

Uluslararası Denetim Uygulamaları

Salı, Haziran 21, 2011

<http://www.mmd.org.tr/uluslararasi-denetim-uygulamalar>

1-Tüm ülkelerde geçerli ortak bir denetim modeli bulunmamaktadır

Kamuda denetim, kamu idaresinin ayrılmaz bir fonksiyonu olduğundan, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Kamudaki denetim modelleri ülkenin tarihi, hukuki yapısı, yönetim şekli, kültürü ve coğrafyası gibi birçok etkene bağlı olarak değişmektedir.

Bu nedenle, her ülkede mutlaka güçlü denetim modelleri de bulunmamaktadır. Örneğin, İsveç ve Norveç gibi nüfusları düşük, gelişmişlik seviyeleri çok yüksek ve suç oranları çok düşük seviyelerde olan ülkelerde, normal olarak güçlü bir denetim yapısına ihtiyaç duyulmamaktadır. Ancak, teftişin bulunmadığı İsveç ve Norveç gibi ülkeler Türkiye ile kıyaslanma kabiliyeti olmayan ülkelerdir.

Denetimin zayıf olduğu diğer ülkelere örnek olarak yolsuzluk ve kayıtlı dış ticaret sicilleri bizden daha kötü olan Meksika ve Arjantin verilebilir. Örneğin, Meksika'da teftiş kurullarına rastlanmamaktadır. Sadece, vergi idaresinde vergi incelemesi ile görevli vergi müfettişleri bulunmaktadır. Maliye Teftiş Kurulu'nun kaldırılması halinde ülkemizde uygulanacak yeni model, "Meksika Modeli" olacaktır.

2-Devletin küçülerek çekirdek ve güçlü bir yapıya dönüşmesi teftişin önemini arttırmaktadır

Çağımızda devletler (hizmet dahil) üretim alanından çekildikçe, yönetim fonksiyonları da nitelik değiştirmekte, esas itibarıyla düzenleme ve denetim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla, Maliye Teftiş Kurulu'nun kapatılarak işlevlerinin büyük çoğunluğunun ortadan kaldırılması küresel eğilime terstir.

Küreselleşme, kamu yönetimindeki yeni eğilimlerin ve denetim modellerinin ihracını da beraberinde getirmektedir. Ülkeler birbirlerinin modellerini inceleyerek diğer modellerin iyi taraflarını kendi sistemlerine katmaktadır.

Küresel etkileşim neticesinde, gelişmiş ülkelerde, bir taraftan **siyasetin sorumluluğu** ilkesi çerçevesinde siyasi otoriteye (Bakanlara) bağlı "güçlü ve bağımsız teftiş kurulları" oluşturulurken, diğer taraftan **yönetimin sorumluluğu** ilkesi çerçevesinde idari otoriteye (müstearlara) bağlı "iç denetim birimleri"nin oluşturulduğu görülmektedir. Buradan, "düallite" yani birbirini tamamlayan ikili yapıların doğduğu küresel bir trendin olduğu görülmektedir.

Bununla birlikte, küresel eğilimdeki bu ikili yapı, ülkemizde sanki "teftiş ile iç denetim bir arada olması imkansız yapıların" ve "artık teftiş kurullarına ihtiyaç kalmaması, kapatılma zamanı gelmesi" şeklinde sunulmakta ve savunulmaktadır. Halbuki, ABD, Fransa, Belçika, Yunanistan gibi birçok

ülkede, ülkemiz kamuoyuna sunulanın tam tersine teftiş kurulları modelinin güçlendirildiği görülmektedir.

3-Ülkemizde yapılmak istenen gelişimi ülkeler ile uluslararası kuruluşlardaki eğilime terstir

Dünyada, denetimin en güçlü olduğu ülkeler, coğrafi ve sosyolojik benzerliklerimizin en fazla olduğu, teftiş kurullarına sahip Güney Avrupa ülkeleridir (İtalya, Fransa, İspanya, Yunanistan ve Portekiz). Bu ülkelerin hiç birinde var olan teftiş kurullarının kaldırılması yoluna gidilmemekte ve onlara böyle bir talep ya da yönlendirme yapılmamaktadır.

Örneğin, **Yunanistan** Ekonomi ve Maliye Bakanlığı tarafından Avrupa Birliği Komisyonuna sunulan “Yunanistan İstikrar ve Büyüme Programı 2004-2007” belgesinde “7. Tamamlanmış veya devam eden yapısal reformlar” başlığında, hükümetin daha etkili bir mali denetim sistemi oluşturmak amacıyla, her bakanlık, yerel idare ve kamu kuruluşundaki iç denetim servisi ile birlikte çalışacak bir bağımsız maliye müfettişleri kurulu (Independent Body of Fiscal Inspectors) kurulması öngörülmüştür. Böylece, bakanlıklardaki ve diğer kamu kuruluşlarındaki iç denetim servislerinin Ekonomi ve Maliye Bakanlığındaki Bağımsız Maliye Müfettişleri Kuruluyula birlikte çalışmaları öngörülmektedir.

Başka bir örnek olarak **Belçika** verilebilir. Belçika’da iç denetim 2007 yılında kurulmuştur ve amaçları olarak gelişmektedir. IMF’nin (08/114) numaralı Mart-2008 Raporunda, teftişin ve iç denetimin birbirini tamamladığı, iç kontrol alanındaki reform sürecine devam edilerek ikisi arasındaki bölümünün netleşmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ancak aynı IMF’nin, bizim ülkemize “Teftiş Kurullarının kaldırılması” demesi oldukça manidardır.

ABD örneğinde ise, iç denetimin yanında, parlamento adına hareket eden bölgesel ve federal ölçekte örgütlenmiş bir Sayıştay ve ayrıca doğrudan bakanlığa bağlı çok güçlü üçüncü bir kontrol mekanizması olan Bakanlık Yönetim ve Bütçe Ofisi de bulunduğundan, iç denetim sisteminin bağımsız olmaması ve yolsuzlukları önlemede yetersiz kalması üzerine, **1978 yılında Genel Müfettiş Yasası** **çıkartılarak güçlü ve bağımsız teftiş kurulları kurulmuştur.** Bu yasada 1988, 2003 ve 2007 yıllarında yapılan değişikliklerle teftiş kurulları güçlendirilmiştir. Genel Müfettişlik Ofisleri; teftiş, soruşturma, hesap denetimi ve inceleme (verimlilik, etkinlik, tutumluluk, sahtecilik ve suistimale ortaya çıkarma ve önleme gibi) yapabilmektedir. Genel Müfettişler çalışmaları aylık raporlar halinde Kongreye sunmakta, ayrıca Federal suç üphesi halinde raporları savcılığa göndermektedirler. Önemli Bakanlık ve kuruluşları Genel Müfettişleri Bakan tarafından önerilip Senato tarafından atanmakta ve ancak Bakan tarafından Kongreye bilgi verilerek görevden alınabilmektedir. Kısaca, ABD’deki eğilim 1978 yılında kurulmaya başlanan teftiş kurullarının güçlendirilmesi yönündedir. Bugün ABD’de 15’i Bakanlık olmak üzere 64 federal kuruluşta örgütlü teftiş kurullarında 12.000 denetim elemanı görev yapmaktadır.

Diğer taraftan, en uzun teftiş geçmişi olan ülkelere **Fransa**’da Maliye Teftiş Kurulu kaldırılmak yerine, mesaisi giderek artan oranda uluslararası problemlerin çözümü ve kamu yönetimindeki iyi ülke uygulamaları araştırılarak hükümete öneriler getirilmesi gibi farklı alanlara kaydırılmaktadır.

Uluslararası kuruluşlardaki gidip gelme da ülke örneklerinden farklıdır. Örneğin, Bakanlıkta bir iç denetim birimine sahip **Dünya Bankası**'nda 1994 yılında Bakanlık üzerindeki İnceleme Kurulu'na benzer bir "Teftiş Kurulu" (Inspection Panel) oluşturulmuştur. Benzer süreç **Uluslararası Para Fonu**'nda da (IMF) yapılan ve "İç Denetim Ofisi" "İç Denetim ve Teftiş Ofisi"ne (Office of Internal Audit and Inspection) dönüştürülmüştür.

4-Uluslararası denetim uygulamaları teftiş kurullarının varlığına gerekli kılınmaktadır

Uluslararası uygulamalara bakıldığında, denetim alanında tek doğru model olmadığını, modellerin iki ana grup altında toplandığı görülmektedir. Bunlardan ilki, genellikle imparatorluk süreçlerinden geçmiş ülkelerin tercih ettikleri Kıtaya Avrupa'sı sistemi olup, uzun yıllardan beri faaliyet gösteren teftiş kurullarına sahip ülkelere aittir. Diğer model ise, İngilizce konuşan ülkelerde uygulama alanı bulan Anglo-Sakson sistemi olup, iç denetim geleneğinden gelmektedir.

Ancak, dünyada yaşanan küreselleşme olgusu ve diğer gelişmeler her iki sistemin de bazı zayıflıkları ortaya koymuştur. Artan rekabet olgusu, bilgi toplumu gerçeği, hızla gelişen iletişim teknolojileri, yerelleşme talepleri, dünya çapında organize suç örgütlerinin kurulması, iç denetim sisteminin bakanlık içi veya bakanlıklar arası üst düzey organize suçların ortaya çıkarılmasında yetersiz kalması, ENRON skandalında yaşanan gibi kişisel mali çıkarlar nedeniyle bazı özel denetim kurumlarının sanıldığı kadar güvenilir olmadıkları anlaşılmıştır, özel ihtisas gerektiren soruşturma teknikleri gibi birçok yeni gelişmelerimizde, her iki denetim modelinde de, ülkeler kendi sistemlerini modernize etmeye başlamışlardır.

Bu süreçte, her iki denetim modelinde de daha modern teftiş teknikleri ve bakanlıklar arası koordinasyonların güçlendirilmesi gibi önlemler gündeme getirilirken, sisteme; Kıtaya Avrupa'sı ülkelerinde iç denetim, ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerde ise teftiş kurulları monte edilmeye başlanmıştır. Sonuç olarak, günümüzde artık Kıtaya Avrupa'sı ülkelerinde olduğu gibi ABD ve İngiltere'de de; geniş yetkilerle donatılmış, bağımsız, kurumsallaşmış, profesyonel teftiş kurullarının varlığı ve gündemden güne yükseltilen yeni yetkilerle donatılmaktadır.

Özetle, her ülke kendi yönetsel organizasyon yapısına uygun olan denetim modelini uygulamakla birlikte, bugün gelinen noktada benzer denetim modellerinin artık birbirine yakınlaşması, teftiş kurullarının ise her iki ana denetim modelinde de tartışılması olarak var olduğunu görmekteyiz.

Uluslararası denetim uygulamalarına ilişkin bu tespit ve değerlendirmelerin ülkemiz özelindeki sonucuna gelince; Türkiye'nin de denetim alanında kendine özgü ayrıcalıkları, tarihsel süreci, gelişmekte olan bir yapıya bulunmaktadır ve bu yapıya temel unsurlardan olan Maliye Teftiş Kurulu uluslararası uygulamalarda mali denetimin merkezinde yaygın olarak görülen kurumdur.