

BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU'NUN T.B.M.M.'YE BAĞLANMASI SORUNU

*M.Hakan Özbaran
Denetçi Yrd.*

GİRİŞ

Son yıllarda siyasi ve ekonomik bozuklukların, kamu vicdanında kabul edilebilirlik sınırını zorladığı açıktır. Bu durum, bazı öncelikli sorunların bir an önce çözülmesi gerekliliğini de beraberinde getirmektedir. Birbiri ardına değişen hükümetlerin icraatını açıklayan programlarında yıllardır birinci derecede önemli konu olarak ifade edilen "yolsuzluklarla mücadele ve denetimin sıklaştırılması" hususu, siyasi partilerimizin birbirlerini karalama ve dosya savaşından öteye gidememiştir. Umutla beklenen gerekli yasal düzenlemeler, ne yazık ki yapılamamıştır.

İçinde bulunduğumuz günlerde yolsuzluklarla mücadele konusunda, yazılı ve görsel basında, bazı siyasi parti liderlerimizin beyanları ve önerileri yer almaktadır. Bunların içinde belki de en radikal olanı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun, Başbakanlık'tan ayrılarak T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması ve bağımsız yüksek denetim kurumu olan Sayıştay'a paralel bir nitelik kazanmasıdır. Bu yazının konusu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na (BYDK) verilmek istenen statü ve bu yeni statünün Sayıştay açısından incelenmesidir.

I) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Mevcut Yapısı

17.6.1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 24.6.1983 tarihinde yayımlanan 72 sayılı "Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", BYDK'nın çalışma, amaç, kapsam ve görevlerini belirlemektedir.

72 sayılı K.H.K.'nın 1. maddesinde, BYDK'nın denetim alanı olarak;

- a) Kamu İktidadi Teşebbüsleri,
- b) Özel kanunlarında BYDK denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar,
- c) Sosyal güvenlik kuruluşları yer almaktadır.

Y.D.K., 72 sayılı K.H.K.'nın 3. maddesine göre Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organıdır. Y.D.K.'nın, çalışmaları sonunda hazırladığı raporlar Başbakanlığa sunulur.

Aynı kararnamenin 22. maddesine ise Y.D.K.'nın denetlemelerini yaparken;

a) Denetlenen kuruluşların kanun veya statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara uyulup uyulmadığı,

b) İşletme bütçelerinin gereklere, işlemlerinin bütçelere, maliyet, bilanço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu,

c) Çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı,

d) İşlemlerin hukuka uygunluğu,

e) Verimlilik ve kârlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,

f) İşletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı hususlarını inceleyeceği ifade edilmiştir.

Y.D.K., denetleme görevini "denetim" ve "inceleme" grupları kurmak suretiyle yerine getirir. Gruplar yeteri kadar baş denetçi, denetçi ve yardımcıdan oluşur. Bunlar yıllık çalışma programlarına göre denetimler yapar ve bu denetimlerin sonuçlarını birer rapor halinde hazırlarlar.

Mevcut duruma göre K.İ.T hesapları üzerindeki Meclis denetim, B.Y.D.K'nın vereceği raporlar yoluyla gerçekleşmektedir. Y.D.K.'nın raporu T.B.M.M. K.İ.T. Komisyonu tarafından incelenmekte; süresi içinde itiraz edilmeyen raporlar kesinleşmekte, rapora itiraz edildiği takdirde Genel Kurul'da görüşülerek teşebbüslerin yönetim kurulları ibra edilmektedir. İbra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli soruşturma veya idari işlem yapılması için durum Başbakanlığa ve ilgili adli mercilere bildirilmektedir. (1)

II) 72 Sayılı K.H.K.'de Değişiklik Öngören Kanun Taslağı Hangi Konuları İçeriyor ?

Yeni taslakta;

- B.Y.D.K. adının "T.C. Yüksek Denetleme Kurulu" olarak değiştirilmesi,

- Kapsam maddesi genişletilerek, sermayesinin yarıdan fazlası doğrudan doğruya ve dolaylı olarak devlete ait kamu kuruluş ve ortaklıklarının; özleştirme kapsamına alınan kuruluşlarla sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar özleştirilmesine karar verilen kuruluşların ve kurul denetimine tabi fonların denetiminin bu kurulca yapılması,

- Anayasanın 165. maddesinin tasarının hukuki dayanağı olarak gösterilmesi,

- B.Y.D.K.'nın idari yönden T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması ve Meclis Başkanının yazılı görevlendirmesi üzerine denetleme ve incelemede bulunması,

- Meslek mensuplarının bağımsızlık ilkelerine ve diğer kabul görmüş denetim esaslarına göre görev yapmaları,
- Kurul Başkanının T.B.M.M. Başkanı tarafından atanması,
- Kurul üyelerinin yarısının T.B.M.M. Başkanı; diğer yarısının ise mevcut usule uygun olarak seçilecek iki aday arasından yine T.B.M.M. Başkanı tarafından atanması,
- Başdenetçi ve denetçilerin üyeler kurulunun önerisi üzerine T.B.M.M. Başkanı tarafından; denetçi yardımcılarının Kurul Başkanı tarafından atanması,
- Genel Sekreter Yardımcılığı ihdas edilmesi,
- "Araştırma Geliştirme Merkezi" adı altında bir birim oluşturulması,
- B.Y.D.K.'nın "bağımsız dış denetim" talepleri dahil, her türlü denetim ve inceleme taleplerini değerlendirmeye ve ücreti karşılığında bu talepleri karşılamaya yetkili hale gelmesi,
- B.Y.D.K'nın gerekli gördüğü takdirde kadroya bağlı olmaksızın uzman çalıştırabilmesi,
- 72 Sayılı K.H.K.'nın yürütme yetkisinin T.B.M.M. Başkanına verilmesi,
- Yukarıda sayılanlar dışında denetim teknikleri, denetimin esasları ve konuları ile ilgili diğer hususlarda bazı düzenlemeler öngörülmüştür.

III) Öngörülen Değişikliklerin B.Y.D.K. ve Sayıştay Açısından İncelenmesi

1982 Anayasasının 160. maddesinde, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malların Sayıştay tarafından denetleneceği hükmü altına alınmıştır. Ayrıca aynı maddede diğer kurum ve teşebbüslerin denetiminin de kanunlarla Sayıştay'a verilebileceği ifade edilmiştir.

Yine Anayasanın 165. maddesinde "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ve dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir" ifadesi yer almaktadır. Bu hükmü dikkate aldığımızda kanun koyucunun, K.İ.T.'lerini özelliklerinden dolayı ayrı bir denetime (Sayıştay dışında) tabi tutmak istemesi gibi bir anlam çıkarılabilir. İşte bu durum dikkate alınarak 2.4.1987 gün ve 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların T.B.M.M.'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çıkarılmış ve K.İ.T. denetim esasları belirlenmiştir.

B.Y.D.K.'nın Başbakanlıktan ayrılarak T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması, başta K.İ.T. olmak üzere, yapılacak denetimde hükümetin etkisini azaltarak siyasi baskılardan mümkün olduğunca uzak tutacağı açıktır. Kamu denetiminde yürütmenin yaptığı uygulamaları yine yürütmenin atadığı ve tespit ettiği organlarca denetlenmesi, hem denetim standartları hem de kamu beklentileri açısından sakıncalıdır. Konuya bu açıdan bakıldığında, BYDK'nın yürütmenin güdümünden kurtarılmasının olumlu olduğu söylenebilir.

Ancak yapılmak istenen değişiklikle bir başka sorun ortaya çıkmaktadır. Taslağın 5. maddesinde, B.Y.D.K'nın doğrudan idari yönden T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması öngörülmüştür. Ayrıca 13. maddesinde de T.B.M.M. Başkanlığının yazılı görevlendirmesi üzerine denetlemede bulunmak da getirilmiştir. Görünüşte parlamentoya bağlanacak olan kurul gerçekte parlamento başkanına bağlanmaktadır. (2) Her ne kadar Başbakanla kıyasladığımızda bağımsızlığı tartışılmazsa da bilinen bir gerçektir ki, ülkemizde Meclis Başkanının hükümette bulunan partinin mensupları arasından seçilmesi geleneği vardır. Böyle bir durumda Meclis Başkanının öngörülen konumu açısından kamu denetimi, özellikle tasarı sonucunda ortaya çıkacak olan "Yüksek Denetim" zedelenebilecektir. Korkarız ki, bu durum, mevcudaki güzel bir makyaj yapmaktan öteye gidemeyecektir.

"Bağımsızlık" bir yüksek denetim organının en temel özelliklerinden biridir. Bu durum, INTOSAI (Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Kuruluşu)'nun Ekim 1991 tarihinde Washington D.C. de yaptığı toplantıda üzerinde önemle durulmuş ve "olmazsa olmaz" olarak kabul edilmiş bir koşuldur. Bağımsızlığın olmadığı yerde toplum nezdinde denetimin güvenilirliği zedelenir; tartışmaya açık hale gelir. Tasarının getirdiği düzenleme ile Y.D.K.'nın başkan ve üyelerinin herhangi bir iş görme teminatları bulunmadığı gibi, bunların seçimle değil Meclis Başkanınca yapılacak atama yoluyla göreve başlamaları öngörülmüştür. Yukarıda ifade ettiğimiz hususlar doğrultusunda her ne kadar tasarıda bahsedilse de, yüksek denetimle görevlendirilen bu kurumun denetim elemanlarının mesleki bağımsızlığından söz etmek mümkün gözükmemektedir.

Tasarının bir diğer yeniliği kamuoyu gündeminde sıkça yer alan özelleştirme uygulamalarının denetimidir. Özelleştirme uygulamalarında klasik denetim dediğimiz "hukukilik" denetimi tek başına yeterli olamaz. Özelleştirme yapılacak kuruluşlar kamunun sahipliğinde bulunan yerlerdir. Bu da en uygun şartlarla koşulların belirlenmesi (uygun fiyat, personelle ilgili sosyal düzenlemeler v.s.) demektir. Bu durumda özelleştirme uygulamalarının denetimi çağdaş denetim standartları dediğimiz verimlilik, etkinlik ve tutumluluk esaslarına göre yapılmalıdır. Ülkemizde, Sayıştay da dahil olmak üzere tüm denetim kuruluşları arasında bu esaslara göre denetime en uygun kurulun B.Y.D.K. olduğu düşünülürse tasarı ile getirilen değişikliklerin -bugün için- yerinde olduğunu söyleyebiliriz.

"Bugün için" diyoruz zira Dünya Bankasınca hazırlanan "Türkiye'de Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi" adlı raporda uzun dönemde, dünyada olduğu gibi özelleştirmenin bağımsız konumda olan Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. (3) Gerekli yasal düzenlemeler yapıldıktan ve denetçilerin bu alanda yetiştirilmeleri sağlandıktan sonra yukarıdaki raporda ifade edilen görüşlere katılmamak mümkün değildir.

1982 Anayasasının kabulü sırasında komisyonlardaki tartışmalarda, K.İ.T.'lerin denetiminin Sayıştay'a verilmemesi hususu onaylanmış, buna gerekçe olarak da bu kuruluşların işletme esaslarına göre yönetilmesi gerek-

tiği, Sayıştay'ın hukukilik denetiminin bu işleyişi yavaşlatacağı ve gerekli kararların doğru zamanlarda alınamayacağı ana fikir olarak ifade edilmiştir. Ancak görülmektedir ki K.İ.T.'ler kuruluş gayelerine uygun işleyememiş ve işletilmemiştir. Kâr eden bir kaçının dışında K.İ.T.'ler bütçe açıklarının en büyük nedenlerinden birisidir. Aynı zamanda yolsuzluk iddialarının en yoğun olduğu kamu kurumları da bunlardır. Prof. Lütfü Duran'ın belirttiği gibi K.İ.T. üzerindeki siyasi denetim çok geç ve yüzeysel biçimde yapılabildiğinden, etkinlik ve hatta gerçeklikten yoksundur. (4) Ayrıca B.Y.D.K. uzmanı Cevat Çağlarsu'nun da ifade ettiği gibi, hükümetçe atanan ve hükümetin karar ve görüşleri doğrultusunda çalışan K.İ.T. yönetim kurullarının gene hükümete bağlı Y.D.K.'ca denetlenmesi tartışılmalıdır. (5) Yine Dünya Bankasınca hazırlanan raporda, K.İ.T.'lerin de özelleştirme uygulamaları gibi uzun dönemde Sayıştay tarafından incelenmesi bir zorunluluk olarak değerlendirilmiştir. (6)

Bizce tasarının getirdiği en büyük yenilik, Türkiye'de Sayıştay dışında ikinci bir yüksek denetim organı oluşturulmak istenmesidir. Oysa 2. Dünya Savaşı sonrasındaki dönem, tüm dünyada denetimin mümkün olabildiğince tek yüksek organ eliyle yapılageldiği bir dönemdir. Ayrıca INTOSAI denetim standartları da bunu öngörmektedir. Benzer ve farklı konularda uzmanlaşmış denetim elemanlarının aynı yüksek organ şemsiyesi altında daha etkin ve bağımsız görev yapmaları tüm dünyaca kabul edilmiş, uygulamalarına geçirilmiş bir sistemdir. Ülkemizde de denetimin, dünya standartları dışında yapılması düşünülemez.

Sayıştay'ın Anayasa ve yasalarla kendisine verilmiş olan görevleri tam anlamıyla yerine getirdiğini söyleyemeyiz. Gerek yasal gerekse de işlevsel eksikliklerinden dolayı ortaya çıkan bir çok sorun mevcuttur. Ancak tüm bu sorunlar mevcut bağımsız bir Yüksek Denetleme Organını yok sayıp ikinci bir organ yaratılmasını da gerektirmez. Bu taslakla neden ikinci bir Sayıştay (adı her ne olursa olsun) yaratılmak istendiği konusunda açıklanması gereken hususlar vardır. Mevcut kurumun aksaklıklarını tespit edip bu konuda yasal düzenlemeler yaparak daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamak yerine yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bambaşka ikinci ve Yüksek Denetleme Organı kurulmak istenmesinin pratikte nasıl bir fayda sağlayacağı anlaşılması güç bir husustur. Ayrıca bugün çalışma alanları farklı gibi görünse de uzun dönemde yetki sorununu da beraberinde taşıyabilecekleri olan bu hususun sakıncaları ortadadır.

SONUÇ

Yolsuzluklarla mücadele konusunda en büyük güç Devlet denetim kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların seçkin personelinin enerjilerini en iyi şekilde kanallı etmek ve değerlendirebilmek için bazı örgütlenme ve iyileştirme çabaları elbette gerekmektedir. zira şu andaki mevcut yapılarıyla denetim kuruluşları görevlerini tam anlamıyla yerine getirememektedir. Bu durumda yapılacak ilk iş, B.Y.D.K.'yı T.B.M.M. Başkanlığına bağlamak olmasa

gerektir. Yüksek denetimde iki başlılık yaratmak yerine, T.B.M.M. adına denetim yapan kuruluşların birlikteliğini sağlamak çok daha akılcı bir yoldur.

Her ne kadar Anayasamız, K.İ.T denetiminde yasa koyucuya bir serbesti tanıdıysa da, bu özgürlüğün parlamento adına yapılan denetimin anlam ve amaçlarıyla bağlı kalması şarttır. Bu nedenle B.Y.D.K.'nın Başkanlığa yani yürütme erkine bağlı olmasının Anayasa ve özellikle kuvvetler ayrımı ilkesiyle çalıştığını söyleyebiliriz. (7) Bu açıdan bakıldığında Y.D.K.'nın yürütme erkinin dışında tutulmak istenmesi olumlu bir yaklaşım gibi görülmekte geçmekte Y.D.K.'nın T.B.M.M. Başkanlığına bağlanarak ikinci bir yüksek denetim organı yaratılması uzun vadede daha değişik sorunları da beraberinde getirebilecektir. Yapılması gereken ilk iş, Y.D.K.'yı T.B.M.M. Başkanlığına bağlamak yerine Sayıştay bünyesine almaktır. Bu durum B.Y.D.K.'nın kendi mensuplarınca da çeşitli defalar ifade edilmiştir. (8) Türkiye'nin iki güzide kurumunun mensuplarının tek çatı altında işbirliği yapması en isabetli sonuç olacaktır. Başta mesleki teminat ve bağımsızlık olmak üzere, oturmuş Sayıştay kadrosuyla, Sayıştay'ın performans denetimi için ihtiyacı olan yetişmiş B.Y.D.K. mensuplarının birlikteliği sağlanmış olacak ve bütün dünya ülkelerinde olduğu gibi, Dünya Bankası ve INTOSAI raporları doğrultusunda Türk Sayıştay'ı da Kamu Maliyesinin bütünü hakkında değerlendirmeler yaparak, sağlıklı raporlar düzenleyip T.B.M.M.'ye sonabilecek duruma gelecektir. (9) Özlenen ve olması gerekende budur.

KAYNAKLAR

- 1- Hasan Baş-Hüseyin Özer "T.B.M.M.'ye sunulan B.Y.D.K'nın mu-tasavver durumu hakkında rapor" 8.10.1993, s. 1
- 2- Hasan Baş-Hüseyin Özer-a.g.m. s. 2
- 3- Hüseyin Özer-Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1995, s. 297
- 4- Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1977, s. 58
- 5- Cevat Çağlarsu, Kamu Giderleri Açıkoturumu, Sayıştay Denetçileri Derneği Dergisi sayı : 53, Kasım 1978, s. 77
- 6- Hüseyin Özer, a.g.e. s. 297
- 7- Atilla İnan, Mali Hukuk Dergisi, sayı : 48, Kasım-aralık 1993, s. 8
- 8- Türkiye'de Denetim Sorunları ve Çözüm Önerileri paneli, Mülkiyeliler Birliği, 1995
- 9- Atilla İnan, a.g.l., s. 9