



YÜKSEK DENETİM KURUMLARI BAĞIMSIZLIK ENDEKSİ: 2021 KÜRESEL SENTEZ RAPORU

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS INDEPENDENCE INDEX: 2021 GLOBAL SYNTHESIS REPORT

Özge AYDOĞMUŞ¹

GİRİŞ

Her ülkenin mali yönetim sisteminin ve demokratik hesap verme süreçlerinin etkin işleyişinde önemli roller üstlenen Yüksek Denetim Kurumları (YDK'lar) yapısal ve işlevsel boyutlarıyla farklılaşabilmektedir. Ancak bu kurumların anayasal ve yasal görevlerini başarı ile yerine getirebilmeleri, bazı temel koşullara sahip olmalarını gerekli kılmaktadır. Bu koşulların başında da bağımsızlık gelmektedir.

Bağımsızlık, YDK'lar için en temel ilke veya standart olarak kabul edilmektedir. INTOSAI'nin çeşitli belgelerinde ve uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarında bu ilkeye ilişkin düzenlemeler yer aldığı gibi, birçok ülkede kurumsal, mali ve işlevsel bağımsızlığa ilişkin gereklilikler anayasal ve yasal güvenceye de bağlanmıştır (Köse, 2020: 23-25).

Dünya Bankası, YDK'ların demokratik yönetişimin güçlendirilmesindeki işlevlerinin önemini ve bu işlevlerini etkin şekilde ifa etmelerinde bağımsızlık düzeylerinin etkisini dikkate alarak, ilk kez 118 ülke YDK'sının dahil edildiği bir araştırma gerçekleştirerek, sonuçlarının analizi ile bir bağımsızlık endeksi oluşturma yoluna gitmiştir. YDK'ların bağımsızlık düzeyinin puanlandırılarak çeşitli açılardan kıyaslamaların yapılmasına olanak sağlayan "YDK Bağımsızlık Endeksi"ni ve bu endeks değerlerine göre yapılan kıyaslama ve analizleri içeren 2021 Küresel Sentez Raporunu yayımlamıştır.

¹ Sayıştay Denetçi Yardımcısı, Sayıştay Başkanlığı, ozge.aydogmus@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-8156-7759

YDK BAĞIMSIZLIĞININ ÖNEMİ VE İŞLEVSELLİĞİ

Bir ülkeyi yönetenler, yürüttükleri faaliyetlerden sorumlu olup yönetilenlere karşı hesap vermek zorundadırlar ve bu hesap verebilirlik mekanizmasının varlığı bağımsız ve tarafsız bir YDK'nın varlığına bağlıdır (Dikmen ve Çiçek, 2020: 58). İyi yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirliğin teşvik edilmesinde kritik bir role sahip olan YDK'ların etkin işleyiş mekanizmasını güçlendiren bağımsızlık kavramı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasına önemli ölçüde katkı sağlamaktadır.

Temel amacı tam bağımsız devlet denetimini hayata geçirmek olan Lima Deklarasyonu'nda da YDK'ların bağımsızlıklarının ülkelerin anayasalarında yer alması ve ayrıntılarının açıkça kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Birleşmiş Milletler, Afrika Birliği, İngiliz Milletler Topluluğu Hükümet Başkanları ve diğer önde gelen uluslararası kuruluşların da YDK bağımsızlığına tam destek vermesine rağmen birçok YDK, Meksika Deklarasyonu'nda açıklanan bağımsızlığa ilişkin ilkeler yönünden eksiklikler barındırmaktadır.

Bağımsız YDK'ların yaygınlaşması, Dünya Bankası'nın temel misyonu olan yoksullukla mücadele kapsamında yürütülen çalışmalarda kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılabilmesine imkân tanıyabilecektir. Bu sebeple YDK bağımsızlığını yıllık bazda ölçmek amacıyla Dünya Bankası'ndaki YDK uzmanlarından oluşan bir ekip tarafından geliştirilen ve 118 ülkeyi kapsayan bağımsızlık değerlendirmesi sonucunda 21 Temmuz 2021 tarihinde "Yüksek Denetim Kurumları Bağımsızlık Endeksi: 2021 Küresel Sentez Raporu" yayımlanmıştır. Bu rapor, üye ülkelerde YDK'ların güçlendirilmesini desteklemek için Dünya Bankası görev ekiplerini ve kalkınma ortaklarını bilgilendirmeyi ve daha donanımlı hale getirmeyi, bununla birlikte zorlu YDK bağımsızlığı sorununu çözmek için Uluslararası Yüksek Denetim Kurumu Teşkilatı (INTOSAI) ile kalkınma ajansları arasında devam eden işbirliğine odaklanmayı amaçlamaktadır.

KÜRESEL SENTEZ RAPORUNUN KAPSAMI

YDK Bağımsızlık Endeksinin oluşturulması amacıyla Ekim 2019'dan Mayıs 2021'e kadar sürekli olarak gözden geçirilip güncellenen bağımsızlık değerlendirmesi kapsamında yapılan çalışmalarda, uluslararası standartlar ve uygulamalara dayanan 10 bağımsızlık göstergesi belirlenmiştir. Hazırlanan bu ilk küresel sentez raporu tüm Dünya Bankası üyelerini kapsamamakta ve aynı zamanda sadece 10 gösterge üzerinden bir değerlendirmeyi içermektedir. Söz konusu göstergeler, YDK'ların bağımsızlığına ilişkin olarak Meksika Deklarasyonu ile belirlenen ve

ISSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları) 11’de yer alan 8 ilkenin yansımaları niteliğindedir. Ancak izleyen yıllar için hazırlanacak raporların kapsamının genişletilmesi hedeflenmektedir.

Raporda kullanılan göstergeler ile değerlendirme kriterlerine ve yapılan değerlendirme sonucunda her bir gösterge için ulaşılan ortalama puan değerlerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 1: YDK’ların Bağımsızlık Değerlendirme Gösterge ve Kriterleri ile Ortalama Puanları

Göstergeler	Değerlendirme Kriterleri	Ortalama Puan
Anayasal ve Yasal Çerçeve	YDK’nın kurulması, YDK Başkanının (ve kurul şeklinde yapılandırılmış YDK’larda üyelerin) görev süresi, görevden alınması ve bağımsızlığı anayasal hükümlerde yer almakta ve uygulanmakta mıdır?	0,66
YDK Başkanının Atanması Sürecinde Şeffaflık	YDK Başkanı, yasal çerçevenin gerekleriyle uyumlu bir şekilde, şeffaf ve objektif bir yaklaşımla atanmakta mıdır?	0,58
Finansal Özerklik	Yasal çerçeve ve uygulamalar, YDK’nın bütçe ihtiyaçlarını ulusal bütçeye karar veren kamu kurumuna önermede özgür olmasını sağlamakta mıdır ve YDK tahsis edilen bütçeyi Maliye Bakanlığı veya başka bir kurum tarafından dayatılan herhangi bir kısıtlama olmaksızın kullanabilmekte mi?	0,49
Denetim Türleri	YDK tarafından mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi yapılmakta mıdır?	0,73
Operasyonel Özerklik	Yasal çerçeve ve uygulamalar, YDK’nın işlevlerinin yerine getirilmesinde ve birimlerin yönetiminde yasama ve yürütmeden operasyonel olarak bağımsız olmasını sağlamakta mıdır?	0,75
Personel Özerkliği	YDK, mevcut bütçe kaynakları dahilinde etkin işleyişi için gereken tüm insan kaynakları konularına karar vermekte özgür müdür ve dış uzmanlarla çalışma ve bu hizmetlerin karşılığı için ödeme yapma yetkisine sahip mi?	0,50
Denetim Yetkisi	Yasal çerçeve ve uygulamalar, YDK’nın merkezi hükümet faaliyetleri dahil olmak üzere ülke bütçesindeki tüm gelir ve giderleri denetleme yetkisine sahip olmasını sağlamakta mıdır?	0,83
Denetim Kapsamı Özerkliği	YDK, denetimin niteliği, kapsamı ve denetlenecek kuruluşların seçimi konusunda karar vermede tam ve sınırsız yetkiye sahip mi?	0,86
Kayıtlara ve Bilgiye Erişim	YDK’nın, bir denetimin yürütülmesi sırasında ihtiyaç duyduğu tüm bilgi, kayıt ve açıklamalara sınırsız erişim hakkı, bu yöndeki meşru taleplerinin reddedilmesi durumlarını da içerecek şekilde yasalarda düzenlenmiş ve uygulamaya geçirilmiş mi?	0,82
Denetim Raporlamasına İlişkin Yetki ve Sorumluluklar	YDK’nın, tespit ettiği bulgularını en azından yılda bir kez hazırladığı ve içeriğini, şeklini ve zamanlamasını (yasada takvimi belirtilenler hariç) kendisinin belirlediği bir denetim raporu ile yasama organına rapor etme anayasal yetki ve sorumluluğu var mıdır? YDK, denetim raporlarını kamuya açıklamakta mıdır?	0,80

Kaynak: World Bank (2021: 8, 37-39)’deki Tablo 2 ve Tablo 6’dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yukarıda yer verilen her bir gösterge için; kriterleri tam olarak karşılamaları halinde 1, kısmen karşılamaları halinde 0,5 ve karşılamamaları halinde 0 puan verilerek bir değerlendirme yapılmıştır. Bunun sonucunda en yüksek puanı (0,86) alan gösterge, kuruluşların seçimi de dâhil olmak üzere denetimlerin doğası ve kapsamı hakkında karar verme konusunda YDK'ların sınırsız yetki kapasitesini yansıtan "denetim kapsamı özerkliği" olmuştur. "Denetim yetkisi" ve "kayıtlara ve bilgilere erişim" ise yüksek puan alan diğer göstergeler olup her üç göstergenin de ortak özelliğinin YDK'ların önemli teknik işlevlerini değerlendirmeyi amaçladığı dikkat çekmektedir.

"Anayasal ve yasal çerçeve" ile "YDK Başkanının atanma sürecindeki şeffaflık" göstergelerine ilişkin olarak ulaşılan sonuçlar ise bu konularda iyileştirme yapılabileceğini göstermektedir. Zira bu göstergeler, kamu kaynaklarını kullananların hesap verebilirliğini sağlamada siyasi ve etik bir temel sağlamaktadır.

En düşük puanı (0,49) alan gösterge ise pek çok ülkede bütçe ödeneklerinin yetersiz kaldığı durumlarda doğrudan yasama organına başvurma hakkının bulunmaması sebebiyle "finansal özerklik" olmuştur. Aldığı düşük puan ile dikkat çeken bir diğer gösterge ise "personel özerkliği"dir. Varılan sonuçlardan hareketle YDK'ların liyakat ilkesine dayanarak personel seçme ve personelin etik davranışlar sergilemesini sağlama kapasitelerinin sınırlı olması halinde denetim performansının düşeceği, bu durumun bütçe ve personel gereksinimleri konusunda yeterli bağımsızlığa sahip olunmasıyla aşılabileceği raporda yer verilen bir diğer husus olmuştur.

Hükümet programlarının verimliliğini, etkinliğini ve iyileştirmeye ihtiyacı olup olmadığını değerlendiren performans denetimleri, diğerlerine nazaran daha gelişmiş bir denetim türüdür. Yapılan bağımsızlık değerlendirmesi sonucunda "denetim türleri" kriterine 1 puan vermeyen 56 ülkenin performans denetimi yapmadığına raporda yer verilerek sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma yolunda kaydedilen ilerlemenin değerlendirilmesine yardımcı olabilecek ve COVID-19 salgınında olduğu gibi olağanüstü harcamalarda ani artış yaşanması halinde önemli bir hesap verebilirlik kontrolü işlevi yürütebilecek performans denetimlerinin önemine de ayrıca dikkat çekilmiştir.

Değerlendirmeye tabi tutulan 118 ülkeden sadece 2'sinin 10 tam puan alarak çok yüksek seviyede, 17'sinin 9,0-9,5 puan alarak yüksek seviyede, 33'ünün 8,0-8,5 puan alarak önemli seviyede, 37'sinin 6,0-7,5 puan alarak orta

seviyede, 29'unun ise 0-5,5 puan olarak düşük seviyede bağımsızlığa sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kapsama dahil olan ülkelerin yarısından fazlasının orta ve daha düşük seviyelerde bağımsızlığa sahip olması Lima Deklarasyonu'nun isterlerini yerine getirmek için yapılması gereken daha pek çok şey olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Güney Asya en yüksek bağımsızlık performansı sergileyen bölge olmuş ve Güney Asya'yı sırasıyla Avrupa ve Orta Asya, Doğu Asya ve Pasifik, Latin Amerika ve Karayipler izlemiştir. En düşük performans gösteren bölgeler ise Orta Doğu ve Kuzey Afrika ile Sahra Altı Afrika olmuştur. YDK'ların bağımsızlık düzeyi performanslarına ilişkin 5 ayrı grupta sınıflandırılan ülke örneklerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 2: Bağımsızlık Düzeylerine Göre Ülkeler

Çok Yüksek Bağımsızlık	Yüksek Bağımsızlık	Önemli Seviyede Bağımsızlık	Orta Seviyede Bağımsızlık	Düşük Bağımsızlık
Seyşeller	Türkiye	Arnavutluk	Batı Şeria ve Gazze	Mısır
Güney Afrika	Azerbaycan	Ermenistan	Vietnam	Kazakistan
	Çin	Şili	Ukrayna	Lübnan
	Nepal	Gana	Irak	Panama
	Brezilya	Hindistan	Afganistan	Güney Sudan
	Arjantin	Moldova	El Salvador	Tacikistan
	Meksika	Karadağ	Senegal	Madagaskar
	Rusya Federasyonu	Romanya	Kırgız Cumhuriyeti	Yemen Cumhuriyeti

Kaynak: World Bank Group (2021: 18-19)'daki Şekil 2'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yapılan değerlendirmelerde düşük gelirli ülkelerin, üst orta gelirli ve yüksek gelirli ülkelerden daha iyi performans gösterdiğine dair örneklerin varlığından hareketle gelir düzeyinin tam YDK bağımsızlığına ulaşmanın önünde bir engel olmadığı, düşük gelirli ülkelerin bağımsızlık sorunlarının üstesinden gelebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte YDK'nın bağımsızlık düzeyi ile bütçe şeffaflığı arasında güçlü bir ilişki olduğuna, fakat bağımsızlık üzerinde diğer faktörlere kıyasla şeffaflık faktörünün daha büyük bir etkiye sahip olduğuna da raporda yer verilmektedir.

Tam bağımsızlığın önemi, yaklaşık 50 yıldır tüm dünyanın üzerinde durduğu bir konudur. Kamuoyunun YDK'lerden temel beklentisi de; denetim ve incelemelerin bağımsız, tarafsız ve profesyonelliğe uygun şekilde yerine getirilmesi, kamu idarelerinin bütçesi, mali işlem ve faaliyetleri ile uygulamaları hakkında doğru bilgiye ve kanıta dayalı raporlar üretilmesidir (Uzun, 2019:13). YDK'lar özellikle bağımsızlık ve işlevsel özerklikten yoksun olduklarında;

- Siyasi etkilere maruz kalabilirler ve bu durum misyonlarını başarıyla gerçekleştirmelerinin önünde bir engel olabilir.
- Denetimlerini gerçekleştirmek için gerekli bilgilere erişimi kısıtlanabilir ve etkinlikleri zarar görebilir.
- Ödeneklerinin yetersiz olması halinde çalışmalarının kalitesi ciddi şekilde tehlikeye girebilir.
- Yeterli ve uygun şekilde eğitilmiş personel olmadan görevlerini yerine getirmek için gerekli yeterliklerden yoksun kalabilir.
- Parlamento ile yaşanabilecek iletişim eksikliği, denetim çalışmasının değerini azaltabilir ve bu durum sınırlı hesap verebilirlik ile sonuçlanabilir.
- Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin başarılması üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olabilir.

Bağımsız YDK'lar ise, işlemleri hakkında hazırladıkları raporlarla devlet kurumlarının hesap verebilirliğini ve performansını iyileştirmek için tavsiyelerde bulunarak yolsuzlukla mücadeleyi sağlamaya katkıda sunabilirler.

SONUÇ

Dünya Bankası tarafından yayımlanan ve YDK'lar için kilit önem taşıyan bağımsızlık düzeyini analiz eden raporda, coğrafi bölgeler bazında ve değişik kriterlere göre detaylı analizlere yer verilmekte; ayrıca YDK bağımsızlık düzeyi puanlarına göre ülkelerin gelir düzeyi, yolsuzluk algı endeksindeki sıralamaları vb. göstergelere göre kıyaslamalar yapılmaktadır. Bu yönüyle raporda yer verilen tespit ve değerlendirmeler, YDK'ların bağımsızlığını artırmaya ve ilgili riskleri azaltmaya yönelik bölgesel yaklaşımların geliştirilmesine önemli ölçüde katkı sağlayabilecektir.

Raporun en önemli eksikliği, tüm ülkeleri kapsamına almaması, özellikle gelişmiş ülkelerin değerlendirmeye tabi tutulmamış olmasıdır. Sonraki yıllarda daha kapsamlı bir değerlendirme yapılmasının hedeflenmesi, oluşturulan endeksin genel kabul görmesine ve ülke kıyaslamalarında bir etken olarak dikkate alınmasına katkı sağlayacaktır.

YDK'lar bağımsızlık endeksinde, Türkiye Sayıştay'ının tam not alan iki YDK'nın (Güney Afrika ve Seyşeller) yer aldığı ilk grupta yer alamamakla birlikte, hemen ardındaki grupta yer alması, önemli bir kalite ve işlevsellik göstergesi olarak değerlendirilebilecektir.

KAYNAKÇA

- Dikmen, Süleyman, Hüseyin Güçlü Çiçek (2020), Avrupa Sayıştay'ı İle Üye Devlet Yüksek Denetim Kurumları Arasındaki İlişki, Sayıştay Dergisi, Sayı 117.
- International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) (2018), Strengthening Supreme Audit Institutions: A Guide for Improving Performance, https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2019/08/Strengthening_SAIs_ENG-5.pdf, Erişim: 24.09.2021
- Köse, H. Ömer (2020), Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri, Sayıştay Dergisi, Sayı 117.
- Uzun, Yaşar (2019), Yüksek Denetim Kurumlarının Etik Dışı Davranışla Mücadele Uygulamaları, Sayıştay Dergisi, Sayı 115.
- World Bank Group (2021), Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/885041626769025475/pdf/Supreme-Audit-Institutions-Independence-Index-2021-Global-Synthesis-Report.pdf>, Erişim: 14.09.2021