



ISSN 1300-1981

Sayıştay

Dergisi

Nisan-Haziran 2001
Sayı 41

Sayıştay Dergisi

- Sahibi :* : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Genel Sekreter Kamil DURU
- Sorumlu M¼d¼r* : Uzman Denetçi Derya KUBALI
- Yayın Kurulu* : *Uzman Denetçiler :*
H. H¼seyin G¼RHAN, Derya KUBALI
Başdenetçiler:
B¼lent GEÇGEL, Ceyhan SEVİNÇ,
A. Yasin KARANFİLOğLU
Savcı Yrd.
Celalettin ÖZT¼RK
- Dizgi ve Sayfa D¼zeni* : Başak BULGUN-K¼t¼phane M¼d¼rl¼ę¼
- İsteme Adresi* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri M¼d¼rl¼ę¼
: 06100 / ANKARA
- Baskı* : Sayıştay Yayın İşleri M¼d¼rl¼ę¼
Sayıştay Başkanlığınca ¼ç ayda bir yayınlanır.



Sayıştay

Dergisi

SAYI: 41

NİSAN – HAZİRAN 2001

İÇİNDEKİLER

- 3 Osmanlı Sayıştayı'ndan Cumhuriyet Sayıştayı'na Geçiş Sürecine İlişkin Bazı Belgeler**
Muhsin ALTUN
Sayıştay Başdenetçisi
- 36 Yapım İşlerinde Sözleşmenin İmzalanmasından Sonra Keşifteki Birim Fiyatlarının Değiştirilip Değiştirilemeyeceği**
Ali ÖZEK
Sayıştay Başdenetçisi
- 48 Saymanlık Yetki ve Sorumlulukların Devri**
Hamdi Mete TUĞRUL
Sayıştay Başdenetçisi
- 54 Deprem Felaketi Sonrasında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Sayıştay Denetimi Dışında Kalan Kamu Fonları**
M. Hakan ÖZBARAN
Sayıştay Denetçisi
- 67 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 69 Genel Kurul Kararları**
- 79 Daireler Kurulu Kararları**
- 84 Temyiz Kurulu Kararları**

OSMANLI SAYIŞTAYI'NDAN CUMHURİYET SAYIŞTAYI'NA GEÇİŞ SÜRECİNE İLİŞKİN BAZI BELGELER

Muhsin ALTUN
Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan önemli devlet kurumlarından biri de Sayıştay'dır. Osmanlı Devleti'nin yıkılışı ile yeni Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş süreci, siyasal bir kopuşla noktalanırken, idari yapının köklü bir değişikliğe uğramadan devam etmesi de bu mirasın kesintiye uğramadan taşınmasını sağlamıştır. Günümüz Türk Sayıştayı da büyük ölçüde bu mirasın üzerinde durmaktadır. Bu mirasın mahiyetinin kavranması, bir avantaj olarak değerlendirilip geleceğe aktarılması, arşiv belgelerinin okunup gün ışığına çıkarılması ile yakından ilgilidir. Sayıştay tarihine ilişkin -hem Osmanlı hem de Cumhuriyet dönemine ait- belgelerin yine Sayıştay bünyesinde yer almakta olması, bu açıdan önemli bir avantaj sayılmalıdır.

Aşağıda Osmanlı Sayıştayı'nın ve henüz Cumhuriyet ilan edilmeden faaliyete geçen Türkiye Sayıştayı'nın gündemini işgal eden konuların neler olduğu, dönemin kurucu kadrolarının Sayıştay'a nasıl baktıkları, o döneme ait orijinal belgelerden (Sayıştay kararları ve Meclis zabıtları) hareketle incelenmektedir.

I-GEÇİŞ SÜRECİNDE DENETİMSİZ KALAN HESAPLAR

23 Nisan 1920'de TBMM'nin açılmasıyla birlikte, Ankara'da Türkiye Cumhuriyeti'nin de temelleri atılmış oluyordu. 1863'ten beri devletin temel kurumları arasında yer alan Sayıştay da milli mücadeleyi yönetenlerin en başta teşkil ettikleri kurumlardan biri oldu. TBMM'nin açılışından sonra Ankara'ya gelen Divan murakıplarından Faik (Eke) bey, Divanı Muhasebata tek başına memur edildi. Başvekalet (Başbakanlık)

tarafından Ankara ve İstanbul'da olmak üzere iki daire şeklinde teşkil edilen Sayıştay için bir başkan tayin edilmemiş; bunun yerine Faik Bey Ankara'daki Birinci Dairenin reisliğine atanmış, İkinci Daire olarak kabul edilen İstanbul'daki Sayıştay'a ise Yusuf Ziya Bey daire başkanı olarak atanmıştı.¹ O dönemin fiili şartlarının uyarlanması anlamına gelen bu düzenleme ile esasen Ankara ve İstanbul'da **iki ayrı Sayıştay** ortaya çıkmış bulunuyordu.

Osmanlı Sayıştayı, İstanbul'un yönetimi Ankara Hükümeti tarafından teslim alınincaya kadar çalışmasını sürdürdü. Nitekim Ankara'da kurulan Sayıştay'ın 06.07.1340 (1924) tarih ve 103 sayılı Genel Kurul kararında bu durum aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

İstanbul'un idare-i milliyeye intikaliyle Divanı Muhasebat da mülga bulunduğundan ve Ankara'da yeniden teşkil olunduğundan, İstanbul müessesat-ı maliyesinin 338 Teşrinisanisinden 339 senesi Haziran iptidasına (başlangıcına) kadar murakabesiz kaldığı...

Kararda geçen Teşrinisani ayı, bugün Kasım ayına denk düşmektedir. Buna göre 1338 (1922) yılının Kasım ayı başından 1339 (1923) yılının Haziran ayı başına kadar olan 7 aylık dönemde İstanbul'daki hesaplar denetlenememiştir. Bir başka deyişle Osmanlı'dan Cumhuriyete geçişte 7 aylık bir Sayıştaysız dönem söz konusudur. Bilindiği gibi TBMM tarafından saltanatın kaldırılması üzerine son İstanbul Hükümeti 4.11. 1922 günü istifa etti. İstanbul'un yönetimi Refet (Bele) Paşa tarafından teslim alınarak buradaki merkezi hükümet kuruluşları, Ankara Hükümetinin daireleri halinde örgütlendi.

Kurtuluş Savaşı sırasındaki olağanüstü koşulların bir sonucu olarak Anadolu'daki hesaplar da denetimsiz kalmıştı. Bu boşluğu gidermek üzere 1924 yılı bütçesinin 22. maddesi ile 1923 yılı sonuna kadar denetlenmemiş olan bilumum saymanlık hesaplarının Maliye Bakanlığınca teşkil edilecek **Tetkik-i Hesap Heyeti** vasıtasıyla sonuçlandırılması öngörülmüştür.

¹ GÜRHAN ve ALTUN, **Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay**, Sayıştay Dergisi, Sayı:30, s.96, 1998.

Sayıştay'ın yukarıdaki kararı üzerine, İstanbul'daki hesaplar da denetlenmemiş kabul edilerek söz konusu heyetlerin denetimi kapsamına alınmıştır.²

II-OSMANLI SAYIŞTAYI'NIN SON KARARI: ZEVALDEN ÖNCE SAAT 11:5

Osmanlı Sayıştayı'nın 951 sayılı son kararının 28 Teşrinievvel (Ekim) 338 Cumartesi tarihini taşıması da yukarıdaki açıklamalarımızı doğrulamaktadır. Osmanlı Sayıştayı'nın son kararı, İstanbul hükümeti istifa etmeden bir hafta öncesine aittir. İstanbul'un teslim alınması ile birlikte yukarıda sözünü ettiğimiz fiili durum resmiyet kazanmış; Osmanlı Sayıştayı Ankara'daki Sayıştay'ın İstanbul'daki şubesi haline getirilmiştir.

Orijinal nüshası bugünkü Sayıştay Genel Kurulu arşivinde bulunan bu kararın baş tarafında o günkü başkan ve üyelerin isim ve unvanları yer almaktadır:

Reis: Armenak Beyefendi Hazretleri (bulunmadılar)

Aza: Ahmet Beyefendi Hazretleri Aza: Abdülvahit Beyefendi Hazretleri

Aza: Cemal Beyefendi Hazretleri Aza: Petri Beyefendi Hazretleri (mezun)
(mezun)

Aza: Fuat Beyefendi Hazretleri Aza: Abdülcélil Beyefendi Hazretleri
(mezun)

Aza: Ziya Beyefendi Hazretleri Aza: Hasan Zeki Beyefendi Hazretleri

Aza: Sait Beyefendi Hazretleri Aza: Mükerrerem Beyefendi Hazretleri

Müddeiumuminin (savcı) karşısı boş bırakılmış; isim yazılmamıştır.

² Uygulamanın ayrıntıları için bkz. Agm. s.104-108.

10 Üyeden oluşan Genel Kurul (Heyet-i Umumiye) toplantısına 7 üye katılmış; üç üye ise izinli oldukları için katılmamıştır. Aynı zamanda Osmanlı Sayıştayı'nın son başkanı olan **Armenak Bey**, genel kurul toplantısında bulunmadığından heyet,

Reis-i Evvel beyefendi hazretlerine vekaleten Birinci Daire Reis-i Sanisi Ahmet beyefendi hazretlerinin riyaseti altında in'ikad eylemiştir (toplantmıştır).

Üyelerden Hasan Zeki bey, Cumhuriyet döneminde de Sayıştay üyeliğini sürdürmüştür. 1925 yılı Devlet Salnamesinde (s.85) adı geçmektedir. Abdülcelil Bey ise aşağıda görüleceği gibi Cumhuriyet ilan edilmeden Ankara'da kurulan Sayıştay'da üyelik yapmıştır. Cumhuriyetten sonraki Sayıştay kararlarında ise adı geçmemektedir.

Kararda toplantı saati de gösterilmiştir: **Kable'z-zeval (zevalden önce, gündüz) saat 11:5**

Osmanlı Sayıştayı'nın son kararının hangi konuya ilişkin olduğunu, söz konusu zabıttan öğrenmek mümkündür. Son karar bir türlü idare hesabını veremeyen **Üsküdar** Sancağına ilişkindir. Kurtuluş Savaşı döneminde İstanbul Hükümetinin fiili kontrolündeki bölgeler, İstanbul merkez sancağı ve Üsküdar Sancağından ibaret bulunduğundan, Osmanlı Sayıştayı'nın denetimi de bu sancaklarla sınırlı idi. Ancak bu sancaklardan bazılarının da Ankara Hükümetinin kontrolüne geçmesi, Üsküdar Sancağı hesabının tamam olarak gönderilmesini imkansız hale getirdi. İşte Osmanlı Sayıştayı'nın son kararı, bu hesabın nasıl eksiksiz olarak alınabileceğine ilişkin yazışma ve müzakereleri içermektedir.

III-ANKARA'NIN KONTROLÜNE GEÇEN KAZALAR

Genel Kurul, hesabını tam olarak bir türlü veremeyen Sancağa ilişkin olarak, hesabı inceleyen Mümeyyiz Strk (?) beyden sözlü açıklama ister. Mümeyyizinin açıklamalarına göre, noksan kalan evrak “Üsküdar Sancağından irtibatı fekkeden (kopan)“ İzmit Sancağına ilhak edilmiş olan **Şile ve Kartal** gibi kazaların Ağnam (Hayvanlar vergisi) tahakkuk

mazbataları gibi belgelerden ibarettir. Diğer konulara ilişkin olarak istenilen bilgi ve belgelerden “itası kabil olabilenler de” zaten verilmiş bulunmaktadır. Genel Kurul, “mezkur kazalar ile muhaberenin kesilmesine binaen hesab-ı mezkur hakkında muktazi raporun tanzim ve itası lüzumunun” Mümeyyizine tebliğine karar verdi.

Osmanlı Sayıştayı’nın eksiksiz olarak teslim almaya çalıştığı hesabın bir kısmının Ankara Hükümetinin kontrolüne geçen kazalarda kaldığı anlaşılmıştır. Bu durumun o sırada Genel Kurul üyeleri tarafından bilinmemesi söz konusu olamaz. Son derece katı ve biçimsel kurallara göre hareket eden Osmanlı Sayıştayı’nın, Üsküdar Sancağı hesabının teslim alınması konusunda ülkedeki gelişmelerden habersizmiş gibi bir tutum takındığı görülmektedir. Bu tutum yukarıda gösterildiği gibi gereksiz yazışmalara ve saymanların zan altında kalmasına neden olmuştur.

Genel Kurulun yukarıdaki kararı almasından üç gün sonra (1.11.1922) İstanbul’un yönetimi de Ankara Hükümetinin kontrolüne geçmiş ve Osmanlı Sayıştayı, denetleyebildiği tek hesap olan Üsküdar Sancağı hesabını sonuçlandıramadan tarihe karışmıştır.

IV-DİVAN MÜLGA, BELGELER SANDIĞA...

1912 Tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanun-u Muvakkatı ile **kables-sarf vize** (harcamadan önce vize) usulü getirilerek, bütün verile emirlerinin ödemedi önce Sayıştay’ın vizesine tabi tutulması öngörülmüştü. Osmanlı Sayıştayı, o günün koşullarında yalnız başkent İstanbul’da uygulayabildiği harcamadan önce vize usulüne, İstanbul’un yönetiminin Ankara hükümetine geçtiği tarihe kadar devam etti. Bu tarihte Osmanlı Sayıştayının ilgası üzerine tahakkuka bağlanmış bazı verile emirlerinin vizesi yapılamamıştı. İstanbul Mektepler Muhasebeciliği (okullar saymanlığı) tarafından verile emrine bağlanan 1922 yılı Ekim ayına ait maaşlar, vizesine imkan kalmadığından ödenememiş; bütçe emanetine alınmıştı.

Osmanlı döneminden kalan borçların Cumhuriyet hükümetleri tarafından ödenmesine imkan sağlayan **Mahsub-u Umumi Kanunu** kapsamında bulunan söz konusu maaş borcuna ilişkin ita (verile) emirleri, 1924 yılında vize için İstanbul Murakıplığına gönderildi. Ancak ilgili Murakıp yalnız verile emirlerine dayanılarak vize yapılamayacağını, maaşlara ait tahakkuk evrakının da ibrazı gerektiğini bildirerek ödemeyi vize etmez.

Murakıplığın cevabı üzerine Maliye Bakanlığı tarafından Sayıştay'a gönderilen 23.08.1924 tarihli tezkirede,

Maaşat ve masarifat-ı mezkureye ait evrak-ı müsbite dahi sandık derununa vazedilerek (konularak) üzeri temhir olunduğu (mühürlendiği) için Divan-ı Muhasebat Murakıplığına ibrazı kabil olmadığı ve vesaik-i mezkure, tetkik-i hesap esnasında ruyet edileceğinden, Divanı Muhasebat'ın tatil-i faaliyet eylediği zaman esnasında masraf kaydedilmiş olan tahakkuk evrakının talebinden sarfı nazarla, ita emirlerinin vizesi için İstanbul Murakıplığına tebligat yapılması,...

istenmekteydi.

Tezkireyi bugünkü dille özetlemek gerekirse, Maliye Bakanlığı tahakkuk evrakının üzeri mühürlü sandıklarda bulunduğundan bahisle, bu evrakı görmeden verile emirlerini vize etmesi için Sayıştay'ın ilgili Murakıba emir vermesini istemektedir. Bakanlığa göre sandıklar içindeki tahakkuk evrakı nasıl olsa harcamadan sonra yapılacak denetim sırasında görülecektir; vize sırasında istenilmesine gerek yoktur.

Sayıştay Genel Kurulu ise 26.08.1924 tarih ve 281 sayılı kararda, tezkire üzerine Murakıpların yetkilerinin tayin edilmesi ve sınırlandırılmasının söz konusu olamayacağını belirterek, Murakıpların denetim sırasında kanıtlayıcı belge olarak yalnız **Deyn İlmuhaberleriyle** (borcun geçen yıllar borçları tertibinden ödeneceğini gösteren belge) yetinmeye mecbur olmadıklarına dair daha önce alınmış bir Genel Kurul kararı bulunduğunu hatırlatır:

Maliye Vekaletince dermeyan olunan esbab-ı idari, karar-ı mezkuru tebdile saik olamayacağından, sandıklar derununa konulduğu bildirilen evrak-ı müsbitenin ibrazında ne gibi suubet (güçlük) mevcut bulunduğu anlaşılabilmek ve bir şekl-i hal teemmül olunmak üzere, Heyet-i Umumiye'ye izahat verecek bir memurun izamı (gönderilmesi) için Maliye Vekaletine tezkire tastirine (yazılmasına) bil-ittifak karar verildi...

V-ANKARA'DA YENİ BİR SAYIŞTAY KURMA ÇABALARI

Ankara hükümeti kurulurken Faik (Eke) tek başına Sayıştay'ı temsil etmekle beraber, devlet teşkilatında yer alan Sayıştay'ın 1923 yılı Haziran ayına kadar faaliyeti söz konusu değildir. Bunun başlıca nedeni, TBMM'ne sevk edilen kanun tasarılarının (layiha) dönemin olağanüstü koşullarına bağlı olarak bir türlü kanunlaşamamış olmasıdır.

Ankara'da yeni bir Sayıştay kurulmasına ilişkin çalışmalar TBMM'nin açılışından hemen sonraya rastlar. **Divanı Muhasebat Teşkilatı Hakkında Kanun Layihası**, TBMM'nin 22.08.1336 (1920) tarihli 55. içtimainda³ (oturum) görüşülür:

***Reis:** Efendim dinleyin. Divanı Muhasebat teşkilatı hakkında layiha-i kanuniye... (Maliye vekili yok sadaları). (Muvazene-i Maliye Encümenine havale sadaları).*

***Reis:** Muvazene-i Maliye Encümenine havale olunacak. Arzu edenler ellerini kaldırsın. Kabul olundu.*

Muvazene-i Maliye Encümeni, kendisine havale edilen layihayı görüşerek bir mazbata hazırlar. Bastırılarak mebuslara dağıtılan mazbata, TBMM'nin 06.09.1920 tarihli 60. içtimainda⁴ görüşülür:

***Reis:** Efendim, Divanı Muhasebat teşkili hakkında Muvazene-i Maliye Encümeninin bir mazbatası vardır. Matbuu bir hafta evvel tevzi edilmişti.*

³ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, Cilt:2, s.375.

⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre-I, Cilt-3, s.516-518.

(Katip Muhittin Baha (Pars) bey Muvazene-i Maliye Encümeninin Divanı Muhasebat teşkili hakkındaki kanun layihasını okur).

Divanı Muhasebat Kanun Layihası

MADDE 1- *Kanun-u mahsusunda münderiç vazaiften şimdilik zat ve zaman hesabatından maadasını ifa eylemek ve bir reis ile iki azadan mürekkep bulunmak üzere Büyük Millet Meclisi nezdinde bir Divanı Muhasebat heyeti teşkil olunmuştur.*

MADDE 2- *Divanı Muhasebat reisi ve azaları Büyük Millet Meclisi azası meyanından ekseriyet-i mutlaka ile intihap olunur.*

MADDE 3- *Divanı Muhasebat heyeti refakatinde ikibin beşer yüz kuruş maaşlı iki mümeyyizle bin ikişer yüz kuruş maaşlı iki katip bulunur. Memurin-i mumailayhimin tayin ve azilleri makamı riyasete mevdudur.*

MADDE 4- *İşbu kanun neşrinden muteberdir.*

MADDE 5- *İşbu kanunun icrasına Büyük Millet Meclisi riyaseti memurdur.*

Görüldüğü gibi hazırlanan tasarı, dönemin kendine özgü koşulları dikkate alınarak Sayıştay'ın saymanlıklar üzerinde yapacağı denetimden geçici olarak sarfı nazar etmekte ve diğer görevleri ifa etmesini öngörmektedir. Encümenin mazbatasında bunun anlamı **sırf vize muamelesi ile iştigal etmek** şeklinde açıklanmıştır. Tasarının bugün için en ilginç yönü ise Sayıştay'ın TBMM içinde oluşturulması, başkan ve üyelerinin mebuslar arasından seçilmesi şeklindeki düzenlemedir. Bunların dışında kalan diğer personel (iki mümeyyiz, iki katip) ise Meclis Başkanı tarafından tayin edilecektir.

Encümen mazbatasında, Dersaadet'teki (İstanbul) Divanı Muhasebatın TBMM namına “bütçeyi kontrol vazifesiyle mükellef olarak” görevini sürdürdüğü belirtilerek, **İstanbul'un işgali** münasebetiyle “Divanı Muhasebatın tamamıyla değil, fakat onun küçük bir mukayesede emsalini” Ankara'da kurmanın “derece-i vücubda olduğuna” (son derece

zorunlu olduğuna) kanaat getirildiği belirtilmektedir. Mazbatada, bir bütçe yapıldığı takdirde bunun kontrolü için bir Divanı Muhasebatın kurulması gereği üzerinde durularak, zat ve zaman hesaplarının da kurulacak Divanın görevleri arasına alınmasının -buna taraftar olunmakla birlikte- şimdilik çok masraflı olacağı; “muvakkat olmak üzere kısa ve ufak bir şekilde bir heyet” teşkilinin daha yararlı olacağı belirtilmiştir.

Mazbatanın görüşülmesi sırasında Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbata Muharriri -Çorum Mebusu- Fuat bey zat ve zaman hesabını şöyle açıklamaktadır:

.... Bir de zat ve zaman hesabı vardır ki bütçe mevki-i icraya vazolunur, memur-u mesuller yani sarıf olanlar (harcama yapanlar), muhasebeciler, defterdarlar gibi bunların zaman-ı idarelerindeki hesabı tetkik için, bilhassa Divanı Muhasebattan her tarafa memurlar gönderilir. Bunların hesabı tetkik edilir. Buna da zat ve zaman hesabı derler. En mühim vazife de budur.

Abdülkadir Kemali bey (Kastamonu): *Altı senedir olmuyor ne oluyor?*

Fuat bey (devamlı): *Yani şimdiye kadar bu olmadığı için bundan sonra da olmaması mı lazım gelir? Mesela cihet-i askeriye de Divanı Muhasebat’a hesap vermemiş. Bu da olmuş, biz olmasına bir şey demiyoruz. Heyet-i celileniz isterse bu cihete de bakmak üzere heyeti tevsi eder (genişletir)...*

Bu noktada müzakereye Maliye Vekili Ferit (Tek) bey girer ve tasarıda öngörüldüğü şekilde bir Divanı Muhasebatın beklenen faydayı sağlamayacağı endişesini dile getirerek, bu teşkilat şekliyle vize işleminin bile yürütülemeyeceğini belirtir:

Divanı Muhasebat teşkil edilmesi meselesi devletin sarfiyatındaki, bütçesindeki intizamı tetkik ve teftiş etmek ve binnetice Meclisin muvazzaaf bulunduğu vazifeyi murakabe ve hakkıyla ifa etmek için elzem bir teşkilattır. Binaenaleyh bir Divanı Muhasebatın teşkil edilmesini biz de

Hükümet namına kemal-i şiddetle arzu ederiz. Yalnız bendeniz öyle görüyorum ki; Heyet-i aliyenize teklif edilen kanun layihası bu arzumuzu vücuda getirebilecek bir şekilde değildir.

..... Bendeniz öyle zannediyorum ki; bir reis, bir aza, iki katiple -zat ve zaman hesabını bir tarafa bıraksak da- bunların o vazifeyi ifası katiyen gayrı kabildir...

..... Hatta yalnız vize muameleatı ile iktifa etsek bile, böyle bir Divanı Muhasebat bu vazifeyi yapamaz...

Maliye Vekili, Sayıştay'ın özellikle harcamadan önce vize işlemlerinin çok yararlı olduğunu belirterek, bir an evvel tesis edilmesi gerektiğini ifade etmektedir:

.... Bilhassa diğer muamelelerden, raporlardan, sal hesaplarından ve muhakemattan sarfı nazar etsek bile, vize muamelesini ifa edecek kısmın teşkil edilmesini biz daha ziyade katiyetle arzu ederiz. Çünkü vize muamelesini ifa eden kısım, Divanı Muhasebatta, malumu aliniz, bütçeyi suret-i tatbik nokta-i nazarından Maliyenin icraatını ayrıca tetkik ve kontrol ve murakabe eden bir heyet demektir. Binaenaleyh bu bizde mevcut oldukça şüphesiz bendeniz daha ziyade müstefit olurum (faydalanırım).

Encümen mazbatasında Kurulacak Sayıştay'ın geçici bir örgütlenme olacağı belirtilmişti. Bu yaklaşım, Anadolu'daki örgütlenmenin geçici olduğu, İstanbul'un ve Padişahın kurtarılmasıyla birlikte bu örgütlenmenin de sona ereceği yönünde mebuslar arasındaki yaygın inanıştan kaynaklanmaktadır. Maliye Vekili Ferit bey, bu yaklaşımı da diplomatik bir dille eleştirerek geçici bir Sayıştay kurulmasının söz konusu olamayacağını; geçici nitelikte örgütlenmelere gidilmesinin personel yetersizliğinden ileri geldiğini açıklamaktadır:

Okunan takririnizde efendim vekaletler vesairesi bunlar muvakkat (geçici) teşkilat deniliyor. Bu katiyyen muvakkat teşkilat değildir. Daimi teşkilattır. Devlet-i Aliyyeyi Osmaniye'nin bu günkü Meclisten maada

(başka) bir Millet Meclisi olmadığı gibi burada mevcut vekaletlerden maada da ayrıca bir idaresi yok. Bizim kanaatimiz böyle. Fakat maalesef bu teşkilat-ı idariyenin istilzam ettiği (gerektirdiği) şeyleri biz derakab (hemen) tatbik edememekte, memurin fıkdanından (yokluğundan) dolayı, muztar bulunmaktayız.

Ferit Bey o günlerde yaşadıkları denetim elemanı sıkıntısını şöyle anlatmıştır:

.... Binaenaleyh bakınız en mühim bir mesele de **Heyet-i Teftişîye** meselesidir. Maliyeden elan Heyet-i Teftişîye teşkil edecek zevat bulunamamıştır. Binaenaleyh teşkil edilememiştir. Divanı Muhasebatın bu suretle teehhürü (gecikmesi) de aynı esasa müstenittir. Topu, topu bütün vilayetlerimizin içinde, vazifeye vaziyet ettiğim zaman, ancak üç **Divanı Muhasebat Mümeyyizi** (Denetçi) gördüm. Onları da bütçemizin tanzim edilmesi için muhasebat-ı umumiye dairesine celbettim. Orada da muhasebat-ı umumiye bütçesinin tanzimi ile iştigal ediyorlar...

Bilindiği gibi TBMM Hükümetinin **1920 yılı bütçesi** hemen hazırlanamamış, 1921 yılı bütçesiyle birlikte hazırlanarak mali yılın son gününde (28 Şubat 1921) kanunlaşabilmiştir. 1921 yılı bütçesi ise 14 Şubat 1921 tarihinde (mali yılın başlamasından iki hafta önce) TBMM'ne sunulmasına karşın, dönemin olağanüstü koşulları içinde ancak 26 Şubat 1922 günü kanunlaşabilmiştir. Maliye Vekilinin açıklamalarından, bu ilk bütçelerin -isimleri meçhul- üç Sayıştay Denetçisi tarafından hazırlanmış olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan tartışmalardan görüleceği gibi Divanı Muhasebat Kanunu Layihası mebuslarca yetersiz bulunmuş, böyle bir teşkilatın istenen faydayı sağlamayacağı fikri kuvvet kazanmıştı:

İsmet bey (Çorum): ... Eğer hakikaten Divanı Muhasebat teşkilatına lüzum varsa, esbab-ı mucibesıyla (gerekçesiyle) beraber, mükemmel bir layiha yapsınlar, yoksa böyle nakıs yapmasınlar...

Mazbata Muharriri Fuat bey (Çorum): Şimdi efendim Divanı Muhasebat teşkiline eşeddü lüzum (şiddetli ihtiyaç) vardır..... biz masarifi taklil etmek (azaltmak) maksadına matuf olarak bu tarzda bir şey yaptık....

Müzakereler sonunda kanun layihasının Kavanin-i Maliye ve Muvazene-i Maliye Encümenlerine gönderilmesine karar verilir:

Reis: Muvazene-i Maliye Encümeninin bu teklif-i kanunisinin Kavanin-i Maliye ve Muvazene-i Maliye Encümenlerine tevdiini kabul edenler el kaldırsın. (Eller kalkar) Tevdii kabul edildi efendim.

Encümenlere havale edilen söz konusu kanun layihası, 1920 yılı içinde tekrar müzakere edilememiştir. Bunun üzerine Heyet-i Vekile (Bakanlar Kurulu) tarafından yeni bir kanun layihası hazırlandığını görüyoruz. TBMM'nin 01.12.1337 (1921) tarihli 120. içtimasında⁵ gündeme alınan layiha, Kavanin-i Maliye Encümenine havale edilmiştir:

Reis: Heyet-i Vekileden mevrut (gelen) Divanı Muhasebat layiha-i kanuniyesini, Kavanin-i Maliye Encümenine gönderiyoruz.

Encümenin layihayı inceleyerek hazırladığı mazbata, TBMM'nin 05.01.1338 (1922) tarihli 140. içtimasında⁶ gündeme alınmış; bu defa da Muvazene-i Maliye Encümenine havale edilmiştir:

Reis: Divanı Muhasebat teşkili hakkında Kavanin-i Maliye Encümeni mazbatası var. Muvazene-i Maliye Encümenine.

İçeriği hakkında bilgi sahibi olmadığımız bu layiha da 1922 yılı içinde görüşülemediğinden geçersiz hale gelmiştir.

VI-MURAKABE ENCÜMENİ

Yeni bir Sayıştay kurulması için 1920 ve 1921 yıllarında olmak üzere iki kez kanun layihası hazırlanıp TBMM gündemine gelmiş olmasına karşın, yukarıda görüldüğü gibi bir türlü kanunlaşmamıştır. Mebuslar ve Hükümet, bir Sayıştay kurulmasına karşı hayli ilgili ve istekli

⁵ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, Cilt:14, s.417.

⁶ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, Cilt:15, s.313.

görünmekle birlikte, bu dönemde gelir toplama ve harcama faaliyetleri tamamen bütçe dışında gerçekleştirilmiş; bütçe kanunları mali yıl sonunda ancak TBMM gündemine alınabilmiştir. Böyle bir ortamda kurulacak Sayıştay'ın hangi görevi yerine getireceği de esasen kuşkuludur. Devlet gelir ve giderlerini yönetecek güçlü bir mali yapı oluşturulamadığı için Sayıştay kurma çabaları da -doğal olarak- sonuçsuz kalmıştır.

Bununla birlikte, TBMM adına yapılacak bir denetimin öneminin farkında olan kurucu kadrolar, Sayıştay kuruluncaya kadar çalışmak üzere söz konusu denetimin geçici bir komisyon eliyle yürütülmesini kararlaştırmışlardır. Söz konusu Komisyon, bir **geçici bütçe** niteliğindeki 1922 yılı Birinci Avans Kanunu'nun 5. maddesi ile düzenlenmiştir:

Gelir ve giderlerin devletin bütçe ve genel muhasebe kanunlarına ve bütçenin fasıl ve maddelerine uygun olarak toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak için, gerek harcamalardan önce ve gerek harcamalardan sonra Meclis adına denetimle görevlendirilecek Sayıştay'ın kurulmasına kadar, Maliye ve Milli Savunma Bakanlıkları için üçer, diğer bakanlıklar için birer uzman üye Genel Kurulca seçilir. Bu Murakıplar Murakabe Encümenini teşkil ederler....⁷

Bugünkü dille aktardığımız bu düzenlemeden anlaşılacağı gibi, devletin gelir ve giderlerinin denetlenmesi işi, yeni bir Sayıştay kuruluncaya kadar bizzat TBMM üyeleri arasından seçilen ve **Murakabe Encümeni** olarak adlandırılan bir komisyon vasıtasıyla yürütülecekti. Sayıştay'ın görevini yürüten bu komisyon 16.04.1923 tarihinde TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesine kadar görevini sürdürmüştü; 29.04.1923'te ise yine 1920 yılındaki uygulamaya (Faik beyin tek başına Sayıştay'ı temsil etmesi) dönmüştür.⁸ Bu uygulamanın sonucu olarak Başvekalet tarafından Ankara'da ve İstanbul'da olmak üzere Divanı Muhasebat iki daire olarak örgütlenmiştir. Her daire bir Reisisani ve iki azadan oluşmaktadır.

⁷ TBMM Kavanin Mecmuası, Devre-I, Cilt-1, s.226.

⁸ GÜRHAN ve ALTUN, agm.

VII-YENİ SAYIŞTAY'IN FİİLEN KURULUŞU

Sayıştay'ın Ankara'da Divanı Muhasebat adıyla fiilen faaliyete geçmesi, 1923 yılının Haziran ayı başında olmuştur. 1923 yılı harcamaları geçici bütçelerle (avans kanunu) yapıldığından, “Divanı Muhasebatın her halde teşkili lüzumu” TBMM’ce kabul edilmiş ve 28.02.1339 ve 15.04.1339 tarihli kanunlarla verilen avanstan Divanı Muhasebat için de 158.000 Lira ödenek ayrılmıştır. Bu tarihte İstanbul’daki Osmanlı Sayıştayı da **Sayıştay İkinci Dairesi** olarak -bir Reisisani ve iki aza ile- görevine devam etmiştir. Bu uygulamanın sonucu olarak yeni Sayıştay, Cumhuriyet ilan edilip İstanbul’daki İkinci Daire Ankara’ya taşınmaya kadar Heyeti Umumiye (Genel Kurul) halinde değil, **daire** halinde toplanmıştır. İlk bilgilerimiz Sayıştay Genel Kurulunun Cumhuriyet dönemindeki ilk toplantısını 04.03.1924 tarihinde yaptığı yönündedir. Bununla birlikte Genel Kurulun daha önce de toplanıp kararlar aldığını gösteren kanıtlar da mevcuttur. Örneğin 21.08.1924 tarih ve 256 sayılı kararda,

.... İstanbul Divanı Muhasebat murakabe heyetinin ekseriyetle müttehiz (alınmış) işbu kararı, 27 Şubat 340 tarihli Heyet-i Umumiye kararına muhalif görülmüş ve bu babta vekil-i aidi (ilgili bakan) tarafından deruhte-i mesuliyet edilmeksizin bu kabil ita emirlerinin vizesine imkan bulunmadığı cihetle Divan heyet-i murakabelerince muta olması (itaat edilmesi) lazım gelen Heyet-i Umumiye mukarreratı hilafına vaki olan işbu hareketin zuhul mahiyetinde telakkisi ile badema bu şekilde varid olacak ita emirlerinin reddi için İstanbul Murakıplığına tebligat ifası ittifakla karargir oldu.

Bu kararda, 27 Şubat 1924 tarihli bir Genel Kurul kararına aykırı hareket ettiği belirtilerek İstanbul Murakıplığı sert bir şekilde uyarılmaktadır. Kararın tarihi yanında sayısının gösterilmemiş olmasından, 04.03.1924 tarihinden önce de kararlar alındığı anlaşılmaktadır. Ancak bunlara bir sıra dahilinde sayı verilmemiş olması muhtemeldir.

Diğer taraftan bu tarihten sonra bile İstanbul'daki Sayıştay'ın (İkinci Daire) görevine devam ettiği anlaşılmaktadır. Bunu Ankara'da toplanan Sayıştay Genel Kurulunun kararlarından izlemek mümkündür. Bazı örnekler aşağıda sıralanmıştır:

04.03.1924 Tarih ve 2 sayılı karar:

.....Heyetçe ittihaz olunup tebliğ edilen karar hakkında, İstanbul'da bulunan Divanı Muhasebat İkinci Daire Riyasetinden bazı mütalaatı havi olarak vürud eden (gelen) 732/239 numara ve 27 Şubat sene 340 tarihli tahrirat kıraat edildi...

30.04.1924 tarih ve 42 sayılı karar:

.... Divan İkinci Dairesince müttehiz (alınmış) 8 ve 17 Kanunuevvel sene 339 (1923) tarihli ve 80-83 numaralı mukarrerata muhalif bulunmakla,..... Dersaadet'te⁹ Divanı Muhasebat azasından Yusuf Ziya beyefendiden varid olan 26 Nisan 340 ve 889/299 numaralı tahrirat kıraat olundu...

13.05.1924 tarih ve 50 sayılı karar:

.... İta emrinin İstanbul Divan Murakıplığına vize edilmeyerek ita kılındığı,..... Mevzubahis ücretin vize edilemeyeceğine dair vekalet-i müşaruileyhaya tezkire tastirine ve Dersaadet'te bulunan Divanı Muhasebat azasından Ziya beyefendiye iş'ar-ı keyfiyet olunmasına karar verildi.

Haziran 1923'ten Mart 1924 tarihine kadar olan dönemde Ankara'daki Sayıştay yada daha doğru bir ifade ile **Sayıştay Birinci Dairesi**, bir başkan ve iki üye ile toplanmış ve karar vermiştir. Bu döneme ilişkin Mümeyyiz sayısını tam olarak bilemiyoruz. Yukarıda adını andığımız Faik Bey, Sayıştay Birinci Dairesinin başkanı olup aynı zamanda heyete başkanlık etmektedir. Bu dönemde henüz bir Birinci

⁹ **Dersaadet:** "Mutluluk içinde olan yer" demektir. Osmanlı dönemi resmi yazışmalarında başkent İstanbul için kullanılmaktadır. Bu geleneğin başkent Ankara'ya taşındıktan sonra da bir süre devam ettiği anlaşılmaktadır.

Başkan seçilmemiştir. Döneme ilişkin zabıtlardan öğrendiğimize göre diğer iki üyenin adları şunlardır:

Hacı Ziya Beyefendi ve Abdülcelil Beyefendi.

Yeni Sayıştay'ın henüz bir kuruluş kanunu bulunmadığı gibi, toplantı zabıtları için kullanılan kağıtlar da Osmanlı Sayıştayı'ndaki gibi matbu formlar şeklinde olmayıp, zabıtlar düz kağıtlara yazılmıştır. Yeni Sayıştay'ın (1) numaralı kararı 3 Haziran 339 (1923) tarihlidir. (Yukarıda sözünü ettiğimiz 04.03.1924 tarihli Genel Kurul kararı da (1) numaralı olup, bundan ayrıdır.)

Ankara'daki Sayıştay'ın Sayıştay Birinci Dairesi olarak görev yaptığı da yine daha sonraki Genel Kurul kararlarından izlenebilmektedir. Örneğin;

01.04.1924 Tarih ve 10 sayılı karar:

Murakıp Nazmi beyin Heyete muhavvel 1.4.340 tarihli müzekkeresi kıraat edildi.

Hülasa-i mealı, 2 Kanunuevvel 339 tarihli müzekkere üzerine Birinci Dairece keyfiyet müzakere edilerek 2 Kanunuevvel tarih ve 78 numaralı kararla, Umum Jandarma Kumandanına yem bedeli itası mücaz (uygun) görülmüş ve evrakı da vize edilmekte bulunmuş ise de....

VIII-DİVANİ MUHASEBATIN SURETİ İNTİHABINA DAİR KANUN

1923 yılı Haziran ayı başında Ankara'da fiilen çalışmaya başlayan Sayıştay'a bir Reisievvel (Birinci Başkan) seçilmesi ve 1295 tarihli Divanı Muhasebat Kararnamesine uygun olarak örgütlenmesi için, Cumhuriyetin ilanından hemen sonra bir çalışma başlatılmıştır. "Divanı Muhasebat Reisinin intihabı hakkında" hazırlanan 27.08.1339 tarih ve 3/91 sayılı **İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti** (Başbakanlık) tezkeresi ve buna ilişkin **Muvazene-i Maliye Encümeni** mazbatası, TBMM'nin 17.11.1339 (1923)

tarihli 54. içtimasında¹⁰ görüşülür. Encümen layihanın müstacel ruznameye (öncelikli gündem) alınmasını teklif etmiştir:

Reis: *Divanı Muhasebat Reisinin intihabı hakkındaki teklif-i kanuninin müstacel ruznameye ithali hakkında reyinizi alacağım. Bu teklif-i kanuninin ruznameye alınmasını kabul eden rüfeka (arkadaşlar) lütfen el kaldırsın... Kabul edilmiştir efendim.*

Şükrü bey (Bolu): *Müstacel ruznamenin son sırasına efendim.*

Öncelikle gündeme alınan layiha, TBMM'nin 24.11.1339 tarihli 57. içtimasında¹¹ görüşülmüştür. Layihaya ilişkin Başbakanlık tezkeresinde şöyle denilmektedir:

Emr-i murakabenin bir an evvel tesisi Hazine için maddi ve manevi fevaidi (faydaları) müstelzim olacağından, halen mer'i bulunan Kararname¹² ahkamına tevfikân ve tahsisatına istinaden Divanı Muhasebatın teşkili ve Meclis-i Milliye niyabeten ifa-yı vazife eylemekte bulunmasına mebni, Reisi evvelin intihap veya tayini meselesiyle azasının kararnamede muayyen miktara iblağ ve teşkilatının tevzii (genişletilmesi) hususlarının Meclis-i Aliye arzı, Maliye Vekaletinden gösterilen lüzum üzerine İcra Vekilleri Heyetince münasip ve muvafık görülmüş ve salifülarz Kararname dairesinde Reisisani ve aza olmak üzere evsaf-ı mahsusayı haiz olanlardan altı zat bit-tayin ifa-yı vazifeye mübaşeret ettirmiştir (başlatmıştır).

Tezkerede, bu düzenlemenin Divanı Muhasebat Kararnamesi kapsamında yapıldığı belirtilmekte ise de söz konusu Kararnamede Divanı Muhasebat üç daire ve üç Reisisani ile sekiz azadan oluşmaktadır. Nitekim Başbakanlık tezkeresinin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında da bazı mebuslar tarafından, Sayıştay'ın bu şekilde teşkil edilmesinin

¹⁰ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:II, Cilt:8, s.407-408.

¹¹ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:II, Cilt:3, s.524-542.

¹² 3 Zilhicce 1295 (1879) tarihli Divanı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vazائفine Dair Kararname.

kanuna aykırı olduğu dile getirilmiş; özellikle azaların bir kısmının halen İstanbul'da bulunması eleştirilmiştir:

Vehbi (Bolak) bey (Karesi Mebusu): Yoksa böyle yarım bir Divanı Muhasebat teşkilatı ile üç aza burada, üç aza İstanbul'da... Bu doğru değildir. Bendeniz bu kanaatteyim.

Süleyman Sırrı bey (Bozok Mebusu): Mazbatanızda diyorsunuz ki “Heyetin bugünkü halinde ibkası (devam ettirilmesi) ise esasen nakıs ve gayrı kanuni olan teşkilatı idame yüzünden bütçede maaş ve masraf karşılığı olan ve şehri (aylık) on bin Lira raddesinde bir paranın heder olup gitmesini intaç etmektedir” Bu heyetin gayrı kanuni olduğuna kani olan Encümeniniz neden bunun devamına sükut etmiştir?...

Muvazene-i Maliye Encümeni Reisi Reşat bey (Saruhan Mebusu): Efendim! Bugün mevcut olan Divan heyetini gayrı kanuni gördüğümüzün sebebi şudur: Divanı Muhasebat Kararnamesi mucibince ve Kanunu Esasi mucibince bunların oniki zattan ibaret olması lazım gelir. Halbuki Hükümet, iki reisisani ve dört azadan ibaret olmak üzere altı zat tayin etmiştir. Bunun üçü Ankara'da, üçü de İstanbul'da ifa-yı vazife etmektedir. Bu itibarla murakabe tamam değildir. Divan Kararnamesi mucibince heyetin ikmalen ve Meclis-i Aliden intihabı lazım gelir.

.....

Hükümetin tayin ettiği altı zatın üçü burada, üçü İstanbul'da istihdam ediliyor. Divanı Muhasebatın heyet-i asliyesi oniki zattan ibarettir. Reisievvel, reisisanisiyle birlikte bu oniki zat bir arada bulunup bir meseleyi tetkik ve ekseriyetle bir karara iktiran ettirmedikçe esasen kanuni olamaz. Bu itibarla onların buraya gelmesi lüzumunu arz ediyorum.

..... Yalnız bu heyetin İstanbul'da üç azası vardır. Bunların mutlaka buraya gelmesi lazımdır. Nasıl getirirseniz getiriniz.

Başbakanlık tezkeresinde, Divanı Muhasebat reisinin, 1295 tarihli Kararnamedeki düzenlemeden farklı olarak TBMM tarafından seçilmesi öngörülmekteydi. Tezkerenin sonuç cümlesinde bunun gerekçesi şöyle açıklanmıştır:

Mütemeddin (medenileşmiş) devletlerde yalnız teşri (yasama) kuvvetini haiz olan meclislerin bile bütçe üzerindeki hakimiyet-i mümtaze ve gayrı mahdudelerini (seçkin ve sınırsız hakimiyetlerini) nazarı dikkate alan heyetimiz, Meclis-i Alileri gibi kuvayı umumiyeyi kendi şahsiyet-i hukukiyesinde temerküz ettirmiş (toplamış) olan heyet-i celileye niyabeten bütçenin murakabesi vazifesini ifa ile memur olan Divanı Muhasebatın, Meclis-i Alileri ile irtibat-ı daimi ve fiiliyi haiz bulunması lüzumunu teemmül ve irtibatın temin-i icrası için de Reis-i Evvelin Meclis-i Ali tarafından intihap veya tayini zaruri görülmüş ve ahiren Meclis-i Alileri içtimaat-i mesudesine (mutlu toplantılarına) başlamış olduğundan, Reisievvelin intihabına müsaade-i celilelerinin şayan buyurulması istirhamına mücaseret kılınmıştır. Olbapta...

27 Ağustos 1339

İcra Vekilleri Heyeti Reisi

Ali Fethi (Okyar)

Tezkerede yalnız Reisievvelin (birinci başkan) TBMM tarafından seçilmesi öngörülmüşse de Muvazene-i Maliye Encümeni bunu yeterli görmemiştir:

Reisisaniler ile azaların dahi şimdiye kadar yapılmış olduğu veçhile, hesapları tetkik ve tenkit edilecek olan heyet-i hükümetçe değil, ancak millete karşı mesul olan Meclis-i Ali intihap edilmek suretiyle Kararname-i mezkurun tadili lazım geleceği...

Bazı mebuslar da üyeleri Hükümet tarafından atanıp azledilen bir Divanı Muhasebatın bağımsız olamayacağı üzerinde durmuşlardır:

Abdullah Azmi efendi (Eşkişehir Mebusu): Bir vakitler Meclis-i Mebusan tahsisat-ı fevkaladenin Meclis kararı olmaksızın sarf edilmemesi hakkında bir karar vermişti. Hükümet bunu Divanı Muhasebata adeta tefsir eder gibi tatbik ettirmiş; Divanı Muhasebat hükümetin maliye hakkında muvakkat kanun çıkaracağına dair olan Kanunu Esasinin 101nci maddesine istinat ederek Meclisin bu kararını ortadan kaldırmıştır ve tahsisat-ı fevkaladeyi sarf ettirmişler. Meclis açıldığı zaman ben deniz buna vakıf oldum...

Muvazene-i Maliye Encümeni mazbatasında Reisievvelin doğrudan, Reisisani ve azaların ise “Reisievvel tarafından erbab-ı ihtisastan iki misli olarak gösterilecek namzetler meyanından” seçilmesi teklif edilmişse de yapılan müzakereler sonunda Reisisani ve azaların da “erbab-ı ihtisas meyanından Meclis Heyet-i Umumiyesince rey-i hafi (gizli oy) ve ekseriyet-i mutlaka ile hariçten” seçilmesi esası benimsenmiştir. Şarki Karahisar mebusu Ali Sururi Efendi ise Reis ve azaların gösterilecek adaylar arasından seçilmesini savunarak bir endişesini dile getirmiştir:

.... Bendenize kalırsa mesela: Muvazene-i Maliye Encümeni tarafından iki veya üç namzedin iraesı (gösterilmesi) daha muvafık olur. Çünkü birçok arkadaşlar, mesela ben memleketimizde maliye mütehassısları kimlerdir ve o makama kimler layıktır, bilmiyorum. Reyimi nasıl istimal edeceğim?... (Maddeye aittir sesleri)

Bozok mebusu Süleyman Sırrı bey ise reis ve azaların TBMM tarafından seçilmesinin **Teşkilat-ı Esasiye Kanunu** ile bağdaşmayacağı görüşünü savunmuştur:

.... Teşkilat-ı Esasiye Kanununun sekizinci maddesini arzedeceğim: “Büyük Millet Meclisi, Hükümetin inkisam eylediği devairi (bölündüğü daireleri), kanun-u mahsus mucibince intihap gerdesi olan (kendi seçtiği) vekiller (bakanlar) marifetiyle idare eder” Şimdi vekilleri Meclis-i Ali

intihapla vekaletlere tedvin-i umur ettirdiği halde Divanı Muhasebat vekalet (bakanlık) derecesini haiz midir ki, reisi Meclis-i Aliden intihap ediliyor?

Feridun Fikri bey (Dersim Mebusu): *Vekaletten daha mühimdir.*

Süleyman Sırrı bey (Bozok Mebusu): *Vekaletten daha mühim ise Teşkilat-ı Esasiye Kanununun bir maddesi şümulüne girmesi lazımdır. Encümen, lütfen bu noktayı izah buyursun. Biz de anlayalım. (Gürültüler)*

Feridun Fikri bey (Dersim Mebusu): *Bu Teşkilat-ı Esasiye'yi tahkimdir, tarsindir. Hakimiyet-i milliyenin tahkimidir.*

Müzakereler sırasında, faaliyette bulunmakla birlikte henüz resmen kurulmamış olan Sayıştay'ın varlığı lehinde ve aleyhinde görüşler de ileri sürülmüştür:

Vehbi bey (Karesi Mebusu): *Eğer Divanı Muhasebatın her muhasip nezdinde birer vize memuru bulunsaydı, bu maksadı temin ederdi. Halbuki teşkilat şimdi öyle değildir. Evvelce de değildi ya. Elimizde bulunan ve zaman zaman ihtiyaç gördükçe müracaat ettiğimiz Kanunu Esasi'nin mamulünbih olan maddelerinin birisinde, dört senede bir azami olarak bu devletin hesabı verilecek, yani Türkiye Cumhuriyetinin 1336 (1920) senesi hesabını 1340'da (1924) alacağız. Olmazsa Maliye Vekaleti verecek. Eskiden bir defa verilmiştir. 1326 (1910) ve 1327'nin de hazırlandığını haber alıyoruz, fakat ne suretle Divanı Muhasebattan, mümeyyizleri vilayata zaman zaman muvakkat bir müddet için gönderilirler, onlar hesabı tetkik ederler ve onlar tetkikatı yapar fakat iş işten geçmiş olur. Üç sene olmuştur, dört sene olmuştur. Sarf eden gitmiştir ve herşey olup bitmiştir. Ondan sonra giderler, tetkik ederler. Binaenaleyh bu şekilde teşkil edilecek Divanı Muhasebatın manayı şerifi yoktur. Bendenizce böyle yapılacağına diyorum ki; Maliye Vekaleti muhasib-i mesulleri haydi gidin de bütçe haricinde, usul haricinde yolsuz para sarfedin diye göndermez ve onları cahil farz ederek göndermez. Mal memurları, kavanin-i maliyeye, usule ve nizama vakıf adamlardır. Öyle tayin edilir ve biz de öyle biliriz.*

Ali Rıza bey (İstanbul Mebusu): Keşke öyle olsa.

Maliye Vekili Hasan (Ataç) bey (Trabzon Mebusu): Maliye Vekilinin kendisini murakabe edecek bir heyet hakkında söz söylemesi doğru olmaz. Müsaade buyurursanız bir mebus sıfatıyla ve yakından Divanı Muhasebatla alakadar olduğum için¹³ biraz arzı malumat edeceğim: Malumu alileri olduğu üzere Divanı Muhasebat, elyevm mevki-i mer'iyette olan (halen yürürlükte olan) bir kararnameye istinat eder. Bu, 96 tarihli Divanı Muhasebat Kararnamesidir. (Doksanbeş sesleri). Veyahut beş. Bu Kararname mucibince vücuda gelen Divanı Muhasebat, sırf bir mahkeme-i hesabiyedir. Meşrutiyeti müteakip, 1325 senesinde Divanı Muhasebata ikinci bir vazife daha tevdi edildi; bu da, vize muamelesidir. Bütçenin teftiş murakabesi, bütçenin tasdikine merbut (bağlı) bir haktır. Tasdik edilen bütçede muamele cereyan edip etmediğini, bütçe haricinde sarfiyat yapıp yapılmadığını ve sarfiyatın kavanin-i mevzuaya göre sarf edilip edilmediğini teftiş ve murakabe etmek icabeder ki bu muamele de hakk-ı tasdik in istilzam ettiği bir neticedir.

Şu itibarla bütçenin teftiş ve murakabesi, yine tasdik salahiyetini haiz olan heyet-i teşriye (yasama organı) namına yapılması icabeder ve Divanı Muhasebat namıyla vücuda gelen uzva (organa) tevdi edilen vazife budur....

Divanı Muhasebatın kablel-icra (icradan önce) sarfiyat-ı devlet hakkında icra edeceği teftiş ve murakabenin müessir olabilmesi, sarfiyat icra edilen bilumum sandıklar üzerinde bu hakkın mevcut olmasıyla kaimdir...

.... Maliye Vekaletinin diğer vekaletlerden ziyade Divanı Muhasebat lehinde bulunmasına sebep yoktur. Yalnız bir şey vardır ki Divanı Muhasebatın vazifesini bihakkın ifa etmesi, masarî-i devlette daima tasarruf icrasını temin etmiştir ve bu da Maliye Vekaletinin vasıl

¹³ Ankara'da teşkil edilen Sayıştay'ın ilk çalışma mekanlarından biri, Maliye Vekili Hasan (Ataç) beyin evidir. Bkz. GÜRHAN ve ALTUN, **Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay**, Sayıştay Dergisi, sayı: 30, s.94-119.

olması icabeden hedeflerden birisidir. Bu itibarla Maliye Vekaleti Divanı Muhasebatın işleyip işlememesine pek bigane (ilgisiz) kalmaz... Binaenaleyh ihtiyaca tevafuk eden bir şekilde evvela Divanın heyet-i merkeziyesini vücuda getirmek lazımdır.¹⁴

Görüleceği gibi Maliye Vekili Hasan Bey, Sayıştay'ın varlık nedenini, bütçe hakkı ve yasama organının bütçeye ilişkin tasdik ve denetleme yetkisiyle irtibatlandırarak veciz ifadelerle açıklamıştır.

Yapılan müzakereler sonunda 374 sayılı **Divanı Muhasebatın Suret-i İntihabı Hakkında Kanun**¹⁵ kabul edilmiş; ayrıca söz konusu kanunun uygulanması kapsamında (6. madde ile Kanunu yürütme yetkisi TBMM'ne verilmiştir) aşağıdaki karar alınmıştır:

Divanı Muhasebat Heyet-i Umumiyesi merkez-i Hükümette bulunacaktır. Binaenaleyh bütçe murakabesi atiyen vilayat-ı sairede yapılacağı veçhile İstanbul'da dahi lüzumu kadar murakıp ikamesi suretiyle ifa edilecektir.

Divanı Muhasebatın tali derecede bulunan murakıp ve ketebesi bersabık Divanca bil-ımtihan alınacak ve keyfiyet-i tercih ve tayin Divan rüesasının (reislerinin) ekseriyet-i arasıyla icra edilecektir.

12.12.1923 tarihinde yapılan seçimde, A. Fuat (Ağralı) Bey, 132 oy alarak 12.500 kuruş maaşla Cumhuriyet döneminin ilk Sayıştay Başkanı olarak seçildi. 13 Aralık günü de yeni seçilen üyeler göreve başladılar.¹⁶ Yapılan seçimde Birinci Daire Reisi Faik (Eke) bey Reisisani (İkinci Başkan) olarak seçilmiş; diğer daire başkanlıkları için seçim yapılmamıştır. Sayıştay'ın seçim sonrasında başkan ve üyelerden oluşan teşkilatı şöyledir:¹⁷

¹⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:II, Cilt:3, s.524-542.

¹⁵ 6 Kanunuevvel (Aralık) 339 (1923) tarih ve 46 sayılı Resmi Ceridede (eski harflerle) yayımlanmıştır.

¹⁶ H. Hüseyin GÜRHAN, **Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi**, Mali Hukuk Dergisi, sayı:13, s.6, 1972.

¹⁷ Divanı Muhasebat Mecmuası (eski harflerle), sayı:1, s.165, 1340 (1924).

Reisievvel: Fuat Beyefendi hazretleri

Aza: Hasan Basri Bey

Reisisani: Faik Beyefendi hazretleri

Aza: Yusuf Ziya Bey

Reisisani: Münhaldır.

Aza: Kamil Kemali Bey

Reisisani: Münhaldır.

Aza: Hüseyin Alim Bey

Aza: Celil Bey (Reisisani vekili)

Aza: Abidin Bey

Aza: Hacı Ziya Bey (Reisisani vekili)

TBMM kararında ve Genel Kuruldaki müzakerelerde, Divan-ı Muhasebat'ın İstanbul'daki İkinci Dairesinin de Ankara'ya taşınması istenmişse de, yukarıda açıklandığı gibi İkinci Daire 1924 yılı sonuna kadar İstanbul'da çalışmaya devam etmiştir.

IX-GÜNDEMİN İLK MADDESİ: DUYUNU UMUMİYE

Orijinali Sayıştay Genel Kurul arşivinde bulunan el yazması zabıtlardan,¹⁸ yeni Sayıştay'ın gündemindeki ilk konunun ne olduğunu öğrenmek mümkün olmuştur. 03.06.1339 (1923) tarih ve **1 sayılı karar** şöyle başlamaktadır:

***Daire**, Reis-i Sani Faik beyefendinin riyaseti altında bil-içtima (toplanarak), Duyun-u Umumiye Varidat-ı Muhassasa İdaresi'nin vizeye tabi tutulup tutulmayacağı meselesi tezkir kılınmış ve bu babta bervechi ati (aşağıdaki) mukarrerat ittihaz kılınmıştır.*

Osmanlı Devleti'nin 21.07.1914 tarihinde genel seferberlik ilan ederek Almanya ve müttefikleri yanında savaşa girmesi üzerine dış borç taksit ve faiz ödemeleri durdurulmuş bulunuyordu. Birinci Dünya Savaşı boyunca Duyun-u Umumiye İdaresi, kendisine bırakılan gelirlerin tahsiline devam etmiş; ancak alacaklılara ödeme yapılmamıştı. Kurutuluş Savaşı döneminde ise Duyun-u Umumiye İdaresi, -TBMM Hükümetinin

¹⁸ Bu belgelere ulaşmamdaki yardımları için Genel Kurul Başraportörü Dr. Ahmet Özdemir'e teşekkür borçluyum.

ilk bütçesi olan- 28.02.1921 tarih ve 103 sayılı **1336 (1920) Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu**’nun 21. maddesi ile genel bütçeye dahil edilmiştir:

*Duyun-u Umumiye İdaresi, yönetimine bırakılmış olan devlet gelirlerinin yönetimine, Büyük Millet Meclisi Hükümetinin egemen olduğu yerlerdeki teşkilatına ve görevlerine zarar vermemek kaydıyla ve yaptığı tahsilatı makbuz karşılığı Büyük Millet Meclisinin Maliye Bakanlığı veznelerine yatırmak şartıyla, Maliye Bakanlığına bağlı olarak devam edecektir. Duyun-u Umumiye İdaresinin giderleri bütçeye konulan ödeneklerle karşılanacaktır.*¹⁹

Lozan Anlaşması ile Osmanlı yönetiminden kalan ve Duyun-u Umumiye tarafından yönetilen borçların, Osmanlı Devleti’nden toprak alan devletler arasında paylaştırılması esası benimsendi. Ancak Duyun-u Umumiye İdaresi kaldırılmamış, genel bütçe içerisine alınarak paylaştırma yapıncaya kadar Türkiye’de faaliyetlerine devam etmiştir.²⁰

Yeni Sayıştay’ın bu ilk kararı, önemine binaen -dili biraz sadeleştirilerek- aşağıda verilmiştir:

“Duyun-u Umumiye İdaresi öteden beri, idare konusunda kendisini tam bağımsız addederek hükümetin yürürlükteki kanun ve nizamlarının hükümleriyle mukayyet görmemekte ve bu baktaki iddialarını **Muharrem Kararnamesi**’nin²¹ 16. maddesindeki, “Meclis kendisine bırakılan gelirleri yönetmeye yetkilidir” ibaresine dayandırmaktadır.

Duyun-u Umumiye ile Hükümet arasındaki ilişkileri tanzim ile Duyun-u Umumiye İdaresine resmi bir sıfat veren ve hamilleri (alacakları) tatmine matuf olarak akdedilip, hükümleri halen geçerli olan Muharrem

¹⁹ Madde metnini sadeleştirerek aktaran: Alptekin MÜDERRİSOĞLU, **Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları**, s. 325, Atatürk Araştırma Merkezi Yay. Ankara, 1990.

²⁰ Muhsin ALTUN, **Birinci Dünya ve Kurtuluş Savaşının Sayıştay Kararlarına Yansıyan Yönleri**, Sayıştay Dergisi, sayı:36, s.52.

²¹ Decree of Moharrem. 21 Kanunuevvel 1881 tarihli İrade-i Seniye ile yürürlüğe girmiş olup, Hicri 29 Muharrem’e tesadüf ettiği için yerli ve yabancı kaynaklara bu adla geçmiştir.

Kararnamesi'nin 16. maddesinde, söz konusu idarenin memurlarının vergi, tekalif ve rüsum hususunda devlet memurlarıyla müsavi tutulacakları yazılı olduğu gibi, 17. maddesinde de idare meclisinin bir bütçe tanzim edip, bunu her mali yıl başından iki ay önce Maliye Nezaretine sunmaya mecbur olduğu; ve bu bütçenin mevcut nizamlara muvafık olmak lazım geleceği ve 18. maddesinde de Duyun-u Umumiye İdaresinin **Hükümet-i Seniye'nin teftişatına tabi** tutulacağı ve teftiş işinin komiser ve müfettişler vasıtasıyla ifa ettirilip, her müfettişin görev kapsamının Hükümet tarafından tayin edileceği açıklanmış bulunmaktadır.

Söz konusu hükümler nafiz bir nazarla ciddi bir tahlile tabi tutulduğu takdirde, duyun-u umumiye-i devletin ödenmesine tahsis edilmiş bazı gelirlerin tahsil ve cibayeti (toplanması) Duyun-u Umumiye İdaresine verilmekle beraber, devletin gözetim ve teftiş hakkından feragat etmemesi ve muamelat-ı devletten bazısının ifası hususunda söz konusu idareyi vekil kıldığı açıkça anlaşılmaktadır.

Şöyle ki, Duyun-u Umumiye memurlarının hukuki vaziyetleri ve resmi yetkilerini tayine matuf bulunan 16. madde ile söz konusu memurların Hükümet-i Seniye memurları ile müsavi (eşit) bir vaziyette bulunacakları esası benimsenerek idari yetkileri ve mali şartları itibarıyla söz konusu memurlara hiçbir müsaade ve imtiyaz tanınmamış olduğu halde, nizamlara uygunluk hususunda özel bir fark getirildiği ve gelirlerin toplanması masrafına karşılık olarak 336 (1920) senesine kadar Maliye bütçesine konulmakta olan 100.000 Lira tahsisatın Duyun-u Umumiye İdaresinin bu babta ihtiyar edeceği masraflara tekabül etmek üzere Hükümetin harcanmasına izin verdiği meblağlar mahiyetinde değil; şu vazife için kendilerine maktuan verilen bir tahsisat şeklinde telakki ile bütçelerine ithal etmeyerek Meclis-i İdarenin emrine tabi bulundurmakta ve söz konusu 100.000 Liranın sarfı hususunda **müsrifane hareket** edilmekte olduğu gibi;

17. maddede Duyun-u Umumiye'ye ait bütçenin mevcut nizamlara uygun olarak tanzim ve Hükümet canibinden tasdik edildikten sonra yürürlüğe girmesi lazım geleceği esası tespit edilmiş ve Hükümetimizin şimdiki yönetiminde de bilumum devletlerde olduğu gibi **bütçenin tasdik hakkı** parlamentoya ait ve tasdike iktiran eden bütçelerin murakabesi işi de Divanı Muhasebata verilmiş bulunmasına ve bütçe ile verilen tahsisatın kullanılış şeklinin murakabe edilmemesi, bütçeyi tasdik hakkının manasız ve kıymetsiz bir hak ve salahiyet haline indirilerek 17. maddeyi fiilen hükümden ıskat (düşürmek) demek olacağına;

18. maddede teftiş ve murakabe hakkını haiz olduğu belirtilen hükümetin şimdiki yönetimi itibarıyla bütçe noktasından **teftiş ve murakabe** vazifesi Divanı Muhasebat marifetiyle icra edilmekte bulunmasına göre, **Duyun-u Umumiye İdaresi muamelatının da Divanın vizesine tabi olması** ve hükümet ile Duyun-u Umumiye arasında doğacak ihtilafların hakeme havalesi lazım geleceğine dair olan madde hükmünün de daha esaslı maddelerle sınırlandırılması lazım gelip, yürürlükteki kanun ve nizamlara aykırı olan durumlarda hükümetin uyarıları, Duyun-u Umumiye İdaresince vacibül-ittiba (uyulması zorunlu) olunmak lazım geldiği kararlaştırılmış ise de;

Kati olarak halledilip bir karara bağlanması, Hükümetin idare-i aliyesine ait vazifeler cümlesinden bulunmasına göre, şu cihetin alınacak kararın Divanı Muhasebata tebliği ricasıyla Maliye Vekalet-i Celilesine tezkire yazılmasına karar verilmiştir.”

Görüldüğü gibi yeni Sayıştay, bütçe hakkından hareketle Duyun-u Umumiye'nin Sayıştay'ın denetimine tabi tutulması gerektiği görüşüne varmış; bununla birlikte konu yeni hükümetin izleyeceği politika ile ilişkili görüldüğünden, hükümet görüşünün tespiti zorunlu görülmüştür. Bu amaçla yazılan tezkirede,

Duyun-u Umumiye teşkilat-ı hazırası, teşkilat-ı Maliyeye tevfiikan (uygun olarak) tadil edilmedikçe Divanın vazife-i murakabesi merkez sarfiyatıyla taşraya verilecek nakit havalelerine inhisar edecek, bu ise

Meclis-i Aliyece istihdaf olunan (hedeflenen) gayeyi temin edemeyecektir. Denilmekteydi.

X-HÜKÜMETİN GÖRÜŞÜ

Duyun-u Umumiye konusundaki Hükümet görüşü, iki yıla yakın bir süre geçtikten sonra geldi. Bu arada Lozan Anlaşması imzalanmış, yukarıda açıklandığı gibi Duyun-u Umumiye tarafından yönetilen borçların Osmanlı Devletinden toprak alan devletler arasında paylaştırılması esas kabul edilmişti. Maliye Vekaletinin 17.02.1341 (1925) tarih ve 14273/24 sayılı cevabi yazısında,

1. Duyun-u Umumiye teşkilatının vilayet mal sandıkları veya posta ve telgraf idaresi gibi, şubelerinin başmüdürlüklere bağlanması ve buralarda saymanlıklar kurulması,
2. Bu düzenlemenin 342 (1926) yılı bütçesiyle birlikte uygulamaya konulması,
3. Şube hesaplarının önceden olduğu gibi 341 (1925) yılında da merkezde toplanması,
4. Harcamaların kaza mal sandıklarına kıyasen mahsup şeklinde verile emrine bağlanması,

Gerektiği belirtilmiş; Duyun-u Umumiye personelinin ise devlet memurlarından hiçbir farkı bulunmadığı, dolayısıyla maaş ve harcırah bakımından bütün memurların tabi oldukları genel hükümlere tabi olacakları ifade edilmiştir.

Hükümetin bu görüşü, aynı tarihte (17.02.1925) Duyun-u Umumiye İdaresine de tebliğ edilerek bu şekilde örgütlenmesi istenmiştir.

Görüleceği gibi Sayıştay'ın görüşü Hükümet tarafından da kabul edilmiş ve Duyun-u Umumiye'nin de bu denetimin etkinliğini sağlayacak şekilde örgütlenmesi öngörülmüştür. Sayıştay Genel Kurulu, bu cevap üzerine aldığı 21.02.1925 tarih ve 654 sayılı kararında,

- 1341 Yılı başlangıcından itibaren merkezde yapılacak bütün harcamalara ait verile emirleriyle şubelere verilecek nakit havalenamelerinin vize edilmek üzere Sayıştay'a gönderilmesi,
- Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu gereğince tahakkuk edipte şimdiye kadar ödenememiş borçların, yılı bütçesinde ödenek artığı bulunmak şartıyla geçen yıllar borçları faslından ödenmesi gerektiği,
- Bu fasıldan yapılacak ödemelerin denetimini sağlamak için 336 (1920) yılından itibaren geçen yıllar bütçelerinden harcanmaksızın kalan ödenek artıklarını fasıl ve madde itibarıyla gösteren bir cetvel hazırlanarak Sayıştay'a gönderilmesi,

Hususlarının Duyun-u Umumiye Müdüriyetine tebliğ edilmesi kararlaştırılmıştır.²² Genel Kurul 1926 yılına kadar olan Duyun-u Umumiye hesaplarının ise Maliye Bakanlığınca bildirilen şekliyle kabul ve tetkik edilmesine karar vermiştir.

XI-GÜNDEMİN İKİNCİ MADDESİ: KADRO HARİCİ İSTİHDAM EDİLEN ODACI

Yeni Sayıştay'ın Ankara'daki Birinci Dairesinin aynı gün (3 Haziran) karara bağladığı konulardan biri de Mümeyyiz Nusret Bey²³ tarafından vize edilmeyen bir verile emrine ilişkindir. Nusret Beyin aynı tarihli müzekkeresinde,

“Vize edilmek üzere Divana gönderilen ita emri evrakının tetkikinde, Maarif Vekaleti muhasebe müdürlüğünde kadroda muayyen miktardan fazla olarak bir odacı istihdam edilmekte olduğu” anlaşılmış ve bu konuda ne gibi bir gerekçeye istinat edilmekte olduğu bildirilinceye kadar söz konusu verile emri iade edilmiştir.

²² Muhsin ALTUN, agm.

²³ 1925 Yılı devlet Salnamesinde (s.85) **İkinci Sınıf Murakıp** olarak yer almıştır.

Muhasebe müdürlüğünden alınan savunmada ise kadro harici istihdamın mümkün olmadığı kabul edilmekle birlikte, “pek ziyade tekessür eden (çoğalan) muhasebe umuruna (işlerine) müteallik evrakı” ilgili oldukları yerlere ulaştırmak ve takip etmek için fazla bir odacıya ihtiyaç hasıl olduğu bildirilmiştir.

Nusret Bey ise buna karşılık olarak, kadronun teşkilat kanunu mahiyetinde bulunduğunu belirtmiş ve “ihtiyacın derecesi ne olursa olsun tayini caiz olamayacağı” düşüncesiyle müzekkere yazmıştır.

Heyette yapılan müzakere sonunda Murakıp Nusret Beyin görüşü doğrultusunda karar verilmiştir:

Teşkilat kanunu mahiyetinde bulunan kadronun ihtiyacat-ı idariyeden dolayı tevsi ve tadili gayrı caiz bulunmasından naşi (dolayı) mezkur ita emrinin vize edilmeyerek ba-takrir dairesine reddine...

XII-TBMM'NE GÖNDERİLEN İLK SAYIŞTAY RAPORU

1923 Yılı Haziran ayı başında faaliyete geçen Sayıştay, mali yıl sonuna (1924 Şubat ayı sonu) kadar olan döneme ilişkin olarak bir rapor hazırlayıp TBMM'ne göndermiştir. Divanı Muhasebat Encümeni'nde (Sayıştay Komisyonu) görüşülen rapor, Encümence hazırlanan mazbata ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulmuştur. TBMM'nin 31.01.1341 (1925) tarihli 43. içtimasında söz alan Encümen Reisi Vehbi (Bolak) Bey, raporun 1341 yılı bütçesinden önce görüşülmesinin yararlı olacağını belirtir:

Divanı Muhasebat Encümeni Reisi Vehbi Bey (Karesi Mebusu):
Efendim; usul hakkında söz istiyorum. Bir rapor takdim ettik. Bu kablessarf vizeye aittir. Takrir_tespit edilecek ve bütçede esas olarak tutturulacak bazı şeyler vardır ki eğer bu rapor kabul edilirse bazı arkadaşlar sözlerinden sarfınazar edeceklerdir. O teklif ettiğiniz maddeler, 1339 (1923) senesine aittir. Kabul edilirse, 1341 senesi bütçesi de buna göre tespit olunacaktır...

Vehbi Beyin haklı olarak belirttiği gibi önceki yıl bütçelerine ait olarak Sayıştay’ca tespit edilen yanlışlıklar, yeni yıl bütçesinden önce görüşölüp karara bağlandığı takdirde aynı yanlışlıkların tekrarı önlenebilecektir:

... Bu Heyet-i Celilenize tevdi edildi. Divanı Muhasebata aittir. Onun için bendeniz istirham ediyorum bunun hiç olmazsa “Mütalaat-ı Umumiye” kısmını, çünkü hepsi belki uzun gider, fakat mütalaat-ı umumiye kısmı bütçe ile alakadardır ve iki üç sayfadan ibarettir. O okunsun, tespit edilsin, ondan sonra bütçenin müzakeratında kolaylık olur zannederim.

Maliye Vekili Mustafa Abdülhalik Bey (Kangırı): Kanunlara tahsis edilen günlerde yarından itibaren hemen bunu müzakere edelim. Haftanın iki günü diğer mevaddın müzakeresine tahsis edilmiştir. Vehbi beyin buyurduğu kanunu müzakere edelim. Bütçe tehhür etmesin (gecikmesin).

Vehbi Bey (Karesi): Mesela bütçede gece yevmiyesi koymuşlardır. Bunu Divanı Muhasebat Encümeni kadro teşkilatı ile muvafık görmemiştir ve esbabı mucibesini arz etmiştir. Bunun üzerine de bir çok arkadaşlar söz söyleyecektir. Eğer burada onlar tespit edilirse o sözlere lüzum kalmaz. Binaenaleyh burada okunmalıdır.

Bu aşamada TBMM Başkanı Kazım Paşa, Encümen raporunun bütçeden önce görüşölüp görüşülmemesini oya sunar:

Reis: Efendim; Divanı Muhasebat Encümeni kendi raporunun bütçeye takdimen müzakeresini talep ediyor. Eğer kabul ederseniz bugün müzakeresine başlarız. Kabul edenler lütfen el kaldırsın.

Ruşen Eşref Bey (Karahisarısahip): Bütçe müzakeresi bugün itmam edilecek (tamamlanacak) değildir ki bugün müzakere edelim.

Reis: Bugün müzakeresini kabul etmeyenler lütfen el kaldırsın... Kabul edilmemiştir. Bütçe müzakeresine başlıyoruz...

Yapılan oylama sonucuna bağılı olarak raporun bütçeden önce görüşülmesi mümkün olamamıştır.²⁴

TBMM'nin, Sayıştay'ın bu ilk raporu üzerine aldığı 04.02.1341 (1925) tarih ve 110 sayılı karar aşağıdadır:²⁵

1339 sene-i maliyesi Haziran, Şubat aylarına ait Divanı Muhasebat raporları üzerine Divanı Muhasebat Encümeni tarafından tanzim edilen mazbata Heyet-i Umumiyece bil-müzakere, bervech-i ati mukarrerat (aşağıdaki kararlar) ittihaz edilmiştir:

- 1. Muvazene-i umumiyyeden (genel bütçeden) maaş alan memurin ve müstahdemine saat-i mesai haricinde çalıştıklarından dolayı ücret verilemez.*
- 2. Tetkikat, teftişat, tahkikat, taharriyat ve istikşafat ve sair bilumum memuriyet-i muvakkate ile vukubulan seyahatlerde infikak (ayrılış) ve muvasalat (varış) yevmiyesi verilmez.*
- 3. İnşaat, ihalat şeraiti ve mukavelatı, devletçe müttehiz numunelere tevfiikan (uygun olarak) tanzim olunur.*
- 4. Taahhüt yolsuzluklarından dolayı Divanı Muhasebat vizeden imtina eder.*
- 5. Memurine ikramiye itası kanuna müstenit olmak lazımdır.*

Sayıştay bu raporunda, kanunlara aykırılıktan dolayı vize etmediği işlemlerden gerekli gördüklerini TBMM'ne bildirmiştir. TBMM'nin kararları da esas olarak raporda yer alan konularda Sayıştay'ın görüşüne iştirak etme yönündedir. 1924 Mali yılından itibaren Sayıştay düzenli olarak her üç ayda bir TBMM'ne raporlar göndermiştir.

²⁴ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: II, Cilt:13, s.4.

²⁵ 23.02.1343 (1927) Tarih ve 84 sayılı Resmi Ceridede (eski harflerle) yayımlanmıştır,

SONUÇ

Osmanlı Sayıştayı, kanuni şekil şartlarından taviz vermeksizin çalışmaya yönelik yaklaşımını son gününe kadar sürdürmüş, büyük bir dönüşüm geçiren siyasal ve toplumsal yapının ortasında adeta hiçbir şey olmamış gibi davranmıştır. Bu durum esneklikten yoksun bir denetim anlayışı olarak eleştirilebileceği gibi, kurulu düzene sadık ve vazifeşinas bir memurlar topluluğunun takdire layık bir davranışı olarak da değerlendirilebilir. Esasen Osmanlı Devleti'nin, son iki yüz yıl içinde uğradığı yenilgiler ve toprak kayıplarına karşın, 20. yüzyıla büyük devletlerden biri olarak girebilmiş olması da büyük ölçüde sadık devlet memurlarının özverili çabalarının bir sonucu olsa gerektir.

Devlet namına harcanan her kuruşun hesabının verilmesi gerektiğini düşünen Cumhuriyet kadroları, Sayıştay'ı bütçe hakkının ve yasama organının bütçe üzerindeki egemenliğinin doğal ve zorunlu bir sonucu olarak görmüşlerdir. Bu anlayışın gereği olarak, Sayıştay'ın çalışma ve denetim usulleri değiştirilmemiş, yalnız TBMM ile ilişkilerinin kuvvetlendirilmesine önem verilmiştir. Sayıştay başkan ve üyelerinin Osmanlı döneminde olduğu gibi hükümet (Babıali) tarafından değil, TBMM tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir.

Bu anlayışla teşkil edilen yeni Sayıştay, ülkenin içinde bulunduğu nesnel koşullara uygun olarak daha gerçekçi bir gündemle işe başlamıştır. Buna karşın yeni Sayıştay'ın da esneklikten yoksun bir denetim yaklaşımı ve kanunların tavizsiz olarak tatbiki konusunda Osmanlı Sayıştayı'ndan farklı olmadığı görülmektedir. Kanunların yeni ortaya çıkan toplumsal ve idari ihtiyaçların gerisinde kalmasından doğan sorunların çözümünün hükümetlere ait olduğu hatırlandığında, TBMM ile güçlü ilişkilere sahip olarak işe başlayan yeni Sayıştay'ın devraldığı bu mirasın aslında olumlu bir işlev gördüğü de kabul edilmelidir.

YAPIM İŞLERİNDE SÖZLEŞMENİN İMZALANMASINDAN SONRA KEŞİFTEKİ BİRİM FİYATLARIN DEĞİŞTİRİLİP DEĞİŞTİRİLEMEYECEĞİ

Ali ÖZEK

Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ:

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde muhammen bedelin nasıl belirleneceği tarif edilirken, son fıkrasında, "Yapım işlerinde, bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili dairelerce tespit edilmiş birim fiyatları varsa, bunlar uygulanır" hükmü yer almıştır.

Bu hükme istinaden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 209 sayılı KHK. ile değişik 180 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinde kendisine verilen yetkiye dayanarak, kamu inşaatlarında kullanılacak inşaat birim fiyatlarını ve bu fiyatların dayanağı olan birim fiyat analizleri ile birim fiyat tariflerini (seridöprilerini) hazırlamaktadır. Aynı KHK'nin 32'nci maddesinde ise "Kamu kurum ve kuruluşları; katma bütçeli idareler, il özel idareleri; belediyeler ; 2'nci maddenin (n) bendinde belirtilen tüzük, yönetmelik, tip sözleşme, şartname, rayiç, fiyat analizleri ve birim fiyatlarına uymak ve uygulamakla yükümlüdürler" hükmü yer almıştır.

Bunun dışında DSİ, TCK, DLH, İller Bankası, Köy Hizmetleri, Milli Savunma Bakanlığı gibi kuruluşlar da, kendi özel yasalarındaki hükümlere dayanarak, kendi görev alanları ile ilgili inşaat işlerine münhasır birim fiyatlarını hazırlayıp yayımlamaktadırlar.

Dolayısıyla kamu idareleri, 2886 sayılı Kanunun yukarıda zikredilen amir hükmü uyarınca, yapacakları inşaat ihaleleri ile ilgili muhammen bedelin (inşaat keşfinin) tespitinde esas olarak bu resmi birim fiyatlardan yararlanmak zorundadır.

Ancak günümüzde inşaat teknolojisindeki hızlı gelişmelere ayak uydurulamaması ve çoğu inşaat girdisinin henüz ülkemizde üretilmiyor olması vb. nedenlerle, yapılması projede öngörülmüş olan veya mahal listelerinde yer alan bazı imalatların resmi birim fiyat listelerinde yer almaması gibi bazı problemler ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda idareler kendi yöntemleriyle tespit ettikleri maktuen veya özel birim fiyatları keşif özetlerine koymakta ve uygulamaktadır.

Uygulamada karşılaşılan sorunlardan biri, sözleşme eki keşif özetinde yer alan ve ihaleden önce hazırlanarak isteklilerin bilgisine sunulan ve dolayısıyla ihale tenzilatının belirlenmesinde teorik olarak belirleyici bir rol üstlenen keşif özetindeki birim fiyatlarda daha sonra değişiklik yapıp yapılamayacağı konusunda yaşanan tereddüttür.

Bu konuda iki farklı görüş tezahür etmektedir:

Birinci görüşe göre; ihaleden önce hazırlanan keşif özetinin sözleşmenin imzalanmasından sonra değiştirilmesi mümkün değildir. Çünkü sözleşme eki olarak keşif özetindeki fiyatlar müteahhitler ve idare için bağlayıcıdır ve ihale şartıdır. Hatta keşif özetindeki fiyatların tespitinde hata yapılmış (ki bu durum daha çok özel fiyat olarak keşfe girmiş birim fiyatlarda rastlanmaktadır) olsa dahi bu fiyatların uygulanması gerekecektir.

Diğer görüşe göre ise ; idareler keşif özetindeki fiyatları proje ve şartnamelere aykırı olmamak kaydıyla uygulamaktan vazgeçebilir veya değiştirebilir.

Bu çalışmamızda, gerçekten de sözleşmenin imzalanmasından önce keşif özetine konulmuş bulunan birim fiyatların, sonradan değiştirilip değiştirilemeyeceği konusu hukuki boyutları ele alınarak değerlendirmeye çalışılacaktır.

I-BAYINDIRLIK İŞLERİ GENEL ŞARTNAMESİNDE YER ALAN HÜKÜMLER:

Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanan Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin bazı hükümleri konumuza ışık tutacaktır.

Şartnamenin “Projelerin Uygulanması” başlıklı 11’inci maddesinin dördüncü ve beşinci fıkralarında :

“.....

İdare, işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde gerekli göreceği her türlü değişikliği yapmaya yetkilidir. Müteahhit, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır.

Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderler idarece müteahhide ödenir.”

şeklinde yer alan hükümler, bir kere idareye uygulama sırasında; projelerde, mahal listelerinde ve dolayısıyla imalatlarda değişiklik yapma yetkisini vermektedir. Zaten günümüz inşaat teknolojisindeki hızlı gelişmeler, yapı mevzuatında (örneğin Deprem Yönetmeliği) ihaleden sonra meydana gelen ve işin yapımını etkileyen değişiklikler, işin keşfinde artış olması ve kamu inşaatlarının çok uzun yıllara sirayet etmesi gibi nedenlerle, bütün inşaatlarda gerek projelerde gerekse mahal listelerinde zorunlu olarak bazı değişiklik yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Şartnamenin bu hükmü, bu tür gerekçelerle proje ve mahal listelerinde imalat değişikliğine yol açabilecek zorunlu hallerde, idarelerin esnek davranabilmeleri imkanını getirmektedir. Dolayısıyla proje ve imalatlarda yapılacak olan değişiklik, beraberinde doğal olarak birinci keşifteki imalat kalemlerinde değişiklik yapabilme imkanını getirecektir.

Öte yandan yine Genel Şartnamenin 39'uncu maddesinin 2'inci fıkrasındaki hüküm de bu maddeyi desteklemektedir:

“.....

Sözleşme eki keşif özetinde veya birim fiyat cetvelinde herhangi bir yapım ve hizmet işi için fiyat gösterilmiş olması müteahhide, mutlaka o türden yapım ve hizmet işlerini yapmak hakkını vermez. İşin gerektirmesi halinde, sözleşme eki birim fiyat listesinde bulunan yapım veya hizmet işlerinin yapılabilmesi ve birim fiyatının uygulanabilmesi için yetkili makamdan onay alınması gerekecektir.”

Bu hükme göre keşif özetinde yer alan birim fiyatlar müteahhit için kazanılmış hak teşkil etmemekte ve idare, işin devamı sırasında keşif özetinde yer alan dilediği birim fiyatı, projeye veya proje ve mahal listesindeki son değişikliklere ve yürürlükteki şartnamelere aykırı olmamak kaydıyla değiştirebilecektir.

II-TİP SÖZLEŞME VE TİP ŞARTNAMEDE YER ALAN HÜKÜMLER:

Öte yandan Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanan ve yapım işleri için uygulanması öngörülen Tip Sözleşmenin 2/j maddesi ile Tip Şartnamenin 25/j maddesinde yer alan “.....*keşif özeti cetvellerindeki fiyatlar ödemede esas teşkil etmez. Yapılan işlerin bedellerini ödemede Birim fiyat tarifleri ve eki birim fiyat listeleri esas alınır*” hükmü de tıpkı Genel Şartnamenin yukarıda yer alan maddeleri gibi, keşif özetindeki birim fiyatların bağlayıcı olmadığı, ve müteahhit için kazanılmış hak teşkil etmeyeceği sonucunu doğurmaktadır.

Görüleceği üzere gerek Genel Şartname gerekse Tip sözleşme ve Tip Şartname hükümleri işin uygulanması sırasında, sözleşme eki keşif özetinde yer alan birim fiyatlarda değişiklik yapabilmesi konusunda idareye geniş bir yetki vermektedir. Dolayısıyla kanaatimizce, keşif özetindeki fiyatların bağlayıcı olduğu ve ihale şartı olması nedeniyle idare

tarafından değıştirilemeyeceği şeklindeki görüşün bu noktada haklı dayanakları bulunmamaktadır.

Buraya kadar ki incelemelerimizde, proje veya mahal listelerinde sonradan imalat değışikliği yapılması halinde, bu değışikliğe uygun olarak keşif özetindeki birim fiyatlarda da değışiklik yapılabileceği konusunda, ilgili mevzuatta gayet sarıh hükümler bulunduğunu tespit etmiş bulunmaktayız.

Bu görüşümüzü destekler mahiyette **Bayındırlık Bakanlığı Bayındırlık Kurulu**'nca alınan **14.02.1979 tarih ve 1979/1** sayılı kararda özetle; Bir belediye ile müteahhit arasında yapılan sözleşme eki keşif özetine göre, şehir içinde yapılacak olan kazının (yer altındaki elektrik, su, telefon tesisatına zarar vermemek için) elle yapılacağı öngörülerek , bedelinin 14.012/1 (El ile derin kazı) pozundan ödeneceği belirlenmiş olmasına rağmen, daha sonra yer altındaki tesisatın bazı yerlerde kaldırılmış olmasından dolayı, kazının bir kısmının fiilen makineli olarak yapıldığı gerekçesiyle, makineli yapılan bu kazı miktarları için Belediye tarafından makineli kazı birim fiyatı üzerinden ödeme yapılabilmesi mümkün görülmüştür.

Burada keşifte öngörülen imalat türünden (elle kazı) vazgeçilerek, fiiliyatta başka bir imalat yöntemi (makineli kazı) uygulanması söz konusudur. Zira başlangıçta, projeye göre teknik zorunluluklar nedeniyle makineli kazı yapmanın imkansız olduğu şehir içi mahallerde elle kazı yapılacağı öngörülerek, keşif özetine bu imalatla ilgili birim fiyat konulmuş olmasına karşılık, daha sonra bazı inşaat bölgelerinde kazının makine ile yapılmış olması karşısında, idare, fiili imalata uygun olarak keşifte yer alan elle kazı birim fiyatının yerine, daha ucuz olan makineli kazı birim fiyatını uygulamıştır. Müteahhidin yaptığı itiraz ise Bayındırlık Kurulunca reddedilmiştir.

Ancak bu noktada olaya biraz daha ayrıntı getirerek, projede veya mahal listelerinde değışiklik yapılmamasına rağmen, keşifteki birim fiyatlarda değışiklik yapıp yapılamayacağını incelemek gerekecektir.

Öyle ki bazı durumlarda, yukarıdaki örneklemeden farklı olarak, projede öngörülen imalat türünde sonradan hiçbir değişiklik yapılmamasına rağmen, sırf keşif özetinin hazırlanması aşamasında, uygulanacak imalat türlerini tam olarak yansıtmayan birim fiyatların seçilmesi (veya hazırlanması) nedeniyle, keşif özetinde değişiklik yapma gereği ortaya çıkmaktadır. Aslında konuyla ilgili olarak yaşanan tereddütlerin büyük kısmı, bu şekilde yapılma gereği duyulan değişikliklerdir. Burada, proje ve mahal listesindeki imalat ve malzeme kalemlerinde herhangi bir değişiklik yapılmamaktadır. Bilakis, daha keşfin hazırlanması aşamasında, proje ve mahal listesindeki imalatlara aykırı bir şekilde birim fiyat (özel, maktu, resmi, vs.) tespiti / tercihi söz konusudur.

Konunun bu yönüyle ilgili olarak, yine Bayındırlık Kurulunca alınan bir başka karara bakmakta fayda bulunacaktır. Bayındırlık Kurulunca alınan **14.06.1972 tarih 1972/12** sayılı karara dayanak teşkil eden örnek olayda; işin birinci keşfinde 400 tonluk çatı makası imalatının tamamı için, yalnızca **23.081** pozundan ödeme yapılması öngörülmüş olmasına rağmen, uygulama sırasında idare, çatı makası sisteminin: sadece bazı parçaları (*kafes giriş, rijidite giriş ve aşık giriş* kısımları) için keşifteki 23.081 pozundan, sistemin geriye kalan mütemmim cüz parçaları (*mertekler ile rüzgar ve kreyn giriş* kısımları) için ise, daha ucuz olan (ve keşifte yer almayan) **23.051 ve 23.071** pozlarından ödeme yapmış ve müteahhit buna karşı çıkmıştır.

Bilindiği üzere çatı makası imalatı; aynı imalatçı fabrika tarafından üretilmiş ve birleştirilmiş bulunan bir çok parçadan (girişler, aşıklar, mertekler, payandalar, sac aksamalar, bağlantı elemanları, vs.) meydana gelmektedir. Çatı makasının ölçüsü ise ağırlık (ton) üzerinden değerlendirilmektedir. Örnek ihalenin keşif özetinde, bütün parçalarının toplam ağırlığı 400 tonu bulan çatı makası imalatı için, sadece 23.081 birim fiyatının ödenmesi öngörülmüştür.

Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanan birim fiyat tarif ve analizlerine göre, **23.081** poz numaralı birim fiyat, profil demirlerinden çatı makası yapılması ve yerine konulması imalatı için hazırlanmıştır.

Öte yandan yine Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanan birim fiyat tarif ve analizlerine göre; **23.051** poz numaralı birim fiyat, "Tek (münferit) olarak kullanılan her türlü profil demirlerinin hazırlanması ve yerine tespit edilmesi (34 kg/mt. 'ye kadar ağırlıktaki)" imalatının karşılığı olarak öngörülmüştür (Birim fiyat tarif Notu: Basit olarak kullanılan münferit çatı aşıkları ve mertekleri, lentolar, hurdi döşemeler, köşe takviye demirleri, kolonlar....bu pozdan ödenir). Ayrıca **23.071** poz numaralı birim fiyat ise, " Aşık olarak yapılan mertekler, hurdi döşemeler, mütemadi kirişler vb." profil demirlerinden müteşekkil imalatın, bileşik olarak hazırlanması ve yerine tespit edilmesi imalatının bedeli olarak hazırlanmıştır.

Dolayısıyla işin keşfine göre imalatın tamamına (400 ton) sadece **23.081** poz numaralı birim fiyat üzerinden ödeme yapılması öngörülmüşken, idare, çatı makası imalatının bazı parçalarının daha ucuz olan **23.051** ve **23.071** poz numaralı birim fiyatlardan, geriye kalan kısmının ise keşifteki **23.081** pozundan ödenmesini uygun görmüş ve bu nedenle de müteahhidin itirazı ile karşılaşmıştır.

Müteahhidin karşı çıkış gerekçelerinde ise, bazı teknik açıklamalar yanında; işin keşfinden 400 tonluk sistemin tamamına **23.081** pozundan ödeme yapılacağına öngörüldüğü, dolayısıyla toplam keşifte önemli bir yer tutan bu imalatın birim fiyatının, ihale tenzilatının tespitinde önemli rol oynadığı, bu nedenle keşifteki birim fiyatın aynen uygulanması gerekeceği, imalat miktarının bir kısmına keşifte olmayan ve ucuz olan pozlardan ödeme yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Konuyu inceleyen Bayındırlık Kurulu Kararında “..*Her ne kadar 1.Keşif özetinde poz: 23.081 çatı yapılması makası işi 400 ton olarak gösterilmiş ve projesinde mevcut; münferit veya birleşik olarak hazırlanan ve yerine konan profil demirleri için poz: 23.051 ve poz:23.071’ den*

yeteri miktarda gösterilmemiş ise de; avan proje üzerinden kaba bir hesap niteliğinde olduğu görülen 1. keşifteki miktarların ödemede bir taahhüt anlamına gelemeyeceği, aksi halde bazı işleri kendilerine ait olmayan fiyatlarla değerlendirmek ve keşifte olmayan fakat yapılan işler için de bedel ödememek gibi sakat, sözleşme ve hukuk kurallarına aykırı bir sonuca varılacağı aşıkardır.” denilmek suretiyle müteahhidin itirazı kabul edilmeyerek idarenin uygulaması tasdiklenmiştir.

Üstelik bu kararın dikkat çekici bir özelliği daha mevcuttur: Şu ana kadar ki açıklamalarımızda, işin proje ve mahal listelerinde bir değişiklik olması halinde, birinci keşifte değişiklik yapılabileceğinden bahsetmemize rağmen, bu karara göre, işin projesine ve imalat detaylarına nazaran fiili imalatla herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen, mevcut imalat için şayet keşif özetinde hatalı poz öngörülmüş ise, idarenin bunu sonradan değiştirebileceği vurgulanmaktadır. Yani projeye uygun bir fiili imalat söz konusu olmasına rağmen, keşifteki fiyatın fiili imalatı karşılamaması durumu mevcuttur. Dolayısıyla kararda da ifade edildiği üzere fiilen hangi imalatlar yapılmış ise, bu imalatlar için keşifte öngörülen pozlara bakılmaksızın, bunlara tam karşılık gelen ve gerçek maliyeti karşılayan birim fiyatların uygulanması gerekmektedir.

Karardan çıkan bir başka sonuç ise birinci keşif özetlerinin **avan proje** üzerinden çıkartılan kaba bir hesap niteliğinde olduğu ve dolayısıyla gerçek durumu yansıtmaktan uzak olabildiğidir. Bilindiği üzere avan proje (ön proje), ihaleye çıkılmadan önce idare tarafından hazırlanan (2886/ Madde:2' ye göre ihaleden önce hazırlanması zorunludur) ve inşaatın genel durumu ile ilgili olarak çok genel bazı fikirler ortaya koyan; ihtiyaç programına, öngörülen inşaat maliyet tavanına, arsa verilerine uygun çözüm getiren, 1/200 ölçekli bir proje aşamasıdır. Teknik olarak ayrıntılı çözümlemeler içermeyen bu proje esas alınarak inşaatla başlanılması söz konusu değildir. İnşaatla başlanılabilmesi için, avan proje esas alınarak -genelde ihaleden sonra- hazırlanan ; kesin proje (ölçek:1/100), uygulama projesi (ölçek:1/50), detaylar (ölçek:1/20, 10, 5) ve mahal listelerinin hazır olması gerekir. Bu projeler ve detaylar,

yapılacak kesin imalat miktarları ve türlerinin tespitinde avan projeye nazaran daha kesin ve net çözümlemeler getirmektedir. Dolayısıyla yukarıdaki Kararda avan projeler için yapılan değerlendirmeler, gerçek durumu yansıtan son derece isabetli bir yaklaşımı ortaya koymaktadır.

Günümüzde; sadece tahsis edilen ödenek miktarını karşılayacak kadar keşif yapıldığı, 1.keşfin hazırlanmasında genellikle tip projelerin esas alındığı, keşfi hazırlayan idare elemanlarının yeterli zaman ve teknik altyapıdan yoksun olduğu, keşif hazırlanmadan önce bina yapılacak arazi şartlarının yeterince incelenemediği, teknik gelişmelere yeterince adapte olunamadığı, son yıllarda yaşanan yüksek enflasyon ve ödenek sıkıntısı vs. gibi faktörler, yukarıdaki Kararda ifade edilen bu saptamanın doğruluğunu daha da pekiştirmekte ve keşif özetlerinin bir formaliteyi yerine getirmekten öteye geçmediğini göstermektedir.

Benzer bir konuda Sayıştay'ın 8. Dairesince alınan 13.02.2001 tarih ve 4741/1300 sayılı kararda özetle:

".....

Genel Şartnamenin 39 uncu maddesinin ikinci fıkrasındaki;"Sözleşme eki keşif özetinde veya birim fiyat cetvelinde herhangi bir yapım ve hizmet işi için fiyat gösterilmemiş olması, müteahhide mutlaka o türden yapım ve hizmet işlerini yapmak hakkını vermez." Hükmüne göre, keşif özetinde yer alan birim fiyatlar müteahhit için kazanılmış hak teşkil etmemekte ve idare, işin devamı sırasında keşif özetinde yer alan dilediği birim fiyatı iptal etme, yerine Şartnamenin 20'nci maddesi uyarınca yeni birim fiyat tespit etme ve bu çerçevede diğer kurumlara ait benzer analizleri kullanma hakkına haiz olduğundan savunmaları kabul etme imkanı bulunmamaktadır.

....."

denilmek suretiyle, imalatın türü ve niteliğinde bir değişiklik olmamasına rağmen, idare tarafından ihaleden önce hazırlanmış ve 1.keşif özetine konmuş bulunan birim fiyatların müteahhit açısından kazanılmış

hak teşkil etmeyeceği dolayısıyla, idarenin, hatalı tespit edildiğini veya fiili imalatı karşılamadığını sonradan anladığı keşifteki fiyatları, Genel Şartnamenin 20’nci maddesinden doğan yetki çerçevesinde sonradan değiştirebileceği vurgulanmıştır.

III-BU YETKİNİN DOĞURACAĞI SONUÇLAR:

Yukarıda bahsedildiği şekilde keşifteki fiyatlar üzerinde idareye tanınan yetkinin en büyük sonucu, yapılması sonradan öngörülen ilave imalatlar için birim fiyat tespit edilmesi yanında, keşif özetinde yer alan ve herhangi bir şekilde hatalı olarak tespit edilmiş bulunan “özel” ve “maktu” birim fiyatların uygulama sırasında veya yetkili makamlarca yapılacak denetimler sırasında fark edilmesi durumunda, idare tarafından değiştirilebilmesidir. Yani hatalı tespit edildiği uygulama sırasında fark edilen bu tip fiyatların uygulanmasından vazgeçilerek, yerlerine yürürlükteki düzenlemeler çerçevesinde “yeni” birim fiyatların tespit edilip uygulanabilmesidir. Hatta kamu hazinesinin zarara uğramasını engellemek açısından, bu tip hatalı birim fiyatlar idare tarafından değiştirilmek zorundadır. Elbette müteahhit aleyhine hatalı olarak tespit edilmiş olan fiyatların değiştirilmesi de hakkaniyet kurallarının gereğidir.

Uygulama sırasında keşif özetinde herhangi bir gerekçe ile değişiklik yapılmak gerekiyor ise; yani fiili imalatı gerçek olarak yansıtmaması nedeniyle, keşifteki mevcut fiyatlardan bir veya birkaçı iptal edilerek yerlerine yeni fiyatlar uygulanması gerekiyor veya keşif özetinde daha önce hiç yer almamış olup ta daha sonra ortaya çıkan ihtiyaçlar (proje ve mahal listelerinde değişiklik gibi) nedeniyle yeni fiyatların tespit edilmesi gerekiyor ise, Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 20’nci maddesi ile, kamu idarelerine belirli şart ve durumlarda yeni birim fiyat hazırlama konusunda verilen yetkinin kullanılması gerekecektir.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi (B.İ.G.Ş.)' nin 20'nci maddesinde, yeni birim fiyat tespitinin nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre:

"Keşif Özetiinde veya birim fiyat cetvelinde fiyatı gösterilmemiş olup da, yapılması idarece istenen yapım ve hizmet işlerinin yeni birim fiyatları tespit edilirken öncelik sırası ile aşağıdaki analizler kullanılır;

a) Sözleşme ve eklerindeki (birim fiyat cetvellerindeki) birim fiyatların tespitinde kullanılan analizler veya varsa o işe ait teklif analizler;

b) Sözleşme birim fiyatlarının tespitinde kullanılan analizlerle veya varsa o işe ait teklif analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler;

c) Diğer İdarelere ait benzer analizler

d) Birim fiyatı tespit edilecek iş kalemleri için o işin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile işçi ve makinaların çalışma saatleri esas alınarak bulunacak analizler;

Yeni birim fiyatların tespitinde, yukarıdaki analizlere, öncelik sırası ile aşağıdaki rayiçler uygulanır:

1- Bay. ve İsk.Bak.'nca tespit edilip yayımlanan rayiçler veya varsa o işe ait teklif rayiçler;

2- Diğer İdarelerce tespit edilmiş rayiçler;

3- İdarece kabul edilmek şartıyla, Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış memleket rayiçleri;

Bu usullerden hiç biriyle yeni birim fiyat tespiti mümkün olamıyorsa, o iş kalemine ait, Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış fatura bedelleri esas alınarak yeni birim fiyat tespit edilebilir."

SONUÇ:

Bu çalışmamızda keşif özetinde ihaleden sonra değişiklik yapıp yapılamayacağı konusu incelenmeye çalışılmıştır. Kanaatimizce projede öngörülen imalatın türü ve niteliğinde bir değişiklik olsun veya olmasın, idare tarafından keşif özetindeki birim fiyatlarda sözleşmeden sonra değişiklik yapılabilmesi, hem mevzuat açısından, hem de teknik gerekler açısından imkan dahilinde olan bir yetkidir ve uygulanması da zorunludur. Bunun en çok tartışılan sonucu da, keşif özetinde; resmi, özel veya maktu olarak yer alan fiyatların gerçek maliyet değerlerini yansıtmadığının sonradan anlaşılması halinde, daha sonra Genel Şartnamenin 20'nci maddesindeki usullerden birisi kullanılarak, bunların yerine imalatların gerçekçi maliyetini ifade eden “Yeni” birim fiyatların tespit edilebileceğidir.

SAYMANLIK YETKİ VE SORUMLULUKLARININ DEVRİ

Hamdi Mete TUĞRUL

Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

1050 sayılı Kanunun 9’uncu maddesine göre, en genel anlamıyla “gelirleri toplama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve malları saklama” ile görevli saymanların, uygulamada bu işlemlerin tamamını fiilen yapmaları çok güçtür.

Saymanlık müdürleri bu hizmetlerin bir kısmını, kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde, kendi adına ve hesabına işlem yapan yardımcılarına gördürmektedirler. Zira kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve süratli yürütülmesini sağlamak, bürokrasiyi azaltmak, koordinasyon ve denetime zaman ayırmak için saymanlık müdürlerinin böyle bir uygulamaya ihtiyaçları vardır.

Kanuni Dayanak :

2001 Mali Yılı Bütçe Kanununun “Saymanlık Görev ve Sorumluluklarının Devri” başlıklı 59’uncu maddesi bu uygulamanın kanuni dayanaklarından birini teşkil etmektedir. Bu hükme göre; “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve diğer mevzuatla saymanlara verilen görev ve yetkilerin bir kısmını gerekli görülen hallerde yardımcılara devrettirmeye, devirle ilgili esasları belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Saymanlar hakkındaki sorumluluk, devredilen işlerle ilgili olarak görev ve yetki verilenler hakkında da uygulanır.”

Ayrıca Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK’ye 543 sayılı KHK’nin 15’inci maddesi ile eklenen Ek 18-Ek 1- ve Ek 20 nci maddelerinde; muhasebe müdürleri, saymanlık müdürleri, ve malmüdürlerinin saymanlık yetki ve sorumluluğunun Bakanlıkça belirlenecek esaslar çerçevesinde, müdür yardımcılarına devredebilecekleri, hükmüne yer verilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ise bu kanun hükümlerinin verdiği yetkiye dayanarak konu ile ilgili her yıl bir tebliğ yayınlamaktadır. Söz konusu tebliğ ışığında yetki ve sorumluluk devre ile ilgili ayrıntılar aşağıdaki bölümlerde incelenmektedir.

I- SAYMANLARIN YARDIMCILARINA DEVREDEBİLECEĞİ YETKİLER

Aşağıda gösterilen işlemlerden saymanca uygun görülenler sayman yardımcılara devredilebilecektir. ⁽¹⁾

A- Tahsilat ve Tahsilatın Muhasebeleştirilmesi İşlemlerinde;

1) Tahsilat fişleri ve yapılan tahsilatın muhasebeleştirilmesinde düzenlenen saymanlık işlem fişleri, para ve menkul kıymetler karşılığında düzenlenen alındılar ile mahsup alındıları ve teslimat müzekkerelerini imzalamak,

2) Sayman mutemetleriyle ilgili olarak 2489 sayılı Kefalet Kanunu ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliği hükümlerine göre sayman tarafından yerine getirilmesi gereken kontrol ve murakabe görevine ilişkin işlemleri yapmak,

B- Ödeme, İade, Mahsup ve Bunların Muhasebeleştirilmesi İşlemlerinde;

1) Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emri veya Saymanlık İşlem Fişi düzenlemek suretiyle yapılacak her türlü avans veya kesin ödeme ya da iade ile avans mahsuplarında, her bir belge tutarı 300.000.000.- lirayı geçmeyenlerle ilgili işlemleri sonuçlandırmak ve bu belgeleri sayman sıfatıyla imzalamak,

2) Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin 22'nci maddesinin son paragrafında öngörüldüğü üzere, her bir belge için devredilen yetki sınırını aşmamak şartıyla bir kimseye aynı günde birden fazla belge ile ödemenin yapılması gerektiğinde, bankadan yaptırılacak bu ödemeler için

(1) Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.2.2001 tarih ve 24324 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 581 sıra no.lu tebliği.

düzenlenecek çek veya gönderme emirlerini bir sınırlamaya bağlı olmaksızın imzalamak.

C- Diğer İşlemlerde;

1) Mevzuatı gereği saymanlıklara teslim edilen banka teminat mektubu veya menkul değerlerin, bir iş veya işlemin sonuçlanması nedeniyle kısmen veya tamamen ilgisine iadesinde her bir işlem tutarı 1.500.000.000.- lirayı geçmeyenlerle ilgili işlemleri sonuçlandırmak, bunlarla ilgili işlemleri sonuçlandırmak, bunlarla ilgili yazıları ve muhasebeleştirme belgelerini sayman sıfatıyla imzalamak,

2) Küçük ambarda pul ve değerli kağıtların satışı ile ilgili talepname ve diğer belgeleri sayman sıfatıyla imzalamak.

II- YETKİ VE SORUMLULUK DEVRİ YAPABİLECEK SAYMANLIKLAR

A-Yetki ve sorumluluk devri uygulamasını herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın yapabilecek saymanlıklar şunlardır : ⁽²⁾

- 1- İl muhasebe müdürlükleri,
- 2- Bakanlık merkez saymanlık müdürlükleri,
- 3- Vergi dairesi müdürlükleri,
- 4- Büyükşehir Belediye sınırları içindeki merkez ilçe müdürlükleri,
- 5- Genel ve Katma Bütçe kurum saymanlıkları.

B- Belli sınırların gerçekleşmesi şartıyla yetki ve sorumluluk devri yapabilecek saymanlıklar şunlardır. ⁽³⁾

1- Bütçe Daire Başkanlıkları : Mali yıl sonunda yevmiye sayısı 10.000'i geçmesi ve saymanlık yetkisi olması şartıyla,

(2), (3) Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.2.2001 tarih ve 24324 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 581 sıra no.lu tebliği.

2- Döner Sermaye Saymanlıkları : Mali yıl sonunda yevmiye sayısı 10.000'i geçmesi ve kadroları Maliye Bakanlığına ait olması şartıyla,

3- Malmüdürlükleri : Nüfusu 50.000'den fazla olan ilçelerdeki Malmüdürlüklerinde; mali yıl sonunda yevmiye sayısı 10.000'i geçmesi şartıyla, yetki ve sorumluluk devri yapabileceklerdir.

III-YETKİ VE SORUMLULUK DEVRİ YAPAMAYACAK SAYMANLIKLAR

Yukarıda belirtilenler dışındaki saymanlıklar yetki ve sorumluluk devri uygulamasına tabi değildirler. Örnek : İl Özel İdareleri ve Belediyeler.

IV- SAYIŞTAYA KARŞI SORUMLULUK

Yetki ve sorumluluk devri uygulaması bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Şöyle ki,

Saymanın fiilen görev başında olduğu bir sırada bazı gider belgelerinin (verile emirlerinin) müdür yardımcıları tarafından imzalanması gibi bir durum söz konusu olup, bu ise Sayıştay'a karşı kimin sorumlu olacağı sorusunu akla getirmektedir. Başka bir ifadeyle kendi yönetim döneminde (zamanı idaresinde) olmakla beraber yardımcısı tarafından imzalanmış olan bir ödeme belgesi için Sayıştay'a karşı sorumluluk, belgeyi imzalayan yardımcının mı yoksa yönetim döneminin ait olduğu saymanın mı?

Bu sorunun cevabı için 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanununun ilgili maddelerine bakmak gerekir.

1050 sayılı Kanunun 9'uncu maddesinde "sayman" şu şekilde tanımlanmıştır :

“Gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim ve bu işlerle ilgili her türlü göndermeler ile bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştay’a yönetim dönemi hesabı verenlere sayman denir.”

Buradan anlaşıldığı üzere saymanlık sıfatını taşımak için iki şartın bir arada gerçekleşmesi gerekir;

- 1- Tahsil, tediye ve muhafaza işlemlerini yapmak,
- 2- Sayıştay’a karşı yönetim dönemi hesabı vermek,

Aynı kanunun 15’inci maddesinde;

“Defterdar, muhasebe müdürü gibi memuriyet unvanlarının saymanlık niteliğine etkisi yoktur” denilmek suretiyle “sayman” sıfatının memuriyet unvanına bağlı olmadığı belirtilmektedir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 41’inci maddesine göre ise, Sayıştay’a karşı hesap vermekle yükümlü olanlar saymanlardır.

Bu üç kanun hükmünden çıkan sonucu şu şekilde yorumlayabiliriz :Tahsil, tediye ve muhafaza işlemlerinden herhangi birini yapan ve Sayıştay’a zaman idare hesabı veren her görevli memuriyet unvanı (Defterdar, Muhasebe Müdürü, Hesap İşleri Müdürü gibi) ne olursa olsun sayman addolunduğuna göre; saymanlık sıfatı için zamanı idarenin sahibi olmak asıldır. Zamanı idarelerine dahil işlemlerden dolayı sorumluluk ise saymanlık görevinin tabii bir sonucudur.

Bu bakımdan sorumluluk, bir gider belgesini sadece imzalamış bulunmaktan değil, bununla birlikte yönetim döneminin de sahibi olmaktan doğmaktadır.

SONUÇ

Her ne kadar yukarıda, 1050 sayılı ve 832 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda ulaşılan sonuç :

Sayıştay’a karşı sorumluluğun zaman-ı idarenin sahibi olmaktan doğduğu şeklinde ise de; yine yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği üzere 178 sayılı KHK ile Bütçe Kanununun “yetki ve sorumluluk devri” ile ilgili maddeleri farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Bu anlamda kanun maddeleri arasında bir çelişkinin olduğunu söylemek yanlış olmaz. Çünkü 178 sayılı KHK ile Bütçe Kanununun ilgili maddelerine göre; Saymanların kendi zaman-ı idare dönemine dahil olup yetki devri gereğince yardımcısı tarafından imzalanmış bulunan bir gider belgesinde sorumluluk belgeyi imzalayan yardımcıya aittir.

Nitekim konu ile ilgili olarak Muhasebat Genel Müdürlüğünün 2001 yılında yayınladığı 581 sıra no.lu tebliğin “uygulamaya ilişkin diğer hususlar” başlıklı (E) bölümünün ikinci maddesindeki;

“..... yetki ve sorumluluk devrinin saymanların sorumluluğunu kaldırmayacağı tabiidir.”

İfadesi, kanun maddeleri arasındaki çelişkinin Muhasebat Genel Müdürlüğünün tebliğine de yansıdığını göstermektedir.

Bu noktada Bütçe Kanununun ilgili maddesinin; tereddüte mahal bırakmamak üzere, özellikle “Sayıştay’a karşı sorumluluk” konusunu da açıklığa kavuşturacak şekilde düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu sayede Bütçe Kanunu ile 1050 ve 832 sayılı Kanunlar arasında paralellik sağlayacağı ve tereddütün ortadan kalkacağı kanaatindeyiz.

DEPREM FELAKETİ SONRASINDA ÇIKARILAN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER VE SAYIŞTAY DENETİMİ DIŞINDA KALAN KAMU FONLARI

M. Hakan ÖZBARAN

Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

17.8.1999 tarihinde Marmara Bölgesi ile Düzce’de meydana gelen deprem felaketleri, beraberinde pek çok problemin çözüm arayışlarını da gündeme getirmiştir. Bunlardan belki de en önemlileri hasarların tespiti, giderilmesi ve alınacak tedbirler ve mali kaynaklarla ilgili olanlardır.

Bu amaçla 27.8.1999 tarih ve 4452 sayılı Yetki Kanunu çıkarılmış; Bu Kanunda 2.12.1999 tarih ve 4484 sayılı Kanunla değişiklik yapılmış ve en sonda 29.02.2000 tarih ve 4540 sayılı Kanunla geçerlilik süresi dört ay uzatılmıştır. Bu Yetki Kanununa dayanılarak da Bakanlar Kurulu tarafından çok sayıda Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarılmıştır. Bu KHK’lardan 7 tanesinin içeriğinde mali konular ve denetimle ilgili düzenlemeler ön plana çıkmaktadır.

I-SAYIŞTAY VE PARLAMENTO DENETİMİNDEN UZAKLAŞMA

A-576 Sayılı KHK’nın Öngördüğü Denetim Modeli

Bakanlar Kurulu tarafından 14.9.1999 tarihinde kararlaştırılan ve 23.9.1999 tarih ve 23825 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 576 sayılı KHK’nın 1’inci maddesinde özetle, deprem için toplanan iç ve dış yardımların Kriz Koordinasyon Kurulu kararı ile öncelikle depremden zarar görenlerin iâşe, giyinme, barınma, çadır ve diğer her türlü gereksinimlerinin karşılanması için bu işlerde görevli bulunan veya görevlendirilecek kuruluşlara; geçici ve daimi iskân amacıyla konut yapımında kullanılmak üzere de Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ve Afetler Fonuna aktarılacağı ifade edilmiştir.

Anılan maddede; bu paraların kullanımının ise Başbakanlık ve Maliye Müfettişleri ile bankalar yeminli murakıplarından Başbakan onayı ile oluşturulacak bir komisyon tarafından üçer aylık dönemler itibariyle denetleneceği ve denetleme raporlarının Resmi Gazetede yayımlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Gene aynı madde de; bakanlıklar veya kamu kurumlarınca deprem bölgesinde ihtiyaç duyulacak prefabrik hizmet binaları ve lojmanların yapım işine ayrılacak paraların da Bayındırlık ve İskân Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Bakanlıklarca harcanacağı ve bu hususta da komisyon eliyle denetim usulünün geçerli olduğu hükmüne yer verilmiştir.

576 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin söz konusu maddesinde, ayrıca, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin yukarıda sayılan işlemlere uygulanmayacağı belirtilmiştir.

B-581, 582, 583 ve 600 sayılı KHK'lar ile Getirilen Muafiyetler

Bakanlar Kurulu tarafından 15.10.1999 tarihinde kararlaştırılan ve 1.11.1999 tarih ve 23863 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 581 sayılı KHK ile 7269 sayılı Kanuna ek maddeler eklenmiştir. Bunlardan biri olan “ek madde 11” de, genel bütçeye dahil olmayan kamu kurum ve kuruluşlarınca doğal afete maruz kalan bölgelere yapılacak bağış ve yardımlar ile eğitim amacıyla yapılmış veya yapılacak olan yardımların 1050 sayılı Kanun, 2886 sayılı Kanun ve 832 sayılı Kanun Hükümlerinden istisna tutulacağı hükmü mevcuttur.

Yine Bakanlar Kurulu tarafından 27.10.1999 tarihinde kararlaştırılan ve 22.11.1999 tarih ve 23884 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 582 sayılı KHK'nın 1'inci maddesinde, deprem nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilmiş olan mal ve hizmet alımlarından kurum ve kuruluş bütçelerinden ödenmeyen miktarların, Başbakanlıkça Mahalli İdareler Fonu Acil Destekleme Programından sağlanan kaynaklarla Maliye Bakanlığına bağlı saymanlıklar vasıtasıyla emanet hesaplarından ödeneceği ve bu

harcamaların da 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile 19.06.1994 tarih ve 540 sayılı KHK hükümlerine tabi olamayacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yetki Kanunu çerçevesinde 22.11.1999 tarih ve 23884 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 583 sayılı KHK'nın 2'nci maddesiyle 3056 sayılı *Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanunun* 7'nci maddesine bir ilave yapılarak “*Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*” kurulmuş ancak 14.06.2000 tarih ve 24079 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 600 sayılı KHK ile söz konusu birimin adı, “*Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü*” olarak değiştirilmiştir.

600 sayılı Kararnamenin 2'nci maddesinin son fıkrasında ise, acil duruma geçilen hallerde, kamu kurum ve kuruluşlarınca Başbakanlık tarafından verilecek görevlerin gerektirdiği kaynakların Başbakanlıkça karşılanacağı ve söz konusu kurum ve kuruluşların, ücret ve adedi Başbakan onayı ile belirlenecek miktarda geçici işçi çalıştırabilecekleri ifade edildikten sonra, kamu kurum ve kuruluşların bu kapsamda yapacağı harcamaların 1050, 2886 ve 832 sayılı Kanunlar ile 540 sayılı KHK hükümlerine tabi olmayacağı belirtilmiştir.

Değerlendirme

- 1 576 sayılı Kanun Hükmünde Kararname aslında Sayıştay denetimine tabi Afetler Fonuna aktarılan ve belli amaçlara tahsis edilen paraları Sayıştay denetimi dışına çıkarmaktadır.
- 2 576 sayılı KHK'nın ortaya koyduğu model Anayasa'nın 165'inci maddesine de uygun bir model değildir. Başbakanlık ve Maliye Müfettişleri ile Bankalar Yeminli Murakıplarından oluşan bir komisyon Sayıştay yerine denetim yapmaktadır.
- 3 Komisyonun yapmakta olduğu denetim teknik anlamda dış denetim sayılabilirse de yürütmenin içindeki elemanların yaptığı veya yapacağı

denetimden farklı değildir. Yani, Parlamento adına yapıpıp sonuçları Parlamentoı duyurulacak bir denetim söz konusu değildir.

- 4 581 sayılı KHK, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna bir ek madde getirerek gerek bu olayda gerekse de bundan sonraki doğal afet olaylarında, genel bütçeye dahil olmayan kamu kurum ve kuruluşları (belediyeler, özel idareler, üniversiteler, DSİ, TCK vs.) tarafından doğal afete maruz kalan bölgelere yapılacak bağış ve yardımlar Sayıştay denetimi dışında kalacağı gibi genel bütçeli kurumlar da dahil kamu kurum ve kuruluşlarının eğitim amacıyla yapacakları yardımlar da 1050, 2886 ve 832 sayılı Kanunların hükümlerine tabi olmayacaktır.
- 5 Bağış ve yardımlarla oluşturulan söz konusu kamu fonları, Anayasamızın 160'ıncı maddesinde zikredilen TBMM denetimi dışında kaldığı gibi aynı zamanda 165'inci maddesi çerçevesinde de Yasama Organı denetimi dışında tutulmaktadır.
- 6 581 sayılı KHK'nın getirdiğı bu düzenleme Anayasa hükümleri göz önünde bulundurulduğunda denetimsizlik anlamına gelmekte ve Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.
- 7 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2'inci maddesi gereğince Afetler Fonu hukuken Sayıştay denetimine tabi ise de, kararnamenin ek 11'nci maddesi hükmünden sonra söz konusu fonda Sayıştay'ca denetlenebilecek ne miktarda para kalacağı belirsizdir.
- 8 581 Sayılı KHK'nın 1'inci maddesiyle 7269 sayılı Kanuna eklenen "Ek madde 11" e dayanarak, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında harcama alanına ilişkin değişiklik yapılması hususu, kurum ve kuruluşlara ilave yetki verilmesi anlamına da gelmektedir.
- 9 "Eğitim amaçlı yapılmış veya yapılacak yardımlar" ibaresi doğal afete maruz kalan bölgelerle sınırlı olmayan ve süreklilik arzeden bir uygulamaya da hukukilik kazandırmaya elverişlidir.

- 10 Keza aynı ibaredeki “yapılmış” kelimesi bazı kurum ve kuruluşlarca geçmişte doğal afet dışında yapılmış harcamalara da meşruluk kazandırma eğilimi taşımaktadır. Bu itibarla söz konusu ibare 4452 sayılı Yetki Kanunu’na uyarlık yönünden de tartışmaya açıktır.
- 11 582 sayılı KHK ile deprem nedeniyle yapılacak harcamalardan kurum ve kuruluş bütçelerinden ödenmeyen miktarların, Başbakanlıkça, Mahalli İdareler Fonu Acil Destekleme Programından sağlanan kaynaklarla Maliye Bakanlığına bağlı saymanlarca emanet hesabından ödenmesi ve bu ödemelere, 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerinin uygulanması hususu, aslında, Anayasa gereği Sayıştay denetimine tabi saymanlıkların içindeki bazı ödemelerin Sayıştay denetimi dışına çıkarılması anlamına gelmektedir.
- 12 583 ve 600 sayılı Kararnamelerle, acil durum hallerinde kamu kurumlarınca yapılacak harcamalar Sayıştay denetimi dışına çıkarılmıştır. Her ne kadar acil durumlarda hizmetin ivedilikle yerine getirilmesi gerekliliği tartışmasız bir gerçek olsa da, kamu fonlarının tamamen denetim dışı bırakılması hususu ülke gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

III-SAYIŞTAY’IN VİZE VE TESCİLİNİN DIŞINDA KALMA

Bakanlar Kurulu tarafından 31.8.1999 tarihinde kararlaştırılan ve 1.9.1999 tarih ve 23803 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 574 sayılı KHK’nın 3’üncü maddesiyle, 7269 sayılı *Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna* Geçici 13’üncü madde eklenmiştir. Bu madde de özetle, afete maruz kalan illerde geçici ve kesin iskanların temini amacıyla yeni yerleşim alanlarının tespiti ve bu konutların inşaat, onarım işlerinin yapımı için her türlü alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesis etmede ve taşımada Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Yine Bakanlar Kurulu tarafından 16.9.1999 tarihinde kararlaştırılan ve 30.9.1999 tarih ve 23832 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 577 sayılı KHK'nın 1'inci maddesiyle, 7269 sayılı Kanuna Geçici 16'ncı madde eklenmiş, Geçici 16'ncı maddeye ise 22.11.1999 tarih ve 23884 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 582 sayılı KHK'nın 3'üncü maddesiyle ilaveler yapılmıştır. Söz konusu maddenin son halinde özetle, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanımındaki yapı ve tesislerde; personelin oturduğu hasarlı kamu konutlarında, birlik, karargah ve tesislerin konuşlandırıldıkları yerlerde meydana gelebilecek değişiklikler sebebiyle buralara atanacak personelin geçici ve kesin iskan ihtiyacında, meydana gelen hasarların tespiti aşamasından itibaren deprem bölgesinde veya zorunlu hallerde başka bir bölgede inşası, esaslı onarımları, tesislerin işletmesine ve tefrişine yönelik her türlü alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, bunlarla ilgili plan, proje, kontrollük ve benzeri hizmetleri müşavirlik firmaları vasıtasıyla yaptırmaya Milli Savunma ve İçişleri Bakanlıklarının yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda özetlenen her iki Kararnamede de, yapılacak olan bu işler ile 1999 yılı yatırım programı gereğince afet bölgesinde yapılacak işlerin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun vize ve tescil hükümlerine ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun plan ve parselasyonla ilgili işlemlerindeki askı, ilan, itirazlara dair sürelerine ilişkin hükümlerine tabi olmayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Değerlendirme

- 1 Anayasamızın 160'ıncı maddesinde Sayıştay'ın, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetleyeceği ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayacağı belirtilmiştir.

- 2 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Tescil ve Önceden Vizeye Tabi İşlemler" başlıklı 30'uncu maddesinde ise, Sayıştay'ın, denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitların tescile, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemlerinin de önceden vizeye tabi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.
- 3 Sayıştay'ın tescile tabi tutacağı sözleşmelerin parasal sınırları ise yılı bütçe kanunlarında gösterilmektedir.
- 4 Sözleşmelerin tescile, kadro ve ödeneklerin de vizeye tabi olması hususu 1982 Anayasasında açıkça belirtilmediğinden ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile düzenlendiğinden bu Kararnamelerdeki hükümler Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemektedir.
- 5 Öte yandan, Kararnamelerdeki düzenlemeler sadece 832 sayılı Kanunun "vize ve tescil" hükümlerinin uygulanmayacağını belirtmiştir. Her ne kadar bu düzenlemelerin 1050 ve 2886 sayılı Kanun hükümlerinden istisna tutulması hususunun uygulamada keyfilik yaratabileceği endişesini taşımaktaysak da söz konusu işlemlerin harcama yapıldıktan sonra sayman hesaplarının incelenmesi sırasında Sayıştay tarafından denetlenmesine yasal bir sınırlama getirilmediği düşüncesindeyiz.
- 6 Ancak Yetki Kanunu, Bakanlar Kuruluna denetim konusunda düzenleme yapma yetkisi vermediğinden vize ve tescil dışı bırakma işleminin Yetki Kanununa uygunluğu ise tartışmalıdır.

VI-DEPREM HESAPLARINI DENETLEME KOMİSYONU ÇALIŞMALARI

23.09.1999 tarih ve 23825 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 576 sayılı KHK'nın 1'inci maddesinde öngörülen üç kişilik komisyon 03.09.1999 tarihli Başbakanlık Onayı ile oluşturularak 09.09.1999 tarihinde çalışmalarına başlamış ve deprem yardım hesaplarının T.C. Ziraat Bankası Merkez Şubesinde açılan hesapta toplanması ile ilgili

20.12.1999 tarihli ilk inceleme raporu “TC Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı İnceleme Raporu” başlığıyla 11.01.2000 tarih ve 23930 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Raporda kamu ve özel kurum ve kuruluşları ile yapılan yazışmalar, banka hesapları ile ilgili çalışmalar, bağış ve yardım kampanyaları ile ilgili faaliyetler, iç ve dış yardımlar incelenmiş, banka şubelerinden yapılan çeşitli harcamalara ilişkin tespitlerde bulunulmuştur.

Bu tespitlerde mülkî amirlerin onayıyla şirketler ve özel şahıslara ait paralar ayrıntılara girilmeksizin belirtilmiştir. Raporun “ekler” bölümünün sonunda ise bazı illerde yapılan sadece 139 adet belgeli harcamaya ilişkin rakamlar verilmiştir.

01.06.2000 tarihli “TC Başbakanlık Teftiş Kurulu (Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu İnceleme Raporu” başlıklı ikinci Rapor ise 01.07.2000 tarih ve 24096 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. İlk inceleme raporunu hazırlayan komisyon çalışmalarını devam ettirirken toplanan paraların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının denetimi maksadıyla 12.11.1999 tarihli Başbakanlık onayı ile iki üyesi daha önce komisyonla aynı üç kişilik yeni bir komisyon daha oluşturulmuştur.

Yapılan inceleme ve denetim ile ilgili tespit ve değerlendirmeler ikinci Raporda şu ana başlıklar itibariyle düzenlenmiştir:

- Mevzuat,
- Deprem yardım hesaplarının saptanması ve izlenmesi ile ilgili inceleme ve denetim esas uygulamaları,
- Afet Bölge Koordinatörlüğü faaliyet ve harcamaları,
- Ziraat Bankası Merkez hesabında toplanan yardımlardan Başbakanlık Kriz Merkezi tarafından Afetler Fonu’na aktarılan ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan harcamalar,
- Genel değerlendirme, sonuç ve öneriler.

Söz konusu Raporun “Sonuç” bölümünde, Mayıs 2000 itibariyle 2958 adet banka hesabının denetime tabi tutulduğu, bu hesaplardan Ziraat Bankası Merkez Şubesindeki hesaba aktarılan tutarların nemasıyla birlikte 158.093.513.761.676 TL.sı ve Ziraat Bankasındaki merkez bağış ve yardım hesaplarından, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afetler Fonu’na 127.100.000.226.884 TL.sı ve Afet Bölge Koordinatörlüğüne de 28.000.000.216.750 TL.sı aktarıldığı ve harcandığı belirtilmekte, yapılan harcamaların denetimi ile ilgili çalışmaların da devam ettiği ifade edilmektedir.

Değerlendirme

- 1 576 sayılı KHK ile görevlendirilen komisyonun raporlarının ilkinin “T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı İnceleme Raporu” başlığını; ikincisinin ise “T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu (Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu) İnceleme Raporu” başlığını taşıması denetimin kimin tarafından yapıldığı konusunda soru işaretleri uyandırmaktadır. KHK, Başbakanlık Teftiş Kuruluna böyle bir denetleme yetkisi vermemiş, deprem hasarlarının bir komisyon vasıtasıyla denetlenmesini öngörmüştür.
- 2 Aslında deprem ve afet yönetimi tarafından hazırlanması gereken mali bilgi ve tabloların deprem hesaplarını denetleme komisyonu marifetiyle kamuoyuna duyurulması söz konusudur.
- 3 Denetim standartlarına, metodoloji ve tekniklerine göre yapılan bir denetim çalışması söz konusu olmadığı gibi, yukarıda belirtilen raporlarda denetim bulguları ve önerileri de yer almamaktadır.
- 4 Ayrıca üç kişiden oluşan Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonunun sayı ve tutar yönünden çok büyük miktarlara ulaşan gelir ve gider belgelerini sağlıklı bir şekilde incelenmesi de fiilen mümkün değildir.

SONUÇ

Bu ayrıntılı açıklamalar ve değerdendirmeler çerçevesinde satır başlarıyla vurgulanması gereken noktalar şunlardır:

- Bağış ve yardımlardan oluşan kamu fonları TBMM denetimi dışında tutulmakta ve bu durum Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.
- 4452 sayılı Yetki Kanunu, Bakanlar Kuruluna, denetim konusunda düzenleme yapma yetkisi vermediğinden yapılmış ve yapılacak bazı harcamaları “ön denetim” diye adlandırdığımız vize ve tescil dışı bırakma işleminin Yetki Kanununa uygunluğu tartışılmalıdır.
- Deprem harcamalarını denetlemekle görevlendirilen komisyonun hazırladığı raporlar teknik anlamda bir denetim raporu olarak ifade edilebilirse de gerçekte uluslar arası normlara ve standartlara uygun düşmemekte, rakamsal büyüklükleri göstermenin dışında herhangi bir işlevi bulunmamaktadır.
- Bazı harcamaların 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinden istisna tutulması uygulamada keyfilik yaratabilecektir.
- Sayıştay denetiminden “kaçış” sürmektedir ve bu eğilim kamu fonlarının bağımsız, tarafsız ve Anayasal statüsü bulunan bir kuruluş eliyle denetlenmesi gereğiyle çelişmektedir.

**EK:RAPOR KAPSAMINDA ELE ALINAN KANUN HÜKMÜNDE
KARARNAMELERLE İLGİLİ KISA BİLGİLER**

KHK No:	ÖZETİ	R.G. Tarih/ Sayısı
574	Afete maruz kalan illerde geçici ve kesin iskânların temini amacıyla yapılacak her türlü işlemin 1050, 2886, sayılı Kanunlar ile 832 sayılı Kanunun vize ve tescil hükümlerine tabi olmayacağı,	01.09.1999/ 23803 (Mük.)
576	• Toplanan iç ve dış yardımların denetimi için Başbakanlık onayı ile bir komisyon oluşturulması, • Prefabrik hizmet binaları ve lojman yapım işine ayrılacak paraların Bayındırlık Bakanlığının görüşünden sonra Bakanlıklarca harcanabileceği, • Toplanan paraların Kriz Koordinasyon Kurulu kararı ile öncelikle depremde zarar görenlere harcanmak üzere Afetler Fonuna aktarılacağı ve 1050, 2886 ve 832 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı,	23.09.1999/ 23825
577	Silahlı Kuvvetlere ait hasarlı yapı ve tesislerin hasar tespit aşamasından başlayarak her türlü alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, tefriş vb. işlerin 1050, 2886 sayılı kanunlar ile 832 sayılı Sayıştay Kanununun vize ve tescil hükümlerine tabi olmayacağı,	30.09.1999/ 23832 (Mük.)

581	Genel bütçeye dahil olmayan kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak bağış ve yardımlar ile eğitim amacıyla yapılmış veya yapılacak olan yardımların 1050, 2886 ve 832 sayılı Kanun hükümlerinden istisna tutulacağı,	1.11.1999/ 23863
582	577 Sayılı KHK'ya oturdukları kamu konutları hasara uğrayan personel ve birliklerin konuşlandırıldıkları yerlerin değişikliği sebebiyle atanan personelin geçici ve kesin iskân ihtiyacının karşılanması hususu eklenmiştir. - Deprem nedeniyle Kamu kurumlarınca gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarından kurum bütçelerinden ödenemeyenlerin, Başbakanlıkça, Mahalli İdareler Fonu Acil Destekleme Programından sağlanan kaynaklarla saymanlıklardan ödeneceği ve 1050, 2886 ve 832 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı,	22.11.1999/ 23844
583	Başbakanlığa bağlı “ <i>Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı</i> ” adı altında bir birimin kurulması ve acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu kurumlarınca yapılacak harcamaların 1050, 2886 ve 832 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmayacağı,	22.11.1999/ 23884 Mük.)
600	583 sayılı K.H.K ile kurulan “ <i>Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı</i> ” adlı birimin ismi “ <i>Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü</i> ” olarak değiştirilmiştir.	14.06.2000/ 24079

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Daireler Kurulu Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARLARI

Karar No: 4984/1

Tarih: 02.04.2001

Vergi Dairelerince yapılan Katma Değer Vergisi iadelerindeki fazla ödemeler nedeniyle, 1050 sayılı Kanunun 22'nci maddesinin (E) bendine göre Sayıştayca tespit edilecek sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, vergi iadesine esas olan raporları düzenleyen yeminli mali müşavirlerin de dahil edilip edilemeyeceği hususunda, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 31'inci maddesinin son fıkrası uyarınca yazılan müzekkere üzerine 2. Dairece verilen 8.2.2001 tarih ve 2001-7092/271 sayılı karar okunarak,

Gereği görüşüldü:

Konunun esasına geçilmeden önce, denetçi tarafından yazılmış bulunan müzekkerenin 832 sayılı Sayıştay Kanununun 31'inci maddesinin son fıkrası kapsamında olup olmadığı hususu üzerinde duruldu.

Anılan 31'inci maddenin son fıkrasında, “Bu kanun gereğince yapılacak inceleme ve denetlemeler sırasında harcamaların ilişkin bulunduğu mevzuat yoruma müsait görüldüğü takdirde keyfiyet Sayıştay görüşü tespit edilmek üzere Birinci Başkanlığa bildirilir ve alınacak sonuca göre işlem yapılır.” denilmek suretiyle, bu maddeye göre müzekkere yazılmasının şartları belirlenmiştir.

Buna göre, sayman hesaplarının incelenmesi sırasında tereddüt edilen konular hakkında müzekkere yazılabilmesi için; mevzuatın yoruma müsait olması, yoruma müsait görülen mevzuatın harcamalara ilişkin bulunması ve tereddüdün inceleme ve denetleme sırasında ortaya çıkması gerekmektedir.

Müzekkereye konu olan tereddüt de, İstanbul Dış Ticaret Vergi Dairesinin 1999 yılı hesabının yerinde incelenmesi sırasında ortaya çıkmış olup, yoruma müsait görülen mevzuat da harcamaya ilişkindir. Zira, yeminli mali müşavirlerin Sayıştayca tespit edilecek sorumluluğa dahil edilip edilemeyecekleri hususu, 1050 sayılı Kanunun 22’nci maddesinin (E) bendinin yorumunu gerektirmektedir. 1050 sayılı Kanun da zaten tümüyle harcamaları ilgilendiren bir Kanundur ve bu Kanun uyarınca tespit edilen sorumluluk da yapılan harcamalar dolayısıyla ortaya çıkan bir sorumluluktur.

Bu itibarla, söz konusu müzekkerenin 832 sayılı Kanunun 31’inci maddesinin son fıkrası kapsamında bulunduğu ve bu fıkra hükmü uyarınca görüşülmesi gerektiğine çoğunlukla karar verildi.

Konunun esas yönünden karara bağlanmasından önce Maliye Bakanlığından temsilci çağırılmasına lüzum bulunup bulunmadığı hususunda yapılan görüşmeler neticesinde ise;

Müzekkerede ve Daire kararında konunun ayrıntılı biçimde incelenmiş bulunması ve konuyla ilgili mevzuat hükümlerinin de açık olması nedeniyle, ayrıca Maliye Bakanlığından temsilci çağırılmasına lüzum ve mahal bulunmadığına çoğunlukla karar verilerek konunun esasına geçildi.

3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununun 12’nci maddesinde, yeminli mali müşavirlerin; gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tablolarının ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe prensipleri ile muhasebe standartlarına uygunluğunu ve hesapların denetim standartlarına göre incelendiğini tasdik edecekleri ve kanunları gereğince, kamu kurum ve kuruluşlarına verilen tasdik edilmiş mali tabloların, kamu idaresinin yetkili memurlarınca, tasdik kapsamı ölçüsünde incelenmiş bir belge olarak kabul edileceği, ancak çeşitli kanunlarla kamu idaresine tanınan teftiş ve inceleme yetkilerinin

kullanılmasına ve gerektiğinde tekrarına ait hususların saklı olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı maddede, yeminli mali müşavirlerin yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumlu oldukları, yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere, ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olacakları ve yaptıkları tasdikin kapsamını düzenleyecekleri raporda açıkça belirtecekleri hükme bağlanmış, bu Kanun hükümlerine göre meslek icra edenlerin vergi kanunları ve diğer kanunlardaki sorumluluklarının saklı olduğu da ayrıca belirtilmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 26.10.1988 tarih ve 3483 sayılı Kanunla değişik 22'nci maddesinin (E) bendinde ise; adı ne olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi bir organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen keşif, hakediş, tutanak, rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştayca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişilerin de katılacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümle, tahakkuk memuru ve saymanın dışında, ödemeye esas teşkil eden belgeyi düzenleyen ve onaylayan kişilerin de Sayıştayca saptanacak sorumluluğa iştiraki sağlanmış ve bu suretle sorumluluk yaygınlaştırılmıştır. Ancak bu bentte sözü edilen kişiler kamu görevlileridir. Yeminli mali müşavirler ise, kamu görevlisi değil, mesleklerini 3568 sayılı Kanuna göre icra eden serbest meslek mensuplarıdır.

Yeminli mali müşavirlerin sorumluluğu, 3568 sayılı Kanunun yukarıda belirtilen 12'nci maddesinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Buna göre, yeminli mali müşavirler yaptıkları tasdikin doğruluğundan sorumludurlar. Yaptıkları tasdikin doğru olmaması halinde, tasdikin kapsamı ile sınırlı olmak üzere, ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve müteselsilen sorumlu olmaktadır.

3568 sayılı Kanunla belirlenen bu sorumlulukları dışında, yeminli mali müşavirlerin ayrıca Sayıştayca tespit edilecek sorumluluğa da dahil edileceklerine dair, gerek 832 sayılı Sayıştay Kanununda, gerek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda ve gerekse diğer kanunlarda herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Diğer taraftan, yeminli mali müşavirlerce katma değer vergisi iadesi hakkında düzenlenen raporlar, 1050 sayılı Kanunun 22'nci maddesinin (E) bendinde sözü edilen belgeler meyanında da mütalâa edilemez. Zira bu raporlar, iade konusu tutarların doğruluğunun tespiti için yapılan inceleme sonuçlarını göstermekte ve belli miktarları aşan iadeler için düzenlenmektedir. Nitekim, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 52'nci maddesinde de, bu raporların inceleme raporu oldukları belirtilmiştir.

Bu itibarla, Vergi Dairelerince yapılan Katma Değer Vergisi iadelerindeki fazla ödemeler nedeniyle, 1050 sayılı Kanunun 22'nci maddesinin (E) bendine göre Sayıştayca tespit edilecek sorumluluğa, tahakkuk memuru ve saymanla birlikte, vergi iadesine esas olan raporları düzenleyen yeminli mali müşavirlerin de dahil edilmesinin mümkün bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.

Karar No: 4985/1

Tarih: 26.04.2001

KONU

Belediyelerin kurdukları veya iştirak ettikleri ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesinin 1'inci bendinde sayılan kişilerin yönetim ve denetim kurullarında görev aldıkları ticaret şirketlerinin, aynı belediyeler tarafından açılan ihalelere katılmalarının mümkün olup olmadığı konusunda 3. ve 5. Dairelerin kararları ile 6. ve 8. Dairelerin kararları arasında aykırılık bulunduğundan bahisle bu kararların 832 sayılı Kanunun 18'inci maddesi uyarınca birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

Keçiören Belediye Başkanlığı ile Belediyesi Gıda Tüketim Malları Üretim Pazarlama San. ve Tic. Ltd. Şti. arasında aktedilen “Cadde, Sokak ve Tretuvarların Süpürülmesi” işine ait sözleşmeyle ilgili olarak 3. Dairece verilen 27.4.1999 tarih ve 99-34/19 sayılı kararda, amiri ita sıfatıyla söz konusu ihaleyi onaylayan Belediye Başkanının, aynı zamanda Belediyenin binde 999 hisse ile ortağı olduğu Belediyesi Gıda Tüketim Malları Üretim Pazarlama San. ve Tic. Ltd. Şirketinde belediyeyi temsilen ortaklar kurulu üyesi ve şirketin yöneticilerini atamaya yetkili olduğu anlaşıldığından, şirketin ihaleye katılması 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesi hükmüne aykırı bulunarak sözleşmenin reddine karar verilmiştir.

..... Belediye Başkanlığı ile İnşaat Gıda San. ve Tic. A.Ş. arasında imzalanan “Muhtelif Mahallerin Temizliği ile Parkların Bakım ve Korunması” işinin sözleşmesiyle ilgili olarak 5. Dairece verilen 10.2.2000 tarih ve 2000-1/Söz.19879 sayılı kararda, söz konusu şirketin yönetim kurulu başkanının Şahinbey Belediyesinin başkanı olduğu ve ihaleyi ita amiri olarak onayladığı, şirket yönetim kurulu üyesinin Belediye Hesap İşleri Müdürü olduğu ve Belediye Encümeni Üyesi olarak

ihale kararına katıldığı, şirketin denetim kurulu üyesinin de Belediye Yazı İşleri Müdür Vekili olduğu ve Belediye Encümeni Üyesi olarak ihale kararına katıldığı, bu durumun 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesindeki ihaleyi yapan idarenin ita amirleri ile ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların doğrudan veya dolaylı olarak ihalelere katılamayacakları hükmüne aykırı olduğu gerekçesiyle, sözleşmenin tescilinin mümkün görülmediğine karar verilmiştir.

6. Dairenin 7.3.2000 tarih ve 2000-14/Söz.1999 sayılı kararında, Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Asfalt Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş. arasında aktedilen “..... Ana Arter Yollarda Asfalt Alım, Serim, Nakil ve Bitüm Alımı” işine ilişkin sözleşmeyle ilgili olarak, söz konusu şirketin yönetim kurulunda görevlendirilen belediye memurlarının şirketteki kamu sermayesini koruma ve temsil görevi yaptıkları, şirketin kârlılığı ile şahsî bir ilgilerinin bulunmadığı ve şirket ile her hangi bir menfaat ilişkilerinin olmadığı, huzur hakkı dışında akçalı veya kâra bağlı bir ödemenin bahis mevzuu edilemeyeceği, ihaleye katılan ve ihale uhdesinde kalan şirketin yönetim kurulunda görevli bulunan belediye memurlarının her iki görevde de bulunmalarının üstlendikleri kamu görevinin gereği olduğu, bu durumun 2886 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine aykırı bir yönü bulunmadığı gerekçesiyle, sözleşmenin tescilinin mümkün olduğuna karar verilmiştir.

8. Dairenin 4.8.1999 tarih ve E.Söz.11045/91, K.1999/31 sayılı kararında, Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Belediyeler Bakım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi arasında imzalanan “..... Kentiçi Sinyalizasyon, Işıklı Uyarı Levhaları ve Aktüel Görüntülü Kamera Sisteminin Bakım, Onarım ve Revizyonu” işine ait sözleşmeyle ilgili olarak, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesiyle getirilen ihaleye girme yasağının hakikî şahıslar için getirildiği, oysa ihaleye tüzel kişiliğe sahip şirketin katıldığı, şirketin yönetim kurulunda bulunan Belediye APK Daire Başkanı ile Hesap İşleri Daire Başkanının şirkete ortaklıklarının söz konusu olmadığı, zira şirketin asıl ortağının belediye

olduğu, ilgililerin şirkette yönetim kurulu üyeliklerini belediyeyi temsilen yaptıklarından şirketle aralarında menfaat ilişkisi bulunduğunu söylemenin mümkün olmadığı ve her iki görevde de bulunmalarının üstlendikleri kamu görevinin gereği olduğu, bu durumun yapılan ihalede 2886 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine aykırılık teşkil etmediği ifade edilmiş ve sonuçta sözleşmenin tescilinde bir sakınca bulunmadığına karar verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun “İdari nitelikteki kararların birleştirilmesi” başlıklı 18'inci maddesinde, “Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa, mesele Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır. Bu meselenin görüşülmesinde Savcı da bulundurulur.” denilmektedir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, idarî nitelikteki kararların birleştirilebilmesi için, dairelerin kararları veya aynı dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunması gerekmektedir.

Anılan daire kararlarının hepsi, belediyelerin kurdukları veya iştirak ettikleri ve yönetim ve denetim kurullarında 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesinin 1'inci bendinde sayılan kişilerin bulunduğu ticaret şirketlerinin belediye ihalelerine girip giremeyecekleri konusuyla ilgilidir. Diğer bir ifadeyle, daire kararları aynı mesele hakkındadır. Buna mukabil, bu daire kararlarının ikisi sözleşmenin reddi yönünde, diğer ikisi ise tescili yönündedir. Dolayısıyla, bahse konu kararlar arasında aynı meselede aykırılık bulunduğundan, idarî nitelikteki bu kararların, 18'inci madde uyarınca birleştirilmesi gerekir.

Kaldı ki, 18'inci maddede yalnızca idarî nitelikteki kararların birleştirilmesi konusu düzenlenmemiş, aynı zamanda mevcut bir içtihadın değişmesine lüzum görülmesi ya da bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar alınmasına ihtiyaç duyulması halinde de meselenin Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanabileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, sözü

edilen daire kararlarının aynı meseleye ilişkin olmadığı ileri sürülse dahi, konunun 18’inci maddede yer alan bu hüküm uyarınca görüşülerek karara bağlanması da mümkündür.

Bu itibarla, meselenin, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 18’inci maddesi uyarınca görüşülerek karara bağlanması gerektiğine çoğunlukla karar verildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun;

“İlkeler” başlıklı 2’nci maddesinin birinci fıkrası :

Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

“İhaleye katılamayacak olanlar” başlıklı 6’ncı maddesi:

Aşağıdaki şahıslar doğrudan veya dolaylı olarak ihalelere katılamazlar : 1. İhaleyi yapan idarenin;

a) İta amirleri,

b) İhale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanlar,

c) (a) ve (b) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dahil) kan ve sıhri hısımları,

d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen şahısların ortakları (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç).

2. Bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü :

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 2'nci maddesinin ilk fıkrasında, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasında ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması gerektiği ve açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 6'ncı maddesiyle de, ihaleyi yapan idarenin ita amirlerinin, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, bunların eşleri ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dahil) kan ve sıhri hısımlarının ve bu şahısların ortaklarının (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç) doğrudan veya dolaylı olarak ihalelere katılamayacakları hükme bağlanmıştır.

Görüleceği üzere, 2'nci maddede, ihalelerde uygulanacak ilkeler belirlenmiş, 6'ncı maddede ise bu ilkelerin gereği olarak, ihaleyi yapan kuruluş ile ihale sonucunu etkileyebilecek bir görev ilişkisi bulunanların ihalelere katılmaları yasaklanmıştır.

Bu durumda, ita amiri sıfatıyla ihaleleri onaylama veya iptal etme yetkisine sahip bulunan belediye başkanlarının ya da belediyede ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, bunların eşlerinin ve ikinci dereceye kadar (ikinci derece dahil) kan ve sıhri hısımlarının ve bu şahısların ortaklarının (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç) yönetim ve denetim kurullarında bulundukları belediye şirketlerinin, aynı belediyelerin açtıkları ihalelere girmeleri, 2886 sayılı Kanunun 2'nci maddesiyle belirlenen ilkelerle bağdaşmamaktadır ve 6'ncı madde hükmüne de aykırıdır.

Her ne kadar belediyelere ait şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alan belediye personeli, belediye ihalelerine kendi adlarına katılmamakta iseler de, bu kişilerin görevli oldukları şirketlerin ihalelere katılmaları da 6'ncı madde hükmünün ihlali sonucunu doğurmaktadır. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere, 6'ncı maddeyle getirilen yasaklama hükmü, esas itibariyle, ihaleye katılacak olanların ihaleyi yapan kuruluş ile görev ilişkilerinin bulunması halinde ortaya çıkması muhtemel sakıncaları önleme amacını taşımaktadır. İhale işlemlerinde yetkili belediye görevlilerinin yönetim ve denetim kurulunda bulundukları bir şirketin, belediyece açılan ihaleye katılması ise, görev ilişkisinin de ötesinde ihaleyi yapan ile ihaleye katılanın aynı olması anlamına gelmektedir. Böyle bir durum, ihalenin açıklık ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak gerçekleştirileceği konusunda kuşkulara yol açabileceği gibi eşit rekabet koşullarını da ortadan kaldıracaktır.

Bu itibarla, belediyelerin kurdukları veya iştirak ettikleri ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesinin 1'inci bendinde sayılan kişilerin yönetim ve denetim kurullarında bulundukları ticaret şirketlerinin, aynı belediyeler tarafından açılan ihalelere katılmaları, söz konusu Kanunun 2'nci ve 6'ncı maddelerindeki hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

SONUÇ

Belediyelerin kurdukları veya iştirak ettikleri ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesinin 1'inci bendinde sayılan kişilerin yönetim ve denetim kurullarında görev aldıkları ticaret şirketlerinin, aynı belediyeler tarafından açılan ihalelere katılmalarının mümkün bulunmadığına çoğunlukla karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARLARI

Karar No:1041/1

Tarih: 12.07.2000

ÖZET :

Asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olan bilgisayar işletim ve bakım hizmetlerinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesi hükmü uyarınca istihdam edilecek personel eliyle yürütülmesi gerekirken, ihale yoluyla üçüncü şahıslara yaptırılması, 2886 sayılı Kanunun 1 ve 4'üncü maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığı.

KARAR :

..... Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Döner Sermaye İşletmesi ile firması arasında bağitlanan "Bilgisayar Veri İşlem ve Müşavirlik Hizmeti Alımı" işine ilişkin sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine konu 8. Dairede görüşölüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulunda görüşölerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

..... Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Döner Sermaye İşletmesi ile (..... Üniversitesi Vakfı İktisadi İşletmeleri) arasında bağitlanan bedelli "Bilgisayar Veri İşlem ve Müşavirlik Hizmeti Alımı"na ilişkin işin Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 30'uncu maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarıldığı, ihaleye sadece tarafından teklif verildiği, ihale Komisyonunun 28.2.2000 tarihli toplantısında da bu teklifin uygun teklif olduğu kabul edilerek ihalenin verildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda 8. Dairece verilip red işlemine esas tutulan kararda özetle:

..... Üniversitesi Hastanesinin 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesine göre istihdam edilecek personele gördürülmesi gereken bilgisayar işletim ve bakım hizmetlerinin "müşavirlik hizmeti alımı" adı altında ihale edilmiş olması 2886 sayılı Kanunun 1 ve 4'üncü maddelerine aykırı görüldüğünden, söz konusu sözleşmenin bu yönden tesciline imkan bulunmadığına, karar verilmiştir.

Bu tespitlerden sonra konunun esasına geçilerek yapılan görüşmeler sonucunda:

Yapılan savunma ve temsilci açıklamalarında hastanedeki teknik cihazların mevcut elemanlarla yürütülmesinin mümkün olmadığı ve bu işlerin uzman personel eliyle yürütülmesi gerektiği ileri sürülmüş ise de;

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hükme bağlanmış bulunmaktadır.

Aynı Kanunun 5'inci maddesinde:

"Bu Kanuna tabi kurumlar dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar." denilerek, Kanun koyucu kurumların 4'üncü maddede sayılan istihdam şekillerine uymak zorunda olduklarını belirtmiş bulunmaktadır. Bunun dışında istihdama izin vermemiştir.

Bu durum Anayasanın 128'inci maddesinin,

"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlilerin eliyle görülür." şeklindeki hükmü ile de kesin olarak çözümlenmiş bulunmaktadır.

Oysa gündem konusu ihale şartnamesinin l'inci maddesinde;

"..... Üniversitesi Hastanesinin bilgisayar veri işlem ve müşavirlik hizmetleri alımı işi Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 30'uncu maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihale edilecektir. Bilgisayar veri işlem işi için bilgisayar kullanmasını bilen, anında bakım onarım yapabilecek ve bilgisayar ve bilgisayar donanımının kesintisiz işletimini sağlayabilecek nitelikte personelin çalıştırılması gerekmektedir. Müteahhit firmadan istenilen hizmetler şartnamemizin 34'üncü maddesinde ve teknik şartnamede belirtilmiştir. Muhammen bedeli bir yıllık KDV hariç TL'dir." denilmiş ve atıfda bulunulan 34'üncü maddede de, ihale konusu işlerin yerine getirilebilmesi için;

- A- Genel Kayıt-Kabul İşlemlerinde (25 adet),
- B- Hasta Yatış-Çıkış İşlemlerinde (8 adet),
- C- Poliklinik ve Klinik İşlemlerinde (90 adet),
- D- Laboratuvar İşlemlerinde (15 adet),
- E- Eczane İşlemlerinde (11 adet),
- F- Döner Sermaye İşlemlerinde (18 adet),
- G- Muhasebe Sisteminde (5 adet),
- H- Tahakkuk-Faturalama Sisteminde (14 adet),
- I- Vezne Sisteminde (8 adet),
- İ- Acil Servis İşlemlerinde (17 adet),
- J- Satın Alma Sistemlerinde (6 adet),
- K- Ayniyat Sisteminde (7 adet),
- L- Plânlama Sisteminde (6 adet),
- M- Sarf Depo İşlemlerinde (9 adet),
- N- İaşe İşlemlerinde (10 adet),

O- Özlük İşlemlerinde (9 adet),

P- İstatistik Sisteminde (6 adet),

R- Sistem Kontrolü ve Danışmanlık Hizmetlerinde (16 adet) olmak üzere toplam 280 kişinin çalıştırılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca, ihale şartnamesinin "Genel Şartlar" başlıklı 2'nci maddesinin (a) bendine; "Müteahhit tarafından Hastanemizde ihale kapsamında çalıştırılması öngörülecek olan işçilerin Hastane Yönetimi dilediği takdirde bilgisayar bilgi seviyelerini ölçmek için sınav yaparak, seçim yapma ve başarısız olanlar eleme hakkına sahiptir." denilerek, bu ihale ile personel istihdamı amaçlanmıştır.

Nitekim, ihale şartnamesinin 34'üncü maddesine göre çalıştırılacak 280 kişiden sadece 16'sı ile yürütülecek "Sistem Kontrolü ve Danışmanlık Hizmetleri"nin müşavirlik hizmeti mahiyetinde olduğu, geriye kalan 264 kişi ile yürütülecek hizmetlerin ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü maddesine göre istihdam edilecek personel eliyle yürütülmesi gereken hizmetlerden, (kısaca ihale konusu işin ağırlıklı unsurunun personel istihdamı) olduğu görülmektedir.

Kaldı ki, idare "..... Geçmiş dönemde istenilen kadroların verilmemesi.....", "..... üniversitesinden çeşitli nedenlerle ayrılan personel sayısı 384 kişidir" demek suretiyle, esasen ihale konusu işin personel istihdamı olduğunu belirtmiştir.

Gündem konusu iş, hastanenin asli ve süreklilik arz eden işidir. Bu işin gördürülmesi, ihale yolu ile değil hastanenin kadrolu kendi personeli ile yerine getirilmesi gerekir. Aksi halde yeterince yetişmiş eleman yok diye her konunun ihaleye çıkarılıp, üçüncü şahıslara yaptırılması gibi bir durum ortaya çıkar.

Anayasanın 128'inci maddesi, kurumun asli ve sürekli görevi ile ilgili konuları, 657 sayılı Kanunun 4 ve 5'inci maddeleri hükümlerine uygun olarak kendi elemanlarınca yürütmesini öngörmektedir. Başka bir istihdam yolu ile bu işin yaptırılması yasalara aykırı olmaktadır.

Diğer taraftan 818 sayılı Borçlar Kanununun 19'uncu maddesinde de:

"Bir akdin mevzuu, kanunun gösterdiği hudut dairesinde, serbestçe tayin olunabilir. Kanunun katî surette emreylediği hukuki kaidelere veya kanuna muhalefet ahlaka (adaba) veya umumi intizama yahut şahsi hükümlere müteallik haklara mugayir bulunmadıkça, iki tarafın yaptıkları mukaveleler muteberdir." denilmek suretiyle yapılacak sözleşmenin kanunların belirlediği sınırlar içersinde, kanunlara aykırı olmaması gerektiği hükme bağlanmış bulunmaktadır.

Bu açık hükme rağmen, yapılan ihale, Anayasanın 128'inci maddesi ile 657 sayılı Kanunun 4 ve 5'inci maddelerine aykırı düzenlenmiş olmaktadır.

Başka bir konu da, bu işin hizmet alımı olarak gösterilmesidir. 280 kişinin çalışacağı işi bir hizmet alımı olarak nitelemek mümkün değildir. İstihdam hizmet tanımına girmemektedir. Zira bir işi hizmet olarak tanımlayabilmek için aylıklı, ücretli, yevmiyeli ve sözleşmeli personel niteliğinde bir istihdamın olmaması ve imalat, etüt, harita, plan, proje gibi hizmetlerin sunulması gerekmektedir. Burada ise, yukarıda belirtilen unvanlarda eleman çalıştırılması söz konusu olmaktadır.

Açıklanan gerekçelerle ihale konusu olan iş, asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olduğu cihetle bu işin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü maddesi hükmü uyarınca kendi personeli eliyle yürütülmesi gerekirken, ihale yoluyla üçüncü şahıslara yaptırılması mümkün görülmediğinden. Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Biriminin bilgisayar veri işlem ve müşavirlik hizmetlerine ilişkin olarak bağitlanan sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına, çoğunlukla,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARLARI

Tutanak No: 25180

Karar Tarih: 08.05.2001

KONU:

657 sayılı Kanunun 86'ncı maddesinde vekalet aylığı verilmek suretiyle gördürülecek haller arasında sayılmayan Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekalet nedeniyle vekalet aylığı ve 1. derece kadrolu Muhakemat Müdürünün kendi derecesinden daha aşağı dereceli bir kadro olan Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekalet etmesi nedeniyle vekalet edilen göreve ait zam ve tazminatların ödenemeyeceği.

759 no'lu ilâmın 1'inci maddesiyle; Boş bulunan 5'inci derece kadrolu Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekalet eden 1'inci derece kadrolu Muhakemat Müdürü'a, bu vekalet 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesinde vekalet aylığı verilmek suretiyle gördürülecek haller arasında sayılmadığından vekalet aylığının; 97/9238 sayılı BKK'na ekli Kararın 6.H.b. maddesinde kendi derecelerinden daha aşağı dereceli bir kadroya vekalet edenlere, vekalet ettikleri göreve ait tazminat ve zamların ödenemeyeceği belirtildiğinden zam ve tazminatların ödenmesi mümkün olmadığından, vekalet edilen kadroya ait maaş, zam ve tazminatlar nedeniyle ödenen liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; aylıksız vekaletin aynı kurum kadroları için asıl olup ayrı kurum kadroları için geçerli olmadığını, farklı kurumdan atama yapıldığını, idarece yasaya aykırı olarak boş kadroya atama yapıldığı, alt kadrolara vekaletlerde tazminat ve zamların ödenmesinin aynı kurum için geçerli olduğunu, bu olayda bulunulan kadro ile vekalet ettirilen kadro farklı kurumlara ait olduğundan bu kuralın geçerli olmadığını, vekalet görevinin 16 yıl gibi uzun bir süre için düzenlenmediğini, bir memurun maaşsız olarak vekaleten en fazla üç ay süreyle çalıştırılabileceğini, ilgilinin vekaleten görevlendirmeye ilgili

olarak, maaşlı vekalet onayı ile ikinci görev olarak atanma taleplerinin İçişleri Bakanlığınca, görevden istifa talebinin ise Valilikçe reddedildiğini, konunun idare mahkemesine intikal ettirildiğini, idare mahkemesi tarafından vekalet aylığı verilmesi gerektiğine karar verildiğini, halen geçerli olan atama onayının "maaşsız" kısmı mahkeme kararı ile "maaşlı" olarak değişmiş olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

657 sayılı Kanunun vekalet görevi ve aylık verilmesinin şartları başlıklı 86'ncı maddesinde hangi hallerde boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekalet aylığı verilmek suretiyle gördürülebileceği sayılmış olup, bu maddede sayılan haller dışında boş kadrolara ait görevlerin lüzum görüldüğü takdirde memurlara ücretsiz olarak vekaleten yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır. Boş bulunan Hukuk İşleri Müdürlüğü kadrosuna vekalet 657 sayılı Kanunun 86'ncı maddesinde vekalet aylığı verilmek suretiyle gördürülebilecek haller arasında sayılmamaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve aynı Kanunun Ek Geçici 9'uncu maddesi kapsamına giren kurumlardan aylık alanlara, 1997 yılında ne miktarda zam ve tazminat verileceğini belirleyen 3.4.1997 tarih ve 97/9238 sayılı BKK'na ek Kararın 6.H.b. maddesinde kendi derecelerinden daha aşağı dereceli bir kadroya vekalet edenlere, vekalet ettikleri göreve ait tazminat ve zamların ödenmeyeceği belirtilmiştir.

Bu nedenle, 657 sayılı Kanunun 86'ncı maddesinde vekalet aylığı verilmek suretiyle gördürülecek haller arasında sayılmayan Hukuk İşleri Müdürlüğüne vekalet nedeniyle vekalet aylığı ve 1. derece kadrolu Muhakemat Müdürünün kendi derecesinden daha aşağı dereceli kadro olan 5'inci derece kadrolu Hukuk işleri Müdürlüğüne vekalet etmesi nedeniyle vekalet ettikleri göreve ait zam ve tazminatların ödenmesi mümkün olmadığından tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

Tutanak No: 25136

Karar Tarih: 17.04.2001

KONU:

..... Belediyesi Güzelyalı Köyüne Harcırâh Kanunu ve ilgili tebliğin öngördüğü hizmetleri götürmediğinden, bu köyün memuriyet mahalli sayılmasının mümkün olmadığı ve bu nedenle Güzelyalı Köyünde geçici olarak görevlendirilen memurlara geçici görev yolluğu ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı.

İlâmın 8'inci maddesinde;

Belediye mücavir alanı içinde bulunan ve memuriyet mahalli sayılan Güzelyalı Mahallesi içinde geçici olarak görevlendirilen Dr. ile Sağlık Memuru’e geçici görev yolluğu ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Tazmin hükmü, doktor ve sağlık memurunun geçici görevle gönderildikleri Güzelyalı’nın belediye mücavir alanında bulunduğu ve memuriyet mahalli sayıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

Geçici görev yolluğunun hangi hallerde ödeneceği 6245 sayılı Harcırâh Kanununun 14’üncü maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin 1’inci fıkrasında, kurumlara ait bir görevin ifası amacıyla geçici olarak yurtiçinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere geçici görev harcırâhı ödeneceği belirtilmiştir. Kanunun 3’üncü maddesinin (h) fıkrasında başka yerin memuriyet mahalli dışındaki yerleri ifade ettiği belirtildikten sonra (g) fıkrasında memuriyet mahalli; memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgahının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü veya kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerler olarak tanımlanmıştır.

Kanunda yapılan bu tanıma Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 7.10.1982 tarih ve BÜMKO.115529-74/27258-24 sayılı Harcırar Kanunu Genel Tebliğinin (A) fıkrası ile açıklık getirilmiştir. Buna göre;

1- Belediye sınırları içinde kalan yerler tartışmasız memuriyet mahalli sayılacaktır.

2- Belediye sınırları dışında kalan yerlerden;

a) Yerleşim özellikleri bakımından şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunan aynı zamanda bu şehir ve kasaba belediyelerince hizmet (otobüs, elektrik su, kanalizasyon gibi) götürülen mahaller,

b)Yerleşim özellikleri bakımından şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunmasa bile, kurumlarınca sağlanan servis otobüsleri veya bu mahiyetteki taşıt araçları ile ulaşımı sağlanan (Her gün gidiş dönüş olmak üzere) yerler memuriyet mahalli kabul edilecek, ulaşımı muntazam sağlanmayıp, arızî olarak kurumlara ait taşıt araçları ile gidilip gelinen yerler ise memuriyet mahalli dışında kabul edilerek bu gibi yerlere geçici görevle gönderilenlere (yol gideri hariç) sadece gündelik ödenmesi gerekecektir.

..... Belediye Başkanlığının Valiliğe hitaben yazdığı 07.08.1998 tarih ve 1998/2833 sayılı yazıdan; Güzelyalı Köyünün belediye mücavir alanı içinde bulunduğu, imar hizmetlerinin 1992 yılından beri yapıldığı su hizmetinin Ağustos 1998 itibariyle deneme şeklinde verilmeye başlandığı kanalizasyon hizmetinin yapılmadığı, ulaşım hizmetinin haziran-eylül aylarında 3.5 aylık bir süre ile verildiği, bu sürenin dışında hiç bir ulaşım hizmetinin verilmediği anlaşılmaktadır.

Görüldüğü gibi Belediyesi Güzelyalı Köyüne Harcırar Kanununun ve ilgili tebliğin öngördüğü hizmetleri götürmediğinden bu köyün memuriyet mahalli sayılması mümkün değildir. Bu nedenle dilekçi talebinin kabulü ile tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.

Tutanak No: 25181

Karar Tarih: 08.05.2001

KONU:

Belediye Başkanının, İçişleri Bakanlığından izin almaksızın yaptığı yurtdışı seyahatine ilişkin giderlerin belediye bütçesinden ödenemeyeceği.

1384 no'lu ilâmın 1'inci maddesiyle; Belediye Başkanı'ın İçişleri Bakanlığından izin almaksızın yapmış olduğu yurtdışı seyahate ilişkin giderlerin belediye bütçesinden ödenmesi nedeniyle-liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; Belediye Başkanının yurtdışı seyahati için Belediye Meclisinden karar alındığını, seyahatle ilgili İçişleri Bakanlığından izin almak için yazı yazıldığı ancak gerekli iznin yazılı olarak alınamadığını, Belediye Başkanının Valilik Makamına bilgi vererek seyahate gittiğini, Valiliğin yurtdışı seyahatini bildiği halde soruşturma açtırmadığını, buna göre de gerekli iznin zımnen verilmiş olduğunu, yapılan ödemenin Harcırah Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, Tüzük ve Yönetmeliklere uygun olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2'nci maddesinin (f) bendinde ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek, Bakanlığın görevleri arasında sayılmakta ve bu madde uyarınca çıkartılan İçişleri Bakanlığının 8.3.1993 gün ve B050MAH000760000/253 ile 11.6.1993 gün ve B050MAH0760000/820 sayılı genelgelerinde, yurtdışı seyahatlerde seyahate ilişkin diğer belgeler yanında, belediye başkanları veya görevlilerin yurtdışı görevleriyle ilgili evrak ile masrafların karşılanış biçimine göre belediye meclisi veya encümeni kararı da eklenerek Valiliklerce, ilgililerin yurtdışına gitmeleri gereken tarihten en az 15 gün

önce İçişleri Bakanlığında olacak şekilde gönderilmiş olması gerektiği belirtilmektedir.

Belediye Başkanı'ın 2-10 Mayıs 1996 tarihleri arasında Almanya ve Hollanda'da çevre ile ilgili teknolojik gelişmeler üzerine, düzenlenen Sanayi Fuarında teknolojiyi yakından takip etmek gayesiyle yurtdışına görevli gitmesi için 19.04.1996 tarihinde Belediye Meclisinden karar alınmış; yurtdışı seyahate ilişkin olur için 25.04.1996 tarihinde Valiliğine yazı yazılmış; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 13.05.1996 tarihli Valiliğine yazılan yazıda meclis kararında seyahat masrafları belirtilmediğinden konu ile ilgili yazının işleme alınmadığı belirtilmiştir.

Zamanında gerekli başvuruları yapılmayan ve meclis kararında seyahat masrafları belirtilmediği için İçişleri Bakanlığından onay alınmadan yapılan yurtdışı seyahatine ait giderlerin kurum bütçesinden ödenmesi mümkün olmadığından dilekçi iddialarının reddine ve 1384 no'lu ilâmın 1'inci maddesi ile mevzuata uygun olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

Tutanak No: 25206

Karar Tarih: 29.05.2001

KONU:

Belediye tarafından yaptırılmakta olan bir otelin yatırım teşvik belgesi ve kredi işlemlerinin ihale yoluyla 2886 sayılı Kanunun 51/p maddesine göre özel bir şirkete verilmesinin mevzuata aykırı bulunmadığı.

İlâmın 2'nci maddesinde, Belediyesi tarafından yaptırılmakta olan otelin yatırım teşvik belgesi ile kredi işlemlerinin Ankara'da takibi için Mühendislik ve Müşavirlik firması ile sözleşme imzalanarak ödeme de bulunulduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Rapor dosyasında mevcut belgeler arasında bulunan 11.3.1993 tarih, 627 sayılı ve 13.4.1993 tarih, 898 sayılı Belediye Encümeni Kararlarından, belediyeye ait otelin yatırım teşvik belgesinin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı nezdinde revize işlemlerinin, Türkiye Kalkınma Bankası nezdinde fon kaynaklı kredi kaynak kullanma destekleme primi ödemelerinin takibi ile fizibilite raporunu ve proforma faturaların yeniden düzenlenmesi ve müşavirlik hizmetlerinin ihale yoluyla Ankara'da yerleşik Mühendislik Müşavirlik inşaat Turizm ve İthalat İhracat Limited Şirketine verildiği anlaşılmaktadır.

Belediyenin girişmiş olduğu bu yatırımla ilgili teşvik belgesi temini ve kredi işlemlerinin takibi ve tamamlanması özelliği olan işler olup, bu işlerin bu konularda özel bilgisi ve uzmanlığı olan kişiler tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Belediyelerin bu tür işlerle ilgileri çok nadir olduğundan belediye bünyesinde bu konularda uzman, özel bilgisi olan elemanlarda bulunmamaktadır.

Encümen kararından da anlaşıldığı üzere 2886 sayılı Kanunun 51/p maddesine göre bir hizmet alımı söz konusudur. Alınan hizmet müşavirlik hizmeti olup, mevzuata aykırı bir husus bulunmamaktadır. Sözleşmeye dayanarak yapılmış bir ödeme söz konusudur. Alınan bir hizmetin bedelinin ödenmesi söz konusu olduğundan yapılan ödeme mevzuata uygundur.

Bu nedenle dilekçi talebinin kabulü ile-liraya ilişkin tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.

Tutanak No: 25117

Karar Tarih: 03.04.2001

KONU:

26 Seri No'lu Katma Değer Vergisi Genel Tebliği, hizmet ihracatında katma değer vergisi istisnasının uygulanabilmesi için, hizmetten yurtdışında yararlanılmış olması şartını getirmiş olması nedeniyle, Türkiye'de gerçekleştirilen hizmet nedeniyle KDV iadesinde bulunulamayacağı.

İlâmın 1'inci maddesinde, vergi mükellefi Ekonomik Araştırmalar ve Ticaret Enstitüsü Anonim Şirketine "Hizmetten yurtdışında yararlanılmalıdır" şartı gerçekleşmediği halde, hizmet ihracı yapmış olduğu gerekçesiyle ödenen liraya tazmin hükmolunmuştur.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 11'inci maddesinin (a) fıkrasında, ihracat teslimleri ve bu teslimlere ilişkin hizmetler ile yurtdışındaki müşteriler içi yapılan hizmetler ihracat istinası olarak kabul edilmiştir.

Aynı Kanunun 12'nci maddesinde ise,

"1. Bir teslimin ihracat teslimi sayılabilmesi için aşağıdaki şartlar yerine getirilmiş olmalıdır.

a) Teslim yurtdışındaki bir müşteriye yapılmalıdır.

b) Teslim konusu mal Türkiye Cumhuriyeti gümrük hattından geçerek bir dış ülkeye vasıl olmalıdır. Teslim konusu malın ihraç edilmeden önce yurtdışındaki alıcı adına hareket eden yurtiçindeki firmalar veya bizzat alıcı tarafından işlenmesi veya herhangi bir şekilde değerlendirilmesi durumu değiştirmez.

2.Yurtdışındaki müşteri tabiri; ikametgâhı, işyeri, kanuni ve iş merkezi yurtdışında olan alıcılar ile yurtiçinde bulunan bir firmanın yurtdışında kendi adına müstakilen faaliyet gösteren şubelerini ifade eder. Bir hizmetin yurtdışındaki müşteriler için yapılan hizmet sayılabilmesi için aşağıdaki şartlar yerine getirilmiş olmalıdır.

a)Hizmetler yurtdışındaki bir müşteri için yapılmış olmalıdır.

b)Hizmetten yurtdışında faydalanılmalıdır." hükmü bulunmaktadır.

31 Aralık 1987 tarih ve 19681 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 26 Seri No'lu Katma Değer Vergisi Genel Tebliği'nin "K. Hizmet ihracı" bölümünde ise;

"Hizmet ihracatında katma değer vergisi istisnası uygulanabilmesi için aşağıdaki dört şartın birlikte gerçekleşmiş olması zorunludur.

1-Hizmet Türkiye'de yurtdışındaki bir müşteri için yapılmış olmalıdır.

Yurtdışındaki müşteriden kasıt, hizmet sunulan kişinin ikametgâhı, işyeri, kanuni ve iş merkezinin yurtdışında bulunması veya-yurtiçinde bulunan bir firmanın, yurtdışında kendi adına müstakil olarak faaliyet gösteren şube, acenta, temsilci ve bürosunun olması gerekmektedir.

2-Fatura veya benzeri nitelikteki belge yurtdışındaki müşteri adına düzenlenmelidir: Yapılan hizmet ile ilgili olarak düzenlenecek fatura veya benzeri belgenin, yukarıda özellikleri açıklanan yurtdışındaki bir müşteri adına olması zorunludur.

3-Hizmet bedeli, döviz olarak Türkiye'ye getirilmelidir.

Yurtdışındaki müşteri için yapılan hizmete ait bedelin, Türkiye'ye döviz olarak getirilmesi zorunludur. İstisnadan yararlanacak olanın döviz alım bordrosu veya dövizin Türkiye'ye getirildiğini tevsik eden, kambiyo mevzuatına göre geçerli diğer bir belge ile bunu tevsik etmesi gerekmektedir.

4-Hizmetten yurtdışında yararlanılmalıdır:

İstisnanın uygulanabilmesi için, hizmetten yurtdışında yararlanılmış olması gerekir. Diğer bir anlatımla, yurtdışındaki müşteri için verilen hizmetin bu müşterilerin, Türkiye'deki faaliyetleri ile ilgisinin olmaması gerekmektedir." denilmektedir.

Rapor dosyasındaki harcama belgeleri içinde yer alan Beyoğlu 15. Noterliğine ait 19 Ocak 1990 tarih ve 006335 sayılı tercüme tasdikinde, Şirketi tarafından Osmanlı Bankası aracılığı ile Enstitüsü A.Ş.'ne 295.960.- ABD Doları transfer edildiği, bu paranın firmasına Türkiye'de Dostluk Gezisi esnasında yerine getirdiği hizmetlerden dolayı ödendiği belirtilmektedir.

Söz konusu belge, ödemenin Türkiye'deki hizmetlerden dolayı yapıldığını göstermektedir. 26 Seri No.lu katma Değer Vergisi Genel Tebliği, hizmet ihracatında katma değer vergisi istisnasının uygulanabilmesi için, hizmetten yurtdışında yararlanılmış olması şartını getirmektedir. Mevcut belgeden anlaşıldığı üzere, döviz transferi firmanın Türkiye'de Dostluk Gezisi esnasında yerine getirdiği hizmetlerden dolayı yapılmıştır.

Bu itibarla; "hizmetten yurtdışında yararlanılmalıdır." şartı gerçekleşmediği halde, söz konusu firmaya KDV iadesinde bulunulması nedeniyle 812 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle verilen-liraya ilişkin tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

Tutanak No: 25149

Karar Tarih: 24.04.2001

KONU:

Seminer vermek üzere yurtdışından davet edilen yabancı uyruklu öğretim elemanlarına verilen yemek bedelinin döner sermaye bütçesinden ödenmiş olmasında; gerek 2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin dördüncü fıkrasında gerek aynı maddeye göre düzenlenen Çerçeve Yönetmeliğin 7'nci maddesinde yer alan ve döner sermaye gelirlerinin döner sermayenin bağlı olduğu birimin araç, gereç, araştırma, bakım, onarım ve diğer ihtiyaçları için kullanılmasına izin veren hükümler uyarınca, mevzuata aykırılık bulunmadığı.

İlâmın 2'nci maddesi ile, H.Ü. Eczacılık Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 3'üncü maddesinde belirlenen faaliyet alanı kapsamına girmediğinden seminer vermek üzere Eczacılık Fakültesine gelen yabancı uyruklu öğretim elemanlarına yemek verilerek bedelinin döner sermaye bütçesinden karşılanamayacağı gerekçesiyle liraya ilişkin olarak tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi, 2547 sayılı Kanunun 58/a maddesi ile bu maddeye dayanılarak düzenlenen Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 3'üncü maddesinde, ilgili öğretim elemanlarının katkısı ile toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde otuzunun o kuruluş veya birimin araç gereç araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılacağı belirtildiğini, yönetmeliğin 3'üncü maddesinin son fıkrasında ise döner sermaye işletmelerinin çalışmaları sırasında eğitim, öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamaları ön planda tutacağı hükmüne yer verildiği, bu hükümler çerçevesinde yapılan harcamaların mevzuata uygun olduğunu belirtmekte, ayrıca, Fakültede verilen öğretimin kalitesinin çağdaş teknoloji ve bilimsel araştırmaları yakından takip etmekle mümkün olduğunu, bu çerçeveden olarak öğretim elemanlarının yurtdışı seminer ve sempozyumlara katılmaları sağlandığı

gibi bazen de konusunda uzman yabancı öğretim elemanlarının davet edilerek seminer vermelerinin istenildiğini ve bu kişilerin yemek, barınma giderlerinin karşılandığını, bu harcamaların işletmenin faaliyet alanına aykırı olmadığını ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

2547 sayılı kanunun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında Üniversite ve bağlı birimlerinde ilgili yönetim kurulunun önerisi rektörün olumlu görüşü ve YÖK'ün onayı ile döner sermaye işletmeleri kurulabileceği belirtilmekte, ikinci fıkrasında da "Döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanları, sermaye limitleri, işletme ile ilgili yönetim işlerinin yürütülmesi esasları ve muhasebe usulleri Maliye Bakanlığının olumlu görüşü alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunun tespit edeceği esaslara göre ilgili kurumun veya birimin döner sermaye yönetmeliğinde belirtilir." hükmüne yer verilmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58'inci maddesine göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uygulanacak Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 2'nci maddesinde, ilgili yönetim kurulunun önerisi ve rektörün olumlu görüşü alındıktan sonra rektörlük aracılığı ile ve bu esaslara uygun şekilde düzenlenmiş bir yönetmelikle YÖK'ün onayı ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü alındıktan sonra döner sermaye işletmesi kurulabileceği belirtildikten sonra son cümlede "Özel yönetmeliklere sermayenin limiti, yönetim organları ile ilgili özel hükümlerle faaliyet alanları ve devir işlemleri dışında hüküm konulmaz" denilmektedir.

Bu hükümlere göre, 2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesine göre Üniversitelere bağlı birimlerde kurulacak döner sermayelerin kuruluş aşamasında yönetmelikleri oluşturulmakla birlikte, bu yönetmelikler sınırlı bazı hususları kapsamakta, diğer hususlarda kanun ve çerçeve yönetmelik hükümlerine gitmek gerekmektedir.

Nitekim, 8.4.1985 tarih 18719 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Üniversitesi Eczacılık Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi

Yönetmeliği kuruluş, faaliyet alanı, yönetim organları, sermaye limiti, yürürlük ve yürütme konularına ilişkin 7 maddeden oluşmaktadır.

Diğer taraftan, 2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin 375 sayılı KHK ile değişik dördüncü fıkrasında "Her eğitim-öğretim araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde otuzu o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel arasında paylaşılır."

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58'inci maddesine göre Döner Sermaye işletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin giderler başlıklı değişik 7'nci maddesinde "2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin son fıkrasında belirlenen kişilerin katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az %30'u, o kuruluş ya da birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır."

Hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, Eczacılık Fakültesinde seminer vermek üzere yurtdışından davet edilen yabancı uyruklu öğretim elemanlarına yemek verilerek bedelinin döner sermaye bütçesinden ödenmesi, gerek 2547 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin dördüncü fıkrasında gerek aynı maddeye göre düzenlenen çerçeve yönetmeliğin 7'nci maddesinde yer alan ve döner sermaye gelirlerinin döner sermayenin bağlı olduğu birimin araç, gereç, araştırma, bakım, onarım ve diğer ihtiyaçları için kullanılmasına izin veren hükümler uyarınca mevzuata aykırı olmamaktadır.

Bu nedenle, dilekçi iddialarının kabulü ile ilâmın 2'nci maddesi ile- liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.

Tutanak No: 25185

Karar Tarih: 15.05.2001

KONU:

Ankara'da yapılan toplantıya katılan enstitü müdürlerine misafirhanede kaldıkları günlerde verilen yemek bedelinin Döner Sermaye bütçesinden ödenemeyeceği.

Tazmin hükmü, Bakanlığınca Ankara'da yapılan toplantıya katılan enstitü müdürlerine misafirhanede kaldıkları günlerde verilen yemek bedelinin Döner Sermaye Saymanlığınca karşılanması nedeniyle verilmiştir.

Dilekçi, enstitü müdürlerinin katıldığı seminer sonunda katılımcılara veda ile beraber teşekkür yemeği verildiğini ifade etmekte ise de; verilen emrine ekli belgelerden anlaşıldığı üzere, ödeme veda veya teşekkür yemeğine ilişkin olmayıp, Şap Enstitüsü misafirhanesinde kalan enstitü müdürlerinin Ankara'da kaldıkları süre içerisinde Şap Enstitüsü Müdürlüğü Yemekhanesinde yedikleri sabah kahvaltısı ve akşam yemeği bedeline ilişkin olduğu görülmektedir.

Özel harcama niteliğinde olan ve temsil-ağırlamanın gerektirdiği türden giderler mahiyetinde olmayan, misafirhanede kalınan günlerde yenilen sabah kahvaltısı ve akşam yemeği bedelinin 480-ayrıntılı kodundan ödenmesi mümkün olmadığından dilekçi iddialarının reddi ile ilâmın 3'üncü maddesiyle verilen tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

Tutanak No: 25192

Karar Tarih: 15.05.2001

KONU:

Özel İdare personelinin sosyal yardımlaşma ve dayanışmasını gerçekleştirmek amacıyla kurulan Özel İdare ve Personeli Vakfına, özel idarenin sermaye payı ödeyerek iştirak etmesinin mümkün olmadığı.

..... Özel İdare Müdürlüğü çalışanları tarafından 302.000.000 lira nakit malvarlığı ile kurulan Özel İdare ve Personeli Vakfına, Özel İdare Müdürlüğünce Sermaye payı olarak ödenen- liraya tazmin hükmolunmuştur.

Özel İdare ve Personeli Vakfı, üyelerden emekli olanlara, görev kazasına veya meslek hastalığına uğrayanlara yardımda bulunmak, vakıf üyelerine sağlık yardımında bulunmak, üyelerin yiyecek, giyecek, yakacak ve uzun süreli tüketim mallarının temini, çocuklarının tahsil, evlenme masraflarını karşılamak amacıyla 302.000.000 lira nakit malvarlığı ile'da kurulmuştur. Bu kuruluşu gerçekleştirmek amacıyla özel idare bütçesinden %50 sermaye payı olarak lira, İl Daimi Encümeninin 1.3.1995 tarih 124/124 sayılı kararı ile ödenmiştir.

İl Özel İdaresi Kanununun 78'inci maddesinde özel idarelerin görevleri tek tek sayılmış olup, burada vakıfların kuruluşlarını gerçekleştirmeleri amacıyla sermaye payı ödenmesine cevaz veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Dilekçi, İl Özel İdare Kanununun 3360 sayılı Kanun ile değişik 82'nci maddesinin 5'inci fıkrasında, kanunlar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve özel idare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile özel idarenin katılmayı uygun bulduğu şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri oraklığa katılma payları ve yardımlar özel idarenin giderleri arasında gösterildiğinden, vakıflara katılma paylarının bu bağlamada

değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmekte ise de; ilgili maddede vakıflara ilişkin her hangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Özel İdare personelinin sosyal yardımlaşma ve dayanışmasını gerçekleştirmek amacıyla kurulan özel idare ve personeli vakfına özel idarenin sermaye olarak iştirak edebileceğine dair herhangi bir yasal düzenleme bulunmadığından, dilekçi iddialarının reddine ve 1266 sayılı ilâmın 2'nci maddesiyle verilen tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

Tutanak No: 25263

Karar Tarih: 26.06.2001

KONU:

Siyasi parti temsilcilerine Belediye Başkanı tarafından verilen yemeğin temsil-ağırlama ve tören giderleri kapsamında değerlendirilmesi gerekeceği.

İlâmın 5'inci maddesinde; İlçesinde faaliyette bulunan siyasi parti temsilcilerine Ltd.Şti. Park Restaurant'da – liralık yemek verildiği ve bedelinin belediye bütçesinden ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesinin Genel Kural başlıklı 3'üncü maddesinde, temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğu belirtilmiştir. Temsil giderlerinde görevle ilgili olmak, ağırlama giderlerinde ağırlanacak kişilerin beldenin misafiri olması şartı dışında herhangi bir kısıtlama getirilmemiştir.

Rapor dosyasında mevcut verile emri ve eklerinin incelenmesinde verile emrine ekli 5 adet faturanın olduğu, fatura toplamaları olan-liranınLtd. Şti. Park Restaurant’a ödendiği, söz konusu yemeklerin esnafına, faaliyet gösteren sanayici ve müteahhitlere ve ilçede faaliyet gösteren siyasi parti temsilcilerine verildiği anlaşılmaktadır.

Hesabı inceleyen denetçi yapılan ödemenin tamamı için sorumluların savunmalarını istemiş, yazdığı raporda da tamamının tazminini istemesine karşın yargılama aşamasında siyasi parti temsilcilerine verilen yemek bedellerinin sorumlulara ödettirilmesine, diğerleri yönerge hükümlerine uygun bulunduğundan haliyle kabulüne karar verilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konusu, kapsamı ve miktarı konusunda bir sınırlama getirilmemiş, belediye başkanının takdirine bırakılmıştır. Beldede başarılı çalışmaları görülenlere, beldenin kalkınmasına katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanları bir şekilde ödüllendirmek veya ağırlamak belediye başkanına tanınan takdir yetkisi içindedir.

İlçede faaliyette bulunan siyasi partiler de gerek belediyenin seçilmiş organlarındaki temsilcileri vasıtasıyla gerekse belediye faaliyetlerine karşı yapacakları olumlu eleştirilerle belde kalkınmasına katkıda bulunabilirler.

Sayılan nedenlerle siyasi parti temsilcilerine Belediye Başkanı tarafından verilen yemeğin temsil-ağırlama ve tören giderleri kapsamında değerlendirilerek dilekçi talebinin kabulü ile -liraya ilişkin tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.