

SAYIŞTAY'IN TARİHSEL GELİŞİMİ

H.Hüseyin GÜRHAN

Uzman Denetçi

11. Grup Şefi

Anayasa'nın 160. maddesi hükmü uyarınca Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin bütün gelir ve giderlerini, mallarını TBMM adına denetleyen, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan, yasalarla kendisine verilen diğer inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini de yerine getiren Sayıştay'ın 29 Mayıs 1862'de Divan-ı Muhasebat adıyla ilk kez Osmanlılar da kurulmasına karşın Osmanlı Devletinin kuruluşundan çok önceki zamanlarda da Sayıştay işlevini yerine getiren kuruluşlara rastlanılmaktadır.

Demokrasinin gelişim süreci içerisinde parlamentoların ortaya çıkmasıyla Sayıştay'ların doğuşu arasında bir ilgi kurulabilirse de Devletin gelir ve giderlerinde karar yetkisini içeren "Bütçe hakkı"nı elinde bulunduran güç adına denetim yapan kuruluşları da Sayıştay gibi değerlendirebiliriz. Bu nedenle Sayıştay'ların tarihinin parlamentoların ortaya çıkmasından öncesine de götürülmesi mümkündür.

Osmanlı Devleti öncesinde : Büyük Selçuklular, Anadolu Selçuklularının teşkilat yapısında yer alan "Divan-ül İşraf" "Divan-ı Müşrif" adı verilen birimin bugünkü Sayıştay'ın işlerini yerine getirdiğini görmekteyiz. "Müşrif ...", "İşraf-ı Memalik" gibi isimler verilen bu Divan Başkanının Büyük Divan (Divan-ı Sultan) adı verilen daha üst bir meclisin azaları arasında bulunması, naib adını verdiği görevlileri şehir ve kasabalara göndererek Mali ve İdari işleri denetlettirmesi bu durumu ortaya koymaktadır. (1)

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı Devlet yapısı içerisinde Divan-ı İşraf'a rastlanılmamakla beraber Sayıştay görevlerinin Defterdarlık bünyesinde bulunan Baş Muhasebe Kalemi, Ruzname Kalemi, Baş Bakı Kulluğu gibi birimlerce yerine getirildiğine ilişkin bilgilere rastlanılmaktadır. Defterdara bağlı olarak ve onun adına işlevlerini yürüten bu birimleri gerçek anlamda Sayıştay olarak nitelendirmek mümkün değildir.

Tanzimat döneminde; Osmanlı Teşkilat yapısı, tanzimat hareketinden önemli ölçüde etkilenmiş, oluşturulan yeni kurum ve düzenlemelerle bir yandan Padişahın mutlak gücü sınırlandırılırken öte yandan geleneksel Osmanlı Devlet Teşkilatında belirgin bir değişim görülmüştür. (2)

(1) Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal Ord. Prof. İ. Hakkı Uzunçarşılı Türk Tarih Kurumu Yayın. VII. Dizi Sayfa : 44, 97, 98.

(2) Dr. Abdülatif Şener Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi (Sayı : 25)

Bu dönemde, gerek yeni reformların uygulanışından doğan sorunları çözümlmek, gerekse mali idareye yardımcı olmak amacıyla bir çok Komisyonlardan ilk kez 1840 yılında kurulan Meclis-i Muhasebe-i Maliye'nin Sayıştay'ın ilk çekirdeğini oluşturduğu söylenebilir.

Padişaha yargı, yönetim ve yasama konularında danışmanlık etmek üzere kurulan Meclis-i Valâyı Ahkam-ı Adliye'nin bir ihtisas komisyonu olarak kurulan bu Meclis, başlangıçta bir başkan, 6 üye ve 3 katipten oluşuyordu. Asli görevi tanzimata dahil bölgelerdeki vergilerin yeniden tesbiti, tahsilinin sağlanması bu konudaki yolsuzlukların ve anlaşmazlıkların önlenmesi olan bu Meclise çok çeşitli görevler de verilmekteydi.

1- Rebiülevvel 1256 (3 Mayıs 1840) Tarihli "Ceza kanunname-i Hümayun"da yer alan "Tahsilat, İmalat, Masarifat Memurlarının hesaplarının her yıl teker teker inceleneyeceği, bunların Devletin paralarını hukuka aykırı biçimde harcamaları, numunelerine uygun olmayan eşya satın almaları halinde oluşacak zararları ödeyecekleri" yönündeki hükümler (7. Fasıl ve 2. madde) doğrultusunda bu konuda yapılacak inceleme ve denetleme görevi de anılan Meclis'e aitti. 1254 (1838) Tarihli Memurlara Mahsus Ceza kanunnamesi"nde de benzeri hükümlerin bulunması Sayıştay'a görevi ve yapısı itibariyle oldukça benzeyen bu kurumu 1840 yılı öncesine de götürmektedir. (3)

1855 Tarihli Bütçe Muamelesiyle Bütçe Hesaplarının kontrol görevinin de bu meclise verildiği görülmektedir. (4)

Bu meclis üyelerinin bazılarının ikinci bir işi olması nedeniyle meclis çalışmalarına yeteri kadar katılmamaları, bazı üyelere ücret verilmemesi bu meclisin çalışmalarını olumsuz etkilemiş önemli pek çok konu ve sorunun birikmesine neden olmuştur. Meclis çalışmalarının hızlandırılması amacıyla 1857 yılında Meclise Ek malî imkânlar tanınmış olmasına rağmen yerini yeni kurulacak çeşitli komisyon ve meclislere bırakmıştır. (BOA : Dahiliye 20. sayfa 1274 NO: 25604)

Sarraflar ve mültezimlerin hazineye olan borçlarını zamanında ödeme-melerinden kaynaklanan sorunların çözülmesi için 29. Cemaziyelevvel 1267 (1851) tarihinde ZİMMEMAT KOMİSYONU Kurulmuştur. 1858 yılında Meclis-i Muhasebe-i Maliye ile Zimmemat Komisyonu lağvedilmiş, yerlerini Meclis-i Muhasebe ile Meclis-i Maliye adında iki meclise bırakmıştır. Sarraflar ile mültezimlerin Devletle yada birbirleriyle olan uyuşmazlıklarına bakmakla Meclis-i Maliye görevlendirilmiş, bir yıl kadar devam eden bu iki meclis sonraları Meclis-i Muhasebeye dönüştürülmüştür.

(3) Prof. Dr. Pertev Bilgen (Sayıştay'ın Yargı Düzeni içindeki yeri İ.Ü.S.B. Fak. Dergisi NO: 7 (Nisan 1994) Sayfa : 37, 38

(4) 18 Zilkide 1271 Tarihli Bütçe Nizamnamesi Md. 13 Nihad Sayar -Türkiye İmparatorluk Dönemi Mali Olayları "İTİA. N.Sayar Vakfı Yayın NO: 288-513 İstanbul 1978"

Yeni vergiler konması ya da mevcut vergilerin değiştirilmesini incelemek, Defterdar ve Malmüdürlerinin azil veya değişikliğine bakmak, tüm Eyalet ve Livaların gelir ve giderlerini incelemekle görevli bulunan bu meclis varlığını 1280(1863-1864) yılına kadar sürdürmüş, 1862 yılında kurulan Divan-ı Muhasebat'ın fiilen görevini sürdüremediği dönemlerde bu boşluğu doldurmuştur. (5)

Kırım Savaşı (1853-1856) sonrası yıllarında oluşan büyük mali sıkıntılar Osmanlı Devletini ilk kez dış borçlanmaya mecbur etmiş, devlet gelirlerinin giderlerini karşılamayamaması, hazine açıklarının sürekli bir sorun oluşturması yeni çözümler aramayı zorunlu hale getirmiştir. Bunun sonucu olarak 1859 yılında Islahat-ı Maliye Komisyonu kurulmuş : 1860 yılında Meclis-i Hazain ismini alan bu komisyon'da Sayıştay'ın bazı görevlerini yerine getirmiştir. (6)

Meclis-i Hazain'in mali konuları düzenleme çabalarının yeterli sonuç vermemesi ve mali bunalımların devam etmesi üzerine, Sultan Abdülaziz 1278 (1862) yılında çıkardığı Hattı Hümayun ile zamanın Maliye Nazırı Mümtaz Efendiden bazı tedbirlerin alınmasını istemiş, (7) Bu Hattı Hümayun üzerine 30. Zilkade 1278 (29 Mayıs 1862) tarihinde Padişaha bir arz tezkere yazılarak "Devletin gelirlerinden fazla harcama yapmaması, dairelerce yapılan harcamaların yıl sonlarında ilgili memurlar tarafından hesabının verilmesi için her devlette olduğu gibi hesapların bir Yüce Mahkeme (Mahkeme-i Kübra) tarafından incelenmesi gerektiği" belirtilmiş; Divan-ı Muhasebat adıyla bir kurumun kurulması, Başkanlığına'da 30.000 kuruş maaşla Evkaf Nazırı Ahmet Vefik Paşa'nın atanması önerilmiştir. Aynı tarihte sadır olan Padişah İrade-i Seniyesiyle İlk Sayıştay Kurulmuştur. Ancak kurulan ilk Sayıştay, 1863 yılında ilk Nizamnamesi çıkarılincaya kadar faaliyette bulunmamış; bu boşluk Meclis-i Muhasebe-i Maliye tarafından doldurulmuştur. (8)

12 Cemayüzelahir 1280 (24 Kasım 1863) yılında çıkarılan Nizamname ile Divan-ı Muhasebat bir Başkan, yedi üye, dört mümeyyizden oluşan bir yapıya kavuşturulmuş; Memurlarının Padişah iradesiyle atanacağı, istifa etmedikçe, kanunen azilleri gerekmedikçe görevden alınamayacaklarına ilişkin düzenlemeler getirilmiş; başkan ve üyelerine, Meclis-i Valayı Ahkam-ı Adliye üyelerinin sahip oldukları sıfat ve imtiyazlar tanınmıştır. Divan-ı Muhasebatta verilen ilamlara karşı kendi bünyesinde temyiz edebilme

(5) Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA) NO : 733

(6) Cumhuriyetin 50. yılında Sayıştay (Sayıştay yayınları NO: 8 Say.11)

(7) M.Zeki Pakalın Tanzimat Maliye Yazıları Cilt : I S.186-187

(8) BOA Dahiliye NO: 33173 - BOA 37-2/13-2 BOA DÜİT 37-2/13-6

hakkı ilk kez bu nizamname ile getirilmiştir. Yalnızca Hazine ile mültezimler ve Müteahhitler arasındaki ihtilaflara ilişkin temyiz taleplerinin Meclis-i Valâ da değerlendirilmesi yönünde bir istisna getirilmiştir.

3. Zilhicce 1281 (29 Nisan 1865) tarihinde yürürlüğe konulan Nizamnameyle de Maliye ve Muhakemat Daireleri olmak üzere iki daireye ayrılarak bir Başkan, 12 üye 2 Başkatip, 2 Başkatip Yardımcısı ve 2 Muhasebe Mümeyyizinden oluşan bir yapıya kavuşturulmuştur.

1876 yılında ilân olunan Kanun-i Esasinin (Anayasanın) 105-107 maddelerinde yer alan Sayıştay, ilk kez Anayasal kuruluş niteliğini kazanmıştır.

1876 Anayasası'nın ilânı ile getirilen 1. Meşrutiyet İdaresi uzun ömürlü olmamış, kurulan ilk Meclis Şubat 1878 ayında kapatılmış, Anayasa yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, Anayasanın kaldırılması Sayıştay'ın kapatılmasını gerektirmemiş; Sayıştay varlığını ve çalışmalarını sürdürmüştür.⁽⁹⁾

Anayasa kaldırılmadan önce 107. maddesi uyarınca Sayıştay için bir Kanun Lâyihası hazırlanmıştır. Fransız Genel Muhasebe Kararnamesinin hemen hemen aynen tercümesi olan Kanun Lâyihası 15. Zilhicce 1295 (1878) tarihinde ⁽¹⁰⁾ matbu olarak hazırlanıp ilgili makamlara dağıtılmış ise de; Meclisi Umumi'nin dağıtılması üzerine 3. Zilhicce 1296 (1879) tarihinde "Divan-ı Muhasebat'ın Sureti Teşkil ve Vezâifine Dair Kararname" adı altında yürürlüğe konulmuştur.⁽¹¹⁾

Bu Kararname ile Sayıştay yeni bir hukuki nitelik kazanmış, bazı hükümleri değiştirilen bu Kararname 1934 yılına kadar yürürlükte kalmış, 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu bu Kararnameden etkilenmiştir.

Söz konusu Kararname ile Sayıştay 1 Başkan, 12 Üye, 1 Savcı, 1 Başkatip, 10 Mümeyyiz, 10 Mülâzımdan oluşan 2 Daireli bir kuruluş olarak tanımlanmıştır. Savcılık Müessesesi ilk kez Hazine Temsilcisi olarak Sayıştay kuruluşunda yer almıştır.

15 Haziran 1885 tarihinde çıkarılan Tüzük değişikliği ile Maliye Tefiş Heyeti Sayıştay'a bağlanmış, 3 yıl kadar Sayıştay bünyesinde kalmıştır. Bu dönemde Divan-ı Muhasebat binasında Mektebi Fünun-u Maliye isimli bir okul açılmış, ancak 3 yıl sonra kapanmıştır.⁽¹²⁾

2 Mart 1334 (1918) tarihinde yürürlüğe konulan Divan-ı Muhasebat Kararnamesine Müzeyyel Kanun'la Daire sayısı 2'den 3'e çıkarılmıştır.

(9) Prof. Dr. Bedii Necmettin Feyzioğlu - Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçenin Kontrolü İ.Ü.İk. Fak. Y.NO: 70 Yıl 1954 S. 119

(10) DÜİT 37-2/13-3 (7)

(11) DÜİT 37-2/13-3 (1)

(12) Prof. Enver Ziya Karal (Osmanlı Tarihi) Cilt : 8, Say. 396

1908-1920 döneminde Sayıştay, gerek eski mevzuatta yapılan değişikliklerle, gerekse çıkarılan yeni mevzuatla görevine devam etmiş, Ankara'da yeni Türk Devletinin kurulması üzerine Osmanlı dönemi Sayıştay'ı İstanbul Hükümeti ile birlikte kaldırılmıştır. Osmanlı dönemi Sayıştay'ının son Başkanı Armanak Sakızlı açıkta kalmıştır.

Ankara'da TBMM'nin açılmasından sonra gider belgelerini ödenek açısından kontrol etmek üzere Maliye Bakanlığına bağlı bir kalem kurulmuş ise de, bu ünite çok kısa süre görev yapmıştır.

Kurtuluş Savaşının ve yeni Devletin masrafı arttıkça, mali işlemlerin daha iyi denetlenmesine gerek duyulmuş, bu nedenle 28 Şubat 1338 (1922) tarihli Avans Kanununa 5. madde eklenerek Meclis içinden bir komisyon seçilmesi, Sayıştay kurulana kadar bütçe denetiminin bu komisyon tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Milli Savunma ve Maliye Bakanlıkları için üçer, diğer bakanlıklar için birer üyeden oluşan bu komisyon devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması hakkında Meclis'e her üç ayda bir rapor vermekle görevlendirilmiş, bütçe denetim görevi bir yıldan fazla süre bu komisyon tarafından yerine getirilmiştir.

Millet Meclisi'nin 16 Nisan 1339 (1923) tarihinde seçimlerin yenilenmesine karar vermesiyle denetleme komisyonunun görevi sona ermiştir. 29 Nisan 1339 (1923) tarihinde hükümet tarafından Sayıştay kurulmuştur.

Milletvekili seçimleri yapıp meclis toplandıktan sonra Sayıştay Heyetinin Hükümetçe atanması sakıncalı görülerek 24 Kasım 1923 tarihinde 374 sayılı "Divan-ı Muhasebat'ın Sureti İntihabına Dair Kanun" çıkarılarak Cumhuriyet döneminde Sayıştay yeniden kurulmuştur. Tartışmalı geçen Meclis görüşmeleri sonunda Sayıştay 20 Nisan 1340 (1924) Anayasasının 100. maddesinde yer almıştır. 1925 yılında iki meclis arasına yapılmaya başlanan bina ile şimdiki hizmet binasına kavuşmuştur.

12 Aralık 1923 de İnönü'nün Lozan Danışmanlarından A.Fuat Ağralı 12.500 kuruş maaşla Cumhuriyet döneminin ilk Sayıştay Başkanı seçilmiştir.

1296 (1879) tarihli Kararnamenin 1911 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanununun ve Osmanlı dönemine ait diğer bazı mevzuatın 374 sayılı yasaya aykırı düşmeyen hükümlerinin yürürlükte olduğu hususunun açıklığa kavuşması üzerine Türkiye'nin 28 yerinde harcamadan önce vize örgütleri kurulmuştur. 1916 yılında "Hesap İnceleme Yönetmeliği", "Zamanında Hesap Vermeyen Saymanlar Hakkında Yönetmelik", "Sayıştay Savcılığı Yönetmeliği" çıkarılmıştır.

1.6.1927 tarihinde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yürürlüğe konulmasıyla Sayıştay'ın görevlerinde bazı değişiklikler yapılmış, harcamadan önce vize işlerinin yalnızca Merkez Hesaplarına uygulanması biçiminde getirilen düzenleme ile Sayıştay'ın taşra örgütleri kaldırılmıştır.

1931 yılında Sayıştay'ın mevcut 3. Dairesi 4'e çıkarılmış, kadrosuna bir Daire Başkanı ile 3 üye eklenmiştir. 15 Mayıs 1928 tarihinde çıkarılan 1249 sayılı "Divan-ı Muhasebat İlâminin İcrasına Dair Kanun" ile ilâmların infazı icra kanunu hükümlerine bırakılmıştır.

15 Ocak 1945 tarihli 4695 sayılı yasa ile 20 Nisan 1340 (1924 Tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununda yapılan Türkçeleştirilme hareketiyle ilk kez "Divan-ı Muhasebat" yerine "Sayıştay" sözcüğü kullanılmaya başlanmış ise de, anılan yasanın 31.12.1952 tarih 5997 sayılı yasayla kaldırılması üzerine tekrar "Divan-ı Muhasebat" sözcüğüne dönmüştür; 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesine değin bu kullanım sürmüştür. 1961 Anayasasının 127. maddesine konulan hükümle, "Sayıştay", sözcüğü yasal hale getirilmiştir.

1.6.1934 tarihinde yürürlüğe konulan 2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu ile Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişi yeniden düzenlenmiştir.

5 Ocak 1953 tarihinde çıkarılan 5999 sayılı yasayla Sayıştay'ın denetimine giren saymanlık hesaplarının yerinde incelenebilme olanağı sağlanmıştır.

Ülkemizde koşulların değişmesi, ekonomik ve malî konuların giderek önem kazanması, Devlet Bütçesinin nitelik ve yapısal yönden gelişmeler göstermesi karşısında, 1934 yılında çıkarılmış olan 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu, gereksinimleri karşılayamaz olmuş, sözü edilen toplumsal gelişmelere Sayıştay uyumunu sağlamak amacıyla 1961 tarihli Anayasanın 127. maddesinde yer alan hüküm uyarınca 21.2.1967 tarihinde 832 sayılı yasa çıkarılarak, Sayıştay yeni bir kuruluş ve işleyişe kavuşmuştur.

832 sayılı yasayla Daire sayısı dörtten sekize çıkarılmıştır. Sayıştay Dairelerinin kararları temyizen genel kurulda incelenirken, bu görevi yürütmek üzere Sayıştay'ın kendi bünyesi içinde ayrı bir Temyiz Kurulu kurulmuştur.

21.5.1970 tarihli 1260 sayılı yasayla da harcamadan önce vize işlemi kaldırılmış, kısa dönem inceleme grupları kurularak Merkez hesaplarının aylık denetimleri sağlanmıştır. Kadro, ödenek vize işlemi ile sözleşmelerin tescil işlemleri gündeme getirilmiştir.

832 sayılı yasaya 16.10.1981 tarih 2534 sayılı yasayla eklenen Ek madde ile; Sayıştay Daire Başkanlarının seçimi Sayıştay Genel Kuruluna bırakılmış, görev süreleri de 4 yıla indirilmiştir.

7.3.1985 tarih 3162 sayılı yasayla getirilen değişiklikle Dairelerdeki üye sayısı 6'ya çıkarılmış, aynı yasayla eklenen madde ile de Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklar çözüme kavuşturulmuştur. Getirilen geçici maddeyle de bir defaya mahsus olmak üzere TBMM Plân ve Bütçe Komisyonunca doğrudan üye seçilme imkânı tanınmıştır.

1.11.1990 tarih ve 3677 sayılı yasayla getirilen iktidar partisinin oylarıyla Sayıştay Başkan ve Üyelerinin seçilmesine olanak tanıyan hükümler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

26.6.1996 tarih ve 4149 sayılı yasayla Başkan ve Üyelerin seçimleri, görevden alınmaları, Genel Kurul Toplanma ve karar verme nisabı, Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının sicil konuları üzerinde yeni düzenlemeler getirilmiş, Kısmi Denetim, Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirilmesi konuları ilk kez Sayıştay görev alanına alınmıştır. Ancak anılan kanunun bazı maddeleri Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, iptal kararının yayınlanmaması nedeniyle henüz yeni bir düzenleme yapılmamıştır.