

SAYIŞTAY VE PARLAMENTO (*)

Prof.Dr. Bedî N.FEYZİOĞLU

I- Genel Açıklamalar :

Demokrasinin ve demokratik sistemlerin ana organı Parlamento'dur (1). Onun millet adına hakimiyet hakkını kullanmasında dayandığı müesseselerin en önemlilerinden biri ise şüphesiz Sayıştay'dır.

Parlamento'nun milli hakimiyeti istimal etmesinin asıl aracı ise Bütçedir. Halktan toplanacak vergi, harç ve benzeri mükellefiyetlerin tahsili ve bu gelirlerin kamu hizmetlerinin görülmesi için sarfedilmesi yetkilerini Parlamento Bütçe marifetile icra organına vermektedir.

Bir mali yıl süresince Hükümetce kullanılacak bu gelir toplama ve gider yapma selahiyeti he yıl Parlamento'ca kabul ve tasdik edilen Bütçe kanunlarında ancak tahmini olarak belirlenmektedir. Mali sene seyrince gider ödeneklerinde bazı değişiklikler, ilaveler ve aktarmalar yapılması kaçınılmaz olduğu gibi, gelir tahminlerinde isabet sağlanamaması da sık görülen hallerdendir. Bu itibarla Parlamento açısından milli hakimiyetin en önemli tecelli vesilesi olan bütçe hakkının, sadece Bütçe tasarısının tasdiki safhasında değil bütçe uygulaması sonuçlarının belirlendiği kesin hesap kanunun onanması safhasın da kullanılması gereği ortaya çıkmaktadır.

İşte Sayıştay'ın lüzum ve önemi özellikle bu safhada kendini göstermektedir.

Bilindiği üzere; Parlamento halkın seçtiği üyelerden oluşan bir heyettir. Parlamentariteyi kazanan, tüm üyelerin Devletin Bütçe kesin hesaplarını tahlil ve tenkit etme yeteneğine sahip olması elbette beklenemez. O halde, Parlamento adına, Hükümetin yaptığı bütçe uygulamaları sonuçlarını gayet dakik ve güvenilir bir şekilde inceleyecek icradan müstakil bir ihtisas hey'etine ihtiyaç vardır. Bu ihtisas hey'eti bizde ve kontinantal Avrupa ülkelerinde Sayıştay'lardır; Anglo-Sakson ülkelerinde ise yüksek kontrol ofisleridir(1).

(*) *Türk Sayıştay'ının 125. Kuruluş yıldönümü münasebetiyle Ankara'da düzenlenen "Çağdaş Sayıştay Denetimi" konulu sempozyumda sunulan bildiridir.*

(1) *Jennigs (I): Parliament, Cambridge 1948, s. 1-12.*

Burkhead (J): Government Budgeting. London 1956, s.2-29

(1) *Normanton (E.L.): The Accountability and Audit of Governments,*

Manchester, 1966, s.28-52

Sayıştay üyeleri çoğunlukla doğrudan Meclis tarafından seçilir ve Parlamento adına Bütçe denetimini yaparlar. Asıl nihai murakabesini Bütçe yılı sona erip Kesin Hesap Kanunu tasarısını da kapsayan Hazine Genel Hesabı üzerinde yapmakla beraber, Sayıştay Bütçe uygulaması seyrince vize ve tescil işlemleri ile mali yıl içinde de denetim yapmaktan geri kalmaz. Bu bakımdan Sayıştay'ın ve Parlamento'nun yaptığı denetimleri "Bütçenin yürütülüp uygulanması" sırasında ve "Bütçenin uygulanmasını müteakip" yapılan denetlemeler olmak üzere başlıca ikiye ayırmak mümkündür.

Taahhütlerin tescili ve tediye emirlerinin(veya daha isabetli bir deyimle ödenek dağıtım belgelerinin) vizesi şeklinde merkezde yapılan denetlemelere ilaveten bütçe harcamalarının mahallinde ifa olunan ara denetimleri de Sayıştay'ın bütçesinin uygulanması sırasında gerçekleştirdiği kontrollerdir. Sayıştay, bu kontrollerinin sonuçlarını M.U.K. ve Sayıştay Kanunun-daki hükümler dahilinde B.M.M.'ne raporlar halinde sunar.

Sayıştay'ın Parlamento adına yaptığı asıl denetim ise, Bütçe devresi sona erip kesin hesaplar tanzim edildikçe yerine getirilir. Bu kontroller da sırasıyla saymanların İdare Hesapları, Bakanlıkların gider kesin hesapları ve gelir kesin hesabını da ihtiva eden Hazine Genel Hesabı üzerinde cereyan eder.

Sayıştay'ın derinliğine yaptığı ve kazai bir mahiyeti haiz olan ilk ve esas kontrolü, sayman hesaplarının tetkik ve muhakemesi suretile ifa olunan murakabedir..

M.U.K.muz tüm sorumlu saymanların her mali yıl sonunda bir zamanı-idare hesabı vermelerini amirdir. Bu hesaplar Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde bir ön incelemeden geçirildikten sonra Sayıştay'a sunulur. Sayıştay daireleri saymanların idare hesaplarının muhakemesini yaparlar ve beraat veya tazmin kararı verirler.

Bu suretle Sayıştay, Bütçenin uygulaması ile tüm işlemlerin güvenilir bir hesabını rüyet etmiş olur.

Bakanların Gider Kesin Hesapları ile (gelir kesin hesabını ve muhtevi bulunan) Hazine Genel Hesabının Saymanların muhakemesi yapılmış İdare Hesapları ile mutabakatları incelenip ve varsa aykırılıkları izale edildikten sonra Sayıştay o mali yıla ait Genel Uygunluk Bildirimini hazırlar ve B.M.M.'ne takdim eder.

İşte Parlamento kendisine sunulan Kesin Hesap Kanunu tasarısını Sayıştay'ca hazırlanan bu Genel Uygunluk Bildirimine dayanarak incelemek suretile, Bütçe tasarısını görüşüp onamak şeklinde kullandığı Bütçe hakkını, ikinci defa bir daha kullanmak ve nihai derecede kontrol ve murakabe etmek imkanına kavuşur.

Aslında, Parlamento'ların Bütçe hakkını kullanmada ehemmiyet verdikleri safha bakımından ülkeleri iki gruba ayırmak mümkündür.

Bizim de dahil olduğumuz olduğumuz Kontinantal Avrupa sistemi benimseyen ülkeler gurubunda Parlamentolar, Bütçe hakkını esas itibarile bütçe tasarısının görüşülme ve onanma safhasında kullanırlar.

Maliye Bakanının yeni bütçe tasarısını sunduğu celseler, Parlamento'ların en görkemli celselerinden biridir. Parlamenterler Bütçenin tümü üzerinde veya her Bakanlığın bütçesi üzerinde söz alarak kendilerini seçmenlerine göstermek veya duyurmak gayretine özellikle Bütçe tasarısının mecliste görüşülüp onanması sırasında düşerler. Bütçe müzakereleri tamamlanarak Bütçe kanunu kabul ve neşredildikten sonra artık Bütçe uygulaması ve Bütçe kesin hesap sonuçlarına bir daha pek dönüp bakmazlar. Bu ülkelerde kesin hesap kanunu tasarıları hemen daima görüşmesiz, tartışmasız gelir, geçer.

İngiltere'de ve Anglo-Sakson sistemine bağlı ikinci guruptaki ülkelerde ise durum aksinedir. Bu memleketlerde güven oyu alarak iktidara gelmiş bir Hükümetin sunduğu Bütçe tasarısı, hemen hiçbir tadilat görmeden aynen kabul edilir. Bu ülkelerde Parlamento Bütçe hakkını, uygulanan Bütçenin kesin hesapları üzerinde dakik, sür'atli ve müessir bir denetleme ifası suretile istimal eder⁽¹⁾. Kontinantal Avrupa ülkelerinde ve bizde Parlamentolarca Kesin Hesap Kanunu tasarılarına yani Bütçe kesin hesaplarına gereken ilginin gösterilmemesinin ana unsuru araya giren uzun zaman fasılasıdır.

Gerçekten mesala Fransa'da, 1982'ye kadar Türkiye'de, bir Bütçenin kesin hesabı aradan çok uzun zaman geçtikten sonra Parlamente'ya sunulmakta Sayıştay'ların bu kesin hesaplara dair Genel Uygunluk Bildirimleri de keza hayli gecikme ile verilmekte idi⁽²⁾.

Bir maliye yazarının dediği gibi, Bütçe denetiminde bir yıllık bir gecikme tarihi tetkiklerdeki bir asırlık gecikmeye eşittir⁽³⁾. Bu itibarla arada geçen 5-6 yıldan sonra Meclise sunulan Bütçe kesin hesaplarına dönüp bakan parlamenter bulmak pek güç olmaktadır. Bu nedenle, bizde ve benzer sistemi takibeden memleketlerin çoğunda, Parlamentolar, Kesin Hesap Kanunu tasarılarını hemen hiç görüşmeden alelusul tasdik ederek geçirivermektedirler. Araya bazan yeni seçim devreleri girdiğinden Parlamento üyelerinin bir kısmının değişmiş olması ve hatta Bütçe tasarısını kanunlaştıran Hükümetin muhalefete geçerek Kesin Hesap Kanunu tasarısını yeni gelen Hükümetin sunmak durumunda kalması da bu ilgisizliği artıran nedenlerden olmaktadır.

(1) Young (Hilton E.): *The System of National Finance*, London 1936 s. 105-137

(2) Feyzioğlu (N.B.): *Bütçenin Kontrolü*, Cilt 1 İstanbul 1954, cilt II, İstanbul 1956.

(3) Stourrn (R): *Le Budget*, 5. Bası, Paris 1906. s. 609-615

Gerçekten ilgili Bütçe kanununu Meclis'ten onaylatarak uygulamış bulunan Hükümetin çoktan iktidarı bıraktığı bir mali yıla ait Kesin Hesap Kanunu projesinin görüşülmesinde, Parlamentodan o Bütçenin müzakere ve tasdiki sırasındaki alakayı görmek mümkün değildir.

Bütçe hakkını, Bütçe tasarısının müzakeresinden çok, o Bütçenin uygulanması sonuçları üzerinde kullanma temayülünde olan anglo-Sakson ülkelerinde ise durum farklıdır. Bu ülkelerde Parlamento, mali yılın bitiminden 6 ay zarfında genel kontrolörün Bütçe hesaplarına dair tanzim ettiği rapora istinaden çok sür'atli ve müessir bir denetleme yapar; şöyle ki, Parlamentoda kesin hesapları inceleyecek komisyonun başkanı muhalefetin gölge kabinesinin (yani bir önceki hükümetin) Maliye Bakanıdır. İngiltere'de "Public Accounts Committee" Kamu Hesapları Komitesi adını alan bu komisyon her bakanlığın muhasebe müdürü (Accounting Officer) sıfatını da haiz olan daimi müsteşarlarını (Permonat Secretary) ve gereğinde doğrudan Bakanları sigaya çekmek-audit-suretiyle çok müessir bir denetlemeye tabi tutar.⁽¹⁾

Bu sistemde, her mali yılın Bütçe uygulaması sonuçları bir "kesin hesap kanunu" onanmasına müncer olmamakla beraber, mali yıl hesaplarının ve Genel Kontrolör raporlarının sür'atle tanzimi ve müzakeresi sayesinde çok daha müessir sonuçlar alınmaktadır⁽¹⁾. denebilir.

II- Türk Anayasalarına Göre Parlamentonun Yapacağı Bütçe Denetlemelerinde Sayıştay'ın Yeri ve Rolü.

Bütçenin kontrolü konusunda Sayıştay ile Parlamento kronolojik tasnife uygun olarak başlıca iki safhada işbirliği yaparlar: Bunlar sırasile bütçenin yürütülüp uygulanması sırasında ve Bütçenin uygulanması bittikten sonraki denetlemelerdir.

A- Bütçenin Yürütülüp Uygulanması Sırasında Yapılan Meclis Kontrolü ve Bunda Sayıştay'ın Rolü

Bütçe projesinin geçirdiği ilk safha olan "Bütçenin hazırlanmasında" olduğu gibi, Bütçe Kanununun tasdikini müteakip başlayan üçüncü safhada yani "Bütçenin tatbik ve icrası safhasında"da Parlamento pasif durumdadır.

(1) Edwards (R): Hines (J.S.): *Budgeting in Public Authorities*, London, 1959, s.26-27

(1) Jennings (W.I): *Cabiner Government*, Cambridge 1947, s. 133-134, Musgrave R.Ax P.G.): *Public Finance in Theory and Practive*, Singapore, 1985, s. 39-40

Parlamento Bütçenin uygulanması seyrince soru, gensoru, Meclis araştırmaları, Meclis soruşturması gibi genel denetim yollarını kullanarak Bütçenin tatbiki ile ilgili bazı konuların görüşülüp incelenmesini sağlayabilir.

Bu safhada Parlamento'nun yapabileceği özel denetim yolları ise Sayıştay'ın M.U. Kanununa veya Sayıştay Kanununa göre vereceği raporlara dayanarak gerçekleştirilir.

1260 sayılı sayıştay Kanununun 30.maddesine göre "Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağışlar, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemleri" vizesine tabidir.

Daha önceki 832 sayılı Sayıştay Kanununa göre, sadece merkezde on bin liradan fazla masrafı gerektiren mukaveleler icradan evvel Sayıştay'ca tescil olunurdu.

1260 sayılı Kanun, mukavelenin Merkezde yapılmış olması ve on bir lirayı geçmesi şartlarını kaldırmıştır. Ne var ki, bir kısım mukaveleleri yine icradan evvel tescilden istisna etmeği sürdürmüştür. Gerçekten, Sayıştay Genel Kurulunca niteliği veya tutarı itibarile tescilden istisna edilen sözleşmeler ile M.U.K'nun 61 inci maddesinde de belirtildiği üzere;

- İvediliği ve gizliliği sebebile eksiltmeden istisna edilmesine Bakanlar Kurulunca karar verilen hususlardan olup pazarlıkla yapılan mukaveleler;
- Yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmeler, önceden vize ve tescil hükmü dışında tutulmuştur.

Sayıştay Kanununa ek 3162 sayılı kanun'a göre de Askeri kadroların denetimi ise Başbakanlıkça tesbit edilecek özel usule tabii kılınmıştır.

1260 sayılı Kanunun az önce sözü geçen 30 uncu maddesinin son fıkrası gereğince önceden tescile tabi tutulmayan sözleşmelerle dayanakların birer örneği yedi gün içinde Sayıştay'a gönderilerek kontrol ve tescil ettirilecektir⁽¹⁾.

Sayıştay'ın incelediği bir mukavele hakkında vardığı sonuç olumlu olduğu yani bu sözleşme Bütçeye kanun ve nizamlara uygun bulunduğu takdirde, taahhüdün tescili yapılır. İnceleme sonucunda yolsuz veya Bütçeye, kanun ve tüzüklere aykırı bir durum tesbit edilmesi nedeni ile Sayıştayca tescil edilmeyerek iade olunan mukaveleler hakkında gidilecek yol ise Sayıştay'ın reddinin kesin olup olmamasına göre ikiye ayrılır:

(1) Sayıştay Kanununun 1260 No'lu Kanunla değişik 36.maddesi

- Eğer Sayıştay incelediği mukaveleyi 1) maddi hata bulunması; 2) ödenek yetersizliği, 3) Kadro üstünde olması sebepleri ile reddetmiş ise, bu reddi kesindir. Bu takdirde ilgili dairenin yolsuz hareketleri düzeltmekten ve muameleyi kanuna uygun hale koymaktan (veya o iş veya hizmetin görülmesinden vazgeçmekten) başka tutacağı bir yol yoktur.
- Eğer Sayıştay incelediği mukavele 1) Gerektirdiği gidere karşılık gösterilen ödenğin bütçedeki tertibinin o taahhüdün mahiyetine uygun görülmemesi, veya 2) Taahhüt işleminin kanun, tüzük ve kararlara uygun bulunmaması nedeni ile geri çevirmiş ise, Sayıştay'ın red kararı kesin değildir⁽¹⁾.

Bu iki halde, Kanun, Bakanlara Sayıştay'ın kararlarına karşı koyma imkanlarını tanımıştır. Bakanlara tanınan bu ısrar hakkı ile hükümet vazife ve sorumluluğunu yüklenen kişilerin bu görevi de yürütme araçlarından yoksun bırakılmaması gibi bir gayeye hizmet edilmek istenmiştir.

Sayıştay'ın taahhüdü tescil etmeyi reddetmesi üzerine, bu reddi kabul etmeyen ita amiri, Sayıştay'a sorumluluğu deruhte ettiğini bildiren bir müracaat yaparsa Sayıştay konuyu Daireler Kurulunda yeniden inceler. Bu ikinci tetkikinde Sayıştay tescili kabul ederse mesele hallolmuştur. Fakat Sayıştay tescilinden imtinada ısrar ettiği ve ita amiri de yine Sayıştay'ın görüşüne uymayarak kendi görüşünden vazgeçmediği takdirde, Mevzuatın açıkça yasaklamadığı kadro ve ödenek dağıtım işlemleri ile sözlemeler ve mukaveleler ita amirinin sorumluluğu yüklenmesi şartı ile uygulanabilir ve bu takdirde sorumluluk ita amirine ait olur.

İta amiri 2 inci derecede ise, buna Sayıştay o işlemin dahil olduğu sayman hesabının yargılanması sırasında karar verir. İta amiri 1 inci derecede ise durumu B.M.M.'ne bildirir.

İşte Hükümete, Anayasa gereğince yükletilen yürütme sorumluluğu ile Sayıştay'ın kontrol yetkisi ancak böyle bir tertiple uyumlu hale getirilirken, Sayıştay'ın Parlamenteoya, Bütçenin uygulanması seyrince yapacağı denetim yardımı da bu noktada belirir.

Şöyle ki, böyle bir sorumluluğu yüklenen ita amiri birinci derecede yani bir bakan ise, keyfiyet Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bildirir⁽²⁾.

(1) M.U.K. madr. 76/1, Sayıştay Kanununun 1260 No'lu kanunla değişik 33. maddesi.

(2) Feyzioğlu, (B.N.): a.g.e., Bütçe, 7? baskı, s. 366-370

Bu suretle, Parlamento o bakan hakkında gidilmesi gerekli yolu tayin veya yapılacak kovuşturmayı tesbit suretile Sayıştay'ın ikazı üzerine Bütçe'nin, tatbik ve icrası sırasında kontrol ve murakabesini yapmak imkanlarından birine daha kavuşmuş olur.

Aslında, Sayıştay sadece taahhütlerin tescili vesilesile değil, ita amirlerinin ve ödenek dağıtım belgelerinin vizesi sureti ile yaptığı tüm diğer denetlemeler dolayısıyla de Sayıştay Kanunu ve M.U.K. gereğince B.M.M.'ne sunacağı raporlarla, bütçenin uygulanması sırasındaki Parlamenter denetlemelere yardımcı olur⁽¹⁾.

Sayıştay'ın sunduğu raporlar B.M.M. Başkanlığına gelince, doğrudan Sayıştay Komisyonuna havale edilir. Bu komisyon Sayıştay raporları üzerinde gerekli tüm incelemeleri yapar ve raporda bildirilen konular hakkında bir sonuca varır ve Genel Kurula sunulmak üzere ayrı bir rapor tanzim eder.

İç tüzükte ayrı hüküm bulunmamakla beraber, vaktile Sayıştay Komisyonunun raporlarının Bütçe Komisyonu raporları gibi, dağıtılmasından bir hafta sonra ve bir defada görüşülmesi adet olmuştu. Raporun fıkraları hakkında söz isteyen olmazsa, tümü birden oya konulmakta idi.

1961 Anayasasının yürürlükte bulunduğu devrede olsun, 1982 Anayasasının mer'iyete girdiği son yıllarda olsun, içtüzüklerde Sayıştay'ın mali yıl içinde B.M.M.'ne sunduğu raporlara özel bir önem veren ayrı bir prosedür oluşturulmuş değildir. Kısaca, Sayıştay raporları gerek komisyonda gerek genel kurullarda fazla bir ilgi görmeden geçiştirilmektedir, denebilir.

Büyük Millet Meclisi, Sayıştay Komisyonundan başka Bütçe Komisyonu vasıtasile de mali yıl seyrince bir denetleme yapabilmektedir. Şöyle ki, Mali yıl içinde ek, olağanüstü ödenekler veya aktarmalarla ilgili tasarılar Bütçe Komisyonuna geldiği vakit, asıl bütçe kanununda değişiklikleri gerektiren bu tasarı ve tekliflerin sevkine neden olan sebep ve işlemleri inceleyecektir. Hükümetin bu kanun tasarılarının gerekçelerinde belirttiği hususların doğru olup olmadığını araştıracaktır. Bu araştırmalarını gerektiğinde ilgili bakanlık veya daire nezdinde özel raportör üyeleri marifetile yürütebilecektir.

İşte Bütçe Komisyonu adına yapılan bu inceleme ve araştırmalar mahiyeti itibarile B.M.M.'ce Sayıştay'dan gelen raporlar üzerinde yapılan kontrollardan pek farklı değildir.

(1) Feyzioğlu, (B.N.): *Sayıştay ve Parlamento*, 120. yılında Sayıştay, Ankara 1982. 23-31,

Demek oluyor ki, Bütçe Komisyonu bir defa bu ek ve olağanüstü ödenekler ve aktarma tasarılarının incelenmesi vesilesile bu tertiplere ilişkin Bütçe işlemlerini kontrol edecektir.

Buna ilaveten bir Parlamento geleneği Bütçe Komisyonuna daha geniş bir kontrol yapma imkanını sağlamaktadır. Bu gelenek Maliye Bakanını ülkenin genel mali durumu hakkında ve özellikle bütçe uygulaması etrafında Bütçe Komisyonuna bilgi vermesi ve açıklama yapması şeklinde belirlemektedir.

Bütçe Komisyonunun bu denetlemesi bir bakıma Sayıştay raporlarına istinaden Meclis Sayıştay Komisyonunca yapılan denetlemeden farklı olarak, sırf mer'i mevzuata uygun olup olmadığı noktasını aşarak konunun siyasi ve sosyal yönlerini de kapsayabilecektir. O suretle ki, Maliye Bakanı, Bütçe Komisyonunun tenkit ve aydınlatmaları ile maliye siyasetine yön verebilecek ve mesala vergilerin takip ve tahsiline veya istikrazların akdine, Hazine işlemlerine ve bütçe dışı fonlara, kendi yetkisine giren ölçüde yeni bir istikamet vermek durumunda kalacak ve yine mesela bazı giderlerin mutlaka o yıl yapılması veya geri bırakılması çarelerini arayacaktır.

Demek oluyor ki, Bütçe Komisyonu teknik anlamda bütçe kontrolünü siyasi mahiyette bütçe kontrolüne götüren ve bu iki nevi denetleme arasında yer alan bir kademe teşkil etmektedir. Ne var ki, Bütçe Komisyonunun mali yıl seyrince yapabileceği bu siyasi kontrol, kanuni olmaktan ziyade geleneksel bir mahiyeti haizdir.

Maamafih, Türkiye'de Bütçenin siyasi kontrolünü yapacak asıl organ Meclis Genel Kurullarıdır. B.M.M. Genel Kurulları, mali yıl seyrince Sayıştay veya Bütçe Komisyonlarından yardım görerek ifa ettiği veya edebileceği denetlemelere ilaveten, asıl kontrolünü bütçe uygulaması sonunda yine Sayıştay ve Bütçe Komisyonları delaleti ile Kesin Hesap Kanunu projesinin görüşülüp onanması sırasında yapacaktır.

B- Bütçenin Yürütülüp Uygulanmasından Sonra Yapılan Meclis Kontrolunda Sayıştay'ın Yeri ve Rolü

Sayıştay'ın başlıca görevlerinden biri, Bütçe devresinin bitmesinden sonra, B.M.M.'nin yapacağı denetleme için gerekli ön çalışmaları ve hazırlıkları ifa etmektir.

Sayıştay'ın parlamenter kontrolü hazırlamak görevi o derecede önemlidir ki, kazai faaliyetini dahi netice itibarıyla bu maksatla yeni Parlamento'nun bütçeyi denetlemesinde sağlam dokümanlara istinat etmesi için yaptığı söylenebilir.

Gerçekten, Sayıştay, "Genel Uygunluk Bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün yani iki buçuk ay içinde T.B.M.M. ne sunmakla mükelleftir. Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi ile Saymanların İdare Hesapları, Bakanların Kesin Hesapları ve Hazine Genel Hesabı arasında uygunluk bulunup bulunmadığı hususunda Parlamentoyu aydınlatacaktır.

Sayıştay, sayman hesaplarını teferruatı ile incelediği ve birini birer ilama bağlandığı için, Bütçeye ait diğer iki hesabın, yani Hazine Genel Hesabı ile Bakan Kesin Hesaplarının sayman hesaplarına uygunluğu araştırılırken aynı zamanda doğrulukları tetkik edilmiş ve bu karşılaştırma sağlam bir esasa dayandırılmış olmaktadır. Sayıştay, bittabii, Meclisin teşrii denetleme için asıl hazırlıklarını Bakan Gider Kesin Hesapları ile tamamlamakta ve bu incelemeleri sonucunu Genel Uygunluk Bildirimi ile Meclise sunmaktadır.

Sayıştayca hazırlanacak Genel Uygunluk Bildiriminin şekil ve muhtevası hakkında kanun ve yönetmeliklerde, genel bir deyimle mevzuatta belirli bir formül yoktur.

Genel Uygunluk Bildirimine ne gibi bilgilerin konulacağı ve bunların tertip tanzim tarzı tamamen Sayıştay Genel Kuruluna bırakılmıştır. Bu Kurul, Kesin Hesapları inceleme gurubunca hazırlanan Denetçi raporları ile bu maksatla seçtiği raportör üyenin raporunda belirtilen maddelerden gerekli gördüklerini Genel Uygunluk Bildirimine dahil edecek, diğerlerini dahil etmeyecektir. Kuşkusuz, Sayıştay, bu ayırmada B.M.M.'nin bütçe denetlemesinde faydalanacağı yani Anayasaya göre teşrii kuvvetin Hükümetten neticesini ve hesabını sorması gereken hususların bildirimine konulmasına dikkat ve itina edecektir.

III- Türkiye'de Bütçenin Uygulanmasından Sonra Yapılan Teşrii Denetleme

B.M.Meclisi, Bütçenin tatbik ve icrasından sonraki denetimini, Kesin Hesap Kanunu projesini görüşüp onamak suretile ifa eder.

Kesin Hesap Kanunu, ilişkin olduğu mali yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirlerle gene o yıl ki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösteren kanundur. Bu kanun maddeler üzerine tertip edilmiş bir metin ile gelir ve gider cetvellerinden meydana gelir. Şekil ve bölümler Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı bulunur.

Kanunlarımızdaki bu hükümlere biraz daha yakından bakılınca, Kesin Hesap Kanunu projesinin esas itibarıyla Hazine Genel Hesabına, kanunun maddeler üzerine tertip edilmiş bir metnin ilavesiyle meydana geldiği anlaşılır. Hazine Genel Hesabı ise, ilişkin olduğu yıl bütçesinin o hesap dönemi zarfında toplanan gelirlerin "Gelir Kesin Hesap Cetvelinde" yapılan ödemelerin tutarını da Bakanlıklar "Gider Kesin Hesap Cetvelinde" gösterir. Hazine Genel Hesabında, M.U.K.'na göre bulunması zorunlu olan bu cetveller ilaveten bunları takviye eder mahiyette bir seri mizan ve cettveller daha konulur.

Kesin Hesap Kanunu projesi, Anayasadaki süre içinde B.M.M.'ne sunulduktan ve Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi geldikten sonra, bu proje ve bildirim B.M.M. Bütçe Komisyonuna havale edilir. Kesin Hesap Kanunu Projesi evvela Bütçe Komisyonunda incelenecektir.

1924 ve 1961 Anayasaları devresinde Kesin Hesap Kanunu projesi B.M.M. Sayıştay Komisyonunda incelenirdi. B.M.M. Sayıştay Komisyonunda bu incelemede takip edilen usulde Bütçe tasarısının incelenmesinde sürdürülen usule uyulması öngörülmişti.

Buna göre, Kesin Hesap Kanunu tasarısı ve Genel Uygunluk Bildirimi önce Kesin Hesap Kanunu tasarısı ve Genel Uygunluk Bildirimi Komisyon sözcüsü (raportörü) tarafından incelenir ve bir rapor verilir: Gerekirse Genel Uygunluk Bildirimindeki konular muhtelif özel sözcüler arasında taksim edilebilir: Bu sözcü veya sözcüler inceleme sonuçlarını Komisyon Başkanlığına sunduktan sonra tasarı komisyon genel kurulunda görüşülür. Komisyonda, çoğu zaman ancak iki celselik kısa bir müzakere ile yetinilir. Zira hemen daima Sayıştay'ın görüşleri aynen kabul olunarak tanzim olunan komisyon raporu Meclis Genel Kuruluna sunulurdu.

Kesin Hesap Kanun tasarısı, Sayıştay Komisyonu raporu ile birlikte Meclis Genel Kuruluna sunulunca bir hafta sonraki gündeme alınırdı. Bu durum, Kesin Hesap Kanunu tasarısına da, Bütçe tasarısına yakın bir önem verilmek istendiğinin bir delili olarak kabul olunurdu. Ne var ki, bu Parlamento usulü "Komisyon raporu hakkında söz isteyen olmazsa tümünün oya konacağına" dair bir usulü de beraberinde yerleştirmişti.

Halbuki, Kesin Hesap Kanunu Tasarısının görüşülmesinin Bütçe müzakerelerine gerçekten benzetilmesi için, kanun metninin madde madde, ekli cetvellerin de Maliye Bakanının veya ilgili masrafçı Bakanın hazır bulunması ile bölüm bölüm olmasa bile Bakanlık ve Daire bütçesi itibarile görüşülüp onanması gerekirdi. Hatta Kesin Hesaptaki her bütçe oya konurken, Bütçe Kanununda buna tekabül eden rakamın okunması ve her bakanlık kesin hesabının görüşülmesine böylece mukayeseli olarak girilmesi gerekeceği tavsiyesinde bulunmuşuzdur. 1951'den beri süregelen bu tavsiyelerimizin 1982 Anayasasında ana hatları ile dikkate alınmış bulunmasından dolayı mutluyuz.

1982 Anayasası, Kesin Hesap Kanununun, Parlamentoda gereken önemle incelenmesi için lüzumlu hükümleri getirmiş bulunmaktadır.

Gerçekten, uzun yıllardan beri önerdiğimiz prosedür, yeni Anayasamızın 164 üncü maddesi ile gerçekleşmek imkanına kavuşmuştur ⁽¹⁾. Şöyle ki "bir mali yıla ait Kesin Hesap Kanunu tasarısı, Bakanlar Kurulunca, ilgili olduğu mali yılın sonunda başlayarak en geç yedi ay sonra, T.B.Millet Meclisine sunulur. Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde T.B.M.Meclisine sunar.

(1) Feyzioğlu (B.N.) : Sayıştay ve Yeni Anayasa, Milliyet, 1 Haziran 1983, s.2.

Feyzioğlu (B.N.) : Bütçenin Kontrolü Müessesesinin Umumi ve Nazari Tahlili, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 5, Sayı 1-4 Ankara 1954 s. 18-112

Kesin Hesap Kanunu tasarısı, yeni yıl Bütçe kanunu tasarısı ile birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır.. Bütçe Komisyonu Bütçe Kanunu tasarısı ile kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar. Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını yeni yıl Bütçe tasarısı ile beraber görüşerek karara bağlar."

Böylece yeni Anayasanın bu hükmüne kesin olarak riayet edildiği takdirde, artık kesin hesap kanunu tasarılarının görüşülmesi gecikmeyecek ve her yıl yeni Bütçe kanunu tasarısı görüşülüp onandığı sırada, bir evvelki yıla ait Bütçe uygulaması sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu tasarısı da aynı komisyonda karşılaştırılmalı olarak incelenebilecektir. Demek oluyor ki, M.U. Kanununa göre Bütçeye tamamen mütenazır olması gereken Kesin Hesap Kanunu tasarısı taallük ettiği Bütçe yılından itibaren kısa sürede B.M.Meclisine sunulduğu cihetle, Komisyonunda incelenmesi ve Genel Kurulda müzakeresi bakımından da Bütçeye ait usullere intibak ettirildiği takdirde, o zaman bu tasarrının görüşülmesinin bütçeninkine yakın bir önem kazanması ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısının onanmasının kıymetinin de o derecede artması umulur. Böyle bir dikkatli müzakereden geçince, Kesin Hesap Kanunu Tasarısının B.M.M.'nin her zaman usulen (par formalite) tasdik ediliverilmesi suretile geçmeyebileceği ve Bütçe projesi gibi Parlamento reddedilmek ihtimali ile karşı karşıya kalabileceği dahi düşünülebilir⁽¹⁾.

Ne yazık ki, mevzuatın sağladığı bu mükemmel sistem uygulamada yine beklenen sonucu sağlayamamaktadır.

Vakıa, 1982 Anayasasının hükümleri şekil bakımından yerine getirilmektedir⁽²⁾. 1983'ten beri, bir önceki mali yıla ait Kesin Hesap Kanunu tasarıları, gelecek mali yılın Bütçe tasarısı ile aynı zamanda ve Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi de ekli olarak Meclis Bütçe Komisyonuna sunulmaktadır. Yine, şeklen her bakanlık bütçesi, Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşüldükçe, Hemen ardından o bakanlığın bir evvelki seneye ait kesin hesabı okunmakta ve bu suretle kesin hesap kanunu tasarısı da tasdik edilmiş olmaktadır.

(1) Feyzioğlu (B.N.): a.g.e., Bütçe, 7 bastı, s. 448-452.

(2) Feyzioğlu (B.N.): "Kesin Hesap Kanunu Tasarısı ne Zaman Görüşülür", Milliyet, 5 Kasım 1984.

Ne var ki, şimdiye kadar gerek Bütçe Komisyonunda, gerek Meclis Genel Kurulunda Kesin Hesap Kanunu tasarısı hakkında söz alındığına ve yeni Bütçe tasarısı ile mukayesesi yapılarak tahlil ve tenkitte bulunulduğuna dair bir habere hiçbir gazetede rastlamak mümkün olmamıştır. Kısaca, mevzuatın mükemmel hale getirilmesi Hazine Genel Hesabının 7 ay içinde hazırlanması, Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildiriminin 75 gün zarfında sunulmuş olması aynı (Bütçe) komisyonda yeni bütçe tasarısı ile birlikte yapılması hükmü dahi Türkiye'de Kesin Hesap Kanununun ehemmiyetinin ne iktidar ne de özellikle muhalefet partilerince anlaşılmasına yeterli olamamıştır.

Aslında, Son yıllarda, gerek ülkemizde, gerek demokratik memleketlerin bir kısmında, Parlamento'nun ve onun teknik yardımcısı olan Sayıştay'ın, kısaca teşrii organ gurubunun icra karşısındaki müessiriyeti artma değil bilakis azalma temayülü göstermektedir. O derecede ki, bir kısım yazarlar günümüzde "Parlamento neye yarar"⁽¹⁾ diyecek kadar ileri gitmektedirler.

Gerçekten, Parlamento, her ne kadar aleni toplantıları kamu önünde cereyan etmekte ise de, aslında kapalı bir âlemdir. Kamuya açık olarak yapılan toplantılar, çoğunluğu kapalı cereyan eden bir seri prosedürün son safhasından başka birşey değildir.

İkinci Dünya Harbinden sonra yürürlüğe giren bir kısım Anayasalarda, Parlamento'nun Bütçe hakkına bazı sınırlamalar getirilmiş olmakla beraber (Genel Kurullarda giderlerin artırılması veya gelirlerin azaltılmasına dair teklifler yapılamaması gibi), Parlamento'ların yetkisindeki kısıtlamalar asıl "Bütçe dışı fonların ve hesapların" sayısı ve miktarının gittikçe çoğalmasından tevellüt etmektedir.

Bütçe dışında, yani parlamenter murakabe dışında tutulan bu fonlar ve hesaplar, tabiatı ile Sayıştay'ın kontrol fonksiyonunu da kısırlıtmaktadır.

Halbuki, Sayıştay gibi, İcradan müstakil yüce denetim organlarının yetkisinin sadece klasik genel, katma bütçeler ile mahalli idareler bütçelerine ait işlemlerle sınırlanmayıp Devletin kamu sektörünün bütününe, hatta ekonominin özel sektörünü de kapsayan Milli Muhasebe ve Milli Bütçeye teşmil edilmesine gerek ve fayda vardır. ⁽²⁾

Sayıştay'ın yetkisinin bu istikamette genişletilmesi son yıllarda Fransa ve Federal Almaya gibi ülkelerde görülmektedir.

(1) Chandernagor (André): "Un Parlement, Pourquoi Faire", Collection Idées, Gollimond, Paris 1967, s.z 7-8

Feyzioğlu (B.N.): "Bütçe ve Parlamento", İktisat Fakültesi Maliye Bölümünün Ekim 1986'da Antalya'da yapılan Sempozyumuna sunulan tebliğ S. 1-2

(2) Feyzioğlu (B.N.): Milli Muhasebe-Devlet Muhasebesi, İstanbul 1960.

Meselâ, 1804'te Napolyon tarafından kurulduğu ilk ülke olan, Fransa'da Sayıştay'ın denetim yetkisi bakanlıklardan, idari özerkliği haiz kamu idareleri ve mahalli idarelerden başka, sosyal güvenlik kuruluşlarına, ticari ve sınai mahiyetteki kamu kurumlarına (KİT'lere) sermayesinin tamamı veya ekseriyeti devlete ait ve fakat özel hukuk hükümleri ile idare edilen şirketlere kadar genişletilmiştir. Bütün bu kuruluşlar, Sayıştay'ın bir dairesi gibi çalışan "Kamu İşletmeleri Hesaplarını Denetleme Komisyonu" tarafından, bilânço ve kâr ve zarar hesaplarının yıllık olarak incelenmesi suretiyle denetlenmektedir.

Federal Almanya'da da, Sayıştay Federal Hükümetin bütün bakanlıkları ile bunların alt birimlerini kontrol ettikten başka Demiryollarını, Devletin ortak olduğu özel yasalarla kurulu teşebbüslerini ve sosyal sigorta kurumlarını denetlemektedir. Bu kontrollerinde Sayıştay, sadece işlemlerin "hukuka uygunluğu" ile yetinmeyip harcamaların verimliliğini ve yerindeliğini de araştırmaktadırlar.

Devlet harcamalarında israfın ve kamu fonlarının verimsiz kullanılmasının önlenmesi görevi, kontinental Avrupa Sayıştay'larından başka, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerindeki Genel Kontrol ofislerinin denetim hedefleri arasına da girmektedir.

Bu itibarla Türkiye'de de, Sayıştay'a daha kapsamlı bir rol verilmesi bu yüce müesseseden beklenen fonksiyonun daha isabetli ve verimli olarak görülmesini sağlayacaktır (1).

Bunun için de, epeleminde, Parlamento'nun bütçe hakkının tam olarak kullanılmasını önleyecek tüm engellerin kaldırılması ve imkân nisbetinde Bütçe dışı kaynak ve harcama bırakılmaması gerekir. Kısaca, B.M.M.'nin ve ona bağlı olarak Sayıştay'ın kontrol ve murakabesi dışında hiç bir mali faaliyetin kalmaması icabeder.

1961 ve 1982 Anayasalarının (2), her yıl bütçe tasarıları ile birlikte B.M.M.'ne bir de "Milli Bütçe tahminlerine ait bir rapor sunulması" hükmünü koyarak, milli muhasebe ile milli bütçeyi Dünyada ilk defa bir Anayasa müessesesi seviyesine yükseltmesinin ana maksadı, Parlamento'yu ve onun sağ kolu olan Sayıştay'ı, ekonominin bütününe kontrol ve murakabe imkânına kavuşturmadır.

Bu itibarla Türkiye'de de Sayıştay denetiminin sırf şekil ve hukuksal kalmayıp kamu fonlarının kullanılmasında yerindelik ve isabetlilik bakımından yapılmasının, Sayıştayın kontrol ve murakabe yetkisinin sadece klâsik bütçeler üzerinde bırakılmayarak ekonominin tüm kamu sektörüne ve bu meydana, milli muhasebe ve milli bütçeye teşmilinin sağlanması gerekir.

Ancak bu sayededir ki, Parlamento da, millet adına haiz olduğu Bütçe hakkını müessir bir şekilde kullanmak ve icra kuvveti üzerindeki kontrollerini tam olarak yapmak imkânına kavuşmuş olacaktır.

(1) Feyzioğlu (B.N.): Sayıştay ve Parlamento", Milliyet, 31 Mayıs 1982, s. 2

(2) 1961 Anayasası Mad. 94. 1982 Anayasası Mad. 162.