

SAYIŞTAY

Doç. Dr. Zehra Odyakmaz Altınbaş

Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

Devletin gelirlerinin toplanması ve bunların harcanması, özellikle demokratik ülkelerde devletin ve halkın çıkarları ve ihtiyaçları bakımından gelir ve giderlerin dengelenmesi, mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadıklarının denetlenmesi, denetleme sonuçlarına göre gereken işlemlerin yapılması veya önlemlerin alınması çok önemlidir. Çünkü demokrasilerde ana organ olan parlamentoların, millet adına egemenliği kullanırken dayanaklarının başında bütçe gelir. Parlamentolar yürütme organına, gelirleri toplama ve harcama yetkisini bütçe ile verirler. Bu yetkinin yerinde kullanılıp kullanılmadığını, herhangi bir usulsüzlük veya yolsuzluk yapılıp yapılmadığını parlamento bizzat araştıramaz, denetleyemez. Bunu kendi adına yapacak bağımsız, uzman bir kurula ihtiyacı vardır. İşte bu kurul, Sayıştay'dır. ⁽¹⁾

Bütçenin uygulanmasının denetlenmesi, mali kaynaklar üzerinde etkili bir denetimin yapılması ancak Sayıştay aracılığı ile mümkün olmaktadır. Artık bütçeler sadece gelir-gider denge tabloları olmaktan çıkmış, kalkınma planlarının gerçekleştirilmesinin temel aracı olma özelliğini kazanmıştır ⁽²⁾.

Günümüzde bu konularda yapılan kapsamlı bir denetim, doğurduğu sonuçlar bakımından hiçbir şekilde gözardı edilemeyecek bir değer taşımaktadır.

Yabancı memleketlerde de bu denetim çeşitli adlar altında kurulmuş, sınırlı veya geniş değişik yetkilerle donatılmış, farklı niteliklerdeki kuruluşlar aracılığı ile yapılmaktadır. Dünyadaki tüm denetim kuruluşlarının işlevi, teşkilat veya isimleri ne olursa olsun, genellikle kamu maliyesinin tetkik ve denetiminden sorumlu olmaları itibarıyla amaçları bakımından birbirine çok benzerler. Bu kuruluşlar yerel yönetimlerinin veya yürütme organlarının denetlenmesinde parlamento ya yardımcı bir parlamento organı veya hü kümeye ve parlamento ya yardımcı bağımsız bir denetim veya danışma ya da aynı zamanda bir yargı organı olarak görev yapmaktadırlar.

Türkiye'de Sayıştay, kazai kararlar da alabilen yüksek bir mali denetim ve bazı konularda da danışma organı olarak görev yapan kendine özgü anayasal bir kurumdur.

(1) Fazla bilgi için bk. Feyzioğlu, Bedi N. : "Sayıştay ve parlamento", Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu (4-5 Haziran 1987), Ankara 1988, s. 25-31.

(2) Şamlioğlu, Servet : "Sayıştay'ın Kuruluşunun 125. Yıldönümü ve "Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu"nu Açış Konuşması", Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu (4-5 Haziran 1987), Ankara 1988, s. 11-15.

2

Sayıştay'ın görevlerini: 1. idari görevi (denetleme, vize ve tescil), 2. Yargı görevi (sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanarak kesin hükme bağlanması), 3. Danışma görevi (T.B.M.M.'ne sunulan raporlar ve mali konularda çıkarılacak yönetmelikler hakkında görüş bildirilmesi) olmak üzere üçe ayırmak mümkündür.⁽³⁾

Sayıştay'ın asıl görevi mali denetimdir. Sayıştay mali denetimi; kadrosunun ve imkanlarının yetersizliği, mevzuatın ilgililerce tam uygulanmaması, denetim alanının sınırlılığı ve nihayet günün şartlarına uygun bir denetim sistemi uygulayamaması gibi nedenlerle tam olarak yapamamaktadır:

"I- Sayıştay, Bakanlıkların kendilerine kanunen verilen vazifeleri yapmamaları yüzünden hem murakabe vazifesini ifa edemekte ve hem de incelemelerinde vakit kaybetmektedir:

1) Gelir ve gider kesin hesapları yanında Muhasebe-i Umumiye Kunnununun 105 nci maddesine tevfikan Devlet ayniyatı kesinhesabının da tanzimi gerektiği halde bakanlıklarca ayniyat kesinhesap cetvellerinin düzenlenerek Sayıştay'a gönderilmemesi sebebiyle ayniyat hesapları incelene-mektedir.

Bugüne kadar devam eden bu ihmale bir nihayet verilmesini ve bakanlıklarca ayniyat kesinhesap cetvellerinin zamanında düzenlenerek T.B.M.M. ile Sayıştay'a gönderilmesini diliyoruz.

Bu suretle Devlet ayniyatının tamamını kontrol altına almak ve füzuli masrafları önlemek mümkün olabilecektir. Maalesef halen geçmiş yıllardan nev'i ve esmanı itibarıyla devreden ayniyat ile senesi zarfından alınan ve senesi zarfında sarf edilen ve nihayet mali yıl sonunda mevcut bulunan ayniyatı bilmemekteyiz ve bu ihmal devam ettikçe de öğrenemeyeceğiz.

(3) Sayıştay'ın görevlerini ayırmada farklı görüşler vardır. Prof. Dr. Hamza Eroğlu; 1) İdari 2) İstisari, 3) Kazai olarak üçe,

Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük; 1) İdari (Yönetmel), 2) Kazai (Yargısal), görevler olarak ikiye,

Prof. Dr. Gülay Coşkun; 1) Denetim İşlevi, 2) Yargı işlevi 3) Yönetimsel ve danışma işlevi olarak üçe ayırmaktadır. bk. Eroğlu, Hamza: İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Beşinci Basım, Ankara 1985, s. 397;

Gözübüyük, A. Şeref: "Sayıştay", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.17, S.3-4, Eylül-Aralık 1962, s. 306;

Gözübüyük, A. Şeref: Yönetim Hukuku, Üçüncü Basım, Ankara 1989, S.69;

Coşkun, Gülay: "Sayıştay ve Denetim", 120. Yılında Sayıştay, Ankara Ağustos 1982, Sayıştay Yayınları: 16, s.36.

2) Bakanlıklar, kendi bütçelerine ait kesinhesaba, tahsisatın kullanılması ve hizmetin ifası hakkında ayrıca bir izahname bağlamakla mükellef oldukları halde bu lazimeye riayet etmemektedirler. Bu husus Sayıştay tarafından B.M.Meclisine uygunluk bildirimiyle duyurulmuş olduğu halde şimdiye kadar ıslahı cihetine gidilmemiştir. Hükümetten kanun hükmünün yerine getirilmesinin sağlanması hususunda gerekli tedbirlerin alınmasını beklemekteyiz.

II- Yüksek mali kaza organı olan Sayıştay'ın kazai vazifesini gerektiği şekilde ifa edebilmesi için emsali değer yüksek kaza organlarının sahip bulunduğu hak, salahiyet ve teminatla techiz edilmesi ve fertlerin hukukunun da aynı suretle teminat altına alınması mübrem bir zarurettir.

III- Sayıştay'ın murakabe ve kaza vazifeleri yanında çok önemli bir vazifesi de T.B.M.Meclisine icabında mali işlere ve hesap usulleri ile varidat tahakkuk sistemlerinin tadiline dair raporlar takdim etmesidir.

Bu vazife, esaslı araştırma ve incelemeleri ve bilhassa tatbikatı çok yakından takibetmeyi gerektirmektedir. Sayıştay böyle bir araştırma ve inceleme kuruluna sahip bulunmadığı gibi murakabe vazifesinin ağır baskısı altında bulunan mevcut kadrosu ile de bu vazifeyi ifaya imkan bulamamış ve şimdiye kadar T.B.M.Meclisine bu konuda herhangi bir rapor göndermemiştir.

Mali işlerin, hesap usulleriyle varidat tahakkuk sistemlerinin tatbikatı aksayan taraflarını büyük bir salahiyetle tesbit edebilecek ve hal çarelerini gösterebilecek yegane müessese olan Sayıştay'ın bu vazifesini yapabilecek hale getirilmesi her bakımdan temenniye şayandır. Bu suretle tatbikat, ilmi çalışmalarla değerlendirilmiş olacaktır".

18 Şubat 1962 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Sayıştay Bütçesi'nin müzakereleri sırasında Sivas Milletvekili Cevad Odyakmaz tarafından yapılan bu eleştiriler⁽⁴⁾ aradan 28 yıl geçmesine, yeni bir Sayıştay Kanunu ile yeni bir Anayasa yapılmış olmasına rağmen bugün de geçerliliğinden pek birşey kaybetmiş değildir.

Diğer yandan Sayıştay, mali denetim sırasında işlemlerin yerindeliğini inceleyememekte, bu harcamalar gereksizdir ve yerinde değildir sonucuna varamamaktadır⁽⁵⁾. Çünkü Sayıştay klasik anlamda bir denetim yapmaktadır. Bugün klasik denetim tam yapılabilse bile yeterli olmamaktadır.

(4) Odyakmaz, Cevad : Sayıştay Başkanlığı Bütçesi hakkında T.B.M.M. de 18.2.1962 tarihinde yapılan konuşma, T.B.M.M. Tutanak Dergisi, C.2, s.545-546.

(5) Kabaalioğlu Haluk A. : Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İdare Hukuku Dersleri, C.I, (İlgili Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları), İstanbul 1983, s. 108.

Denetimin artık Türkiye'mizde de ekonomistlerin "*VET Denetimi*" olarak adlandırdıkları "*Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk Denetimi*" biçiminde yapılması lazımdır.

VET Denetiminden amaç, kamu kuruluşları tarafından mal ve hizmet üretilirken veya kamu hizmeti yapılırken, bunların en az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bilindiği gibi 1961 yılında planlı ekonomi, 1973 den bu yana da program bütçe uygulamasına geçilmiş ve böylelikle kalkınma planlarıyla bütçeler arasında uyum sağlama yoluna gidilmiştir.

Program hedeflerine varılıp varılmadığının saptanması etkinlik denetimi ile ve program hedeflerine varılırken kaynakların tasarruflu kullanılıp kullanılmadığı da verimlilik denetimi ile saptanacaktır. Sayıştay'ımız giderleri denetlerken yapılan giderle elde olunan işi karşılaştırmak suretiyle bir verimlilik denetimi yapmadığı gibi program amaçları itibariyle bir denetim de yani etkinlik denetimi de yapmaz, giderlerde bir savurganlık olup olmadığına bakmaz, sadece yapılan işin kanuniliğini denetler, emsallerine göre pahalı olup olmadığını yani tutumluluğa uyulup uyulmadığını araştırır.

Aslında Sayıştay'ın VET Denetimi yapamayacağı hakkında Anayasa'da ve diğer mevzuatta herhangi bir hüküm yoktur. Aksine doktrinde VET Denetimi yapabileceği yolunda görüşler ve uygulamada da bir Sayıştay Genel Kurul kararı vardır⁽⁶⁾. Bu bakımdan Sayıştay'ın mali denetimi her yönü ile tam olarak yapılması gerekir.

Ayrıca yukarıda da değinildiği üzere halen Sayıştay 1924 Anayasası'nda olduğu gibi Devletin bütün gelir, gider ve mallarının denetimi ile görevlendirilmemiştir.

(6) 21.5.1981 tarih ve E.1981/7, K. 4122/1 ve 4123/1 sayılı karar.

VET Denetimi hakkında fazla bilgi için bk.

İnan, Atilla : "Etkinlik Denetimini Sayıştay'da Gerçekleştirebilme Koşulları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, S.4, Aralık 1984, s.93-108, Sayıştay Genel Kurul Kararı'ndan bu makalenin 99. sayfasında söz edilmektedir.

Şamlıoğlu, Servet : agm., s.12; Özsoy, Numan : "Etkinlik Denetimi Üzerine Kavramlar Görüşler", *İktisat ve Maliye Dergisi*, C.24, S.12, Mart 1978, s.494-496; Ceyhan, Burhan : "Sayıştay Denetimlerinde Tutumluluk Konusunda İş Basitleştirme (Work Simplification) Metodu", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu*, age., s.85-88; Coşkun, Gülay : agm., s.35; İnan, Atilla-Gündüz, Nezihe : "Sayıştay'ın Etkinlik Denetimi Yürürlükteki mevzuat Açısından Uygulama İmkânları", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu*, age., s.63-75; Falay, Nihat : "Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk", *Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu*, age., s. 47-55.

Özellikle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin gelir ve giderleri toplamı, konsolide bütçe rakamlarına ulaşmakta, bazen geçmektedir. Bu bakımdan yasama organının denetimi genel ve katma bütçelere hasredilmeyip hazine fonlarına ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine şamil olmalıdır. Halen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan ayrı bir karma komisyon, Yüksek Denetleme Kurulu raporlarına dayanarak bunlar üzerindeki denetimi yapmaktadır. Denetim bir elde birleştirilmelidir (7).

Çeşitli adlarla kurulan fon'lar da, batı ülkelerinde olduğu gibi Sayıştay'ın denetimine açık tutulmalıdır (8). KİT'ler ve fonlar konusunda Sayıştay denetiminin bu idarelerin çalışmalarını ağırlaştıracağı ve güçleştireceği yolundaki endişelerin giderilmesi yolu, herhalde bunların Sayıştay'ın mali denetiminin dışında bırakılmaları olmamalı, bu denetimin en verimli ve çabuk yapılabilmesini sağlayıcı önlemler alınması olmalıdır.

Siyasi Partilerin mali denetimi de Sayıştay'ca yapılmalıdır (9).

Denetim alanı genişletilmiş ve VET Denetimi yapacak bir Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yürütme organı üzerindeki kontrolünü bütünü ile etkin bir biçimde sağlayarak demokrasimizin gelişmesine hizmet edeceği gibi kalkınmamızı da hızlandıracaktır kanısındayız.

(7) Feyzioğlu, Bedi N.: "Sayıştay ve Parlamento", 120. Yılında Sayıştay, agm., s. 23-31.

(8) Şamlıoğlu, Servet : agm., s.13.

(9).Atay, E. Ethem : Anayasa Mahkemesince Siyasi Partilerin Kapatılması (Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1989, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.67-70.