırmaktadır. Güçlü kurumların oluşturulması yozlaşmanın kontrol altına alınmasında bir çözüm yoludur. Kamu kurumları arasında, sağlam mali yönetimi ve böylece sorumlu ve şeffaf bir devleti teşvik ettiği için yüksek denetleme kurumları kritik bir role sahiptirler.

ABSTRACT

The economic consequences of corruption and recent trends toward democratization have increased the pressure for accountability and transparency from those in public office. Building strong institutions is a key to controlling corruption. Among public institutions, the Supreme Audit Institutions play a critical role, as they help promote sound financial management and thus accountable and transparent government.

GİRİŞ

Denetim, denetimi yapan kişi ya da kurumun ileri sürdüğü iddia ve onamalarına itibar sağlayarak ve sorumluluk sahibi olan kişi veya kurumlara değerli bilgi ve yetenek kazandırarak sorumluluğu artıran bir fonksiyona sahiptir. Denetim, sorumluluğun temelidir ve kamu sektörü performansının gerekli bir parçasıdır. Kamusal faaliyetlerin şeffaflığı ve

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

** Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

açıklığını sağlamada maliyet açısından etkin bir araçtır ve devletin performansının artırılmasına katkıda bulunur. Bunun yanı sıra denetim fonksiyonu kabul edilen etik standartların ihlali ile kanunilik, muhasebe, ekonomi, etkinlik ve verimlilik ilkelerinden sapmalar hakkında kamu oyunun bilgi sahibi olmasına yardımcı olur.

Denetim, kamu kaynaklarının şahsi çıkarlar için kullanılmasını engelleyerek kamu fonlarının suiistimalini ve israfını engellemesi nedeniyle yozlaşmanın önlenmesine yardım eden bir faaliyettir. Denetim, zayıf olmaları halinde yozlaşmanın ortaya çıkmasına yol açan hukuki, finansal ve kurumsal yapıyı güçlendirir; iktisadi kalkınma ve gelişmeye yardımcı olan hukuki altyapı ve kamusal faaliyetler için öngörülebilir bir çerçeve oluşturur; idari prosedürlerin basitleştirilmesine yardımcı olur ve kamu yararına olmayan ve şeffaf bir nitelik taşımayan karar alma mekanizmalarını ortaya çıkarır.

I. YOZLAŞMANIN TANIMI, NEDENLERİ VE ETKİLERİ

Yozlaşma, kökeni 'ilk devlet'in ortaya çıktığı döneme kadar geri giden sosyal bir problem olmakla birlikte günümüzde meydana gelen bazı olaylar bu konuya olan ilgiyi artırmıştır¹. Öncelikle, soğuk savaşın sona ermesinden sonra gelişmiş ülke (GÜ)'ler iktisadi kaygılarla diğer ülkelerdeki yozlaşma olaylarına önem vermeye başlamışlar ve piyasa ekonomisine geçen ülkelerden yozlaşma ile ilgili bilgi temininde önemli artışlar meydana gelmiştir. Demokratik yönetimlerin sayısının artması ve global düzeyde basının daha özgür bir hale gelmesinin yanı sıra globalleşme sonucu bireylerin mobil hale gelmesi daha geniş kitlelerin ve hükümetlerin yozlaşmanın boyutu ve önemini farkına varmasına yol açmıştır. Globalleşme nedeniyle artan uluslararası rekabetin verimlilik ve etkinlik kavramlarının önemini ve bu arada verimliliği azaltan faktörlerden biri olan yozlaşmaya verilen önemi de artırmıştır. Nihayet, dış ticarete yozlaşma nedeniyle kayba uğrayan GÜ'lerin baskısıyla hükümet dışı örgütler ile IMF, Dünya Bankası gibi

¹ Vito TANZI, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *IMF Working Paper*, WP/98/63, May 1998, ss.5-6.

uluslararası iktisadi kuruluşlar yozlaşma üzerinde önemle durmaktadırlar.

A) YOZLAŞMANIN TANIMI

Yozlaşma çok farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Yozlaşma, kamu görevlisinin² parasal ya da parasal nitelikte olmayan kişisel çıkarı karşılığında bu çıkarı kendisine sağlayan kişi ya da taraf yararına işlem yapması³ veya kamusal yetkiyi kötüye kullanmasıdır⁴. Yozlaşmanın meydana gelebilmesi için şu unsurların bir arada olması gereklidir⁵: Takdir yetkisine sahip bir kamu görevlisi, kamusal erkin kamu görevlisince kötüye kullanılması ve bu kamu görevlisine aynı ya da nakdi bir menfaatin sağlanması. Bu nedenle yozlaşmada üç faktör önemlidir: Elde edilebilir kamusal çıkarların toplam seviyesi, yozlaşma faaliyetlerinin taşıdığı risk ve rüşvet alan ve veren tarafın göreceli pazarlık gücü⁶. Yozlaşmaya dönük faaliyetlerin meydana gelmesinde tarafların bu işe eğilimli olması ve yoz faaliyetlere yönelik fırsatların ortaya çıkması gereklidir. Bu nedenle yozlaşmayı kontrol altına almaya yönelik stratejilerin her iki öğeyi de göz önünde bulundurmaları şarttır. Yozlaşmaya yol açan fırsatlar sistematik reformlarla en aza indirilirken yozlaşmaya eğilimli olan taraflara yönelik etkin bir caydırma-cezalandırma mekanizması ile yozlaşma yönündeki potansiyel eğilim ve teşebbüsler azaltılmalıdır⁷.

² Bu ifade yozlaşmanın özel sektörde olmayacağı anlamına gelmemektedir. Zira, büyük çaplı özel sektör işletmelerinde görev ifa edenler de kendilerine ait yetkiler karşılığı kişisel çıkar elde edebilirler.

³ Carl J. FRIEDRICH, "Political Pathology", *Political Quarterly*, Volume 37, No:1, Ocak-Mart 1966.

⁴P. BARDHAN, "The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach", *OECD Development Centre*, Paris, 1997; David H. BAYLEY, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Quarterly*, Volume 19, No:4, Aralık 1966.

⁵ Petter LANGSETH, Rick STAPENHURST ve Jeremy POPE, "The Role of National Integrity System in Fighting Corruption", *The Economic Development Institute of the World Bank Working Paper*, 1997, s.11.

⁶ Susan ROSE-ACKERMAN, "The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences", *Viewpoint* (World Bank), 74, April 1996.

⁷ LANGSETH, STAPENHURST ve POPE, s.10.

B) YOZLAŞMAYA YOL AÇAN FAKTÖRLER

Yozlaşma ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel bir çok faktörün etkisiyle meydana gelen ya da etki ve kapsamı genişleyen karmaşık bir fenomendir. Yozlaşmayı meydana getiren faktörleri iki ana grupta toplamak mümkündür⁸:

i. Direkt faktörler: Yozlaşma faaliyetlerinin bir kısmı, milli ekonomideki payının büyük olmasına rağmen kamu kesiminin etkin ve verimli çalışmamasından, kamu görevlilerinin tekel oluşturma ve takdir yetkisine sahip olmalarından ve bürokratların 'maximand' ilkesi doğrultusunda bütçelerini azamileştirme çabalarından kaynaklanmaktadır. Devletin milli ekonomide sahip olduğu paydan daha çok devletin nasıl çalıştığı ve fonksiyonlarını nasıl ifa ettiği önemli olmakla birlikte bazı kamusal faaliyet ve uygulamalar yozlaşma için elverişli bir alan meydana getirirler:

• Rantların ortaya çıkmasına yol açan kamusal düzenlemeler ve rantın dağıtılmasında kamu görevlilerinin takdir yetkisinin söz konusu olması. Bu düzenlemeler kamu görevlilerine tekel gücü sağlar ve izin ve lisans verme ya da kota-tarife tahsis etme karşılığında kişisel çıkar temin edebilirler. Bu anlamda yozlaşmanın ortaya çıktığı alanların başında tarife ve kotalar gibi ticari kısıtlamalar ile sübvansiyon ve vergi indirimleri gibi teşvik edici uygulamalar gelmektedir⁹.

• Döviz, kredi, elektrik, su, toplu konut, tayınlanmış mallar, sağlık, eğitim faaliyetlerine katılım ve kamu arazilerinin kullanımı gibi kamu tarafından üretilen bazı mal ve hizmetlerin piyasa fiyatının altında satılması¹⁰.

• Kamu görevlilerinin takdirini gerektiren kamusal kararlar. Vergi teşvikleri ile ilgili hükümlerde, vergi yükümlülüğünün tespitinde, denetim yönteminin seçiminde ve dava açma gibi önemli konularda; büyük yatırım projelerinde; belirli alanların yalnızca

⁸TANZI, Corruption Around..., ss.9-10.

⁹ Paolo MAURO, "Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research", *Finance & Development*, March 1988, ss.1-2.

¹⁰ TANZI, Corruption Around..., s.13.

tarıma tahsis edilmesinde; özelleştirme kararlarında ve belirli faaliyetlere tekel gücü sağlamada kamu görevlilerinin takdir yetkisinin olması.

ii. Dolaylı faktörler: Yozlaşmanın ortaya çıkmasına yol açan diğer faktörler şunlardır¹¹:

• Bürokrasinin kalitesinin düşüklüğü: İşe alma, atama ve terfiler ne kadar liyakate dayanırsa yozlaşma o ölçüde az olur.

• Kamu sektöründeki ücretlerin seviyesinin düşüklüğü: Özellikle bütün sistemi kapsamayan küçük çaplı ve bireysel nitelikli yozlaşma faaliyetlerinde ücret düzeyi önemli bir faktördür.

• Ceza sistemlerinin yetersizliği: Yozlaşma, yakalananlara verilen cezaların etkinliği ölçüsünde azaldığı için bir ülkedeki ceza sisteminin etkinliği o ülkedeki yozlaşmanın büyüklüğünü tespit etmekte önemlidir. Ancak, yüksek cezalar yozlaşmayı sayı olarak azaltırken yozlaşma miktarını artırır.

• Kurumsal kontrolün yetersizliği: Suç işleyenlerin tespiti ve yakalanabilmesi için kurum içi kontrol, dürüst ve etkili yöneticiler, iyi denetim elemanları ve açık ve etkili etik kurallar gereklidir.

• Kanunların, kuralların ve kamudaki faaliyetlere ilişkin süreçlerin şeffaf olmaması.

C) YOZLAŞMANIN ETKİLERİ

Yozlaşma, çok çeşitli iktisadi etkilere yol açabilmektedir. Bu etkiler yozlaşmanın türüne ve yozlaşmanın meydana geldiği ortama bağlı olarak farklılıklar gösterse de birkaç ana başlık altında toplanabilirler:

• Rüşvet ve diğer yozlaşma faaliyetleri rekabeti bozucu, tüketicinin ve vergi mükelleflerinin yükünü artırıcı ve kamu kurumlarına olan güveni sarsıcı bir etkiye sahiptir¹².

¹¹ Paolo MAURO, "Why Worry About Corruption", *IMF Economic Issues*-6, 1997, ss.4-5.

• Yabancı müteşebbislerden işletme faaliyete geçmeden önce veya ihale bu müteşebbislere verilmeden önce alınan rüşvetlerle, işletme faaliyete geçtikten sonra veya yatırıma başladıktan sonra kamu görevlilerince rüşvet karşılığı istenen paylar yozlaşmanın yabancı müteşebbislerden alınan ilave bir vergi konumuna gelmesine yol açar¹³. Yozlaşma, bu anlamda, çoğunlukla ticaret ve hizmet sektörü ile ilgili faaliyetlerden alınan tersine artan oranlı bir vergi niteliğindedir¹⁴.

• Yozlaşma, kamu yatırımlarının maliyetinin artmasına, verimliliklerinin ve altyapının kalitesinin azalmasına¹⁵ yol açarak ekonomik büyümenin gecikmesine neden olur¹⁶.

• Yetenekli kamu görevlilerin üretken faaliyetler yerine rant kollama faaliyetleri ile uğraşma eğilimine girmelerinden dolayı kalifiye ve yetenekli kamu görevlilerinin yanlış tahsisine ve kamunun sunduğu mal ve hizmetlerin kalitesinin azalmasına yol açar.

¹² Rex ZEDALIS, "Internationalizing Prohibitions on Foreign Corrupt Practices: The OAS Convention and the OECD Revised Recommendation", *Journal of World Trade*, Vol:31, No:6, December 1997, s.45.

¹³ MAURO, "Corruption:Causes...", s.2 ve Paolo MAURO, "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, August 1995, ss.681-712.

¹⁴ Cheryl W. GRAY ve Daniel KAUFMANN, "Corruption and Development", *Finance & Development*, March 1988, s.2.

¹⁵ Vito TANZI ve Hamid DAVOODI, "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth", *Economic Issues 12*, Washington, D.C.:IMF, 1998.

¹⁶ Yozlaşmanın etkinliği artırıcı bir niteliğe sahip olabileceği; zira büyümeyi hızlandıran ekonomik kararlara yapılan müdahaleyi ve yatırımları engelleyen kamu kaynaklı engellemeleri ortadan kaldırdığı ve böylece yozlaşmanın 'mekanizmayı yağladığı' ve 'süreci greslediği' yolundaki görüşler için bkz. Samuel P. HUNGTINTON, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968; Nathaniel LEFF, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" *American Behavioral Scientist*, 1964, ss.8-14. Paul J. BECK ve Michael W. MAKER, "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets", *Economic Letters*, Vol. 20, 1986, ss.1-5 ve Donald H. D. LIEN, "A Note on Competitive Bribery Games" *Economic Letters*, Vol. 22, 1986, ss.337-41.

• Vergi kaçakçılığı yoluyla kamu gelirlerinin azalmasına neden olurken kamu kaynaklarının israf edilmesi ve kötü kullanılmasına yol açarak kamu giderlerini artırır¹⁷.

• Kamu alımlarının ve ihalelerin yozlaşmış bir sistemle yapılması halinde altyapı yatırımlarının ve kamu hizmetlerinin kalitesinin azalmasına ve kamu görevlilerinin toplumsal refahı artıran harcamalar yerine kişisel menfaat sağlayabilecekleri fırsatı veren giderleri tercih etmelerinden dolayı kamu giderlerinin kompozisyonunun üretken olandan üretken olmayan kamu giderlerine doğru sapmasına yol açar¹⁸.

• Bütçenin hazırlanması sürecinde rol alan unsurlar açısından yozlaşmaya pek fazla açık bir alan olmayan eğitim-sağlık gibi kamu giderlerinde azalmaya yol açar¹⁹.

II. YOZLAŞMA İLE MÜCADELE VE DENETİM

Yozlaşma ile mücadelede önemli olan görevlilerin takdir yetkisinin azaltılması, gözlemlene ve cezalandırma mekanizmalarını güçlendirerek denetimi artırma, ve dürüst davranışları ödüllendirerek yozlaşmaya yol açan fırsatları ve çevreyi en aza indirmektir²⁰. Bunun yanı sıra yozlaşmaya yol açan fırsatları ve nedenleri azaltmak, yozlaşmaya yönelik gözlemlene ve cezalandırma mekanizmalarının güçlendirilmesi ve kurallara uymayı sağlayacak teşviklerin artırılması gereklidir. Bu amaçla liyakate dayalı bir terfi sisteminin oluşturulması, açık ve anlaşılabilir kurallara göre işleyen bir kamu yönetiminin hayata geçirilebilmesi, kamusal kararlarda şeffaflığın tesisi, performans denetiminin yaygınlaştırılması ve devlet yapısının bir parçası olan; ancak, özerk bir yapıya sahip gözetim-denetim kurumlarının

¹⁷ TANZI, "Corruption, Around...", s.27.

¹⁸ MAURO, "Why Worry...", ss.6-7.

¹⁹ Paolo MAURO, "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditures: A Cross-country Analysis", in Kimberly Ann ELLIOT (ed.), Washington: Institute of International Economics, 1997.

²⁰ WORLD BANK, "Reducing Corruption", *The World Bank Policy and Research Bulletin*, July-September 1997, Vol.8 No:3, s.3.

oluşturulması yozlaşma ile mücadelede büyük bir öneme sahiptirler. Bu çerçevede sayıştayların önemi giderek artmaktadır.

Sayıştayların önemi giderek artarken yasama denetimine yönelik genel bir yaklaşım söz konusu değildir. Üç temel denetim modeli bulunmaktadır²¹: Fransız Modeli, Westminster Modeli ve Kurul Sistemi. İlk model, hukuki kararların kanun ve düzenlemelere uyumlu olmasını gözeten ve yargısal bağımsızlığa sahip çok sayıda yargıca sahip bir sistemdir. Westminster modeli genel denetçi bürosunun profesyonel denetim elemanlarını kullanarak parlamentoya düzenli raporlar veren bir genel denetçi (GD)'ye sahip bir sistemdir. GD şahsi olarak bu kurumun faaliyetlerinden sorumludur. Raporların sunulmasının daha sıklıkla yapıldığı İngiltere ve Kanada gibi istisnalar var ise de raporlar parlamentoya genellikle yılda bir kere sunulur ve yasalara uyuma fazla odaklanılmaz. Kurul Modeli, Westminster sistemine benzemektedir ve Asya'da yaygındır. Endonezya, Japonya ve Kore bir sekreter ve küçük bir komitenin bulunduğu kurul sistemini kullanmaktadır.

Kamu fonlarının nasıl toplandığına ve harcandığına ilişkin bağımsız bir kontrol mekanizması oluşturan dış denetimin şu üç işlevi yerine getirmesi gereklidir: Kamu fonlarının belirlenmiş amaçlar ve verilen hukuki yetki çerçevesinde harcanması; yozlaşma, ihmal ve kötü yönetime yönelik faaliyetleri sınırlandırmak için kontrollerin oluşturulması ve bu kontrollerin fiilen işlemesinin sağlanması ve kamusal kaynakların kullanımında tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin garanti altına alınması için düzenlemelerin yapılması.

²¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, *New Perspectives on Combatting Corruption*, A Joint Publication of Transparency International and the Economic Development Institute of the World Bank Prepared on the Occasion of Transparency International's Annual General Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 11-16 September 1998, s.111.

III. SAYIŞTAYLARIN BAŐARISI İÇİN GEREKLİ FAKTÖRLER

Sayıőtayların yozlaőma ile m¼cadelede baőarısı için bazı koőullar gereklidir. Bunların arasında en önemli olanları Őunlardır²²: Açıık ve sınırları belirlenmiő bir yetki, bağımsızlık (hem icra organından, hem de kendi takdirine göre istediğı konuyu araőtırma ačíısından), yeterli fon ve personel, denetimde gerekli özenin gösterilmesi ve sayıőtay ile medya arasında iyi iliőkilerin kurulması.

A) YETKİNİN AÇIK OLMASI

Denetim yetkisi, yasama tarafından sınırları ve kuralları tespit edilen düzenlemelere dayanmalıdır. Denetim faaliyetinin hedeflerinin yasama organı tarafından açıkça belirlenmesi sayıőtayların yetkilendirilmesinde en etkili yoldur. Denetimin gerektirdiğı koőulların ve ortamın yasama organı tarafından oluşturulmaması halinde sayıőtayların yetkisini aőtığı konusunda eleőtirilere maruz kalmasına yol ačíar. Öte yandan, sayıőtayların ceza ve yaptırım uygulama ile ilgili yetkilerinin de dikkatle tespit edilmesi gerekmektedir. Ceza ve yaptırımlar, denetçilerin korku içerisinde bulunmalarına ve çalıştığı kuruma katkı sağılayan profesyonel bir danıőman olarak saygı görmemelerine yol ačíabilir. Çağıdaő eğilim, hatalardan ders alınmasının bürokratları cezalandırmaktan daha yapıcı olduğı yolundadır. İlgili yasal düzenlemeler oluşturulurken denetim açıkça tanımlanmalı ve denetçilerin bağımsızlığı, denetimin kapsamı, denetlenecek kurumlar ve denetçilerin raporlama ile ilgili sorumluluklarını açıkça belirlenmelidir.

B) SAYIŞTAYLARIN BAĞIMSIZLIĞI

Bağımsızlık, tüm GÜ sayıőtaylarının temel özelliğidir. Kurumun bağımsızlığı tek başına yeterli değıildir; bunun yanı sıra GD'lerin (sayıştay başkanı ya da sekreteri) Şahsi bağımsızlığı ile denetimi yapan mahkeme üyelerinin bağımsızlığı da yasal güvenceye kavuőturulmalıdır²³. Bağımsızlık, kamusal faaliyetlerle ilgili performans

²² TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, ss.112-116.

²³ GAO, *Government Auditing Standards: 1994 Revision*, Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office, June 1994, s.22.

denetimi raporlarının hükümeti ve bakanları sıkıntıya sokma potansiyeli taşıması nedeniyle yasal denetimin yanı sıra performans denetimi için de bir zorunluluktur. Bir çok GOÜ'deki sayıştayların bağımsızlığı yasalarla ve geleneklerle korunmamaktadır. Sayıştay yöneticileri yürütme erkinin her hangi bir politik müdahalesine maruz kalmadan yasama organına doğrudan ve sıklıkla rapor sunabilmelidirler. Bağımsızlık GD'nin gerekli gördüğü her hangi bir konuyu yeterli eleman ve fon ile denetleyebilmesi özgürlüğünü de kapsamalıdır. Sayıştaylar denetleme faaliyetini misilleme tehdidi olmaksızın yapma yetkisine ve planlarını uygulamak ve sürdürmek gücüne sahip olmalıdır. Denetimin nasıl yapılacağı konusunda denetlediği kurumlara bağımlı olmamalıdır. GD'nin rolü ile ilgili hükümleri de kapsayacak şekilde sayıştayların bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmalıdır. Sayıştayların bağımsızlığı neyin denetleneceğine karar verebilme özgürlüğünü, neyin rapor edileceğini tespit etme özgürlüğünü de kapsamalıdır²⁴.

C) FON VE ELEMANLARIN YETERLİ OLMASI

Sayıştaylar, genellikle yeterli fona sahip değildir. Bu kurumların çalışmaları sonucu verimlilikte bazı artışlar elde edilse de bu artışlar sayıştayların modern teknolojilere ve denetçiliğe rağbeti artıracak mali imkanlara sahip olmaları için yeterli tasarrufu sağlayamamaktadır. Bütçe ile ilgili sıkıntılar genellikle elemanların yeteneklerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesini engellemektedir.

Sayıştay elemanlarının yeterli bir gelire ve iyi bir eğitime ihtiyaçları bulunmaktadır. Etkin bir sayıştay kendi elemanlarını sürekli geliştirme ilkesi ile çalışır. Yüksek kalitede bir iş üretmek için kaliteli-kalifiye elemanları istihdam etmek, uygun bir şekilde emeklerinin karşılığını vermek, sürekli gelişme üzerinde odaklanmak ve konu bazında uzmanlaşmayı teşvik etmek gereklidir²⁵. Örneğin, eğitim ve öğretim vererek ve tecrübeleri paylaşarak bilgi teknolojisi ve dolandırıcılık alanlarında denetçilerin yetenek ve bilgilerini artırmaları

²⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, ss.113-114.

²⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, ss. 114.115.

gereklidir. Profesyonel bilginin gerekli olduğu tüm durumlarda dışarıdan bir uzmanın getirilmesi gereklidir.

Bilgi akışındaki hızlanma, kamu yönetiminin kalitesi konusunda toplumsal duyarlılığın artması ve hesap verme sorumluluğunun önem kazanması, sayıştayların önemini artırmış ve bu yöndeki beklentiler performans denetimi yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır²⁶. Kayıtların tutulamaması ve proje yönetiminin güvenilirliğinin olmaması nedeniyle proje bütçeleri ve yönetim-enformasyon sistemlerinin olmadığı durumlarda performans denetimi başarısız kalır ve daha pahalı bir hale gelir. Ayrıca bir çok sayıştayda aşırı eleman istihdam edilmesi ve denetçilerin yeterli eğitime sahip olmamaları bu denetçilerin denetim sürecine bir katkı sağlamalarını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle denetçilerin bir bütün olarak denetim mesleğinin gerektirdiği yeterliliğe sahip olmaları gerekmektedir²⁷. Sayıştayların saygınlıklarını ve itibarlarını sürdürmeleri için kendi faaliyetleri için de performans denetimi uygulamaları gereklidir²⁸.

D) GEREKLİ ÖZENİN GÖSTERİLMESİ

Denetimin yapılmasında ve ilgili raporun düzenlenmesinde denetim standartlarına uymakta gerekli özen gösterilmelidir. Bu özen bilgi toplamada, değerlendirmede ve elde edilen bulguları, ulaşılan sonuçları ve yapılan önerileri raporlama aşamasındaki özeni de içermelidir²⁹. Sayıştay denetimleri objektif olmalı, değerlendirme ve denetim sonuçları raporlara adil bir şekilde yansıtılmalıdır. Denetçiler, denetledikleri kurumların kontrol ile ilgili zaafalarını, kayıtlarındaki yetersizlikleri ve hataları ve olağandışı raporları hakkında dikkatli olmalıdırlar; zira, bu tip zaafiyet ve yetersizlikler büyük boyutlarda ve önemli ise yozlaşma, israf ve verimsizliğe sebebiyet verebilirler.

²⁶ Nevin ATAKAN, Arife COŞKUN ve M. Selda SONUVAR, *Performans Denetimi Pakistan Uygulaması*, Yayınlanmamış Çalışma, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 1995, s.3.

²⁷ GAO, s.18.

²⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, s.115.

²⁹ OECD, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Paris:OECD, 1994, s.27.

E) SAYIŞTAY İLE MEDYA ARASINDA İYİ İLİŞKİLERİN TESİSİ

Sayıştayların yozlaşma ile mücadelede başarılı olabilmesi için sayıştay tarafından keşfedilen yanlışların halka ilan edilmesi için duyarlı bir medya ile iyi ilişkilerin tesis edilmesi gereklidir³⁰.

Medya, sayıştayların kamuoyu gözündeki itibarlarını ve rolünü artırmada önemli bir role sahiptir. Etkin sayıştaylar medya ile iyi bir ilişkisi içerisindedirler. Medya, denetimle ilgili mesajları parlamenterler ile halk arasında yaymada son derece faydalıdır. Denetim raporlarının son derece dikkatli ve resmi bir dille yazılmaları gelenekselleşmiştir. Bazen çok önemli konular denetim raporlarının içerisinde gözlerden uzak durmaktadır. Ancak medya sayıştay raporları hakkında yazılan kısa bir makale ya da yetkililerle gerçekleştirilen bir mülakat ile denetim raporu bulgularının önemli ve çarpıcı noktalarının ortaya çıkmasına olanak sağlar. Politikacılar medyadaki konularla özellikle ilgilenmeleri nedeniyle denetim raporlarının medyada yer alması halinde parlamenterlerin daha yakın bir ilgi gösterecekleri aşıkardır. Bir çok denetçi kendi raporlarının doğrudan okunmayacağını yalnızca medyadaki alıntılarının halka ulaşacağını farkındadır. Bu nedenle denetim raporlarının gerekli ve çok önemli olan kısımlarının medyaya ulaşması sayıştaylar için son derece önemlidir. Medya bunun yanı sıra halkın denetim kurumuna karşı davranışlarını şekillendirmede de çok önemli bir role sahiptir ve medya ile gerçekleştirilen iyi ilişkiler sayıştayların liyakat, bağımsızlık ve adalet konusundaki itibarlarını da artırır.

³⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, s.118.

SONUÇ

Son zamanlarda yozlaşmanın gittikçe önem kazanan bir konu olmasına paralel bir şekilde yozlaşma ile mücadelede denetimin ve sayıştayların rolünde de artma gözlemlenmektedir. İyi icra ve rapor edilmiş bir denetim iktisadi kalkınmanın sağlanmasında ve 'iyi yönetim'in gerçekleştirilmesinde etkili bir araçtır. Denetim görevini yüksek bir kalite ve yetkinlikle ifa eden her sayıştay kamu kaynaklarının yozlaşma ve benzeri faaliyetlerle israf edilmesini ve kötü yönetilmesini önlemede ve hükümetin güvenilir olmasını sağlamada önemli bir yere sahiptir.

Sayıştayların yozlaşma ile mücadelede başarılı olabilmeleri için görev ve yetkilerinin açık ve belirli olması, bağımsız olmaları, yeterli fon ve elemana sahip olmaları ve medyanın sayıştay bulgularını halka etkin bir şekilde duyurması gibi şartların yanı sıra kamu birimlerinde ortaya çıkan başarısızlık, liyakatsizlik ve yozlaşmadaki sorumluluğu tespit etmek için yeterli bilgi akışının ve şeffaflığın sağlanması da gereklidir. Bir denetçi bilgi kaynaklarına ulaşmak hususu ile alakalı kısıtlamalar sonucu denetimin kapsamında bir sınırlamaya gitmişse sonuca ulaşamaz. Görüşlerini kamil bir hale getirebilmesi için tam ve kesin delillere ihtiyaç duyar. Delilleri temin etmek için izin sağlanmasının gerekmesi gibi bir engel denetçinin gerekli gördüğü her türlü bilginin elde edilebilmesini denetçiye sağlayacak açık yasal hükümlerle ortadan kaldırılmalıdır.

Yozlaşmanın önlenmesi için kamu görevlilerinin takdir yetkisinin azaltılması; özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve devletin yozlaşma ile mücadelede işbirliğine gitmeleri; kırtasiyeciliği azaltacak yönde daha küçük ve etkili bir devlet yapısının oluşturulması ve yozlaşmaya yönelik fırsatlar oluşturan vergileme ve regülasyon politikalarının gözden geçirilmesi; kamu sektöründe kontrol ve dengeyi sağlayacak, bürokraside rekabeti artıracak ve kamu yönetiminde sorumluluğu kesin çizgilerle belirleyecek düzenlemelerin yapılması; işe alma, terfi ve işten çıkarmada liyakat sisteminin hayata geçirilmesi; kamu alımlarının etkin denetiminin sağlanması, bütçenin denetiminde hizmetlerin ifasının araştırılmasına önem verilmesi ve kamu ve özel sektör kurumları için muhasebe ve denetim standartlarının

oluşturulması; anti-yozlaşma ile ilgili hukuki düzenlemelerin gözden geçirilmesi, yargının bağımsızlığını azaltıcı düzenlemelerin ortadan kaldırılması, şeffaflığı artırıcı yönde idari kanunların gözden geçirilmesi ve üst düzey kamu görevlilerinin mal beyanlarının açıklanması gibi tedbirler öngörülebilir.

KAYNAKÇA

- ATAKAN, Nevin, Arife COŞKUN ve M. Selda SONUVAR, *Performans Denetimi Pakistan Uygulaması*, Yayınlanmamış Çalışma, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 1995.
- BARDHAN, Pranab, "The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach", *OECD Development Centre*, Paris, 1997.
- BAYLEY, David H., "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Quarterly*, Volume 19, No:4, Aralık 1966.
- BECK, Paul J., ve Michael W. MAKER, "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets", *Economic Letters*, Vol. 20, 1986, ss.1-5.
- FRIEDRICH, Carl J., "Political Pathology", *Political Quarterly*, Volume 37, No:1, Ocak-Mart 1966.
- GAO, *Government Auditing Standards: 1994 Revision*, Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office, June 1994.
- GRAY, Cheryl W. ve Daniel KAUFMANN, "Corruption and Development", *Finance & Development*, March 1988.
- HUNGTINTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- LANGSETH, Petter, Rick STAPENHURST ve Jeremy POPE, "The Role of National Integrity System in Fighting Corruption", *The Economic Development Institute of the World Bank Working Paper*, 1997.
- LEFF, Nathaniel, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" *American Behavioral Scientist*, 1964, ss.8-14.
- LIEN, Donald H. D., "A Note on Competitive Bribery Games" *Economic Letters*, Vol. 22, 1986, ss.337-41.
- MAURO, Paolo, "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*. August 1995, ss.681-712.
- MAURO, Paolo, "Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research", *Finance & Development*, March 1988, ss.11.14.

- MAURO, Paolo, "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditures: A Cross-country Analysis", in Kimberly Ann ELLIOT (ed.), Washington: Institute of International Economics, 1997.
- MAURO, Paolo, "Why Worry About Corruption", *IMF Economic Issues-6*, 1997.
- OECD, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-Oriented Management*, Paris:OECD, 1994.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, "The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences", *Viewpoint* (World Bank), 74, April 1996.
- TANZI, Vito ve Hamid DAVOODI, "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth", *Economic Issues 12*, Washington, D.C.:IMF, 1998.
- TANZI, Vito, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *IMF Working Paper*, WP/98/63, May 1998.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ve THE WORLD BANK, *New Perspectives on Combatting Corruption*, A Joint Publication of Transparency International and the Economic Development Institute of the World Bank Prepared on the Occasion of Transparency International's Annual General Meeting, Kuala Lumpur, Malaysia, 11-16 September 1998.
- WORLD BANK, "Reducing Corruption", *The World Bank Policy and Research Bulletin*, July-September 1997, Vol.8 No:3.
- ZEDALIS, Rex, "Internationalizing Prohibitions on Foreign Corrupt Practices: The OAS Convention and the OECD Revised Recommendation", *Journal of World Trade*, Vol:31, No:6, December 1997, ss.45-61.

