

SAYIŞTAY İLE SORUMLULAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Fikret ÇÖKER

Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ:

Devletin, yüklenmiş olduğu fonksiyonları yerine getirebilmesi için kamu kaynaklarından harcama yapması zorunludur. Devletin gelirleri ve giderleri bütçe kanunu ile uygulanır ve yürütülür.

Kamu harcamaları taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme aşamalarından oluşur. Kamu hizmetleri için ayrılan kaynakların bütçe kanunu ve bütçe prensipleri ile mevzuat hükümlerine uygun olarak harcanıp harcanmadığı Sayıştay denetimi kapsamındadır.

1982 Anayasasının ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun ilgili maddeleri ile Sayıştay, Devletin gelir, gider ve mallarını denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamakla yetkili kılınmıştır. Ancak Sayıştay gider denetimi üzerinde yoğunlaşmış, uzmanlaşmış ve denetim tekniklerini daha çok bu yönde geliştirmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 1 inci maddesinde Sayıştayın görev ve yetkisi tanımlanırken; "*Genel ve Katma Bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamak suretiyle kesin hükme bağlamak*" denilmekle Sayıştayın temel fonksiyonlarının '*denetim*' ve '*yargılama*' olduğu belirtilmiştir.

Sayıştay kamu harcamalarının taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme aşamalarında '*idari denetim*' yapmaktadır. Diğer bir ifadeyle idari denetim, saymanlık hesaplarının Sayıştaya verilmeden önceki aşamalarındaki denetimdir ki bu tür denetime '*ön denetim faaliyeti*' de denilmektedir.

Saymanlık hesaplarının gerek 1050 sayılı Kanun gerekse 832 sayılı Kanun hükümlerince Sayıştaya intikalinden itibaren Sayıştayın yargısal denetimi başlar.

Kamu harcamalarının taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme aşamalarında görev alan yetkilileri ile sözkonusu işlemler üzerinde denetleme ve yargılama yetkisi olan Sayıştay arasında doğrudan ya da dolaylı bir dizi ilişkinin bulunduğu açıktır.

Bu yazıda giderlerin gerçekleştirilmesinde görevli olanların, Sayıştay ile denetim ve yargılama faaliyetinin bir gereği olarak kurmak zorunda olacakları ilişkiler açıklanmaya çalışılacaktır. Açıklamalarımız idari denetim, yargısal denetim ve yargılamadan sonraki işlemler esas alınarak yapılacaktır.

İDARİ DENETİM

İdari denetim saymanlık hesaplarının Sayıştaya tesliminden önceki safhalarda gerçekleşir. Kamu harcamalarının idare yönü taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme aşamalarından oluşur.

Bu aşamalarda görev alacak memurların öncelikle ödeme yapılacak harcamanın '*bütçe gideri*' kapsamına girip girmediğine dikkat etmeleri gerekmektedir. Bu kavram, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 7 nci maddesinde tanımını bulmuştur. Maddeye göre *bütçe gideri; bütçe içinde Devlet adına yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet veya husus karşılığı olmak üzere Devletin zimmetinde gerçekleşen borçtur.*

1. Bütçe Gideri Yapılabilmesi İçin Genel Şartlar

Gerek yukarıdaki tanımdan gerekse bütçe mevzuatından çıkarılan kamu harcamasının temel özellikleri aşağıda belirtilmiştir.

a. Harcamanın yasal dayanağı olmalıdır.

Bütçe giderinin yapılabilmesi, mutlaka bir yasal dayanağın varlığını gerekli kılar. Harcırak ödenebilmesi için 6245, personel ödemeleri için 926, 657, 2802, alım-yapım gibi ihale işlemleri için 2886 sayılı yasaların olması gibi.

b. Harcama yapılması için bütçeye ödenek konulmuş olmalıdır.

Yapılması yasayla emrolunmuş kamu hizmetleri ilgili yıl bütçesine konulan ödenekle belli olur. (1050/45). Yasalarla getirilen istisnalar haricinde, ödenek olmaksızın herhangi bir harcama yapılması mümkün değildir. Genel olarak yürütme organının yani taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme aşamalarını gerçekleştiren kamu görevlilerinin, kamu kurum ve kuruluşlarına kanunla verilmiş kamu hizmetini gerçekleştirirken ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödeneğin bulunup bulunmadığına bakmaları gerekir. İdarelerin harcama yetkisi bütçe kanunlarına konulan ödenekle sınırlıdır. Bütçe ile verilen ödenekler Bütçe Kanununa ekli (A) cetvelinde gösterilir.

c. Bütçeye konulan ödenek Maliye Bakanlığınca serbest bırakılmış olmalıdır.

Bütçe Kanunlarına ekli (A) işaretli cetvellerdeki ödenekler, yine Bütçe Kanunlarının metin kısmında yer alan bir hükümle, Maliye Bakanlığınca belirlenecek serbest bırakma oranları dahilinde kullanılır.

Bütçe Kanunlarına konulan ödenekler, Maliye Bakanlığının serbest bırakma oranları dahilinde '*kullanılabilir ödenek*' haline dönüşür. Kullanı-

labilir ödeneklerden ikinci derece ita amirlerine verilen harcama yetkileri, Bütçe Dairesi Başkanlıkları tarafından ödeme emri düzenlenerek vize edilmek üzere Sayıştay'a gönderilir.

d. Bütçeye Konulan Ödenekler Kullanılmadan Önce Sayıştayca Vize Edilmiş Olmalıdır

İlgili yasalara göre (1050/74, 832/30-32) Sayıştayca ödeme emirleri vize edilmedikçe, yasal dayanağı ve bütçe kanununda ödeneği bulunsada saymanlar ödeme yapamazlar.

2. Sayıştay'ın İdari Denetiminin Kapsamı (Ön Denetim Faaliyeti)

Sayıştayın idari denetimi vize ve tescil işlemi ile başlar. Vize işlemi sadece ödeme emri ile ilgili değildir. Sayıştay denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemleri önceden vizeye tabidir.

O halde Sayıştayın idari denetimi:

- Ödeme emirlerinin vize
- Kadroların vize
- Sözleşme ve bağitların tescil edilmesi ile ilgilidir.

a. Kadroların Vizesi

Kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair usul ve esaslar 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları Kanunla ihdas edilir. Kurum ve kuruluşlara kanunla verilmiş olan görevlerin gerektirdiği kadrolar Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile serbest bırakılır.

Kanunlarla ihdas edilen ve Bakanlar Kurulu Kararı ile serbest bırakılan kadroların unvan, sınıf, derece ve adet belirtilmek suretiyle yurt içinde merkez ve taşra birimleri itibariyle, yurt dışında toplam sayı olarak dağılımı yapılır. Yapılan kadro dağılımına dair cetveller, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile uygunluk sağlandıktan sonra vize edilmek üzere Sayıştaya gönderilir.

b. Sözleşmelerin Tescili

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki bütün dairelerin yaptıkları ihalelerin, edilen özel haller dışında sözleşmeye bağlanması zorunludur. Kamu harcamasını gerektiren sözleşmelerden yılları bütçe kanunlarında belirtilen limitin altında kalanlar hariç diğer bütün sözleşmeler Sayıştayın tesciline tabidir.

c. Ödeneklerin Vizesi

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 30 uncu maddesinin ilk fıkrasında yer alan "*Sayıştayın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağışlar tescile, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemleri önceden vizeye tabidir*" hükmü gereğince ödenek dağıtım işlemleri de Sayıştayın önceden vizesine tabi tutulmuştur. Ödeneklerin Sayıştay tarafından vizesi, 1050 sayılı Kanun'un 74 üncü maddesiyle de öngörülmüştür.

3. Vize ve Tescil İşlemlerinde Uygulanacak Usul

Vize edilmek veya tescile tabi tutulmak üzere Sayıştaya gönderilen kadro ve ödenek dağıtım işlemleriyle sözleşme ve bağışlar mevzuata uygun bulunursa incelemeyi yapan denetçi veya grup şefi tarafından tescil veya vize edilir. Mevzuata uygun bulunmayanlar düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte geri gönderilir.

Sayıştayca gerekçeleri belirtilerek ilgili kuruma iade edilenler, idareler tarafından düzeltildikten ve eksiklikleri giderildikten sonra tekrar Sayıştaya gönderilir. Alınacak karşılık üzerine görevli denetçi tarafından vize veya tescil işlemi ya gerçekleşir ya da bir müzekkere ile Sayıştay Birinci Başkanlığına verilir. Başkanlığın havalesiyle dairelerden birinde vize veya tescil işlemi görüşülür. İşlem dairece uygun görülürse vize veya tescil edilir, görülmezse ilgili belgeler incelenmek üzere Daireler Kuruluna verilir. Daireler Kurulu tarafından tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verilirse işlem vize veya tescil edilir. İtiraz yerinde görülmeyp işlemin mevzuata aykırı olduğuna karar verilirse ilgili belgeler idareye geri gönderilir.

Geri gönderme işlemi mevzuatın açıkça yasaklamadığı bir hususta ise ita amirlerinin sorumluluğu yüklenmeleri ve durumu Sayıştaya gerekçesiyle bildirmeleri şartıyla uygulanabilir. Bu durumda Sayıştayca reddedilen hususlara ilişkin ödeme ve harcamalardan doğacak sorumluluk o ita amirine aittir. Bu sorumluluk ödeme ve harcamanın yapıldığı yıla ait sayman hesabının yargılanması sırasında Sayıştayca hükme bağlanır.

Sayıştay'ın tescil veya vizesinden kaçınıp gerekçeli bir önergeyle dairesine geri çevirdiği vize veya tescile tabi işlemlerden *maddi hata, ödenek*

yetersizliği ve kadro yetersizliğine ilişkin olanlar hakkındaki reddi kesindir. Bu durumda ita amirinin deruhte mesuliyet vererek vize veya tescil edilmiş bir işlemin uygulanmasını istemesi mümkün değildir. Saymanlar da bu isteği yerine getiremezler.

Burada önemle belirtilmesi gereken bir husus da şudur: *bir işlemin vize ve tescil edilmiş olması Sayıştay'ın denetim ve yargı yetkisine bir sınırlama getirmez.* İlgililerin vize veya tescil edilmiş işlemlerden doğacak fazla ödemelerden sorumlulukları ortadan kalkmaz.

4.Bütçe Giderinin Ödenek Temininden Sonraki Aşamaları

Ödenek kullanma yetkisinin sağlanması ve dağıtımını müteakip bütçe gideri süreci başlar.

Bu sürecin ilk adımı taahhüttür. Taahhüt; Devleti ileride borçlu hale getirecek bir idari tasarruftur. Taahhüt yetkisi ita amirine aittir.

Devlet adına taahhüt edilen hususla ilgili olarak mal ve hizmet alınması sonucu doğan borcun miktarının kabul edilmesine tahakkuk aşaması denir. Tahakkuk memuru ile Sayıştay arasındaki ilişki denetim ve yargılama aşaması bölümünde izah edilecektir.

Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre eklenmesi gereken belgelerin Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emrine bağlanarak, Devlet adına borçlanılan miktarın hesaplanması ve Tahakkuk Memuru tarafından imzalanması suretiyle Bütçe Gideri tahakkuk eder.

Bütçe giderinin gerçekleştiğini gösteren Tahakkuk Müzekkeresinin İta amiri tarafından imzalanmasıyla borcun hak sahibine ödenmesi hususunda saymana yazılı emir verilmiş olur. Verile emrine bağlama denen bu işlem, tahakkuk işlemiyle beraber Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emri adlı belgede birleşir.

Tahakkuk memuru ve ita amiri tarafından imzalanmış olan tahakkuk müzekkeresi ve verile emri saymana tevdi edildiğinde, sayman devlet namına gerçekleşen borcu hak sahibine öder. Bu da ödeme aşamasıdır.

Bu kuralın bir istisnası olarak, tahakkuk müzekkeresi ve verile emrine bağlama işleminin zaman alması nedeniyle ivedi işler için avans şeklinde ödeme yapılması da mümkündür. Avans şeklinde yapılan ödemede sadece tahakkuk aşaması gerçekleşmez, diğer aşamalar gerçekleşir. Tahakkuk işlemi avansın mahsubu sırasında yapılır.

Yukarıda belirttiğimiz esas ve süreç içerisinde gerçekleşen bütçe gideriyle birlikte bütçe geliri ve bütçe ile doğrudan ilgisi olmayan fakat saymanın uhdesinde gerçekleşen emanet ve göndermelerle ilgili belgeler ve bunlara ilişkin yıl sonu cetvelleri mali yılın itibariyle yönetim dönemi hesabı olarak Sayıştaya gönderilir.

Hesap verme yükümlülüğü Saymana aittir. Sayman, 1050 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; geliri toplayan, nakit ve malları saklayan, giderleri hak sahibine ödeyen ve Sayıştaya yönetim dönemi hesabı verenlere Sayman denir. Saymanlar, gelir, gider ve mal saymanı olmak üzere üçe ayrılmakla beraber biz konumuzla ilgili olarak daha çok gider saymanlığı üzerinde duracağız.

Usulüne uygun olarak sayman sıfatıyla görevlendirilmediği halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri toplayan ve malları saklayan ve idare edenler de bu işlemler, bir sayman hesabına dahil edilmediği takdirde sayman addolunur ve kanun hükümleri gereğince sayman sıfatıyla hesabını Sayıştaya vermeye zorunlu olup saymanlar hakkındaki hükümler bunlar hakkında da uygulanır.

Hesaplar saymanlar tarafından tamamlanarak denetime hazır halde bekletilir. Sayıştayca hesabın yerinde mi merkezde mi inceleneceği saymanlıklara duyurulur. Saymanlar buna göre işlem yaparlar.

Hesaplarını kanun hükümleri dairesinde zamanında ve tam olarak vermeyen, emeklilik, Bakanlık emrine alınma ve benzeri sebeplerle hesabını devretmeden vazifeden ayrılan saymanlar hakkında idari işlemler yapılır.

Özetle idari denetimde Sayıştaya karşı sorumlu kişiler ita amirleri ve saymanlardır. İta amirlerinin sorumluluğu vize ve tescil işlemleri nedeniyle oluşurken, saymanlar hesabın Sayıştaya verilmesinden sorumludurlar.

YARGISAL DENETİM

1- Hesapların İncelenmesi Aşaması:

Sayman hesaplarının hangilerinin merkezde hangilerinin yerinde denetleneceği Sayıştay Genel Kurulunca karara bağlanır. Bu hesaplar Birinci Başkanın (Sayıştay Başkanı) görevlendireceği denetçiler tarafından incelenir.

İnceleme sırasında denetçiler; giderlerin kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığı, ödemelerin yapılmasında istihkak sahibinin veya vekilinin kimliğinin araştırılıp araştırılmadığı, idare hesabına giren bütün işlemlerin, para ve sair kıymet hareketlerinin mevzuata uygun şekilde takip edilip edilmediği hususlarını araştırırlar.

İnceleme sırasında sorumlular veya diğer ilgili memurlar denetçilerin isteyeceği bilgiyi vermeye, kayıtlarla belgeleri geciktirmeksizin göstermeye veya vermeye mecburdurlar.

Burada kimlerin hangi durumlarda sorumlu olacağını kısaca belirtelim;

a. İta Amirlerinin Sorumluluğu;

aa. Vize ve tescil işlemlerinde, maddi hata, ödenek yetersizliği veya kadro yetersizliği ile mevzuata açıkça aykırı olanlar hariç olmak üzere Sayıştayca gerekçeli olarak geri gönderilen hususlarda deruhte mesuliyette bulunan ita amirleri bu hususlara ilişkin fazla ödemelerden tek başına sorumludur.

ab. Avans şeklinde yapılacak harcamalarda ita amiri mutemetlerinin mevzuata aykırılıktan dolayı ileri sürecekleri itirazlar üzerine ita amiri yazılı olarak sorumluluğu üstlendiği takdirde mutemetler bu gideri ödemek zorunda olup doğabilecek sorumluluk ita amirine aittir.

ac. Bütçeyi uygulamakla yetkili ita amirleri ile ödemede sorumluluğu olan sayman arasında mevzuatın yorumuyla ilgili olarak çıkabilecek anlaşmazlıklar nedeniyle saymanın ödemedi çekineceği hususlarda ita amirinin mesuliyet üstlenmesi durumunda yine ita amiri tek başına sorumludur.

ad. Bunların dışında; normal olarak tahakkuk memuru olduğu halde yetki verilmek suretiyle ita amiri olanlar, ödeneklerin zamanında kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından ve programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden tahakkuk memuru ile birlikte sorumludurlar. Bu durumlarda saymanın sorumlu olmayacağı kanaatindeyiz.

ae. Yeterli ödeneği olmaksızın kanunla belirtilmiş istisnalar haricinde taahhüde girişilemeyeceğini yukarıda belirtmiştik. Ödenek yok iken amiri ita taahhüde girişilmesini sağlar ve bundan dolayı fazla ya da yersiz ödeme olursa sorumlulukta ita amiri de saymanla ortaktır. (1050/Ek Madde 1)

b. Saymanın Sorumluluğu;

ba. İta amirinin tek başına sorumlu olmadığı durumlarda sayman her halde sorumludur.

bb. Devlet alacağının takip ve tahsilinden, ödeme belgelerinin eksik olmasından, ödenek üstü harcamalardan, hak sahibinin kimliği, verile emri üzerinde maddi hata bulunması hususlarından doğacak fazla ödemelerden tek başına saymanlar sorumludurlar.

c. Tahakkuk Memurunun Sorumluluğu;

1050 sayılı Kanunun 8 inci maddesi giderleri mevzuata uygun biçimde gerçekleştirenleri gider tahakkuk memurları olarak adlandırmıştır. Ta-

nım gereği tahakkuk memurları giderlerin mevzuata uygunluğundan genel olarak sorumludurlar.

Kanaatimizce saymanın itirazı üzerine mesuliyet üstlenen ita amiri, doğacak fazla ödemedi sorumlu olacağına göre tahakkuk memurlarının sorumluluğu kalkar. İdari hiyerarşi içinde ita amiri tahakkuk memurunun amiri ve bütçe uygulamasında yetkili kişidir. Konusu suç olmayan emirleri memurların yerine getirmesi zorunludur.

1050 sayılı Kanunun 13 üncü maddesine göre tahakkuk memurları saymanlarla birlikte, düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan; aynı Kanunun 22 nci maddesine göre ise, ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından ve programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden sorumludurlar.

d. Diğer Sorumlular ve Sorumluluk Halleri:

da. Bir giderin yapılmasına gerek gösteren görevliler, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından;

db. Bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar ilgili usul hükümleri çerçevesinde, belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmesinden, belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmetin sağlanmasından;

dc. 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 ödemede düzenleyen ve onaylayanlar;

Sorumludurlar.

2. İlişkili Konularla İlgili Sorgu Yazılması

Hesabı incelemek ve denetlemekle yetkili Sayıştay Denetçileri, mevzuata aykırı gördükleri hususları, sorumlularca izah edilmek üzere yazılı olarak sorgu konusu yaparlar. Sorguda sorumlular ile sorumluluk halleri tespit edilir ve mevzuata aykırı bulunan hususlar gerekçeli olarak açıklanır.

Sorgular bir ay içinde cevaplandırılmak üzere sorumlulara ya bizatihi denetçi tarafından, ya posta ile ya da Resmi Gazetede ilan yoluyla tebliğ edilir.

3. Sorgu Üzerine Yapılacak İşlemler:

a. Denetçi görüşüne uyulması durumu

Ahizden (Ödemenin yapıldığı kişi, kurum ve kuruluşlar) rızaen tahsil yoluna gidilir.

aa. Ahizler rızaen ödeme yapmayı kabul ederlerse tahsilat yapılır.

ab. Ahizler rızaen ödemeyi kabul etmezlerse;

aba. Uygulamada maaş, istihkak gibi ahizin saymanlıktan olan alacaklarından, fazla ödeme mahsup edilmektedir. Bu, sorumluları sorumluluktan kurtardığı için lehlerine bir durumdur. Ancak bazı sakıncaları da yok değildir. Genellikle tahsil edilen yani savunulmayan sorgular yargılamada "ilamda gösterilmesine karar verilmesi" ile sonuçlandığından içtihat gelişmemektedir.

Diğer bir sakınca da: ahizlerin yargıya başvurarak aylık ve istihkaklarından kesinti yapmalarına engel olmaları durumudur. Bu da hukuki problemleri ve gereksiz masraflarını beraberinde getirmektedir. Ahizlerin rızaları olmaksızın, saymanlıkların, Sayıştay sorgularına istinaden aylık ve istihkaklarından kesinti yapılamayacağına dair çok sayıda yargı kararı mevcuttur.

Ahizlerin rızaen ödemede bulunmamaları durumunda, Sayıştay ilamının beklenmesi gerekmektedir.

b. Denetçi görüşüne uyulmaması durumu

Sorumlularca denetçi görüşü kabul edilmezse; gerekli savunmalar, bir ay içinde yazılı olarak Sayıştay Başkanlığına gönderilir.

Diğer sorumlulardan farklı şekilde saymanın Devlet alacağını takip ve tahsille sorumlu olması nedeniyle biraz irdilemekte fayda vardır.

Devlet alacağının takip ve tahsili, Devlet Muhasebe Yönetmeliğinde 107-120 maddeleri arasında Kişi Borçları Hesabında düzenlenmiştir.

ba. Fazla Ödemenin Kişi Borçlarına Alınması ve Uygulanacak Faiz

Bu maddelerde, kişi borçlarının doğuş nedenleri sayılırken, Sayıştay denetçileri tarafından aylık belgeler üzerinde yapılan incelemeler sırasında tespit edilip saymanlıklara sorgu kağıtları ile bildirilen hususlar, gerekli incelemeye tabi tutulduktan sonra denetçi görüşüne uyulduğu takdirde hesaplara alınır denilmektedir. Bu şekilde kişi borçlarına alınmada borcun doğuş ve faizin başlangıç tarihi Muhasebe Yönetmeliklerinde açıklanmamıştır. Sayıştay 4 üncü Dairesinin 04.01.1996 tarih ve D.4.1996-1/1996 sayılı Ka-

rarı ve bu karardan bahisle Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (554) ile konuya açıklık getirilmiştir. Tebliğe göre, Sayıştay denetçilerinin sorgusu üzerine saymanlıklarca kişi borçlarına alınan fazla ve yersiz ödemeler de saymanlıkların kendilerince belirlenen fazla ve yersiz ödemelerde olduğu gibi, Devlet Muhasebe Yönetmeliğinin 107 ve 108 inci maddeleri hükümlerine göre, fazla ve yersiz ödemenin yapıldığı tarihten itibaren 3095 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde belirtilen senelik faiz oranlarına tabi tutulacaktır.

bb. Dava Süresi Geçtikten Sonra Ahizlerden Re'sen Tahsilat Yapılamaması

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genelgesi Sıra No: (64) de; Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu, 22.12.1973 tarih ve 1969/8, 1973/14 sayılı Kararı ile, idarenin yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde, süre aranmaksızın kanunsuz terk ve intibaka dayanarak ödediği meblağı her zaman geri alabileceği ancak, belirtilen bu istisnalar dışında kalan durumlarda yapılan ödemelerin, ödemenin yapıldığı tarihten başlamak üzere 60 gün (dava açma süresi) içinde geri isteyebileceği, 60 günlük süre geçtikten sonra geri almanın mümkün olmayacağı sonucuna varıldığını belirtmiştir.

Danıştay Kararının bazı sakıncalar doğuracağı açıktır. Şöyle ki; "açık hata" ibaresi, adı kadar açık değildir. Açık hata maddi hata mı, yoksa mevzuata açıkça aykırılık mıdır ? Bunun yanında, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi denilmekte, memur olmayanların gerçek dışı beyanı veya hilesinden bahsedilmemektedir.

Sayman hesaplarının denetçilere hesap yılını takibeden yılın ortalarında verilmesi nedeniyle, ödemenin yapıldığı tarihten değil 60 gün, 6 ay geçmiş olacağından, Sayıştay denetçisinin sorgusu üzerine Danıştay Kararınca belirtilen istisnalar hariç, tahsilat yapma imkanı kalmamaktadır. Aynı durum diğer denetim elemanları için de söz konusu olabilir.

Bu sorunun genelgeyle değil Devlet Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri değiştirilmek suretiyle çözümlenmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Sonuç olarak; sayman denetçi görüşüne itiraz ederse savunma yapacaktır. Denetçi görüşüne uyarsa;

* Fazla ödemenin yapıldığı tarihten itibaren faiz yürüterek rızaen tahsilat yapacak

* Rızaen tahsilat mümkün değilse Sayıştay İlamını bekleyecektir. Sayıştay ilamını beklemek hem daha ekonomik hem de ileride açıklanmaya çalışılacağı üzere, Sayıştay Kanunu hükümlerinin önerdiği prosedüre daha uygundur.

4. Yargılama Aşaması

Sayıştay Dairelerinde yargılama sonucunda beraat veya tazmin hükmü verilir. Gerekli görülen hususların dairelerine bildirilmesi de kararlaştırılabilir. Yargılama sırasında mahkemelerce veya yürütülen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap ve işlemlerle, yargılama konusu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucu beklenmesine gerek görülen hallerde bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak, sayman hesabı hakkındaki hükmün dışında bırakılabilir.

Sayıştay ilamlarının birer nüshası sorumlulara, birer nüshası sorumluların bağlı olduğu bakanlık veya daireye, iki nüshası da, bir nüshası ilgili saymanlığa gönderilmek üzere, Maliye Bakanlığına ve bir nüshası da Sayıştay Savcılığına tebliğ edilir.

5.İlam Üzerine Yapılacak İşlemler:

a. Tavzih ve Yanlışlıkların Düzeltilmesini İsteme:

Sayıştay Daireleri veya Temyiz Kurulundan verilen kararlar müphem ise taraflardan her biri; tavzihini yahut iki tarafın adı, soyadı ile sıfatı ve iddiaları sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini isteyebilir.

Tavzih, kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.

b. İlamın İnfazı:

aa. İlamın Kesinleşmesi

Sayıştay ilamı, temyiz süresi olan doksan günlük sürenin geçmesiyle veya taraflardan birinin temyiz isteği olması durumunda temyiz kurulu kararı ile kesinleşir. İlamın kesinleşmesi ve infazı konusunda bazı tereddüt ve problemlerin varlığı nedeniyle Maliye Bakanlığının istemi üzerine 21.09.1989 tarih ve 4651/1 nolu Sayıştay Genel Kurulu Kararı çıkmıştır.

İlamlar bir bütün halinde düzenlendiğinden, birden fazla maddeyi ve birden fazla sorumluyu kapsamaktadır. Bu durum bazı sıkıntılara sebebiyet vermektedir. İlamın bir maddesinin birden fazla kişiyi ilgilendirebilir ve taraflardan her birinin temyiz hakkı bulunmaktadır. Bunlardan herhangi birisinin temyiz isteminde bulunması, temyiz istemi olmayan diğer taraflar açısından da ilamın infazını durdurur yani ilam kesinleşmez. Taraflardan temyize başvuran olmadığı takdirde en son tebellüğ tarihinden itibaren doksan gün sonra ilam kesinleşir ve infazı yoluna gidilir.

Bu nedenle her bir maddenin kesinleşme tarihleri, buna bağlı olarak infaz işlemleri farklı olacağından ayrı ayrı takip ve tahsili cihetine gidilmelidir.

ab. İlamın Muhatabı:

İlamda kendilerine tazmin borcu yükletilen ve mali mevzuat gereğince işlemlerden dolayı sorumlu tutulanlar; sayman, tahakkuk memuru, onaylayan, düzenleyen gibi görevlilerdir. İlamda gösterilen "müştereken ve müteselsilen" ödeme mükellefiyeti bu sorumlu kişilere aittir. Bunların ödemenin yapıldığı üçüncü kişilere rücu etmesi rızaen ya da adli yargı yolu ile olabilir. Ancak uygulamada daha önce de belirttiğimiz gibi ahizlerin saymanlıktan olan alacaklarına mahsuben ya da nakden tahsilat yapılmaktadır. Bu prosedür, uygulayıcılar için pratik olması ve daha az masraf gerektirmesi ekonomik olması nedeniyle daha olumlu görünmektedir.

ac. İnfaza Yetkili Olanlar:

İlamın yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumludur. Ancak uygulamada, devlet alacağının takip ve tahsili görevi saymana tevdi edildiğinden ilamları saymanlar takip ve tahsil etmektedir.

ad. İnfaz Usulü:

Tazmin hükmü verilen her bir madde ayrı ayrı izlenerek 832 sayılı Kanunun 45 inci maddesi uyarınca infaz işlemine geçilmek üzere görevli merciye bildirilmesi gerekir. Ancak her bir madde için ayrı ayrı ilam düzenlenmediğinden saymanlığa bir nüsha ilam gelmekte ve daha önce de ifade edildiği gibi birden çok maddeyi ihtiva etmektedir. Kesinleşen ilam üzerine yapılacak işlem Devlet Muhasebe Yönetmeliğinin 113 üncü maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kesinleşen her bir hükümle ilgili fazla ödeme Kişi Borçları Hesabına alınarak sorumlulardan rızaen tahsili istenir. Doksan gün içinde faiziyle birlikte tahsil edilemezse icra yolu ile tahsil cihetine gidilir.

Saymanlar, Yönetim Dönemi Hesabının eki olarak Sayıştay İlamları Cetvelini de Sayıştaya göndermekle yükümlüdürler.

c. Temyiz:

Sayıştay dairelerinde verilen kararlara karşı yine Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyizde bulunulabilir. Temyiz Kurulunun vereceği kararlar kesindir. Temyiz; daire kararının kanunlara aykırılığı, yetkiyi aşmak ve yargılama usulüne riayet etmemek gibi nedenlerle yapılabilir.

Temyiz süresi ilamın ilgiliye tebliğinden itibaren doksan gündür.

Sayıştay ilamları sorumlular, sorumluların bağlı olduğu idare, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Savcısı tarafından temyiz edilebilir.

Temyiz isteminin belirlenmiş bir formatı olmayıp, temyiz başvurusu, gerekçeleri varsa belgelerle birlikte bir dilekçe ekinde Sayıştay Başkanlığına gönderilmek şeklinde gerçekleşir.

Temyiz, ilamın kesinleşmesini engeller. Temyiz edilmiş ilamlar infaz edilmez bekletilir. Temyiz Kurulu kararı kesin olduğu için Temyiz sonucu verilen kararlar hakkında, ilamın infazı bölümünde açıklandığı şekilde işlem yapılır.

d. Yargılamanın İadesi:

832 sayılı Sayıştay Kanunu 74 üncü maddesinde yazılı gerekçelerle Yargılamanın İadesi isteminde bulunulabilir.

Yargılamanın esasında maddi hata, noksan ya da mükerrerlik olması, öze ilişkin bilgi ve belgelerin sonradan ortaya çıkması gibi nedenlerle hükümlü, hükümlünün bağlı olduğu daire veya bakanlık ilamın tebliğ tarihinden itibaren beş yıl içinde yargılamanın iadesi talebinde bulunabilirler.

Şu kadar ki; yargılamanın iadesi icrayı geciktirmez.

e. Kararın Düzeltilmesi:

Temyiz Kurulu kararları hakkında temyizde bulunabilecekler yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde kararın düzeltilmesi için Sayıştay Başkanlığına başvurabilirler. Temyiz Kurulu kararlarında temyiz sebeplerinden her biri bulunursa ve 832 sayılı Yasanın 77 nci maddesinde belirtilen diğer nedenler varsa karar düzeltilmesi yoluna gidilebilir.

SONUÇ

Yasama organı tarafından, bütçe Kanunları ile genelde bir yıllık dönem için kamu gelirlerinin toplanması ve kamu giderlerinin yapılması konusunda, yürütme organı olan hükümetlere yetki verilmektedir. Bu yetkinin usulünce kullanılıp kullanılmadığını denetlemek esasen Meclis'in görevidir. Ancak, parlamenterlerin her birinin bütçe uygulamaları konusunda yeterli bilgiye sahip olmamaları, yeterli bilgiye sahip olanların da çoğu zaman bu incelemeyi yapacak vakitlerinin bulunmaması nedeniyle, denetim alanında uzmanlaşmış kurumlar olan Sayıştaylar kurulmuştur. Türk Sayıştayı da denetimlerini bu gerekçeden hareketle, TBMM adına yapmaktadır.

TBMM adına denetim yapan bir yüksek denetim kurumu ile bütçenin uygulanmasında görev alan ve mevzuatımızda 'sorumlu' olarak isimlendirilen kimselerin ilişkileri yeterince irdelenmiş değildir. Konunun denetçi ve denetlenen psikolojisinden, devlet sisteminin üzerine oturduğu bütün mevzuat altyapısına kadar uzanan çok geniş bir yelpazesi vardır. Tek bir makale ile bu yelpazeyi açıklamak mümkün değildir. Ancak bu çalışma, yüksek denetim ve mali yargı boyutuyla Sayıştayın, denetlenenlerle olan ilişkilerini sadece genel hatlarıyla vermektedir. ■