

PARLAMENTER SİSTEMDE SAYIŞTAY'IN YERİ VE İŞLEVLERİ

Dr. H. Ömer KÖSE

Sayıştay Başkanlığı

GİRİŞ

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve bu nedenle ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemde, Parlamentoların yasama-
dan sonra gelen en önemli işlevini denetim oluşturmaktadır. Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşturulan
Parlamentoların zamanla siyasal iktidarın kaynağını oluşturması, denetim alanındaki işlevlerinin geri planda kalmasına yol açmıştır.

Önceleri yalnızca parlamentonun bir komitesi konumunda ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altında olan yürütmenin 19. yüzyıl sonlarından itibaren güç kazanmasıyla, parlamentoların yürütme iktidarı karşısında büyük ölçüde tabi duruma düşmesi, evrensel düzeyde bir "parlamento krizi"ni kaçınılmaz kılmıştır. Bu süreçte Parlamento, yürütme üzerindeki denetim işlevini büyük ölçüde yitirmiştir. Ancak buna karşın Parlamento adına denetim işlevi güç kazanmış ve parlamenter denetim alanında oluşan boşluğun doldurulmasında Sayıştaylar önemli sorumluluklar üstlenmişlerdir.

Sayıştaylar, günümüzde gerek gerçekleştirdikleri denetim, inceleme vb. etkinlikleri ve bunların sonucunda ürettikleri raporları ile, gerekse de yasama faaliyetlerine doğrudan ve dolaylı yollarla sağladıkları katkıları nedeniyle Parlamentoların en yakın yardımcısı konumundadırlar. Parlamento adına gerçekleştirdikleri etkinlikleriyle Parlamentonun işlevselliğine olduğu kadar, parlamenter meşruiyetin güçlendirilmesinde de doğrudan rol üstlenmektedirler.

Yasamanın yanı sıra yürütme organları için de vazgeçilmez işlevler üstlenen ve birçok ülkede yargısal görevleri de yerine getiren bu kurumlar, kamusal kaynakların hukuka uygun, toplumun ortak çıkarları doğrultusunda ve performans ilkeleri çerçevesinde kullanımını gözeterek, kamu yönetiminde saydamlığın, iyi yönetim anlayışının ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde önemli katkılar sağlamakta ve bu yolla demokratik yönetimin sürekli geliştirilmesinde önemli işlevler üstlenmektedirler.

Çağdaş ve demokratik fonksiyonları ile parlamenter sistemin işleyişinde belirleyici bir unsur haline gelen bu kurumlar, ülkelerin yönetsel yapıları içerisinde de stratejik bir konum kazanmışlardır. Parlamenter sistemin özünü oluşturan erkler sisteminde bir denge unsuru oluşturan bu kurumların, demokratik gelişmeyle birlikte rol ve sorumluluklarının daha da artacağı açıktır.

I - PARLAMENTER SİSTEM VE DENETİM

A) Parlamenter Sistemde Güçler Dengesi ve Denetim

Devlet, siyasal ve hukuksal bir örgütlenmedir. Bir örgüt olarak her devlet uluslararası ilişkiler bağlamında dünya devletlerinin oluşturduğu makro bir sistemin alt sistemini oluşturur. Devlet de içerdiği her biri bir alt sistem olan çeşitli öğelerin oluşturduğu, bu öğeler arasında karşılıklı iç bağımlılıklar ve etkiler bulunan ve aynı zamanda birbirini denetlediği bir bütün ya da sistemdir.

Bir sistem olarak devletin misyonu gerçekte "denetim"dir. Bu denetim, özellikle insan ögesi olarak kendisini oluşturan bireylerin ve her türlü birey topluluklarının ilişkilerini çeşitli ortak paydalar çerçevesinde düzenlemek ve olası çatışmaları önlemek ve gereğinde zor kullanmak suretiyle ekonomik, toplumsal ve siyasal denge sağlamak biçiminde kendini gösterir.⁽¹⁾

Hukuksal ve anayasal planda ve organik olarak bu sistemin öğeleri yasama, yürütme ve yargıdır. Devlet gücünün ve işlevlerinin farklı yapısal görünüşleri olan bu organların her biri de kendi içinde birer sistem olup, bunların kendi aralarında ilişkileri, etkileşimleri ve birbirlerini denetlemeleri söz konusudur. Ancak yasama organı, gerek yetkisi gerekse ulusal temsile dayanan oluşum biçimi nedeniyle diğer devlet organlarına oranla göreceli olarak ayrıcalıklı ve üstün bir konumda bulunmaktadır.⁽²⁾

Parlamenter sistemin temelini oluşturan güçler ayrımı ilkesi, esasen bu güçler arasında bir iş bölümü yapılmasının ötesinde, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirleri karşısında oldukça bağımsız bir statüye sahip olmaları⁽³⁾ ve bu suretle birbirlerini dengeleyerek devlet erkinin kötü kullanımının engellenmesini amaçlamaktadır. Bu niteliğiyle denetim olgusunun, erkler sisteminin işlevselliğinde ana unsur olduğu söylenebilir.

Bu erkler arası dengede ve denetim açısından yapılacak karşılaştırmada, yürütmenin, anayasa gereği düzenleme ve takdir yetkisine sahip olsa da, yasamanın denetim alanında bulunduğu, yargının da yürütme üzerindeki denetim yetkisi bariz olmakla birlikte, temelde yasama kararları niteliğindeki yasal düzenlemeleri uygulamak durumunda olduğu görülecektir. Yasama ise, gerek düzenleyici işlevi ile, gerekse de gözetim ve denetim yetkisi ile üst

(1) Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, (2. Baskı), Ankara 1999, s.61

(2) Atay, s.62

(3) Gürbüz, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yayınları, (2. Baskı), İstanbul 1987, s.26

bir konumda yer almaktadır. Bu çerçevede denetim işlevi açısından yasama-
nın ayrıcalıklı konumu, yasama adına yapılan yüksek denetime de özel bir
konum kazandırmaktadır.

B) Parlamenter Denetim Olgusu ve Gelişimi

Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar da-
yandıran arşiv bilgileri,⁽⁴⁾ Eski Mısır, Yunan, ve Roma Medeniyetlerinde
kamusal hesapların kontrolüne ve sağlamalarına ilişkin kanıtlar⁽⁵⁾ ve benze-
ri ipuçları denetimin tarihinin oldukça eski dönemlere kadar gittiğini göster-
mekte ise de, bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan
kamusal denetimin kökeninin demokrasinin doğuşu ile eşzamanlı olduğu
söylenbilir. Çünkü demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarların sı-
nırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve
gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu
mücadeleler sonucu tarihte ilk kez İngiltere'de oluşturulan Parlamentonun
ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını
ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak
olmuştur.

Kral karşısında giderek güçlenen Parlamento, mali denetim alanında-
ki yetkilerini daha başka alanlarda hak ve özgürlükler elde etmek için bir
araç olarak kullanmaya başlamıştır.⁽⁶⁾ Bu süreçte bütçe hakkının hükümdar-
lardan halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçesel iş-
lemlerin doğru, tam ve amaçlarına uygun yapıp yapılmadığının denetimini
de kaçınılmaz kılmıştır.

Bilindiği gibi Parlamentoların ulusal egemenliği temsil etmelerinde
asıl araç bütçedir.⁽⁷⁾ Bütçe aracılığıyla icra organına devredilen yetkilerin
amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı ise, bütçenin uygulama sonuçları-
nı gösteren kesin hesap kanunu ile saptanır. Ancak başlangıçta bütçenin uy-
gulanmasının denetimi doğrudan parlamento tarafından yapılırken, gün
geçtikçe mali işlemlerin nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşılaş-

(4) Sharkansky, Ira, "The Development of State Audit", **State Audit and Accoun-
tability, State of Israel, State Comptroller's Office**, Jerusalem 1991, p.5

(5) Khan, M. Akram; "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" (Çev. Faruk Eroğlu),
Sayıştay Dergisi, Sayı: 19, (Ekim-Aralık 1995), s.15

(6) Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, **Kanada'da Kapsamlı Denetim**, (Çev. B. M.
Özgüven), Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987, s.11

(7) Feyzioğlu, Bedî N., "**Sayıştay ve Parlamento**", Çağdaş Sayıştay Denetimi
Sempozyumu, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987, s.25

ması karşısında, gerek tüm parlamenterlerin devlet bütçesi ve kesin hesap kanununu değerlendirebilecek yeterlikte olamamaları, gerekse parlamento-
nun iş yoğunluğu nedeniyle, hemen her ülkede bu işlev hükümetten bağımsız, parlamento adına görev yapan uzmanlaşmış yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu kurumlar gerek bütçenin uygulanması sırasında ve gerekse uygulama yılının bitiminden sonra yapılan bütçesel işlemleri denetleyerek sonuçlarını parlamentoya bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Yıllık bütçe uygulamalarının sonuçlarını gösteren genel uygunluk (ya da uygunsuzluk) bildirimleri, Hükümetçe sunulan kesin hesap kanun tasarılarının incelenmesine ve onanıp onanmamasına dayanak oluşturmaktadır.

Parlamentoların bütçe hakkını kullanmada önem verdikleri safha bakımından da ülkeleri iki gruba ayırmak mümkündür.⁽⁸⁾ Bizim de dahil olduğumuz Kontinal Avrupa sistemini benimseyen ülkeler grubunda Parlamentolar, bütçe hakkını esas itibariyle bütçe tasarısının görüşülme ve onanma safhasında kullanırlar. Bütçe tasarısının görüşüldüğü oturumlar, Parlamentoların en görkemli oturumlarındanıdır. Ancak bütçe görüşmeleri tamamlandıktan sonra bütçe kanunu yayımlandıktan sonra, uygulama ve kesin hesap sonuçlarına pek dönülüp bakılmaz. Bu ülkelerde kesin hesap kanun tasarıları hemen daima görüşmesiz, tartışmasız geçer.

Anglo-Sakson ülkelerinde ve özellikle İngiltere'de ise, güvenoyu olarak iktidara gelmiş bir Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı, hemen hiçbir değişikliğe uğramadan aynen kabul edilir. Bu ülkelerde Parlamento bütçe hakkını, uygulanan bütçenin kesin hesapları üzerinde etkin bir denetim uygulamak suretiyle kullanır. Bütçenin uygulama sürecinde de, belirli koşullarla yüksek denetim kurumlarını konu denetimi bazında görevlendirebilir. Aşağıda örnek olarak ele alınan ülkelerde yüksek denetim kurumlarının Parlamentar denetim sürecine katkıları daha ayrıntılı olarak inceleneceğinden, bu konu üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

C) Parlamentonun Denetim İşlevinin Kapsamı

Demokratik düşünceye göre, iktidarın kaynağı halktır ve toplumu yönetme, devlete yön verme yetkisi de ancak seçilmiş halk temsilcilerine aittir.⁽⁹⁾ Bu bağlamda yürütmenin yetkisini ve işleyiş çerçevesini belirlemek parlamentoya aittir. Yasama organı genel olarak yasa çıkarma yetkisini kullanmak ve yürütmenin düzenleme yetkisini sınırlamak veya genişletmek su-

(8) A.g.e., s.26

(9) Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul 1998, s.11

retiyile yürütme organının faaliyetlerini çerçeveye almakta ve denetleyebilmektedir.⁽¹⁰⁾ Parlamenter (siyasal) denetimin temel hedefi ise, demokratik, sosyal, insan haklarına saygılı hukuk devletini gerçekleştirmektir.

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve bu nedenle ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi türü olarak tanımlanan parlamenter sistemde, yasama ile yürütme arasındaki ilişki Bakanlar Kurulu aracılığıyla sağlanır. Yönetmelik organların işleyişinden hükümet ya da ilgili bakanı sorumludur. Bakanlar da parlamentoya karşı siyasal olarak sorumludurlar. Dolayısıyla kamu yönetimi ile yasama arasında, arada hükümetin olduğu dolaylı bir ilişki söz konusudur. Parlamenter rejim yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere yumuşaklık ve denge getirmeyi amaçlayan bir sistemdir. Bu bakımdan yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı etki araçları ile donatıldıkları kadar, sürekli bir işbirliği içerisinde bulunmaları da siyasal rejimin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından önemli bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, parlamenter denetimin genellikle ağır işlemlerini ve çoğu kez etkili olamamasını da beraberinde getirmektedir.

Parlamento, yasa yapma yolu ile yürütme organını yönlendirebilir, sınırlandırabilir ve denetleyebilir. Zira kamu yönetiminin görevi, yasamanın aldığı siyasal kararları gerçekleştirmek ve yasaların uygulanmasını sağlamaktır. Yasal düzenlemeler, yönetimin bağlı olması gereken ve dışına çıkıldığı zaman çeşitli yaptırımların öngörüldüğü ilke ve kurallardan oluşmaktadır. Dolayısıyla yasama organı, çıkardığı yasalarla ve ülkenin önemli sorunları konusunda aldığı siyasal kararlarla kamu yönetimini etkilemekte ve halkın ortak çıkarları doğrultusunda bir tür denetim uygulamaktadır.

Yürütme iktidarının Parlamento tarafından denetlenmesi, seçmenlerin talep ve beklentilerine yönelik politika ve programları gerçekleştirmek ve uygulamakla yükümlü olan bir organın, belirli ilkeler çerçevesinde bu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin kontrolü gereksiniminden kaynaklanmaktadır. Parlamenter denetimin yaptırımı, hükümetin parlamento önündeki sorumluluğudur. Siyasal sorumluluğun sonuçları, hükümetin görevden uzaklaştırılmasına kadar gidebilmektedir.

Parlamenter denetim işlevinin kaynağında, hukuk devleti ilkesine dayalı demokratik bir yönetim sağlama amacı bulunmaktadır. Halk tarafından belli bir süre için işbaşına getirilen hükümet keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmek durumundadır. Bunun değerlendirilmesi esas olarak seçim dönemlerinde seçmenler tarafından

(10) Atay, s.64

kullanılan oylar aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak hükümet icraatını gerçekleştirdiği sırada da yasama organının denetimi ile karşı karşıyadır.⁽¹¹⁾

Anayasamızda da TBMM'nin görev ve yetkileri kenar başlıklı 87. maddesinde bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek Parlamentonun görev ve yetkileri arasında ikinci sırada sayılmıştır. Anayasanın 98. maddesinde ise, TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altında TBMM'nin denetleme yetkisi soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru yollarıyla kullanacağını hükme bağlamıştır. Ayrıca Meclis İçtüzüğü ve yasalarla düzenlenmiş başka denetim yolları da vardır. Her şeyden önce Parlamento bünyesinde yer alan sürekli yasama komisyonları ile özel araştırma komisyonlarının işlevleri, büyük ölçüde yürütmenin eylem ve işlemleri üzerinde denetim ve gözetimde bulunmaya ilişkindir.

Yürütme iktidarının hayat damarını oluşturan harcama mekanizmaları üzerindeki denetim ise, Parlamentonun kendi içindeki denetim araçlarının yanı sıra, ülkemizde Sayıştay olarak bildiğimiz yüksek denetim kurumları aracılığıyla ve yine Parlamento adına yürütülmektedir.

II - PARLAMENTO ADINA DENETİM İŞLEVİ VE SAYIŞTAY

A) Parlamento Adına Yapılan Denetim: Yüksek Denetim Olgusu ve Gelişimi

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturmaları, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, Parlamentonun doğrudan yapılması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır.⁽¹²⁾

Sayıştay denetimi, yürütme bünyesinde yer alan iç ve dış denetim kurumlarınca gerçekleştirilen denetimlerden farklı özelliklere sahip olup, ülkemiz literatüründe daha çok dış denetim kapsamında değerlendirilmekte ise de, uluslararası literatürde bu denetimi karşılamak üzere "yüksek denetim" kavramının yaygın bir kullanıma sahip olduğu gözlenmektedir.

(11) Yasama denetiminin kapsamı ve işleyişi, yönetim sistemleri açısından farklılıklar gösterebilmektedir. Parlamenter sistemde kaynağını yasama organından alan yürütme erki, yasama organına bağımlı olup, parlamentonun denetim yetkisinin kapsamı geniştir. Hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğa sahip olmadığı Başkanlık sisteminde ise, yasama denetiminin kapsamı yürütmeye bağlı alanlarla sınırlıdır.

(12) İnan, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara, 1992, s.4

Yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır. Bu nitelikleriyle dış denetimden farklılaşmakta ve farklı tanımlanması zorunluluk taşımaktadır.

Yüksek denetimin başlıca ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:(13)

* Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui generis" bir devlet faaliyetidir.

* Yüksek denetim Parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamenteoya ulaştırılmasında tümüyle bağımsızdır.

* Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.

* Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.

* Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Birçok ülkede yüksek denetim yargısal güçle de donatılmıştır. Özellikle Kara Avrupasında egemen olan bu sistemde denetim Parlamento adına yapılmakta, ancak denetim bulgularının önemli bir bölümü yargısal süreçte kesin hükme bağlanmaktadır.

Ayrıca yüksek denetim uluslararası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası örgütlülüğe (INTOSAI) sahip yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri bu örgüt düzeyinde belirlenmektedir.

Yüksek denetimin önemli bir özelliği ise, sürekli gelişme halinde olmasıdır. Özellikle son çeyrek yüzyılda bu denetimin kapsamında, metodolojisi, uygulanan yöntem ve tekniklerde, amaç ve niteliğinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Yüksek denetimdeki çağdaş gelişmeleri de şu şekilde özetlemek mümkündür:(14)

- Günümüzde yüksek denetim, klasik denetimin yanı sıra performans denetimini de kapsamaktadır. Yüksek denetim kurumlarının kaynaklarını

(13) Geist, Benjamin, "State Audit: An Introduction", **State Audit - Development in Public Accountability**, (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1981, p.3

(14) Geist, Benjamin and Mizrahi, Nissim, "State Audit: Principles and Concepts", **State Audit and Accountability**, State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem 1991, p.41-42

bu iki denetim yaklaşımı arasında hangi oranda paylaşılacağı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yüksek denetim denilince bu iki denetim yaklaşımının bir arada sürdürülmesi gerektiğinde tartışma bulunmamaktadır.

- Yüksek denetimin alanı hem denetlenen kuruluşlar bakımından ve hem de konu bakımından genişlemekte ve zenginleşmektedir. Kamu iktisadi kuruluşlarının, özelleştirme işlemlerinin, kamu fonlarının, çevre sorunlarının yüksek denetimin doğal alanı içinde görülmesi bunun bir göstergesidir.

- Yüksek denetimin iç denetimle ilişkileri gelişmekte ve hatta zaman zaman işbirliğine dönüşmektedir. Böylelikle kamu kesiminin denetiminde hem gereksiz tekrarlar önlenmekte ve hem de sınırlı denetim kaynakları daha rasyonel kullanılmaktadır.

- Denetleyen ve denetlenen ilişkileri değişmektedir. Denetim önceliklerinin belirlenmesinde, denetimin planlanmasında, yürütülmesinde ve önerilerin formüle edilmesinde denetlenenin katılımı ve paylaşımı giderek artmaktadır.

- Yüksek denetim sonuçlarının, kamu kaynaklarının gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması günden güne önem kazanmaktadır. Bu bağlamda yüksek denetimin medyadan beklentileri artmakta, medyanın denetim sonuçlarını sadece aktaran değil, yorumlayan ve tartışan bir platform olarak işlev görmesi arzulanmaktadır.

- Yüksek denetimin kaynaklarıyla denetim alanının büyüklüğü arasındaki dengesizliğin rasyonel bir şekilde giderilmesi amacıyla planlama önem kazanmaktadır. Bu amacın etkin bir biçimde yerine getirilmesi için bütün denetçilerin ve hatta denetlenenin planlama sürecine aktif bir şekilde katılmalarına önem verilmektedir.

- Yüksek denetim faaliyet ve işlemlerinin çeşitlenmesine ve karmaşıklaşmasına paralel olarak denetçi profili değişmektedir. Bu bağlamda yüksek denetim kurumlarında ekonomi, maliye, hukuk ve muhasebe disiplinlerinden gelenlerin yanı sıra, diğer disiplinlerden gelenler de istihdam edilmektedir.

- Yüksek denetim elemanlarının yeni denetim alan ve tekniklerine uyum sağlamaları amacıyla hizmet içi eğitim daha bir önem kazanmakta ve süreklilik gerektirmektedir.

- Bugün dünyada tartışma bulunmayan başka bir konu da, kamu kaynaklarını kullananların hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Artık hesap verme sorumluluğu denilince, kamu kaynaklarının hem hukuka uygun harcanmamasından ve hem de ekonomik, verimli ve etkin kullanılmamasından doğan sorumluluk anlaşılmaktadır.

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alma-

sı, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme karşısında kamusal kaynakların kıt olması, bu kaynakların ussal kullanımını gündeme getirmiştir. Söz konusu kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması gereksinimi, geleneksel düzenlilik denetimlerini yetersiz kılmış ve yüksek denetim kurumlarının yeni denetim teknik ve yöntemlerini uygulamaya sokmasını zorunlu kılmıştır.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan kamu yönetimindeki gelişmeler, bütçe ve mali yapılarıdaki dönüşüm, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi etkenler, denetimdeki gelişmelerin de temel güdüleyicisi olmuştur. Performans denetimi olarak bilinen ve tüm dünyada yaygınlaşmaya başlayan yeni denetim yaklaşımı, reform niteliğinde bir gelişmeyi simgelemektedir. Bilişim teknolojisindeki gelişmeler de denetim uygulamalarına yeni ufuklar kazandırmıştır.

Denetlenen plan, program ve projelerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından incelenmesinin yanı sıra, bunların dışsal çıktıların da değerlendirme konusu yapılması, örneğin çevresel sonuçlarının, toplumsal gönenc etkilerinin, uzun vadeli ulusal çıkarlar açısından yansımalarının saptanması, alternatif tercihler geliştirilmesi, olumsuzlukları önlemeye yönelik politikalar geliştirilmesinin sağlanması gibi birçok yeni işlev, günümüzdeki yüksek denetim faaliyetlerinin kapsamını önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak derecede genişletmiş ve farklılaştırmıştır. Denetim konuları da yeni boyutlar kazanmış, özelleştirmelerin denetimi, çevre denetimleri ve çevreye duyarlı sürdürülebilir kalkınmaya uygunluğun denetlenmesi, denetimde yeni konular olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal devlet sonrası devlet anlayışı çerçevesinde kamusal mal ve hizmet üretim süreçlerinin piyasa ekonomisi ilkeleri ile uyumlulaştırılması işlevini de üstlenmiş bulunan yüksek denetim kurumlarının, denetimde buna uygun yeni yaklaşımlar geliştirmeleri beklenmektedir. Gelişmiş ülkelerde denetim metodolojisinin bu yönde geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

B) Sayıştayların Temel Karakteristikleri ve Gelişen Roller

Örgütsel yapıları, işlevleri, büyüklükleri, denetim alanları, uyguladıkları denetim yöntemleri vb. açılardan ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, dünyadaki yüksek denetim kurumlarının büyük ölçüde, demokratik gelişmeyle birlikte gelişimini daha erken tamamlayan Batı Avrupa'daki ve özellikle Fransa ve İngiltere'deki yüksek denetim kurumlarını model aldıkları görülmektedir.

Temeli 13. yüzyılda İngiltere'de atılan parlamenter demokrasinin gelişmesiyle kamusal alanda bağımsız denetim olgusunun, hem düşünsel planda ve hem de kurumsal düzeyde en fazla güçlendiği bölge, şüphesiz Avrupa

kıtasıdır. Avrupa'daki yüksek denetim kurumlarının uzun tarihleri, Avrupa siyasi sistemi içinde bağımsız denetim fikrinin çok eskilere dayandığını göstermektedir. Bilindiği gibi Fransa, yönetim alanında köklü bir geleneğe sahiptir ve bu köklü yapı, diğer birçok ülkede de model olarak esas alınmıştır. İngiltere'nin de özgün sistemiyle özellikle geniş bir coğrafyaya yayılmış bulunan Commonwealth ülkelerine model oluşturduğu bilinmektedir. Bir başka deyişle Avrupa dışındaki ülkelerin büyük çoğunluğunun (Avrupa'daki diğer ülkelerle birlikte) demokratik süreçte gelişimini daha erken tamamlayan Batı Avrupa'daki ve özellikle Fransa ve İngiltere'deki yüksek denetim kurumlarını model aldıkları ve halen de almaya devam ettikleri görülmektedir.⁽¹⁵⁾

Avrupa'da dört temel yüksek denetim kurumu türü vardır. Bunlar yargısal işlevler üstlenen ve "court" (mahkeme) olarak adlandırılan, kurul eliyle yönetilip yargısal yetkisi bulunmayan, Genel Denetçi tarafından yönetilen bağımsız denetim ofisleri ve Hükümet yapısı içinde yer alan, Genel Denetçi tarafından yönetilen denetim ofisi türleridir. Bunlara ek olarak Avusturya Sayıştayı, bir Başkan tarafından yönetilen ve merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde denetim yapan farklı bir model oluşturmaktadır.

Fransa, Belçika, Lüksemburg, Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan ve Romanya Sayıştayları, mahkeme türü yüksek denetim kurumları olarak sınıflandırılabilir. Bunlardan Yunanistan ve Portekiz'de Sayıştay yargı kurumları arasında yer almakta ve anayasal olarak diğer mahkemelerle eşit sayılmaktadır. Öte yandan Avrupa Birliği Sayıştayı (European Court of Auditors), isminde mahkeme kelimesi yer aldığı halde, yargısal bir işleve sahip değildir. Üçüncü tür olan kurul yapısına sahip olup yargısal işlevi bulunmayan yüksek denetim kurumları ise, Almanya ve Hollanda Sayıştaylarıdır.

Monokratik modelin örnekleri ise, İngiltere, İrlanda ve Danimarka'dır. Yüksek denetim kurumlarının yönetsel yapı içerisinde yer aldığı dördüncü modele ise, İsveç ve Finlandiya sahip bulunmaktadır. Bu iki devletin iki denetim örgütü bulunmaktadır. Bunlardan biri Hükümete karşı sorumlu ve detaylı incelemeleri yürüten yüksek denetim kurumu, diğeri ise Parlamento üyelerinin başkanlık ettikleri, az sayıda personeli bulunan ve yasamaya karşı sorumlu bulunan denetim örgütüdür. Finlandiya ve İsveç'in yanısıra Norveç ve İzlanda'da da yüksek denetim kurumları Hükümete bağlı olarak (Maliye Bakanlığı bünyesinde) faaliyet göstermektedir.

(15) Türk Sayıştayı da Kıta Avrupası modeline göre yapılandırılmıştır. Başlangıçta Sayıştay, Maliye ve Muhakeme daireleri olmak üzere ikiye ayrılmış, yargı işlevi Sayıştay'ın model olarak aldığı Fransa, İtalya, Belçika Sayıştaylarında olduğu gibi sınırlı işlemlerin sonuca bağlanmasında uygulama alanı bulmakta, yasama organı adına denetim işlevi yargıdan bağımsız bir şekilde yürütülmekteydi. Ancak bugün için denetim etkinliklerini büyük ölçüde yargı işlevine yönlendirmiş, TBMM'ne rapor sunmaya yönelik işlevi uygulamaları arasında çok az yer tutmaktadır.

Anglo-Sakson modeli olarak da bilinen İngiliz sisteminin başlıca özellikleri, monokratik bir kurumsal yapıya sahip olması, yargısal boyutunun bulunmaması, Parlamento ile yakın ilişki içinde yürütülmesi, denetimden sonuç alınmasının da daha çok Parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmesidir. İngiltere'nin yanı sıra ABD ve Kanada ile İngiltere'nin eski sömürgeleri olan Commonwealth ülkelerinde geçerli olan bu sistemde Parlamantonun incelenmesini istediği konulara öncelik tanınmakta, kamu yönetiminin denetimi büyük ölçüde iç denetim organlarıncaya yürütülürken, Sayıştay'ın denetimi ise, ağırlıklı olarak büyük projelerin performans denetimi ile, iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularına yönelmektedir.

Kara Avrupası modelinde ise Sayıştay'ın yargısal konumu ön plana çıkmaktadır. Bu sistemde ağırlıklı olarak, kamu kurumlarının mali işlemleri üzerinde yürütülen denetimler sonucunda saptanan yasalara aykırı işlemlerden dolayı ilgili görevlilerin sorumlulukları yargısal süreçte hükme bağlanmaktadır. Şüphesiz bunun yanı sıra Sayıştay'ın başta rapor sunma olmak üzere Parlamentaoya yönelik birtakım işlevleri de bulunmakta ve son yıllarda bu tür Sayıştayların da çalışmalarını giderek artan oranda bu amaca yönelttikleri gözlenmektedir.

Bugün uluslararası örgütlenmenin de katkısıyla yüksek denetim kurumları arasında süreklilik kazanan etkileşim, bu kurumların temel amaç ve işlevlerinin gerekleri doğrultusunda yeniden ve benzer şekilde yapılanmalarını beraberinde getirmektedir. Birleşmiş Milletler Örgütü'ne üye tüm ülke Sayıştaylarının üyesi bulunduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) ve bunun çok sayıdaki bölgesel örgütü, gelişmekte olan ülkelere denetim metodolojisi, denetime teknoloji desteği, personelin eğitimi vb. alanlarda önemli katkılar sağlamaktadır.

Bu kurumlar arasındaki ikili ve çok taraflı ilişkiler ve diğer uluslararası örgütlerin birtakım faaliyetleri de bu değişim sürecini desteklemektedir. Bir başka deyişle uluslararası işbirliği, yüksek denetim kurumlarına düşen önemli görevlerin en etkin biçimde yerine getirilmesine katkıda bulunmakta, denetim teknolojisi ve metodolojisinde meydana gelen yeniliklerin izlenmesine ve kamu yönetimine ilişkin her alanında bilgi alışverişine olanak sağlamaktadır.

Bu dinamik gelişme süreci içerisinde denetimin demokratik işlevlerinin öne çıkmasıyla, yüksek denetim kurumlarının Parlamento ile olan ilişkileri sürekli gelişmiş, bu kurumlar Parlamantonun yasama ve siyasal denetim işlevlerine katkıda bulunmanın yanı sıra, kamu yönetiminin geliştirilmesinde de önemli işlevler üstlenmişlerdir. Bu arada kamusal kaynakların doğru ve etkin kullanımı konusunda kamuoyu için de güvence oluşturan yüksek denetim kurumları, denetim sonuçlarını çeşitli kitle iletişim araçları aracılığıyla halka duyurmayı, görev ve sorumluluklarının bir parçası olarak değerlendirmektedirler. Bu yöntem, denetimin etkinliğini ve işlevselliğini artırmaktadır.

Günümüzde global bir nitelik kazanmış olan dünyamızda, birçok alanda olduğu gibi denetim alanında da ulusal ölçek yetersiz kalmaya başlamakta, çevre sorunlarının, ulusal sınırları aşan yolsuzluk olaylarının vb. denetimi, uluslararası organizasyonları gerekli kılmaktadır. Bunun da ötesinde sosyal ve siyasal alanda uluslararası örgütlerin ve dünya kamuoyunun ulusal yönetimler üzerindeki gün geçtikçe artan baskısı, denetimin uluslararası boyutunu öne çıkarmaktadır.

Yüksek denetim kurumları globalleşen dünyamızda yeni rollere ve sürekli değişime açık olmak zorundadırlar. Çünkü globalleşen ve giderek küçülen dünyamızda yönetsel kişi ve kurumların hesap verme sorumlulukları ulusal çerçeveye sınırlı kalmamakta, ulusal yönetimler uluslararası kamuoyuna karşı da sorumlu davranmak zorunda kalmaktadırlar. Yine gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde değişik kesimlerden yükselen denetim talepleri, yüksek denetim kurumlarının daha dinamik ve geniş bir vizyona sahip yapılar olmasını gerektirmektedir.

C) Güçler Sisteminde Sayıştay'ın Yeri

Erkler ayrılığı ilkesini benimsemiş çağdaş parlamenter sisteme sahip ülkelerde, yüksek denetimin bu erklerle ilişkisi ve yüksek denetim kurumunun erksel konumu net bir görünüme sahip değildir. Çünkü yüksek denetim kurumları tarafından gerçekleştirilen bağımsız denetim işlevini bu erkler çerçevesinde yapılan sınıflandırmaya dahil etmek, kimi yönleriyle mümkün olmamaktadır. Bu nedenledir ki, denetimin bu erklerin ötesinde bağımsız bir işlev olduğu ve hatta denetimin ayrı bir erk olarak değerlendirilmesi gerektiği şeklindeki görüşler de gündeme gelebilmektedir.

Yüksek denetim kurumlarının bir bölümü, yargı gücüyle de donatılmışlardır. Üyelerinin bağımsızlıkları ve yargısal güvenceleri vardır. Ancak alınan kararların hukuksal niteliği, kapsamı, amacı ve zor kullanabilme gibi açılardan yargı mekanizmalarından farklılıklar gösterir. Bu kurumların asıl görevleri, bireysel anlaşmazlıklar hakkında karar vermek değil, kamusal fonların kullanımını izlemektir. Yasaların getirdiği çerçeve içerisinde karar vermekle yükümlü bulunan yargı organlarından farklı olarak yüksek denetim kurumları, aynı zamanda kamu mali yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini de değerlendirmek zorundadır. Ayrıca bu kurumların tenkit niteliğindeki kararları da yasal olarak bağlayıcı değildir.⁽¹⁶⁾

(16) Schafer, Hans, "Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany", **State Audit - Development in Public Accountability**, State Comptroller's Office (Israel), 1981, p.52

Öte yandan yüksek denetim kurumlarını yasamaya bağlı olarak düşünmek de olanaklı değildir. Yasamaya yardımcı kurumlar olması, onların yasama erkine dahil edilmesini mümkün kılmaz. Ayrıca hazırladığı raporlarla sadece yasama organına değil, yürütme erkine dahil kurumlara da katkı sağlamayı amaçlar. Yasama denetimi ile Sayıştay denetimi arasında amaçları yönünden de fark vardır. Yasama denetiminde Hükümetin genel hesapları kabul veya reddedilir, Sayıştay denetiminde ise bütün birimler ayrı ayrı denetlenir ve sorumluluk, çoğunlukla uygulayıcılar bazında tesis edilir.

Yüksek denetim kurumları, yürütmenin bir kolu olarak da değerlendirilemez. Faaliyetleri Hükümetin amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik olmadığı gibi, herhangi bir kamu kurumunun faaliyetlerinden de farklıdır. Mensuplarının mesleki güvenceleri ve kurumsal bağımsızlıkları, onları icracı kuruluşların yapısından uzaklaştırır.

Bu kurumların yasama ve yürütmeye yönelik ikili işlevlerine rağmen, her iki erkin de tamamlayıcı ya da doğrudan yardımcı organı değildirler. Bir kurum eğer adına hareket ettiği organa bağlı veya denetimi altında ise, yardımcı organ niteliğini kazanır. Ancak yüksek denetim kurumlarının konumları tamamen farklı olup, devletin otonom ve bağımsız birer organıdır. Görevleri Hükümet veya Parlamento tarafından tebliğ edilmiş olmayıp, Anayasa ve yasalarca belirlenmiştir.

Buna karşılık yüksek denetim kurumlarının bağımsız bir "dördüncü kuvvet" oldukları şeklindeki tez de geçerli değildir. Klasik güç sistemi, bu kurumların sınıflandırmaya dahil edilmesi açısından anlamsız ve yetersiz ise de, Devlet gücünün gerçekte bölünmez olduğu, geleneksel üçlü ayrımın bu gücün kullanımında bireyi koruyucu olması için düşünüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, dördüncü erk yaklaşımının da yeterli gerekçelerden yoksun olduğu açıktır. Bu kurumları bölünmez devlet gücünün bir tezahürü, bütünüyle bir güç sisteminin bölünmez bir parçası olara⁽¹⁷⁾ değerlendirmek gerekir.

Güçler ayrımının bir parçası olmamakla birlikte, güçler ayrımı ilkesinin geliştirilmesinde ve amacına ulaşmasında, bir başka deyişle sistemin başarılı işleyişinde bu kurumlar önemli rol oynarlar. Bu nedenle yüksek denetim işlevi ne bu iki güçle (Parlamento ve Hükümet) sınırlı, ne de bunlara bağımlıdır. Sadece "çatışan roller arasında faaliyet" göstermez, aynı zamanda devletin güç sistemi içinde bir denge unsuru oluşturur.⁽¹⁸⁾

(17) Schafer, p. 53

(18) İbid.

III- SAYIŞTAY-PARLAMENTO İLİŞKİLERİ

A) Sayıştay'ın Parlamento Karşısındaki Konumu

Yüksek denetim kurumlarının Parlamento karşısındaki konumları, büyük ölçüde onların bağımsızlık düzeyleri ve ulusal yönetim sistemi içindeki yerleri ile doğrudan ilişkilidir. Bağımsızlık, yüksek denetim kurumlarının yaşamsal nitelikteki temel ilkeleri arasında sayılmakta, INTOSAI Denetim Standartlarında da bu kurumların Hükümetten olduğu kadar Parlamentodan da bağımsız hareket etmesinin önemine özel bir vurgu yapıldığı görülmektedir.⁽¹⁹⁾

Çağdaş demokrasilerde Anayasal ve yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, yüksek denetim kurumlarının ulusal yönetim sistemleri içinde genellikle en üst kuruluşlar arasında yer aldıkları, bağımsızlıklarını garanti edecek bir statüye kavuşturuldukları ve diğer kurumlarla ilişkilerinde saygın bir konuma sahip kılındıkları görülmektedir. Örneğin Fransa'da Sayıştay (Cour Des Comptes), üç "grand corps de l'etat"ın (en üst devlet yönetim organından) birisi olup, Fransa'nın en eski ve en prestijli kurumlarından biridir. Aynı zamanda ulusal yönetim içindeki bağımsızlığı da oldukça güçlendirilmiştir.

Yüksek denetim kurumlarının anayasal konumları ile ilgili olarak çizilebilecek basit bir şemada bu kurumların ABD'de Federal İdarenin, B. Britanya, Avusturya ve İsrail'de Hükümetin denetlenmesinde Parlamentoya yardımcı bir Parlamento organı, Alman Federal Cumhuriyetinde Bundesrechnungshof örneğinde görüldüğü üzere Devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, Fransa'da Court des Comptes örneğinde olduğu gibi bir yargı yeri olmanın yanı sıra, bütçenin düzenlenmesi ile ilgili konularda, siyasi-mali denetim sürecinde, Parlamento ve Hükümete yardımcı olma ek fonksiyonları ile donatılmış bir kurum, İtalya'da Corte dei Conti gibi, yargısal yetkileri de kullanan, Hükümet ve Parlamentonun yanında, Cumhuriyetin özerk yardımcı kurumu şeklinde tanımlanmaları mümkündür.⁽²⁰⁾

Yüksek denetim kurumlarının önemli bir kısmı Parlamentoya karşı sorumludur ve bütçesini de Parlamento onaylamaktadır. Bununla birlikte bağımsızlık, giderek artan ölçüde yüksek denetim kurumlarının en önemli

(19) INTOSAI Denetim Standartlarının 53-80'inci maddeleri bağımsızlık konusuna ayrılmış olup, 56-63'üncü maddeler yasama organından bağımsızlığı, 64-75'inci maddeler yürütme organından bağımsızlığı, 76-80'inci maddeler denetlenen kurumdan bağımsızlığı açıklamaktadır.

(20) Çağlar, Bakır, "**Parlamentolar ve Denetim**", Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987, s.38

özelliğini oluşturmaktadır. Avrupa'da yüksek denetim kurumlarının yürütmeden tamamen, yasamadan da bir ölçüde bağımsız, ama yine de ona karşı sorumlu olan bir dış denetim kavramı kabul görmüştür.⁽²¹⁾

Parlamentolar da, denetim işlevlerini etkinleştirebilmek açısından yüksek denetim kurumları ile olan ilişkilerini daha fazla geliştirmeye çalışmaktadırlar. Demokratik ülkelerin önemli bir bölümünde Parlamento bünyesinde Sayıştay raporlarını değerlendirmeye yönelik özel komisyonlar oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin Avrupa Birliği üyesi 15 ülkenin 10'unda Sayıştay raporlarını değerlendirecek özel komisyonlar mevcuttur.⁽²²⁾

Ülkemizde de Sayıştay'ın Anayasal ve yasal düzenlemelerle getirilen bağımsız statüsünün, birçok gelişmiş ülkelerdeki benzerlerinden bile güçlü bir nitelik taşıdığı, ancak bu statünün uygulamadaki işlevselliğinin çeşitli faktörler tarafından sınırlandırıldığı gözlenmektedir.

İspanya'da 1978 Anayasasında ve Sayıştay Yasasında Sayıştay'ın doğrudan Parlamente'ye bağlı olduğu belirtilmişse de, yine Sayıştay Yasasında "Sayıştay, fonksiyonlarını tam bir bağımsızlık içinde yürütecek ve sadece yasal sisteme karşı sorumlu olacaktır" hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla bu bağımlılık, Sayıştay'ın işlevlerinin yürütülmesinde bağımsız olması ilkesine tamamen uygundur.⁽²³⁾ Portekiz'de ise Sayıştay, Cumhurbaşkanlığı, Parlamento, Hükümet vb. ile eşit düzeyde tutulmuş (Anayasa m.113 ve 205), çalışanlarının ücreti dahil, kendisi ile ilgili hakları kendisi belirleme yetkisine sahip kılınmıştır.⁽²⁴⁾

Finlandiya ve İsveç gibi kimi ülkelerde yüksek denetim kurumları, denetim konularının ve uygulanacak yöntemlerin seçiminde özgür kılınmasıyla bağımsızlığı sağlanmışsa da, Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Ancak bu ülkelerde de Sayıştay raporları Parlamento üyelerinden oluşan Parlamento Denetçilerine sunulmakta, bu Kurulun Parlamente'ye sunduğu raporların hazırlanmasında büyük ölçüde Sayıştay raporlarından yararlanılmaktadır.

(21) EUROSAT, "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması Semineri Notları", (Kaleme alan: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:8 (Nisan-Haziran 1992), s.11

(22) NAO, **State Audit in the European Union**, London 1996, s.251

(23) Pirla, J.M. Fernandez, "Üst Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento". Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987, s.36

(24) EUROSAT, **Informative Matters**, Tomo 3, Madrid (Espana) 1995, p.6

Demokratik yönetim yapısına sahip olmayan ülkelerde yakın zamanlara kadar Hükümete bağlı bir bakanlığın bünyesinde yer alan yüksek denetim kurumları, çoğunlukla ülkenin en üst yöneticisine (Kral, Sultan vb.) bağlanarak güvenceleri ve bağımsızlıkları güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Demokratik gelişimini tamamlayamamış ülkelerde ise, bu kurumların bağımsızlıklarının çoğu kez sembolik düzeyde kaldığı, anayasa ve yasalarda güçlü ve bağımsız bir konuma sahip görünseler bile, Parlamentoların yeterince güçlü olmamasının bir sonucu olarak uygulamada birçok engel ve sınırlamalarla karşı karşıya kaldıkları görülmektedir.

B) Sayıştay-Parlamento İlişkilerinin Genel Çerçevesi

Genel olarak çağdaş demokrasilerde Sayıştay ile Parlamento arasında dinamik bir ilişkinin söz konusu olduğu bilinmektedir. Parlamento Sayıştayı en önemli yardımcısı olarak görmekte, Sayıştay da Parlamentoyu en önemli müşterisi olarak algılamakta ve faaliyetlerini müşteri-odaklı bir yaklaşımla yürütmektedir.

Çalışma alanlarını kendisinin belirleyebilmesi, denetimlerini planlaması ve yürütebilmesi, yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığının sağlanmasında önemli bir faktördür. Ancak ülkelerin çoğunda yasama organına ve daha az oranda yürütmeye, bu kurumlardan belirli alanlarda inceleme yapma ve sonuçlarını kendisine raporlama isteminde bulunma olanağını sağlayan mekanizmalar mevcuttur.

Birçok yüksek denetim kurumu -Hollanda, Avusturya, Avustralya, ABD, Kanada, Almanya, Danimarka, Portekiz ve İtalya gibi- yasama organından gelen talepleri karşılamakla yükümlüdürler. Hollanda'da son yıllarda Sayıştay'ın incelemeleri giderek artan oranda Parlamento komisyonlarının talepleri doğrultusunda şekillenmiştir. Avusturya'da ulusal ya da eyalet parlamentoları Sayıştay'dan herhangi bir alanın incelenmesini isteme yetkisine sahiptirler.

İngiltere ve İrlanda'da Sayıştay, performans ve program denetimlerinde fikir edinmek üzere Parlamentonun komiteleri ile yakın ilişki içinde çalışır. İngiltere'de Sayıştay Başkanı, muhtemel inceleme alanlarını kapsayan yıllık program taslağını Kamu Hesapları Komitesine sunar. Çalışma programı üzerinde son karar Başkan'a ait olmakla birlikte, Komitedeki tartışmalar bu program için bir temel oluşturur. Hollanda Sayıştayı ve Devlet Harcamaları Komitesi yılda 3-4 kez ortak ilgi alanlarını tartışmak için toplantı yaparlar. Almanya'da Sayıştay, Parlamento Komiteleri, özellikle Bütçe Komitesi adına çalışmalarını yürütür.

Bazı ülkelerde Parlamento üyelerine de Sayıştay'dan belirli bir konuda denetim yapmasını isteme yetkisi tanınmıştır. Avusturya'da bu tür bir inceleme talebinin en az 20 üyeden gelmesi gerekmektedir. Keza Avusturya, Portekiz ve İsveç'te Hükümet de Sayıştay'dan özel çalışmalar yapmasını isteyebilir.

Bu şekilde Parlamento, çoğu ülkelerde üyeleri ya da ihtisas komisyonları aracılığıyla Sayıştayı belirli alanlarda araştırma yapmaya yönlendirebilmektedir. Sayıştayların genellikle parlamentodan gelen ve öneri niteliği taşıyan talepleri karşılama zorunluluğu bulunmasa da, parlamentoya saygının ve yapılan incelemelerin bu şekilde daha etkili sonuçlar doğuracağına olan inancın gereği olarak bu taleplere öncelik verilmektedir. Zira denetimden sonuç alınması, büyük ölçüde parlamentonun güçlü desteğine bağlı olmaktadır. Konunun niteliği ve kurumun olanakları gibi faktörler, bu tür taleplerin geri çevrilmesine de yol açabilmektedir.

Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde en önemli araç, şüphesiz Sayıştay raporlarıdır. Yüksek denetim kurumlarının bu anlamdaki çıktılarını oluşturan bir yıldaki raporlarının sayısı ve niteliği ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Lüksemburg her yıl bir rapor yayınlarken, en çok raporu İsveç Sayıştayı hazırlamaktadır (25-30 kadar performans denetimi raporu, 100 kadar değerlendirme raporu, üç yıllık periyodu kapsayan bir izleme raporu ve diğerleri). Almanya ve İspanya'da ise, 30 kadar özel rapor yıllık raporun eki olarak yayınlanmaktadır.

Parlamentoların çoğunda Sayıştay raporlarını değerlendirme işlevine (de) sahip komiteler vardır. Avusturya ve Belçika'da bu komiteler hem merkezi, hem yerel düzeyli parlamentolarda mevcuttur. Sayıştay'ın yürütme içinde yer aldığı Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde raporlar Hükümetçe değerlendirilir. Parlamento, denetimle ilgili biriminin çalışmalarına yansıtılabildiği ölçüde bu raporlardan yararlanır. Almanya, İtalya ve Hollanda'da raporlar daha çok tek bir komitece değil, ilgili komitelerce değerlendirilmektedir. Avrupa Sayıştayı'nın raporları ise, Avrupa Parlamentosunun Bütçe Kontrol Komitesince değerlendirilmektedir.

İngiltere'de Kamu Hesapları Komitesi yasamanın aktif olduğu dönemde haftada iki kez Sayıştay raporlarını görüşmek üzere toplanır ve zamanının çoğunu bu işe ayırır. Avusturya'da ilgili Komite, raporları aldığı tarihten itibaren 6 hafta içinde görüşmek zorundadır. Komite, 1994'te seçimler öncesindeki kayıplarını telafi etmek üzere, tatilde olduğu dönemde bir dizi olağanüstü toplantı gerçekleştirerek Sayıştay raporlarını görüşmüştür. Diğer ülkelerde bu sıklıkta olmasa da, ilgili komiteler belirli ölçüde zamanlarını bu raporlara ayırmaktadır.

Parlamento ile söz konusu ilişkiler, denetlenecek konu ve alanların belirlenmesi ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi dışındaki alanlarda da söz konusu olmaktadır. Bazı ülkelerde Sayıştay, bütçe sürecinde de Parlamento'ya destek sağlar. Almanya ve Belçika'da Sayıştay'ın bu işlevi belirgindir. Belçika'da Sayıştay'ın bütçe tasarısını çeşitli açılardan, örneğin kamu muhasebesi ilkelerine uygunluk açısından inceleme yetkisi vardır. Benzer yetkiler diğer birçok ülke için de söz konusudur.

Yine kimi ülkelerde mali nitelikli düzenlemelerin yasalaşması sürecinde Sayıştay'ın bunlar hakkındaki görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur. Bu da Sayıştay'ın yasama sürecine katkısı açısından önemli bir işlevidir. Parlamentonun ilgili komisyonlarının çalışmalarına doğrudan katılarak da Sayıştay bu işlevini yerine getirmektedir.

Sayıştay'ın performansının değerlendirilmesi de Parlamentonun görevleri arasındadır. Özellikle Kanada, İngiltere, Avustralya gibi ülkelerde Sayıştay, kendi performansına ilişkin bir değerlendirmeyi Parlamenteoya sunmakta ya da bağımsız bir dış denetçi tarafından Sayıştay'ın etkinlikleri değerlendirilerek, performansı konusunda Parlamenteoya rapor sunulmaktadır.

Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde bir diğer konu, Sayıştay'ın üst düzey görevlilerinin atamalarıdır. Ülkelerin büyük çoğunluğunda Sayıştay'ın başkan, başkan yardımcıları ve üyeleri gibi üst düzey görevlilerinin atanmaları ya doğrudan, ya da diğer kurumlarla (Hükümet, Kral vb.) birlikte Parlamentonun yetkisindedir. Bunların görevden alınmaları da çoğu kez Parlamentonun onayına bırakılmaktadır. Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde rol oynayan faktörleri ve ilgili örnekleri daha da çoğaltmak mümkündür.

C) Sayıştayların Parlamenteoya Yönelik Faaliyetleri

Başta gelişmiş demokrasiler olmak üzere, hemen her ülke uygulamasında, yüksek denetim kurumlarının farklı düzeylerde de olsa Parlamenteoya yönelik faaliyetlerde bulunduğu; genellikle bunların Anayasa ve/veya kuruluş yasaları ile belirlenen amaçları arasında da bu yöndeki işlevlerinin ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

Sayıştayların Parlamenteoya yönelik başlıca faaliyetleri, Parlamento adına denetim yapmak, denetim, inceleme ve değerlendirmeleri sonucunda Parlamenteoya rapor sunmak, Parlamento çalışmalarına doğrudan ya da dolaylı olarak katılmak, Parlamentonun birtakım taleplerini karşılamaya yönelik çalışmalar yapmak vb. olarak sıralanabilir. Bu faaliyetlere ilişkin gelişmiş ülke uygulamaları, diğer ülkeler için de geniş bir perspektif sunabilecek niteliktedir.

Gelişmekte olan ülkelerin yeniden yapılanmalarında model oluşturan bu ülkelerin yüksek denetim kurumlarının Parlamenteoya yönelik faaliyetlerinin genel çerçevesini şu şekilde ortaya koymak mümkündür:

Anayasal görevi, "mali ve sosyal güvenlik fonlarının yönetimine ilişkin yasaların uygulanmasının gözetimi alanında Parlamento ve Hükümete yardımcı olmak" olarak tanımlanmış olan Fransız Sayıştayı, bu amaçla mali konulara ilişkin bir yıllık rapor ve genel uygunluk bildiriminin yanı sıra, kendi esas faaliyetlerini, temel bulgularını ve önerilerini içeren Yıllık Kamu Raporu ve özgül konuları içeren Özel Kamu Raporlarını Cumhurbaşkanına,

Parlamentoya ve halka sunmaktadır. Parlamento Komiteleri (maliye komiteleri, sosyal işler ya da araştırma kurullarına ilişkin komiteler) Sayıştay'dan, kendi yetkisi içerisindeki herhangi bir kurum ve kuruluşta yönetim (performans) denetimi yapılmasını isteyebilirler. Sayıştay'ın üst düzey görevlileri, Ulusal Meclis'in maliye komitesinin bir şubesi olarak Şubat 1999'da oluşturulan Değerlendirme ve Denetim Kurulunun toplantılarına düzenli olarak katılmaktadırlar.(25)

Yasasında "kararlarıyla yasama ve yürütme erklerine destek ve katkı sağlayan bağımsız bir mali denetim organı" olarak tanımlanan Alman Sayıştayı, denetim çalışmalarının başlıca sonuçlarının özetlerini içeren yıllık raporlarını Parlamentoya (Parlamentonun Üst ve Alt Komisyonlarına) ve Federal Hükümete sunar. Yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin özel raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento ve Hükümete öneri ve tavsiyelerde bulunmak da, Sayıştay'ın yasal görevleri arasındadır. Ancak bu görev, öncelikli önem taşıdığı düşünülen mali sorunlarla ilgili kararları kapsamaktadır. Örneğin 1 Temmuz 1993 ile 30 Haziran 1994 tarihleri arasındaki bir yıllık dönemde Parlamentonun çeşitli komisyonlarına 40 adet tavsiye içerikli rapor göndermiştir.(26)

Keza Hollanda Sayıştayı ile Parlamento (States-General) arasında da dinamik bir ilişki söz konusu olup, son yıllarda bu ilişkiler daha da geliştirilmiştir. Sayıştay, kendi etkinliği açısından Parlamento ile ilişkileri geliştirmeyi zorunlu görmekte ve Parlamento Sayıştay'ın en önemli müşterisi olarak algılanmakta, denetim programları ve denetim raporları müşteri-odaklı bir anlayışla hazırlanmaktadır. Sayıştay geleneksel olarak, bir yıl içindeki bütün denetim faaliyetlerini içeren detaylı ve oldukça hacimli bir yıllık rapor hazırlayarak Parlamentoya sunmakta ve buna ek olarak yapılan her denetim için her yıl yaklaşık 30 kadar rapor yayınlamaktadır. Yıllık raporunda Sayıştay, işlevleri, performansı ve çalışmalarının etkisi hakkında açıklayıcı bilgiler verir ve bu yolla Sayıştay, kendi kendisini de parlamenter denetime açar.(27)

Araştırma, çalışma ve analiz faaliyetlerini Parlamentonun talebi üzerine yerine getiren İtalya Sayıştayı da, Devlet bütçesinin yönetimi, Devletin düzenli bir şekilde katkıda bulunduğu kuruluşlar ve yerel yönetimler üzerindeki denetim faaliyetlerinin sonuçları hakkında Parlamentoya geniş kap-

(25) The Court of Account of France, **The Court of Account**, Paris 1999, p.5-6

(26) Zavelberg, Heinz Günter, "Legislatures and Performance Auditing: The German Experience", **Performance Auditing and Modernization of Government, OECD Publication Service**, Paris 1996, p.207

(27) Witteveen, Tobias, **Relation Between the Netherlands Court of Audit and Parliament: A Dutch Perspective**, Netherlands Court of Audit, December 1996

samlı raporlar sunmaktadır. Sayıştay raporları, Parlamento tarafından tespit edilen amaçlardan en önemlilerine ulaşıp ulaşılmadığının ortaya çıkarılması açısından bütçe yönetiminin sonuçlarının derinlemesine analizini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle de Sayıştay'ın raporlama fonksiyonunu sadece yasalara uygunluğun değerlendirilmesi ile sınırlı kalmayıp, yönetim faaliyetinin ne şekilde yürütüldüğünün incelenmesi amacına da hizmet etmektedir. (28)

İngiliz Sayıştay'ının başta gelen görevi, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunun işleminde yardımcı olmaktır. Bu amaçla Parlamente sunduğu raporlar, Parlamente'nin bir üst ihtisas komisyonu olan ve başkanlığını muhalefet partisinin kıdemli bir üyesinin yürüttüğü Kamu Hesapları Komitesi tarafından görüşülür. Sayıştay'ın geleceğe dönük performans denetimi programları hakkında bu Komitenin görüşleri alınır.

Komite, Parlamento Genel Kurulunda kendi raporlarının görüşüldüğü yıllık oturumlara götürülmek üzere, Parlamente'ye ve üyelerine ulaştığı sonuçları raporla bildirir ve gerektiğinde tavsiyelerde bulunur. Sayıştay raporları, Kamu Hesapları Komitesinin uygun görmesi halinde, Parlamente'nin diğer ihtisas komisyonları tarafından da değerlendirmeye alınabilir. (29)

Amerikan Sayıştayı (GAO), kuruluş tarihi olan 1921 yılından bu yana Kongre ve komisyonlarının istediği denetim ve araştırmaları yapmakla yükümlü kılınmıştır. 1988 mali yılında ise GAO personelinin %100 ile %80 kadarı Kongreye ait özel talepleri karşılamak için çalışmak zorunda kalmıştır. (30) Bu oran bugün için %90 civarında olup, Kongre'ye destek ve hizmet vermek, GAO'nun en büyük sorumluluğu olarak algılanmaktadır. Sayıştay'ın görev ve yetki alanlarının sınırları yasayla belirlenmemiş olup, Kongre'nin görev verdiği her konuyu denetlemekle yükümlüdür. (31)

Federal Hükümetin faaliyetlerinin denetimini gerçekleştiren Kanada Sayıştayı da aynı şekilde bu denetimleri ile Parlamento üyelerine Hükümetin icraatlarını inceleyebilmeleri ve hükümetin hesap vermesini sağlamak için tarafsız bilgi sağlar. Kamu kesiminde yönetimi geliştirmek için aktif bir rol üstlenen Sayıştay, yıllardır Parlamente'ye sunduğu raporlar kapsamında, kamu kurumlarında performansı ve yönetimi geliştirmeye yönelik bir çok

(28) Clemente, Giorgio, "Performans Denetimi ve İtalya Sayıştayı", (Çev.: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 5 (Temmuz-Eylül 1991), s.38-42

(29) **Performans Denetimi Özet El Kitabı**, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No:11, Ankara 1997, s.72

(30) Havens, Harry S., "Denetim Belgelerinden Program Değerlendirmelerine Kadar GAO'nun (General Accounting Office) Gelişimi". (Çev. Ümran Saray), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:10 (Ekim-Aralık 1992), s.39

(31) Alptürk, Gül, "Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı, Nisan-Haziran 1991, s.46

özel çalışma yayınlamıştır. En son, örneğin "Kamu Hizmetleri 2000" girişi-mi ile, yönetimde reform süreçlerinin değerlendirilmesi, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere'nin reform çabaları ile karşılaştırmalı olarak ele alın-mıştır. (32)

Sayıştay, denetlenen kurumlara ilişkin raporlarının yanı sıra, yıllık harcama değerlendirmesini içeren bir raporu da Parlamente'ye sunar. Sayış-tay raporlarının bölümleri, Parlamente'nin 15 ayrı komitesinin oturumların-da tartışma ve görüşmeye açılır. Ayrıca Sayıştay'ın kendi faaliyetleri de, Ha-zine kurumu tarafından atanan bağımsız bir dış denetçi tarafından denetlenir ve denetçinin hazırladığı rapor Parlamente'ye da sunulur. (33)

Yeniden yapılanma sürecinde 1995 başlarında yürürlüğe giren bir ya-sa ile yeni yüksek denetim kurumunun temellerini oluşturan Rusya Federas-yonunda, Sayıştay'ın başlıca amaçları arasında federal bütçenin uygulama süreci ve getirilen kontrol mekanizmalarının sonuçları hakkında Federal Meclise ve Duma'ya rapor sunmak da yer almaktadır. Sayıştay, faaliyetleri hakkında kitle iletişim araçlarına düzenli bilgi sunmak zorunda olup, yine yasal olarak aylık bir bülten yayınlamakla yükümlüdür. Sayıştay'ın faaliyet-lerine ilişkin olarak hazırladığı yıllık rapor, Federal Meclise ve Duma'ya su-nulur ve ayrıca yayınlanır. (34)

D) Türk Sayıştay'ının TBMM ile İlişkileri ve Rapor Sunma Yükümlülüğü

Sayıştay, Osmanlı İmparatorluğunda 1839'da başlayan "islahat" ça-balarının bir ürünü olarak, "her devlette olduğu gibi umur-u hisabiyenin bir mahkeme-i kübraya havalesi" gereğinden hareketle, devlet parası ve mallarına tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla hem Meclis-i Mebusan'dan, hem de hükümdar ve hükümetten ba-ğımsız bir denetim ve yargı mercii olarak 1862 yılında Divan-ı Ali-i Muha-sebat adıyla kurulmuştur. İlk Anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile Anayasal bir kurum niteliği kazanan Sayıştay, bu tarihten itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclis'e sunmakla yükümlü tutulmuştur.

Kanun-u Esasi'nin Sayıştay'ın kuruluşunu düzenleyen 105. maddesi, aynı zamanda Sayıştay-Parlamento ilişkisini de açık bir şekilde düzenlemiştir: "... hülasai tetkikat ve neticei mütalaatını her sene bir takriri mahsus ile Hey'eti Meb'usana arz eylemek üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil oluna-caktır. Bu divan her üç ayda bir kere ahvali maliyeyi Riyaseti Vükela vasıta-sıyla bâ takrir tarafı Hazireti Padişahiye dahi arz eder."

(32) OECD-PUMA Performance Auditing and the Modernization of Government, OECD Publication Service, Paris 1996, p. 82

(33) Office of the Auditor General of Canada, Auditing for Parliament, Ottawa, 1998, p. 19

(34) Sayıştay Yasası'nın tam metni için bkz., EUROSAT, Federal Law on the Acco-unts Chamber of the Russian Federation, EUROSAT Publications, June 1995

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yasama ve yürütme erklerinin birlikte TBMM bünyesinde yer alması ve etkisiyle, TBMM-Sayıştay ilişkileri çok canlı bir seyir izlemiştir. Bu dönemde Sayıştay, her üç ayda bir Meclis'e rapor sunmakla yükümlüydü. Sunulan bu raporlar, TBMM'nin 20 üyeden oluşan "Divan-ı Muhasebat Komisyonu" tarafından incelenmekte idi.

1924 Anayasasıyla daha güçlü bir konuma gelen Sayıştay'ın raporları da TBMM'de geniş yankılar oluşturmakta, harareti ve sert tartışmalara neden olmaktaydı. Hatta Sayıştay raporlarından birisinin görüşülmesi sırasında iki Milletvekili arasında yaşanan tartışma kanlı sonuçlanmış ve bu olay TBMM'de işlenen ilk siyasi cinayet olarak tarihe geçmiştir.⁽³⁵⁾

Ne var ki Cumhuriyetin ilk yıllarında Parlamantonun Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına gösterdiği ilgi sonraki dönemlerde devam etmemiş, ilginin azalması da Sayıştay raporlarının sayısını ve niteliğini olumsuz etkilemiştir. Zaman içinde Sayıştay'ın yargı işlevinin öne çıkması ve denetim faaliyetlerinin tümünü yargılama sürecine yönlendirmesi, asli işlevi olan Parlamento ve kamuoyuna kamusal kaynakların kolektif çıkarlar doğrultusunda ve doğru, etkili ve yerinde kullanımı konusunda genel ve özel raporları aracılığıyla bilgi sunma görevini ihmal etmesine yol açmıştır. Bunda TBMM bünyesinde daha önce var olan Sayıştay Komisyonu'nun 1973 yılında kabul edilen İç Tüzükle kaldırılmış olmasının da etkisinin bulunduğu kuşkusuzdur.

1982 Anayasasının 160. maddesinde; "Sayıştay, Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir..." denilmek suretiyle Sayıştay'ın başlıca iki görevi, denetim ve hükme bağlama (yargı) olarak açıklanmıştır. TBMM adına yapılacak denetimlerin sonuçlarının da TBMM'ne raporlanması gerektiği ve yargı sürecine yönelik incelemelerin bu anlamdaki denetimle doğrudan ilgisi bulunmadığı açıktır.

1996 tarihli bir düzenleme⁽³⁶⁾ ile Sayıştay raporlarının ilk değerlendirme mercii yeniden netleştirilmiş, performans denetimine ilişkin bu düzenlemede, performans denetimi raporları ile Sayıştay Kanununda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporların TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır. Aradan geçen zaman sürecinde bu düzenlemenin uygulama alanı bulması henüz olanaklı olmamıştır.

(35) İnan, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara 1992, s.19-20

(36) 4.7.1996 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan **4149 sayılı Kanun**

Sayıştay'ın TBMM'ne sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Kesin Hesap Kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesapların, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılması yoluyla bunların uygunluk dereceleri hakkındaki tespitleri içeren genel uygunluk bildirimlerine Sayıştay'ın, Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü de eklemesi gerekmektedir (SK. m.55 ve 47).

Sayıştay'ın kesin hesap kanunlarına dayanak oluşturan genel uygunluk bildirimlerini sunmak dışında, hazineyi zarara uğraticı mevzuat, mevzuata aykırı görülen önemli uygulamalar, devlet malları, birinci derece ita amirlerince sorumluluk üstlenilen konular, mali işler, hesap usulleri ve tahakkuk sistemleri, genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idarelerin uygulamaları ve gerekli görülen diğer hususlara ilişkin TBMM'ne rapor sunması, yasal görevleri arasında yer almaktadır. Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'a başlıca şu alanlarda TBMM'ne rapor sunma görevi verilmiştir:

- Anlam, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görülen yasal düzenlemeler (m. 25),
- Gerektiğinde mali işler, hesap usulleri ve gelir tahakkuk sistemleri (m. 28),
- Bakanların sorumluluk yüklendikleri konular (m. 32),
- İnceleme ve denetlemeler sırasında hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden gerekli görülenler (m. 88),
- Devlet malları (m. 87),
- Genel ve Katma Bütçeli daireler dışında kalan idare ve kurumların sayman hesaplarının inceleme sonuçları (sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığı belirtilir) (m. 87),
- Devlet borçları ve alacakları (m. 55),
- Devlet gelirleri (m. 28),
- Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü diğer hususlar (m. 28),
- Denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarına ilişkin verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi (ek m. 10).

Ancak bu düzenlemelerdeki açık gerekliliğe rağmen, Sayıştay'ın asli misyonu olan Parlamente'ye rapor sunma görevini uzun yıllar boyu ihmal ettiği ve sergilenen çabalara rağmen bugün için de raporlama faaliyetlerinin yeterli düzeyin çok altında kaldığı bilinmektedir. Bu köklü sorunun çok çe-

şitli içsel ve dışsal nedenlerden kaynaklandığı ve aşılmasının da değişik sosyal, kültürel, siyasal ve yönetsel faktörlere bağlı olduğu kuşkusuzdur.

IV - PARLAMENTER DEMOKRASİNİN GELİŞMESİNDE SAYIŞTAY'IN ROLÜ

A) Parlamento Krizinin Aşılmasında Sayıştay'ın Rolü

Bilindiği gibi halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıldır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Tarihsel süreçte yürütmeye (monark'a) karşı gücünü sürekli artıran parlamentoların yürütme ile olan ilişkileri, devlet kavramının kazandığı yeni anlamlar ve kapsadığı yeni alanlar sonucunda büyük değişiklikler geçirmiştir. Gücünü monarkın elinden alan bu kurumlar, kendisine karşı sorumlu yürütmeyi ve ona bağlı bürokrasiyi oluşturduktan sonra, çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı güç kaybetmeye başlamıştır.⁽³⁷⁾

19. yüzyılda yürütme, yalnızca parlamentonun bir komitesi konumunda ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altında iken, bu yüzyılın sonlarından itibaren parlamentoların yürütme iktidarı karşısında büyük ölçüde tabi duruma düşmesi, evrensel düzeyde bir "parlamento krizi"ni kaçınılmaz kılmıştır. Çağdaş parlamentoların çoğu, parlamenter rejimin gereği olarak kendi içinden doğan ve aynı zamanda kendisinin bir parçası olan yürütme organının gücü karşısında birer konuşma forumu ve basit bir tescil makamı olmaktan öteye anlam taşımamaya başlamıştır.

Bu süreçte parlamentoların doğrudan gerçekleştirdikleri denetim etkinlikleri de zamanla başlangıçtaki işlevselliğini yitirmeye başlamıştır. Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturmaya, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Bu süreçte özellikle 18. yüzyılda yaygınlık kazanan yüksek denetim kurumları, denetimlerinin kapsamını ve niteliğini geliştirerek, Parlamento denetim alanında oluşan boşluğun doldurulmasında önemli görevler üstlenmişlerdir.

(37) Özer, M. Akif, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33 (Nisan-Haziran 1999), s.25

Genellikle Parlamento adına görev yapan ve Parlamento dahil herhangi bir üst kuruma bağlı olmayan, denetim faaliyetini tamamen bağımsız bir şekilde yürüten yüksek denetim kurumlarının parlamentoya sundukları kapsamlı raporlarıyla siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici bir konum kazandıkları görülmektedir.

Bu kurumların özellikle 1970'lerden sonra yaygın olarak gerçekleştirdikleri performans denetimleri⁽³⁸⁾ aracılığıyla parlamentoya yürütme iktidarı üzerinde denetim ve gözetim sağlama olanakları sunan araçlar kazandırmışlardır. Bu şekilde özellikle çağdaş demokrasilerde bir yerde parlamentonun eski itibarının iadesini sağlayacak nitelikteki çalışmalara odaklanan yüksek denetim kurumlarının, etkisini halen sürdüren ve parlamentonun önemini azaltan, yürütme karşısında güç kaybına uğratan ve denetim alanının kapsamını daraltan gelişmelerin yol açtığı parlamento krizinin aşılmasında üstlendikleri rolün önemi yadsınamaz.

B) Demokratik Hesap Verme Sorumluluğu ve Sayıştay Denetimi

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir.⁽³⁹⁾ Bu bağlamda kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı gelişme, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışında meydana gelen sürekli gelişme olarak algılanmakta ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin çağdaş yaklaşımların demokratik gelişmede yeni bir evreyi nitelediği ileri sürülebilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi demokrasinin özü, yönetimin halk adına olması ve halka karşı sorumlu bulunmasıdır. Halk, seçimler aracılığıyla kolektif sorunların çözümünü için kamu politikaları üretme yetkisini temsilcilerine devrederken, temsilcileri ise bu politikaların uygulanması yetkisini hükümete ve bürokrasiye devrederler. Ancak Parlamentoların günümüzde devrettikleri bu yetkinin kullanımını sağlıklı bir şekilde denetleme olanakları oldukça sınırlıdır.

Günümüz koşullarında yönetimin faaliyetleri hakkında parlamenterlerin olduğu kadar, halkın her kesiminin de doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Buna karşın demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan he-

(38) Performans denetimi, yönetim uygulamalarını ve kontrol ve raporlama sistemlerinin işleyişini inceleyen bir denetim yaklaşımıdır. Bu denetim, hükümet politikalarının gerekli olup olmadığını incelemeyip, daha çok bu politika ve programların ne kadar iyi yürütüldüğü hakkında karara varmalarını sağlamak üzere yasamaya yardım eder.

(39) Dye, Kenneth M., Accountability, Auditing and Democracy, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore, 1996, p.3

sap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisinin hızlı gelişmeler de, halkın kamusal kaynakların kullanımı konusundaki duyarlılığını artırmıştır.

Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlamentonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Dolayısıyla Sayıştay denetimi, demokratik yönetim tarzının temel koşulunu oluşturan hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesinde anahtar konuma sahip olmaktadır. Bu nedenledir ki yurttaşların kendilerinden vergi ve sair mali yükümlülük olarak toplanan paraların ne şekilde harcandığını bilme istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, kamuda saydamlaşma arayışı vb. faktörler, Sayıştayları demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline getirmiştir.

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Ve demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir.⁽⁴⁰⁾ Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve Parlamentonun ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Denetim aracılığıyla sağlanan bilgi akışı, yönetsel karar alma süreçlerinde kamuoyunun, sivil toplum örgütlerinin ve ilgili kişi, kurum ve kuruluşların daha etkin rol almalarına olanak sağlar.

Yürütmenin yasamanın koyduğu kurallar çerçevesinde hareket etmesini öngören siyasal sorumluluk, yürütme üzerinde yasama organı adına yapılan denetimlerin önemini artırmaktadır. Yönetsel sorumluluk ise, kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanımı bağlamında kamu kurumlarının sorumluluklarını ifade etmektedir. Yönetsel sorumluluk anlayışının gelişmesi, yüksek denetimle birlikte iç denetim mekanizmalarının da gelişmesinde itici rol oynamıştır.

Kamu kesiminde hesap verme sorumluluğu ise, kamu kaynaklarını yöneten kişi veya kurumların, bu kaynaklara ilişkin mali, yönetsel ve program sorumlulukları nedeniyle hesap verme yükümlülüklerini ve bunun bir gereği olarak rapor verme zorunluluklarını niteler. Denetim ise, bu sorumluluğun araştırılması ve sonuçlarının raporlanması niteliğine bürünmüştür.

Geleneksel sorumluluk anlayışının kamu yönetiminden beklentileri, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekliliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlı kalmıştır. Bunlara ek olarak kamu yöneti-

(40) Dye, p.14

minin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, malvarlığının, insangücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sağlanması, uzun süreli plan ve programlarda amaçlara ulaşılmasının temini, plan, program ve politikaların sosyal ve ekonomik etkilerinin iyi analiz edilmesi ve bunlara yönetilenlerin katılımının sağlanması, çağdaş sorumluluk anlayışının bir gereğidir. Bu tür geniş kapsamlı bir sorumluluk anlayışının kamu yönetiminde egemen kılınması, çağdaş denetimin temel amacıdır.

Demokratik yönetimin unsurlarından birisi, yönetsel mekanizmaların ve süreçlerin önceden belirlenmiş usul ve kurallara bağlı olmasıdır. İkinci unsur, halkın bilgi edinme özgürlüğü, üçüncü unsur ise, halkın yönetsel karar ve işlemlere katılmasının açıkça sağlanmasıdır.⁽⁴¹⁾

Gerek idarenin eylem ve işlemlerinin belirli usul ve esaslara tabi kılınmasında, gerek kamuoyunu yönetimin işleyişi konusunda bilgilendirmede ve gerekse bilgilendirme işlevine bağlı olarak halkın yönetime katılmasını sağlayacak zeminin hazırlanmasında, önemi sürekli artan bağımsız yüksek denetimin yaşamsal bir işlev üstlenebildiği ve üstlenmesi gerektiği gün geçtikçe daha iyi anlaşılmaktadır. Bu alandaki işlevleriyle çağdaş, çoğulcu ve demokratik bir hukuk devleti anlayışının egemen kılınmasında Sayıştayların yaşamsal bir rol üstlendikleri görülmektedir.

C) Parlamenter Denetim Açısından Sayıştay Raporlarının Önemi

Sayıştay faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerin ana çıktısını oluşturan raporlarının en önemli etkisi, Parlamentonun yasamadan sonra gelen en önemli işlevini oluşturan yürütme üzerindeki denetim fonksiyonunu güçlendirmeye yönelik katkısıdır.

Sayıştay raporları, ulusal egemenliğin sahibi olan Parlamentonun Hükümete özellikle bütçe yasası aracılığıyla devrettiği yetkinin uygulama sonuçlarına ilişkin yansız, objektif ve yetkin değerlendirmeler içermektedir. Sayıştayların kuruluş amacının da, özde devredilen bu yetkiye ilişkin uygulamaların Parlamento adına denetlenerek, sonuçlar hakkında Parlamenteoya bilgi vermek olduğu daha önce ifade edilmişti.

Sayıştay raporları, aynı zamanda kamuoyu ile birlikte Parlamenteoya, yürütmenin genel mali portresinin değerlendirilmesinde, yanı sıra çeşitli alanlardaki etkinliklerinin performansı konusunda bilgilendirilmesini sağlama- da ve bunun bir sonucu olarak da Parlamentonun Hükümete yönelik desteği-

(41) Özay, İlhan, **Günüşğında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s.2-5

ni gözden geçirmesinde bir araç olma özelliğine sahiptir. Bir başka deyişle parlamenter denetime işlerlik kazandırılmasında Sayıştay raporları işlev üstlenebilmektedir.

Bilindiği gibi hemen her ülke Parlamentosunda Hükümetin mali kaynak kullanımını incelemekle görevli komisyonlar yer almakta, Sayıştay raporları da asıl etkisini bu komisyonlarda görüşülmesi ve bu komisyonların Parlamento, Hükümet ve ilgili kuruluşlar nezdindeki girişimleri esnasında göstermektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi Fransa'da Sayıştay'ın Anayasal görevi, mali yasaların uygulanmasının gözetimi konusunda (Hükümetle birlikte) Parlamentoya yardımcı olmaktır. Dolayısıyla parlamenter denetime katkı, Fransız Sayıştay'ın başta gelen görevini oluşturmaktadır.

İngiltere'de de kamu kaynaklarının Parlamentonun kararları doğrultusunda ve verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasını gözetlemekle sorumlu Parlamentonun üst ihtisas komisyonu olan Kamu Hesapları Komitesi, Sayıştay raporlarını ve memorandumlarını kendi incelemelerine esas almaktadır. Bu komitenin tetkik ve raporları, vergi mükellefi vatandaşların parasının doğru ve akıllıca harcanmasındaki başarısızlıklara karşı önemli yaptırımlar içerir.⁽⁴²⁾

Parlamenter sisteme sahip olmamakla birlikte, Kanada'da da Sayıştay'ın Parlamentonun denetim işlevine önemli katkıları söz konusudur. Kamu kaynaklarının uygun amaçlar için harcanıp harcanmadığını ve verimlilik, ekonomi ve etkinliğe bağlı kalınıp kalınmadığını inceleyen Avam Kamarası Kamu Hesapları Daimi Komitesi'nin çalışmalarının çoğunluğu Sayıştay raporlarına dayanmaktadır. Yıl boyunca Komite, denetim bulgularını incelemek üzere denetlenen kurumun uzman personelinin, Sayıştay Başkanı ve denetim ekibinin katıldığı toplantılar düzenlemekte, toplantılardan sonra Avam Kamarasına rapor sunabilmekte ve tavsiyelerde bulunabilmektedir.⁽⁴³⁾

Sayıştay raporları, tüm demokratik ülkelerde parlamenter denetime stratejik destek sağlamakta ve bu destek gün geçtikçe daha da güçlenmektedir.

(42) İngiltere Sayıştayı (NAO), Performans Denetimi Özet El Kitabı, (Çev.: Arife Coşkun), T.C. Sayıştay Başkanlığı 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No: 11, Ankara 1997, s.72

(43) Office of the Auditor General of Canada, Auditing for Parliament, Ottawa, 1998

D) Sayıştay'ın Parlamentonun Yasama Faaliyetlerine Katkısı

Sayıştay tarafından yürütülen çalışmaların Parlamentoya ışık tutacak nitelikte olduğu kuşkusuzdur. Her şeyden önce Parlamentonun aldığı siyasi kararların uygulamadaki sonuçlarını, muhtemel yansımalarını ve ilgili kesimler üzerindeki etkilerini objektif olarak ölçebilme olanağı, Sayıştay'ın yapacağı inceleme ve değerlendirmelerle sağlanabilecektir. Bu nedenle Sayıştay raporlarının başta gelen işlevinin, Parlamentoya, çıkardığı yasaların uygulama sonuçlarına ilişkin geri-besleme (feedback) sağlamak olduğu söylenebilir.

Parlamento yasa koyma yetkisini kullanırken en ideal düzenlemeleri gerçekleştirse bile, bunların gerçek hayattaki yansımaları belirli ölçülerde uygulayıcıları tarafından belirlenecektir. Dolayısıyla çok iyi bir yasanın bile kötü uygulanabilmesi her zaman ihtimal dahilinde olup, kötü uygulamanın ise, yasanın amacına aykırı sonuçlar doğuracağı açıktır. Keza iyi yasalar gereği gibi uygulansalar da, çeşitli dışsal faktörler nedeniyle gerçek hayattaki yansımaları negatif yönde olabilir. Bu nedenle uygulayıcıların hesap verme sorumluluklarının Sayıştay tarafından güvence altına alınması yeterli olmayıp, mevcut sapmalar konusunda Parlamentonun gerekli önlemleri alabilmesi amacıyla Sayıştay tarafından gerçekleştirilen geribildirimler büyük önem taşımaktadır.

Parlamentonun bu gereksinimini karşılamak amacıyla bir çok ülkede, yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin özel raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento için öneri ve tavsiyeler geliştirmenin de, Sayıştay'ın sorumlulukları arasında yer aldığı görülmektedir.

Bu amaçla hazırlanan Sayıştay raporlarında yer alan öneri ve gözlemlerin bağlayıcı bir niteliği bulunmamaktadır. Ancak bununla birlikte bu raporlar bir taraftan Parlamenta yapılacak siyasi denetime esas teşkil ederken, diğer taraftan da Hükümetin Sayıştayca belirlenen aykırılık ve aksaklıkların önlenmesi için yasalar hazırlamasına veya benzeri düzenlemelere gidilmesine dayanak oluştururlar. Bir başka deyişle Sayıştay raporları, Parlamentonun siyasi denetim işlevine olduğu gibi, yasama işlevine de katkı sağlamaktadır.

Parlamente sistemine sahip ülkelerin büyük çoğunluğunda Sayıştay, Parlamentonun belirli komisyonlarının yasama çalışmalarına doğrudan katılmakta ya da dışarıdan destek sağlamaktadır. Özellikle bütçe tasarılarının gerçekleştirme sürecinde ve bütçe kesin hesaplarının onaylanması sırasında Sayıştay, Parlamento ile yakın ilişki içerisinde çalışır. Keza özellikle mali içerikli yasa tasarıları hakkında Parlamentoya görüş bildirerek yardımcı olmak, Sayıştayların çoğunluğu için önde gelen bir görevdir.

Ülkemizde de Sayıştay, mali içerikli kimi yasal düzenlemeler için önceden görüş bildirerek ya da yürürlükte olup da değiştirilmesini gerekli gördüğü düzenlemeler için raporlar hazırlayarak bu alanda işlev üstlenmektedir.

E) Sayıştay Raporlarının Parlamenter Meşruiyetin Güçlendirilmesindeki Rolü

Günümüzde Sayıştayların, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlendiği kuşkusuzdur. Sayıştay'ın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruş verginin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini Sayıştay'lar üstlenmektedir.

Sayıştay'ın başta gelen görevi, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunun işleminde yardımcı olmaktır. Bu amaca yönelik etkin bir denetim, etkin bir yasama ve sorumlu bir yönetim için temel koşuldur. Nitekim gelişmiş ülkelerdeki güçlü demokratik yapı daha etkin bir denetim mekanizmasını teşvik ederken, denetim mekanizmaları da daha demokratik bir kamu yönetimi için öncülük yapmaktadırlar. Bu nedenledir ki, parlamenter sistemin geliştiği ülkelerde bu kurumlar, Parlamentonun ve kamuoyunun en güvenilir bilgi kaynağı ve halkın ortak çıkarlarının yönetimce yeterli düzeyde gözetilmesinin teminatı konumundadırlar.

Sayıştayların Parlamentaoya yönelik faaliyetleri, ulusal egemenlik yetkisini halk adına kullanma işlev ve sorumluluğuna sahip Parlamentoların gerek bu işlevlerini gereği gibi yerine getirmelerinde, gerekse halka karşı sahip oldukları hesap verme sorumluluklarının gereğini yapmalarında giderek artan bir önem kazanmaktadır. Dolayısıyla bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır.⁽⁴⁴⁾

Özellikle gelişmiş ülke Sayıştayları, son yıllarda yoğunlaştırdıkları çağdaş denetim uygulamaları ile Parlamentonun gerek yasama, gerekse denetim işlevine önemli katkılar sağlarken, aynı zamanda Parlamentonun görev ve sorumluluklarının gereğine uygun işleyişinde rehberlik görevi yapmaktadırlar. Keza Sayıştay'ın, Parlamentonun kendisini oluşturan halka karşı sahip olduğu birtakım sorumluluklarını, yine Parlamento adına doğrudan yerine getirmesi de söz konusudur. Bu, daha çok performans denetimleri aracılığıyla sağlanmaktadır.

Performans denetimleri aracılığıyla kamu harcamalarının performansı iyileştirilirken, aynı zamanda kamu yönetiminin modern toplumun gereklerine uyarlanmasına katkıda bulunarak, parlamenter meşruiyetin kaynağına döndürülmesi amaçlanmaktadır. Sayıştay'ın mali kaynaklar üzerindeki etkin denetimi, Parlamentaoya bir yıllık bütçe süreci içerisinde sıkışan mali veriler yerine, orta ve uzun vadeli projeksiyonlar sunduğu gibi, muhalefetin

(44) Dye, p.10

de Parlamento bünyesindeki esas görevini yerine getirmesini sağlayacaktır. Sayıştay raporları da Parlamentonun kamu harcamaları ve devletin mali bilançosu üzerinde gerçek anlamda bir denetim gerçekleştirerek, anlaşılması güç birtakım rakamlardan oluşan veriler yerine, konuların özünü tartışarak, dahası tercihleri yapmak ve onlara uyulmasını gözetmek için kamusal alan hakkında bölük pörçük değil, bütünü kuşatıcı bir bakış açısına sahip olarak rolünün tam hakkını vermesine⁽⁴⁵⁾ olanak sağlar.

Çağdaş gelişim sürecinde bu kurumların gün geçtikçe daha çok öne çıkan demokratik rolleri, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetimi ve siyasal yapıların demokratik niteliğinin artması ile birlikte daha da önem kazanacağı açıktır. Bu sürecin güçlenmesi ile Parlamento kurumunun işlevlerini daha yetkin bir şekilde yürütebilmesi ve Parlamenter demokrasinin gereği gibi işletilebilmesi için ihtiyaç duyulan mekanizmalara kavuşulmuş olacaktır.

SONUÇ

Parlamentoların başlangıçta en kapsamlı etkinliğini oluşturan denetim işlevinin zamanla çok boyutlu, karmaşık ve kapsamı çok genişleyen bir nitelik kazanması ve bu görevin Parlamento adına bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar tarafından yürütülmesinin zorunluluk kazanması sonucu hemen her ülkede anayasal sistemin önemli bir ögesini oluşturmaya başlayan yüksek denetim kurumları, sürekli gelişen çağdaş işlevleriyle kısa sürede demokratik yönetimin vazgeçilmez bir unsuru konumuna gelmişlerdir. Parlamentonun özellikle 19. yüzyıl sonlarından itibaren büyük ölçüde güç yitirmesi ve siyasal iktidarlar karşısında tabi duruma düşmesi sonucu önem kazanmaya başlayan Parlamento adına bağımsız denetim işlevi, 20. yüzyılla birlikte hemen her ülkede görülen yeniden yapılanma çerçevesinde önemini daha da artırmıştır.

Günümüzde yüksek denetim kurumları hemen her ülkede etkinliğini sürekli artırarak, çağdaş yönetim ilkelerinin kamu yönetimine egemen kılınmasında, kamusal alanda etik değerlerin yerleşmesinde, yolsuzluk vb. sapmaların engellenerek yozlaşmanın önlenmesinde, kamu yöneticilerinin kullandıkları kaynaklardan dolayı hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde ve daha birçok alanda önemli işlevler üstlenmişlerdir.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde yaygınlaşan sosyal devlet uygulamaları, kamu yönetimi yaklaşımlarındaki gelişmeler, bütçe ve mali

(45) Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu, **Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim**, (Çev.: Ş. Alparslan Yaşa ve Özlem Okur Kasap), Sayıştay Yayınları, Ankara, Kasım 2000, s.6-7

yapılardaki dönüşüm, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi etkenler, bu kurumların köklü dönüşümlerini de beraberinde getirmiş ve çağdaş denetim tür ve tekniklerinin geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Bu çerçevede kamusal kaynakların verimli, etkin ve tutumlu şekilde, amaçlarına uygun ve halkın ortak çıkar ve beklentileri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını sorgulamaya başlayarak, halk egemenliğinin tesisinde Parlamentonun en yakın yardımcısı olmuşlardır.

Bu kurumların parlamenter denetime katkılarının artırılması, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de güncel bir sorun alanını oluşturmakta, Sayıştayımızın yargısal sürece odaklanan yaklaşımından sıyrılıp çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini uygulamaya geçirerek, demokratik işlevlerini öne çıkarmasına duyulan gereksinim gün geçtikçe artmaktadır. Bu şekilde hem TBMM'nin bilgi ihtiyacının, hem de toplumun her kesiminde eksikliği hissedilen ve giderek artan denetim taleplerinin karşılanması, çağdaş ve demokratik kamu yönetimi ve temiz toplum özelemlerinin giderilmesinde en etkili araçlardan birisi olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Alptürk, Gül, "Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı, Nisan-Haziran 1991

Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, (2. Baskı), Ankara 1999

Clemente, Giorgio, "Performans Denetimi ve İtalya Sayıştayı", (Çev.: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 5 (Temmuz-Eylül 1991)

Çağlar, Bakır, "Parlamentolar ve Denetim", Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, **Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Ankara 1987

Downey, Sir Gordon, "Yüksek Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, **Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Ankara 1987

Dye, Kenneth M., Accountability, Auditing and Democracy, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore, 1996

EUROSAI, Federal Law on the Accounts Chamber of the Russian Federation, EUROSAI Publications, June 1995

EUROSAI, **Informative Matters, Tomo 1**, Madrid (Espana) 1995

EUROSAI, **Informative Matters, Tomo 3**, Madrid (Espana) 1995

EUROSAI, Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması Semineri Notları, (Kaleme alan: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:8 (Nisan-Haziran 1992), s.11

Feyzioğlu, Bedî N., "Sayıştay ve Parlamento", Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, **Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Ankara 1987

Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu, Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim, (Çev.: Ş. Alparslan Yaşa ve Özlem Okur Kasap), **Sayıştay Yayınları**, Ankara, Kasım 2000

Geist, Benjamin and Mizrahi, Nissim, "State Audit: Principles and Concepts", State Audit and Accountability, State of Israel, **State Comptroller's Office**, Jerusalem 1991

Geist, Benjamin, "State Audit: An Introduction", State Audit - Development in Public Accountability, (Ed. B. Geist), **State Comptroller's Office (Israel)**, 1981

Gürbüz, Yaşar, **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yayınları, (2. Baskı), İstanbul 1987

Havens, Harry S., "Denetim Belgelerinden Program Değerlendirmelerine Kadar GAO'nun (General Accounting Office) Gelişimi", (Çev. Ümrân Saray), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 10 (Ekim-Aralık 1992)

Işık, Hikmet ve Akbulut, Erol, "Sayıştay ve Parlamento İlişkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 17 (Nisan-Haziran 1995)

Işık, Hikmet, "Türkiye'de Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sayıştay", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 15 (Ekim-Aralık 1995)

İnan, Atilla, "Sayıştay Genel Kurul Kararları ve İçtihatları Birleştirme Kararları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33 (Nisan-Haziran 1999)

İnan, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara 1992

İngiltere Sayıştayı (NAO), Performans Denetimi Özet El Kitabı, (Çev.: Arife Coşkun), T.C. Sayıştay Başkanlığı 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No: 11, Ankara 1997

Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, Kanada'da Kapsamlı Denetim, (Çev. B. M. Özgüven), Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara 1987

Khan, M. Akram; "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" (Çev. Faruk Eroğlu), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 19, (Ekim-Aralık 1995)

NAO, **State Audit in the European Union**, London 1996, s.251

OECD-PUMA, **Performance Auditing and the Modernization of Government**, OECD Publication Service, Paris 1996

Office of the Auditor General of Canada, **Auditing for Parliament**, Ottawa, 1998

Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul 1998

Özay, İl Han, **Günüşğında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996

Özer, M. Akif, "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33 (Nisan-Haziran 1999)

Performans Denetimi Özet El Kitabı, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No: 11, Ankara 1997

Pırla, J.M. Fernandez, "Üst Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Ankara 1987

Sandberg, Bo and Larsson, Kjell, "The Role of Auditing in Performance Improvement in Sweden", Performance Auditing and the Modernization of Government, **OECD Publication Service**, Paris 1996

Schafer, Hans, "Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany", State Audit - Development in Public Accountability, **State Comptroller's Office** (Israel), 1981

Sharkansky, Ira, "The Development of State Audit", State Audit and Accountability, State of Israel, **State Comptroller's Office**, Jerusalem 1991

Staats, Elmar B., "Amerika Birleşik Devletlerinde Sayıştay Kongre İlişkileri" (Çev.: G. Daloğlu, C. Gürsu), **Mali Hukuk**, Yıl: 7, Sayı: 47, (Kasım 1977)

The Court of Account of France, The Court of Account, Paris 1999

Witteveen, Tobias, **Relation Between the Netherlands Court of Audit and Parliament: A Dutch Perspective**, Netherlands Court of Audit, December 1996

Zavelberg, Heinz Günter, "Legislatures and Performance Auditing: The Germain Experience", Performance Auditing and Modernization of Government, **OECD Publication Service**, Paris 1996 ◆