

CUMHURBAŞKANLIĞI, TBMM, SAYIŞTAY BÜTÇELERİNİN DENETİMİ

Çetin COŞKUN

Sayıştay Uzman Denetçisi

Bütçe tasnifinde Genel Bütçe içerisinde yer alan Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Sayıştay Başkanlığı bütçelerinin denetimi hali hazırda Sayıştay'ca yapılmamaktadır.

Bu denetim, TBMM İçtüzüğü'nün değişik 177, 178, 179 ve 180. maddelerine göre, TBMM Hesapları İnceleme Komisyonunun bir gözlem raporu niteliğinden öte bir özelliği bulunmayan raporlarıyla yapılmaktadır.

Halbuki;

1982 Anayasası'nın "SAYIŞTAY" başlıklı 160. maddesinde;

"Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve Üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.." denilmektedir.

21/2/1967 günlü 832 sayılı ŞAYIŞTAY Kanunu'nun "Sayıştay'ın görev ve yetkisi" başlıklı 1.maddesinde;

"Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir." denilmektedir.

1970'li yıllarda Cumhuriyetçi Güven Partisi ve bu Partinin TBMM Grubu adına "Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan, Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonunun 8/12/1976 günlü, 54/14 sayılı raporunu Onaylayan (Millet Meclisi Genel Kurulu Kararının), Anayasa'ya ve İçtüzüğe aykırı bir kural ihdası niteliğinde bulunduğu öne sürülerek" Anayasa Mahkemesinde açılan iptâl davası sonucunda, Anayasa Mahkemesinin 22/2/1977 günlü, Esas: 1977/6, Karar: 1977/14 sayılı kararında ÖZETLE;

(Millet Meclisi İctüzüğünün 153. maddesi Komisyonun görevini şöyle belirlemektedir:

(Hesapları İnceleme Komisyonu, Genel Kurulca kabul edilen Millet Meclisi Bütçesiyle, Meclise bağlı bütçelerin tatbikatına nezaret eder. Saymanlığın denetlenmesi yılda altı defadan az olamaz. Komisyon, söz konusu incelemelerinin sonucunu bir raporla Genel Kurula sunar.) Maddede sözü geçen (Meclise bağlı bütçeler) deyimi, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay bütçelerini öngörmektedir. Böylece Komisyonun 153. maddede gösterilen görev yetkisi, Millet Meclisi Bütçesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay Bütçelerini de kapsamına almaktadır.

İctüzüğün 154. maddesi Komisyonun bu bütçeler üzerindeki görev ve yetkisini tamamlamaktadır. Bu maddenin hükmü de şöyledir: (verile emirleri, Hesapları İnceleme Komisyonu Denetçi Üyesi tarafından harcamanın yapılmasından önce vize edilir. Denetçinin Özürlü olması halinde, bu görevi Komisyon Sözcüsü yapar.)

Söz konusu bütçelerin uygulanışı sırasındaki denetimi böylece sürdüren Komisyon, İctüzüğün 156. maddesiyle, bütçe hesabının kesilmesiyle de görevlendirilmiştir. Bu madde hükmü de şöyledir: (Hesapları İnceleme Komisyonu, her mali yılın sonunda, Millet Meclisine ait geçen yıl bütçesinin kesin hesabını bir raporla birlikte Genel Kurula sunar. Genel Kurul bu rapora bilgi edinmekle yetinir.) Bu maddeye göre komisyon, Millet Meclisi bütçesinin hem kesin hesabını hazırlamakta, hem de uygunluk bildiriminde olduğu gibi bunu bir raporla Genel Kurula sunmaktadır. Bu işlemin biçimsel nitelikte olduğu gözden kaçmamalıdır. Çünkü bu bütçelerin uygulanması üzerinde Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın hiç bir denetim hakkı olmadığına 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 127. maddesinin birinci fıkrasında açıkça belirtildiğine ve dolayısıyla kesin hesap cetvellerinde yer alan rakamların ve bunların dayanağı olan işlemlerin bu kuruluşlarca incelenmesine ve değerlendirilmesine olanaak bulunmadığına göre bu işlemi 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 100-107. maddelerine uygun biçimde oluşturulmuş bir kesin hesap kanunu tasarısı ve uygunluk bildirimini niteliğinde kabul etmek olanaksızdır. Bu nedenle, eylemli olarak Millet Meclisi bütçesinin kesin hesabı tasarısının ve uygunluk bildiriminin, Hesapları İnceleme Komisyonunca hazırlandığının kabul edilmesi zorunludur.

İctüzüğün, yukarıda açıklanan maddeleriyle kurulmuş bulunan Millet Meclisi Bütçesi ve ona bağlı bütçeler üzerindeki denetim yöntemi, öteki devlet dairelerinin bütçeleri üzerinde Sayıştay'ca yapılan denetimin yerini almakta, bu bütçeler üzerinde Sayıştay'ın denetimi önlenmiş bulunmaktadır. Öte yandan İctüzük maddeleriyle kurulan bu denetim sistemi, sorumluların, sorumluluklarının saptanması konusunda bir düzenleme getiremediği için de etkisiz ve yaptırımsız bir denetim yöntemi düzeyinde kalmaktadır.

Bu düzenlemenin dayanağı olarak 26/5/1927 günlü, 1050 sayılı (Muhasebe Umumiye Kanunu)nun 127. maddesi hükmü öne sürülmektedir.

Gerçekten söz konusu maddenin birinci fıkrasında şu hükmün yer aldığı görülmektedir. (Madde 127- Büyük Millet Meclisi, Riyaseti Cumhur ve Divanı Muhasebatın masarifi bu kanun dairesinde tahakkuk ettirilerek tedi-

ye olunur. Maliye Vekâleti ile Divanı Muhasebatın bunlar üzerinde bî günâ tetkik hakları yoktur.)

Bu hükmün 1961'den önceki Anayasa döneminde kabul edildiği ve o dönemdeki Anayasa'nın Sayıştay denetimini düzenleyen 100.maddesi; söz konusu denetimin kapsamını kesinleştirmeyerek (..... Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevkiyan murakabe...) deyimini kullanmak suretiyle, denetim kapsamının belirlenmesini kanuna bıraktığı ve o dönemde yürürlükte bulunan 16/6/1934 günlü, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun 13. maddesiyle de (Muhasebei Umumiye Kanunu ve sair kanunlarla istisna edilenler) in Sayıştay vize ve denetiminin kapsamı dışında tutulduğu anlaşılmaktadır. Ancak, 1961 Anayasası'nın konuya ilişkin ilkeleri ve bu ilkeler doğrultusunda yürürlüğe konulan kanunların kuralları açısından soruna bakıldığında, aynı sonuca varmanın olanaksız bulunduğu açıkça görülmektedir.

Gerçekten Anayasanın 64. maddesi TBMM'ne Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek yetkisi dışında, Meclis bütçelerinin uygulanmasının denetlenmesi ve kesin hesap kanun tasarısı hazırlanması konularında herhangi bir görev ve yetki vermemiştir.

Buna karşı Anayasa'nın 127. maddesi genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevini Sayıştay'a vermektedir.

Anayasa'nın bu açık hükümleri karşısında TBMM'nin, bir ikinci Sayıştay'mışçasına kendi bütçelerini doğrudan doğruya kendilerinin denetlemesine ve bu bütçeye ilişkin kesin hesap kanunu tasarısı ve raporu hazırlamalarına olanak yoktur.

Çünkü, Bütçe Kanunlarının 1. maddelerinde ve bağlı (A) işaretli cetvellerde genel bütçeye giren dairelerin sıralanmasında, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin ilk sıralarda yer alması da bunun açık bir kanıtıdır.

Buna göre Meclislerin bütçelerinden yapılacak giderlerin Sayıştay'ın denetiminden geçirilmesi ve Meclislerin bütçelerini de kapsayan Genel Bütçe kesin hesap kanunu tasarısına karşı, Sayıştay'ca hazırlanacak uygunluk bildiriminin meclislerin bütçeleri kesin hesaplarını da kapsamı zorunlu bulunmaktadır.

Bu durumda 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 127. ve ondan güç alan İçtüzüğü'nün 153. ve 156. maddelerinin, Anayasa'nın 64, 85, 127 ve 128. maddelerine aykırı bulunduğu sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 127. maddesinin yürürlükte olduğu da kabul edilemez. Çünkü Sayıştay'ın Kuruluşunun 1961 Anayasa'sının ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlemek için kabul edilen 21/2/1967 günlü, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1. ve 28. maddesiyle, Sayıştay'ın, Genel ve Katma Bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını, TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamakla görevli bulunduğu,

Aynı Kanunun 104. maddesinin ilk fıkrasıyla, kaldırılan belli kanunlar sayıldıktan sonra, diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümlerinin de kaldırıldığı belirtilmiş ve ikinci fıkrasıyla da (Bu kanunun 28. maddesi gereğince Sayıştay denetimine tabi daireler) üzerindeki Sayıştay denetimini kaldıran özel kanunların hükümlerinin de kaldırıldığı kuralı konulmuştur.

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 127. maddesi hükmü, bir taraftan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1. ve 28. maddelerine açıkça aykırı olması yönünden söz konusu 104. maddenin ilk fıkrasıyla, öte yandan Sayıştay denetimini kaldıran özel nitelikte bir hüküm olması yönünden de aynı maddenin ikinci fıkrasıyla 832 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 27/2/1967 gününden beri yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır.

SONUÇ

Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarının saptanmasına ilişkin 6/1/1977 günlü Millet Meclisi Kararının, bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olması ve içeriği yönünden de yasa ile yapılması gereken bir düzenleme getirmiş bulunması bakımından, Anayasamızın 4, 64, 85, 91, 92, 93 ve 127. maddelerine aykırı olduğuna ve İPTALİNE....) denilmekte olduğundan;

Yukarıda yer alan 1961 ve 1982 Anayasaları ve Kanun hükümleri ile Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, genel bütçe içinde yer aldığı kuşkusuz olan Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Sayıştay bütçelerinin Sayıştay'ın denetiminden geçirilmesi ve Genel Bütçe kesin hesap kanunu tasarısına karşı, Sayıştay'ca hazırlanacak uygunluk bildiriminin bu kuruluşların kesin hesaplarını da kapsamayı gerekmektedir.

1- Ayrıca; 1961 Anayasasının 127. maddesi ile Sayıştayın denetimi alanı içine alınan Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Sayıştay bütçeleri Sayıştayca denetlenmiş olsaydı, yakın geçmişte TBMM Genel Kurul Salonunun inşaat ve onarım nedeniyle ortaya çıkan ve parlamento yönetimine gölge düşüren olaylar olmazdı.

2- Keza, TBMM personelinin sağlık harcamaları hakkında kamuoyuna yansıyan olumsuzluklar da meydana gelmezdi •