

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Plan ve Bütçe Komisyonu

3/6/2010

Esas No.: 2/594

Karar No.: 19

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Yozgat Milletvekili Bekir BOZDAĞ, Samsun Milletvekili Suat KILIÇ, Kayseri Milletvekili Mustafa ELİTAŞ, Giresun Milletvekili Nurettin CANIKLI, İstanbul Milletvekili Ayşe Nur BAHÇEKAPILI ve 3 Milletvekili tarafından 2/2/2010 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan ve Başkanlıkça aynı tarihte tali komisyon olarak Anayasa, Adalet ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarına, esas komisyon olarak da Komisyonumuza havale edilen (2/594) esas numaralı “Sayıştay Kanunu Teklifi”nin görüşmelerine; Komisyonumuzun 24/2/2010 tarihinde yaptığı 29 uncu Birleşiminde, Türkiye Büyük Millet Meclisini temsilen Meclis Başkanvekili Nevzat PAKDİL ile Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Emniyet Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay Denetçileri Derneği temsilcilerinin katılımlarıyla başlanmıştır.

Bilindiği gibi, devlet fonksiyonlarında ve devletin idari yapısında vatandaş odaklı bir bakış açısının benimsenmesi, kamu mali yönetimi anlayışının da yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmış ve mali süreçlerin; makro disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmak suretiyle etkili ve verimli kullanılması ve hesap verebilirliğin sağlanmasını içerecek şekilde yeniden yapılandırılmasında önemli rol oynamıştır. Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması ve kamusal iş ve işlemlerde hesap verebilirliğin sağlanması ihtiyacı ile birlikte; bütçe hakkı çerçevesinde bütçe kanunları ile kamu kaynaklarının toplanmasına ve bu kaynakların harcanmasına izin veren parlamentoların, kamu kaynakları üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerini farklı bir anlayışla ele almaları sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle, parlamentolar adına denetim faaliyetlerini yerine getiren sayıştayların işlevleri ve yapılanmaları konusunda çağın gereklerine uygun yasal düzenlemelerin yapılması da önemli hale gelmiştir.

Sayıştay’ın teşkilat yapısı ile yetki ve görevlerine ilişkin usul ve esaslar 21/2/1967 tarihinde kabul edilen ve halen yürürlükte olan 832 sayılı Sayıştay Kanununda yer almaktadır. Sayıştay Kanunu, bugüne kadar pek çok değişikliğe uğramış, bunların bir kısmı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, ancak iptallerle ortaya çıkan boşlukların bir bölümü bugüne kadar doldurulamamıştır.

Yüksek denetim organı olarak Sayıştayın düzenlediği raporların güvenilir olması ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesine katkı sağlayabilmesi, Sayıştayın denetim yetkisinin tüm kamu yönetimini kapsamına ve uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetimin gerçekleştirilmesine bağlıdır ve bu durum Kamu Harcama Yönetimi Reformunun temel alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Nitekim, Türk Sayıştayının da üyesi olduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) bünyesinde oluşturulan ve temel amacı üye ülke denetim organları arasında denetim alanında birlik sağlamak olan Denetim Standartları Komitesi; belirlediği standartlar arasında sayıştayların görev ve yetki alanına bütün denetim faaliyetlerinin dahil edilmesi hususunu da almıştır. Ayrıca INTOSAI'nin Dokuzuncu Kongresinde kabul edilen Lima Bildirisi ile de, geleneksel devlet faaliyetlerinin, mali çerçeve ile sınırlı kalmıyarak ekonomik ve sosyal sektörleri de kapsayacak şekilde Sayıştay denetimine tabi olmasına vurgu yapılmıştır.

Diğer yandan, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumlarının entegrasyonu için oluşturulan “Ortak Temel Kriterleri Saptayan Çalışma Grubu”nun belirlediği tavsiye kararında; bütçe kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın, tüm kamu kaynak ve faaliyetlerinin yüksek denetim organının denetimine tabi olmasını sağlayacak hükümlere anayasa ve kanunlarda açıkça yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Tavsiye kararına paralel olarak, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında da kamu kaynağı kullanılan ancak sayıştay denetimine tabi olmayan idarelerin kapsama dahil edilmesi ve kurumlar açısından sayıştay denetimine muafiyet getiren kanuni düzenlemelerin de yürürlükten kaldırılması bir amaç olarak yer almaktadır. Programda, sayıştayın denetim kapsamının genişletilmesine ilişkin hedeflerin yanı sıra kamuda performans esaslı denetime geçilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin tamamlanması da hedefler arasında yer almaktadır.

Bununla birlikte; 832 sayılı Kanunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması öngörülen raporlara konu olabilecek çalışmaların kapsamının belirgin ve sistematik bir şekilde düzenlenmemiş olması, bu tür denetimin yürütülmesinde, sonuçlandırılmasında ve raporlanmasında uygulanacak esas ve usullerin bulunmaması ve yapılan çalışmalar sonucu düzenlenen denetçi raporlarının hangi prosedürlerden geçerek Sayıştay raporu haline geleceği konusunda boşlukların bulunması, raporlamaya yönelik çalışmaları olumsuz etkilemektedir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun ile kamu malı yönetim sistemimizde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, Sayıştay Kanununun hem denetim, hem de yargı fonksiyonu ile ilgili maddelerinde gerekli düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Bunun yanı sıra, Türkiye Ulusal Programında da, “Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi” ve “Sayıştayın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi” bir hedef olarak yer almış ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür.

Sayılan gerekçelerle Sayıştay Başkanlığının; düzenlilik denetimi ve performans denetimi tekniklerini gerektiği şekilde uygulayabilmesine; tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetleyebilmesine; işleyiş ve fonksiyonel açıdan bağımsız olmasına; uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilmesine; hazırladığı raporları zamanında ve belli bir prosedür dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna sunabilmesine; kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabilmesine; görev ve yetkilerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için iyi bir organizasyon yapısına sahip olmasına imkan veren yasal düzenlemelerin yapılması ihtiyacı hasıl olmuştur.

Kanun Teklifi ve gerekçesi incelendiğinde;

- Kanunun uygulamasında anlam karışıklığına yol açılmaması ve Teklifte geçen kavramlara açıklık kazandırılması amacıyla, tanımların ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesinin,

- Sayıştayın işlevsel ve kurumsal bağımsızlığının açık bir şekilde vurgulanmasının; 5018 sayılı Kanun hükümleri ve INTOSAI standartları dikkate alınarak; kamu mali yönetiminde etkin bir dış denetimin sağlanması ve kamu kaynaklarının kullanımında hesap verebilirliğin artırılması amacıyla Sayıştayın denetim alanının tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini kapsayacak şekilde genişletilmesinin,

- Sayıştayın; Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapmak ve sorumluların yasal düzenlemelere uygun olmayan ve kamu zararına yol açan hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak şeklinde Anayasada belirtilen iki temel görevine uygun olarak, denetim alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında yasal düzenlemelere uygun olmayan ve kamu zararına yol açan hesap ve işlemler hakkında kesin hüküm tesis edebilmesinin; adına denetim yaptığı Türkiye Büyük Millet Meclisine düzenli raporlar sunmasının,

- 832 sayılı Kanunda farklı maddelerde yer alan Sayıştayın yetkilerinin tek bir maddede düzenlenmesinin,

- 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sorumluluk anlayışı çerçevesinde, her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almaları amacıyla sorumluluk alanlarının ve sorumluların belirlenmesinin,

- 5018 sayılı Kanuna uygunluk sağlayacak şekilde, kamu idareleri ve görevlilerinin; denetim ve inceleme ile görevlendirilmiş olanlara, bu görevlerini yerine getirirken her türlü yardım ve kolaylığı göstermeleri yönündeki yükümlülüklerinin ve bu yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere uygulanacak yaptırımların yeniden düzenlenmesinin,

- Sayıştay Başkanı ve üyesi seçilebilmek için gerekli genel ve özel nitelikler ile bu seçimlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesinin; Sayıştayın idari teşkilatlanmasının yeniden düzenlenmesi çerçevesinde; Sayıştay mensupları ile Sayıştay yargı ve karar organlarını belirleyen hükümlerin 832 sayılı Kanundan farklı olarak, “Birinci Başkan” unvanının “Sayıştay Başkanı”; “savcı” unvanının “başsavcı”; “savcı başyardımcısı” ve “savcı yardımcısı” unvanlarının da “savcı” olarak değiştirilmesinin;

- Kamu mali yönetiminde ortaya çıkan yeni anlayış çerçevesinde ve Sayıştayın yüklediği yeni misyonun etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi amacıyla “Rapor Değerlendirme Kurulu ve Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu” adlarıyla Sayıştay bünyesinde yeni organların oluşturulmasının,

- Sayıştay Başkanının yedi yıl olan görev süresinin beş yıl olarak belirlenmesinin, Sayıştay Başkanının yeniden seçilebilmesini öngören düzenlemenin Başkanın en fazla iki defa seçilebilmesi şeklinde değiştirilmesinin,

- Sayıştayın denetim alanının genişlemesi ve görevlerinin artması nedeniyle faaliyetlerin daha etkin bir biçimde yürütülebilmesini teminen biri denetimden, diğeri yönetimden sorumlu olmak üzere üyeler arasından iki başkan yardımcısının ve başkan yardımcılara görevlerinde yardımcı olmak üzere de meslek mensupları arasından bölüm başkanlarının görevlendirilmesinin,

- Sayıştayın kamusal kaynakların kamu idarelerince kullanımı hususunda yapacağı denetim faaliyetleri ile ilgili olarak, yılda iki defa Plan ve Bütçe Komisyonunu ve gerektiğinde ilgili diğer komisyonları bilgilendirmesinin ve Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında Sayıştay Başkanının ya da görevlendireceği bir başkan yardımcısının hazır bulunmasının,

- Sayıştayın yargı ve karar organları arasında yer alan Daireler, Genel Kurul, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun oluşumu ile görev ve yetkilerinin düzenlenmesinin,

- Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetimlerin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına ve Avrupa Birliği uygulamalarına uyumlu olarak yapılabilmesi amacıyla; Sayıştaylar için en temel belge niteliğinde olan Lima Deklarasyonu ve INTOSAI Denetim Standartları çerçevesinde sayıştay denetiminin temel ilkelerinin düzenlenmesinin; Sayıştayın yerindelik denetimi yapamayacağını ve idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ya da ortadan kaldıracak şekilde karar alamayacağını; Sayıştayın düzenlilik ve performans denetimlerini gerçekleştirirken hangi hususları dikkate alacağını; Sayıştay tarafından yerine getirilecek dış denetimde, idarelerin performansı ölçülürken belirlenmiş hedef ve göstergelerin veri olarak alınmak suretiyle oluşturulacak ölçme yöntemlerinin kullanılacağını; denetim faaliyetlerinin her aşamasının, kanunlar ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak hazırlanacak ikincil mevzuatta ve rehberlerde belirtileceğinin;

- 5018 sayılı Kanun ile yasal dayanağa kavuşan ancak Sayıştay Kanunundaki gerekli değişikliklerin yapılamaması nedeniyle, Sayıştay tarafından hazırlanamayan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu ve Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporunun hazırlanmasına ilişkin usullerin belirlenmesinin; genel uygunluk bildiriminin ise dış denetim genel değerlendirme raporu, idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve bunlara ilişkin Sayıştay değerlendirmelerinin de dikkate alınarak hazırlanmasının,

- Teklifte belirtilen raporlardan ayrı olarak; yapılan denetim ve incelemeler sonucunda gerekli görülen hususların da raporlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına veya ilgili kamu idaresine gönderilmesine imkan sağlanmasının,

- Hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın gereği olarak Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulduğu veya ilgili kamu idaresine gönderildiği tarihten itibaren on beş gün içinde kamuoyuna açıklanmasının, Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığının elinde bulunan taşınırın denetim sonuçlarının kamuoyuna duyurulmasıyla ilgili hususların ise ilgili kurumların görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesinin,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının re'sen veya araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan denetim talebinde bulunabilmesine imkan tanınmasının, söz konusu denetim taleplerinin kurum ve konu bazında düzenlenmesinin,

- Sayıştayın yapacağı denetimler sırasında, denetim kapsamındaki kamu kurumlarına ilişkin hazırlanan diğer denetim raporlarından da yararlanmasının; hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denettiren kurumların denetimi yapılırken Sayıştayın söz konusu kurumlara ilişkin hazırlanan dış denetim raporlarından da yararlanmasının,

- Sayıştay Başkanına; denetimler esnasında denetçinin gerekli görmesi halinde, denetçilerin koordinasyonunda çalışmak ve süresi geçici olmak üzere uzman görevlendirilmesi hususunda yetki verilmesinin; uzmanın kamu personeli olması halinde söz konusu uzmana görevli olduğu sürece belirli bir miktarda ek ödeme yapılmasının; kamu görevlileri haricinde uzman çalıştırılmasının ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri uyarınca hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilmesinin,

- 5018 sayılı Kanunla getirilen yeni kamu mali yönetim sistemine paralel olarak, kamu zararına yol açan hususların tespiti halinde; Sayıştay denetçileri tarafından sorumluların savunması alınarak yargılamaya esas raporun düzenlenmesinin, raporların ilgililere tebliği usulünün, raporların Sayıştay dairelerince incelenerek hükme bağlanmasının, yargılama neticesinde düzenlenecek ilamlarda yer alacak hususların, ilamların ilgililere tebliğine ve ilamlarda ortaya çıkabilecek yanlışlıkların düzeltilmesine ilişkin hususların düzenlenmesinin,

- Sayıştay tarafından yapılan yargılamalar sonucunda düzenlenecek ilamlara ilişkin ilgililerin başvurabileceği kanun yollarının temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi olarak belirlenmesinin; kanun yollarına başvurabilecek ilgililer ile başvuruya ilişkin usul ve esasların düzenlenmesinin,

- Sayıştay Genel Kurulu tarafından hangi hallerde içtihadın birleştirilmesi kararı verilebileceğinin; vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay ilamları arasında ortaya çıkacak uyumsuzluğun Danıştay kararı doğrultusunda giderilmesinin,

- Sayıştay Başkanlığının genel bütçe içinde kendi bütçesiyle yönetileceği belirtilerek Kurumun genel bütçeye dahil olduğuna vurgu yapılmasının; Sayıştay mensuplarının izin, aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile teminatlarına ilişkin 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanununda yer alan hükümlere paralel olarak düzenlemeler yapılmasının,

- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler ile bunlar dışında kalan Sayıştay mensuplarının, görevlerinin vakar ve şerefi ile bağdaşmayan veya hizmetin aksamasına neden olan hareketlerinin görülmesi halinde tabi olacakları disiplin kovuşturmasının; Başkan, daire başkanları ve üyeler için Yüksek Disiplin Kurulunca, bunlar dışında kalan Sayıştay mensupları için ise Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulunca yapılmasının; bu kapsamda yapılacak disiplin kovuşturmasına ve verilecek disiplin cezalarına ilişkin esasların düzenlenmesinin,

- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler ile bunlar dışında kalan Sayıştay mensuplarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlara ilişkin yapılacak ceza kovuşturmasında; Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin görevleri sebebiyle işledikleri suçların ön incelemesinin Genel Kurulca seçilecek üç daire başkanı ve iki üyeden oluşan heyet tarafından yapılmasının ve soruşturma izni verilmesi halinde dosyanın Anayasa Mahkemesine gönderilmesinin; Başkan, daire başkanı ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlara ilişkin ön incelemenin ise Başkan tarafından görevlendirilecek bir üyenin başkanlığında bir uzman denetçi ve başdenetçiden oluşan kurul tarafından yapılmasının ve soruşturma izni verilmesi halinde dosyanın Yargıtaya gönderilmesinin; Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının kişisel suçları hakkında soruşturma ve kovuşturmanın Ankara Cumhuriyet Başsavcısı ve Ağır Ceza Mahkemesince yapılmasının,

- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin teminatına ilişkin hükümlerin düzenlenmesinin, bunlar dışında kalan Sayıştay meslek mensuplarının, hangi durumlarda görevlerine son verilebileceğinin ve görevden uzaklaştırılabileceklerinin; meslek mensuplarının meslekleri için tesis edilen sınıftan başka bir sınıfta çalıştırılmayacakları belirtilerek görev güvencelerinin sağlanmasının; meslek mensupları ile savcılarının sicillerine ilişkin hükümlerin düzenlenmesinin,

- Kanunda hüküm bulunan haller dışında, Sayıştay mensuplarının kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişiler yanında görev almalarının yasaklanmasının; ancak kooperatiflerin, hayır kurumlarının yönetim ve denetim organlarında görev alabilmeleri ile eğitim ve öğretim kurumlarında mesleki konularda ders verebilmeleri hususunun ise Sayıştay Başkanlığının onayına tabi olmasının; bu hükümlere aykırı hareket eden meslek mensuplarının istifa etmiş sayılmalarının,

- Sayıştay meslek mensuplarından bilgi ve görgülerini artırmak ve mesleki konularda araştırma yapmak isteyenlerin iki yılı; uluslararası kuruluşlarda görevlendirilenlerin ise üç yılı aşmamak üzere Sayıştay Başkanının onayı ile yurt dışına gönderilebilmelerinin ve yurt dışında oldukları süre içinde mali hak ve yükümlülükleri ile giderlerinin karşılanmasına ilişkin hususların düzenlenmesinin,

- Sayıştay denetçilerinin denetim ve incelemeleri sırasında konusu suç teşkil eden bir fiil ile karşılaştıklarında, ilgili denetçi tarafından delillerin derhal tespit edilerek Sayıştay Başkanlığına bildirilmesinin ve bu süreçten sonra Sayıştay Başkanlığı tarafından izlenecek usullerin,

- Sayıştayın denetlenmesine ilişkin olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 69 uncu maddesindeki hükme paralellik sağlamak amacıyla düzenleme yapılmasının,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünde gerekli değişiklikler yapıncaya kadar Sayıştay tarafından Meclise sunulan raporların Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek Genel Kurulda genel görüşme konusu yapılmasının; Teklif ile öngörülen yönetmelik, standart ve rehberlerin Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç bir yıl içinde çıkarılmasının; Teklif ile Sayıştay kadrolarında öngörülen değişiklikler çerçevesinde 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla gerekli değişikliklerin yapılmasının,

- Teklif ile Sayıştay bünyesinde ihdas edilen "Sayıştay Başkanlığı Birim Başkanı ve Sayıştay Başkanlığı Strateji Geliştirme Birim Başkanı" kadrolarının ek gösterge ve makam tazminatı alabilmelerini teminen, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek göstergelere ilişkin (II) sayılı cetveli ile makam tazminatına ilişkin (IV) sayılı cetvelinde değişiklik yapılmasının,

- Teklifte öngörülen yürürlük tarihi itibarıyla görevde bulunan Sayıştay Başkanının kalan görev süresini tamamlamasının, devam etmekte olan Sayıştay denetimleri ile Rapor Değerlendirme Kurulu ve Temyiz Kurulu üyeliklerinin seçimine ilişkin hususların düzenlenmesinin ve diğer kanunlarda 832 sayılı Kanuna yapılan atıfların Teklife yapılmış sayılmasının,

öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Komisyonumuzda Kanun Teklifinin geneli üzerinde yapılan görüşmelerde;

- Sayıştay Başkanlığının Anayasa uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi adına kamu idarelerinin dış denetimini yaptığı; bütçe hakkının, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesinde Sayıştayın önemli görevler yüklediği; aynı zamanda Anayasanın yargı bölümünde görev ve yetkileri düzenlenen Sayıştayın uluslararası denetim organlarıncaya yapılan değerlendirmeler de dikkate alınarak yeniden yapılandırılmasının büyük önem arz ettiği,

- Mevcut 832 sayılı Sayıştay Kanununun, 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni kamu mali yönetim sisteminin dış denetim ayağını karşılamaktan uzak olduğu; Kanun Teklifinin Sayıştayın denetim yetkisini, kamu kaynağı kullanılan bütün hesap, işlem ve fonların denetimini içerecek şekilde genişlettiği; bu nedenle 5018 sayılı Kanun ile de paralellik sağlayan Kanun Teklifinin olumlu karşılandığı,

- Dünyada ofis tipi ve kurul tipi olmak üzere iki tür sayıştay örgütlenmesinin olduğu; söz konusu ayırımı, Sayıştayların yargılama yetkisine sahip olup olmamalarına göre yapıldığı, hesaplarla ilgili yargılama yetkisine sahip olan Türk Sayıştayının kurul tipi örgütlenme modeli içerisinde yer aldığı; Kanun Teklifi ile Sayıştay Başkanına ilave olarak başkan yardımcılığı müessesesinin getirildiği, bu şekilde hiyerarşik bir müessesenin ofis tipi sayıştaylara özgü bir yapı olduğu, Teklif ile öngörülen yeni teşkilat yapısında bu hususun dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerektiği,

- Sayıştayın yönetici kadrosunda bulunanların, hazırlanan denetim raporları üzerinde mümkün olduğunca sınırlı bir yetkiye sahip olması gerektiği; bu nedenle, Sayıştayın teşkilat yapısının, görevlerinin ve Sayıştay yöneticilerinin hazırlanan raporlar üzerindeki yetkilerinin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesinin, Sayıştayın bağımsızlığı açısından büyük önem arz ettiği; Teklif ile ilama esas Sayıştay raporunu hazırlayan Sayıştay denetçisine de temyiz isteminde bulunabilme yetkisi verilmesinin bu anlamda yerinde bir düzenleme olduğu,

- 5018 sayılı Kanun ile dış denetim alanında tek yetkili kurumun Sayıştay olarak öngörüldüğü, bu nedenle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun görev ve yetkileri ile birlikte Sayıştay Başkanlığına devredilmesinin dış denetim alanında çift başlılığın giderilmesi anlamında gerekli olduğu,

- Türk Silahlı Kuvvetleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Milli İstihbarat Teşkilatı gibi kurumların hesap ve işlemlerinin Sayıştay tarafından yapılacak denetimlerine ilişkin ayrı bir usul belirlenmesinin, söz konusu kurumların yerine getirdiği faaliyetlerin niteliği düşünüldüğünde büyük önem arz ettiği, bu kurumlar hakkında yapılacak denetimler ile denetimler sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulması hususlarının, ilgili kurumların görüşleri alınarak hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenmesinin anılan sakıncaları gidereceği,

- Kariyer meslekler arasında olan Sayıştay denetçi yardımcılığına girişte adayların tabi olacağı sınav konuları arasına yabancı dilin dahil edilmemesinin, Sayıştayın nitelikli eleman temininde bir zafiyet oluşturabileceği,

- Kanun Teklifi ile Sayıştay raporlarının daha etkili ve işlevsel nitelik kazanmasını teminen Rapor Değerlendirme Kurulu adında yeni bir kurulun oluşturulmasının öngörüldüğü, bu yapının Sayıştay içerisinde bürokrasiyi artıracacağı, yeni bir kurul oluşturmak yerine Sayıştay Genel Sekreterliğinin yapısının anılan amacı sağlayacak şekilde geliştirilmesi gerektiği,

- Kanun Teklifi ile Sayıştayın denetim sürecine performans denetiminin dahil edilmesinin öngörüldüğü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin performans denetimine ilişkin usul ve esasların Teklifte ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerektiği, bu konunun ikincil düzenlemelere bırakılmasının uygulamada sakıncalara yol açabileceği,

- Kamuda performans odaklı denetime geçilmesinin, kamu mali yönetiminde var olan güncel eğilimlerin başında geldiği, performans denetiminin sonuçları açısından Kanun Teklifinde detaylı düzenlemelerin yer almadığı, performans denetim sonuçlarının mali sorumlulukları da içermesi gerektiği, bu haliyle uygulamada Teklifin performans denetiminden ziyade performans ölçümüne yönelik düzenlemeler ihtiva ettiği,

- Kanun Teklifinde öngörülen yönetmeliklerin Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları, daire başkanları ve üyelerden oluşan Genel Kurul tarafından çıkarılmasının yerinde bir düzenleme olacağı,

- Sayıştay Kanun Teklifi ile Sayıştaya devri öngörülen Yüksek Denetleme Kurulu personeline ilişkin geçiş hükümlerinin hiçbir personeli mağdur etmeyecek şekilde düzenlenmesi gerektiği, halihazırda Kurulda üye olarak görev yapanların Sayıştay Başkanlığında denetçi kadrolarına geçişinin öngörüldüğü, bu personelin Sayıştay üye kadrolarına geçirilmesinin hakkaniyete daha uygun düşeceği,

- Sayıştayın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına dış denetim yaptığı düşünüldüğünde, Sayıştay tarafından yapılacak denetimler sonucunda hazırlanacak raporların Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesine ilişkin usul ve esasların Teklif ile detaylı bir şekilde belirlenmesi gerektiği, ancak bu şekilde hesap verebilirlik ilkesinin tam olarak gerçekleştirilebileceği,

- Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının Sayıştayın yapacağı performans denetimi ile belirleneceği, denetimler sonucunda ortaya çıkacak sorumluluk türlerinin de 5018 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde belirtildiği, bu nedenle Kanunun uygulanmasında farklı anlaşılmalara da sebebiyet verilmesinin önlenmesi amacıyla Teklifte Sayıştayca gerçekleştirilen performans denetimlerinin mali ve hukuki sorumluluk doğurmayacağı şeklindeki bir hükme gerek olmadığı,

- Sayıştayın illerde denetim grup başkanlıkları kurma yetkisinin, günümüzün teknolojik ve ulaşım imkanlarının yanı sıra, Başkanlığın bütün illerde geçici görevlendirme yoluyla denetim yaptırma yetkisi de dikkate alındığında, denetimin etkililiği ve verimliliği açısından bir katkı sağlamayacağı,

- Kendi kuruluş kanunları veya ilgili diğer hukuki düzenlemeler uyarınca hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denettiren kamu idarelerinin Sayıştayca yapılan denetiminde dış denetim raporlarından yararlanılması hususunun, Anayasanın 160 ıncı maddesindeki Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapma yetkisinin sadece Sayıştaya ait olduğu hükmüne uygun düşmediği,

- Sayıştay uzman denetçileri, başdenetçiler, denetçiler ve denetçi yardımcılarının yapacakları denetimlerde bağımsızlığın ve tarafsızlığın vurgulanması ve sağlanması amacıyla, Başkan tarafından atanan bölüm başkanı yerine üyeler tarafından sicillerin verilebilmesine imkan sağlanması gerektiği,

- Kamu zararı kavramının kapsamının çok geniş tutulduğu, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararına ilişkin sorumlulukta kasıt, kusur veya ihmallerin aranmaması gerektiği,

- Teklif ile, her türlü kamu kaynağının ve faaliyetinin Sayıştay denetimine tabi olması hususunun uygulamada tereddütlere neden olabileceği, bu nedenle Sayıştayın denetim kapsamını belirlerken çerçeveyi net bir biçimde ortaya koyacak şekilde düzenlemelerin yapılması gerektiği,

- Sayıştayın yönetim işlerini gerçekleştirecek birimlerin kurulmasında tek başına Sayıştay Başkanına yetki verilmesinin doğru olmadığı, bu gibi kararların Sayıştay Genel Kurulu tarafından alınmasının daha doğru olacağı,

şeklindeki görüş, eleştiri ve önerilerin ardından Sayıştay Başkanı tarafından yapılan tamamlayıcı açıklamalarda;

- Sayıştay Kanun Teklifi hazırlanırken; 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni mali yönetim sisteminin, Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında yer alan önceliklerin, Sayıştayın da üyesi olduğu INTOSAI'nin dış denetime ilişkin kabul ettiği standartların ve Anayasa Mahkemesince verilen kararların dikkate alındığı, 832 sayılı Sayıştay Kanununun, bu gelişmeler neticesinde ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu, Sayıştay Kanun Teklifine, 5018 sayılı Kanunun 2003 yılında kabul edildiği düşünüldüğünde uzun zamandır ihtiyaç duyulduğu,

- Türk Silahlı Kuvvetleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gibi kurumların Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin usullerin Kanun Teklifinde ayrıntılı bir şekilde de düzenlenebileceği; ancak INTOSAI tarafından belirlenen standartlarda, Sayıştay denetimine esas olmak üzere belirli bir kuruma yönelik ayrı düzenleme yapılmasının belirtildiği, böyle bir düzenlemenin INTOSAI standartlarına aykırılık oluşturacağı, bu kurumların görevlerinin hassasiyetinin denetimler esnasında Sayıştay tarafından dikkate alındığı, bu anlayışın uygulamada da devam ettirileceği,

- Sayıştayın üyesi olduğu uluslararası organizasyonlar da düşünüldüğünde yabancı dil bilen personele her zaman ihtiyaç bulunduğu, ancak denetçi yardımcılığı giriş sınavı konuları arasına yabancı dilin dahil edilmesinin, özellikle yabancı dil eğitiminin düşük düzeyde verildiği Hukuk Fakültesi mezunlarının istihdam edilmesinde sıkıntılar oluşturabileceği, uygulamada denetçi yardımcılarının yabancı dil eksikliklerinin mesleğe alındıktan sonra düzenlenecek eğitim programları ile giderileceği, ayrıca Kanun Teklifinde denetçilerin devlet memurlarına ilişkin genel hükümler çerçevesinde yabancı dil eğitimi amacıyla yurt dışına gönderilmesine ilişkin düzenlemelerin de yer aldığı, böylece mesleğe alındıktan sonra Sayıştay denetçilerinin yabancı dil seviyesini belli bir düzeye çıkarmanın mümkün olacağı,

- Anayasa uyarınca hesap yargılaması yetkisine sahip olan Sayıştayın denetimleri sonucunda tespit edilen usulsüzlüklere ilişkin yargılama yaptığı, bu nedenle kurul tipi şeklinde bir örgütlenmeye sahip olan Sayıştay Başkanlığının denetimlerine etkinlik kazandırılması ve bürokrasinin azaltılması amacıyla Teklifte Sayıştay bünyesinde Başkan Yardımcılığı müessesesinin oluşturulduğu, bu düzenlemenin temel amacının, Sayıştay Başkanının idari görevlerinin paylaşılması olduğu, başkan yardımcılarının yargılama sürecinde yer almadığı,

- Teklif ile oluşturulan Rapor Değerlendirme Kurulunun Sayıştay raporlarının kesinleşme sürecine hız katacağı, Kurulun Sayıştay raporlarına ilişkin görüş vererek raporların olgunlaşmasına katkıda bulunacağı, raporların Genel Kurul marifetiyle olgunlaştırılmasının Genel Kurulun üye sayısı ve kompozisyonu dikkate alındığında süreci daha da uzatacağı,

- Teklifte öngörülen performans denetimi modeli ile, 5018 sayılı Kanunda düzenlenen performans esaslı bütçeleme modelinin denetim ayağının oluşturulduğu; Sayıştayın, performans denetimi ile kaynakların etkililik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını değerlendirerek ilgili kurumun performansını ortaya koyacağı; performans denetim sonuçlarının, bu denetim modelini uygulayan diğer ülke örneklerinde olduğu gibi, mali sorumluluk içermemesinin performans denetimlerinin genel özelliği olduğu, mali sorumluluğun Sayıştayın yapacağı mali denetimler sonucunda ortaya konacağı,

- Sayıştay Genel Kurulunun Kanun Teklifi üzerindeki değerlendirmelerinin Teklifin hazırlık aşamasında dikkate alındığı; bunun yanı sıra Alt Komisyon çalışmaları esnasında da ilgili temsilcilere görüşlerini ifade etme imkanının sağlandığı; Kanun Teklifi üzerinde Genel Kurulun yanı sıra Sayıştay Denetçileri Derneğinin de görüşlerinin bulunduğu; bütün bu görüş ve önerilerin birlikte değerlendirildiği; böylece Sayıştayın güncel denetim ihtiyaçlarını karşılayacak ve INTOSAI standartlarını gerçekleştirecek bir düzenlemenin getirilmesinin hedeflendiği,

- Kanun Teklifi ile çıkarılması öngörülen yönetmelikleri hazırlama yetkisinin Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kuruluna ait olduğu; ancak Teklifin geneli dikkate alındığında, yönetmelikler hakkında Genel Kurulun görüşünün alınmasının zorunlu olduğu, uygulamada yönetmelikleri hazırlama görevinin Genel Kurula verilmesi halinde bu durumun Genel Kurulun iş yükünü artıracığı,

- Kanun Teklifi ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları ile bütçesi ve personelinin bütün olarak Sayıştaya devrinin öngörüldüğü, devir sürecinde personele ilişkin belirlenen geçiş hükümleri uyarınca Kurul Başkanı ve üyelerinin Sayıştay denetçiliği kadrolarına, diğer personelin ise yönetim mensupları kadrolarına atanmalarının öngörüldüğü, Sayıştay üyelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçimle belirlendiği düşünüldüğünde, Bakanlar Kurulu tarafından atanan Kurul Başkanı ve üyelerinin Sayıştay üyeliğine geçirilmesinin mevzuat açısından da pek uygun düşmeyeceği,

- Sayıştayın; denetimlerinde, kendi kuruluş kanunları veya ilgili diğer hukuki düzenlemeler uyarınca hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetlettiren kamu idarelerinin dış denetim raporlarından yararlanmasının Sayıştayın gerçekleştirmesi gereken denetimini engellemeyeceği, şayet denetlenecek kurumla ilgili bu gibi denetim raporları mevcut ise denetimlerde bunların da göz önünde bulundurulabileceği şeklinde değerlendirilmesi gerektiği,

- Sayıştayın 5018 sayılı Kanun ile birlikte denetim alanının genişlediği, bu nedenle gerçekleştirilen denetimler sırasında teknik desteğe ihtiyaç duyulduğu, uzman çalıştırılması gereğinin de bu durumdan kaynaklandığı,

ifade edilmiştir.

Komisyonumuzda Teklifin geneli üzerinde yapılan görüşmelerin ardından, daha ayrıntılı bir şekilde incelenebilmesini teminen Teklifin öncelikle bir alt komisyonda ele alınmasına ve alt komisyon çalışmalarını müteakiben görüşmelere devam edilmesine karar verilmiştir.

Alt Komisyon; 24/2/2010, 09/3/2010, 10/3/2010, 11/3/2010, 16/3/2010, 17/3/2010, 24/3/2010 ve 31/3/2010 tarihlerinde ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımlarıyla toplanarak kapsamlı değerlendirmeler yapmış ve Teklif üzerindeki çalışmalarını tamamlamıştır.

Alt Komisyonunda yapılan müzakerelerde Teklifin;

- 1 inci maddesi; madde metninde yer alan “hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanması” ibaresinin “hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde” şeklinde redaksiyona tabi tutulması ve Sayıştay tarafından kamu hesapları üzerinden yapılan hesap yargılaması ile Anayasa uyarınca bağımsız mahkemelere tanınan yargılama yetkisi arasındaki farkın açıkça belirtilmesi amacıyla maddede geçen “yargılama” ibaresinden önce gelmek üzere “hesap” ibaresinin eklenmesi suretiyle,

- 2 nci maddesi; maddede yer alan performans denetimi tanımının redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 3 üncü maddesi; aynen,

- 4 üncü maddesi; birinci fıkranın (a) bendinde yer alan ve Sayıştay denetiminden istisna olma durumunu belirten “(kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)” ibaresinden, vakıf üniversiteleri ve derneklerin de Sayıştay denetimine tabi olacağına yönelik bir anlam çıkarılabilecek olması nedeniyle söz konusu vakıf üniversiteleri ve derneklerin Sayıştay denetimi kapsamında olmadığına açıkça ortaya konmasını teminen bu ibarenin birinci fıkradan çıkarılması; her türlü kamu kaynağı ve faaliyetinin Sayıştay denetimine tabi olması hususunun uygulamada tam olarak sağlanabilmesi amacıyla; bütçe kapsamı dışında da olsa belirli ölçüde kamu kaynağını kullanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının, Bankanın temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetleriyle sınırlı olacak şekilde Sayıştay denetimine tabi olmasını; savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının Sayıştay

tarafından yapılacak denetimine ilişkin esas ve usullerin, anılan kamu idarelerinin görev alanlarının taşıdığı hassasiyet nedeniyle Sayıştay tarafından ayrıca belirlenmesini; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemekle görevli olan Sayıştayın; Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi öngörülen ve 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının denetimini de gerçekleştirmesini teminen maddeye yeni fıkralar eklenmesi suretiyle,

- 5 inci maddesi; aynen,

- 6 ncı maddesi; madde ile Sayıştayın denetimler esnasında gerekli gördüğü her türlü belge, defter ve kayıtlar ile işlem, faaliyet ve malların fiili ve fiziki durumunu görmeye veya dilediği yere getirtmeye yönelik yetkisinin, yalnızca belge, defter ve kayıtlarla sınırlanmasını teminen “dilediği yere getirtmeye” ibaresinden önce gelmek üzere “mallar hariç” ibaresinin eklenmesi; uzman çalıştırılması veya bilirkişi görevlendirilmesi hususlarında uygulamaya açıklık kazandırılması amacıyla “uzman çalıştırılabilir veya” ve “uzman çalıştırılması ve” ibarelerinin “uzman veya” şeklinde değiştirilmesi suretiyle,

- 7 nci maddesi; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler sonucunda oluşacak kamu zararı ile kamu görevlileri arasında illiyet bağı kurulmasında ilgililerin kasıt, kusur veya ihmallerinin aranmasının, sorumluluk kapsamını gereğinden fazla genişletmesi nedeniyle, maddeden “kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan” ifadesinin çıkarılması suretiyle,

- 8, 9, 10 ve 11 inci maddeleri; aynen,

- 12 nci maddesi; Sayıştay Başkanının seçiminde, adaylarda aranacak belirli görevlerde bulunmuş olmaya ilişkin kriterler arasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği görevinin de dahil edilmesi ve maddenin redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 13, 14, 15, 16, 17 ve 18 inci maddeleri; aynen,

- 19 uncu maddesi; madde ile Sayıştayın yönetim işlerini yürütmek üzere kurulacak yönetim birimlerinin, Sayıştay Başkanının onayı ile kurulmasının Sayıştayın teşkilat yapısı incelendiğinde uygulamada karışıklığa neden olabileceği ve yönetim birimlerinin kurulmasına ilişkin sürece Genel Kurulun da dahil edilmesinin koordinasyonun sağlanması açısından önem arz etmesi nedeniyle, yönetim birimlerinin kurulmasına ilişkin sürecin; “Sayıştay Başkanının teklifi ve Sayıştay Genel Kurulunun kararı ile” kurulmasını temin edecek şekilde değiştirilmesi suretiyle,

- 20 nci maddesi; Üçüncü Bölüm Başlığının redaksiyona tabi tutulması suretiyle aynen,

- 21 inci maddesi; Başkan Yardımcılarının görev ve sorumluluklarının 22 nci maddede ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olması nedeniyle, birinci fıkrasının son cümlesinin metinden çıkarılması suretiyle,

- 22, 23 ve 24 üncü maddeleri; aynen,

- 25 inci maddesi; ikinci fıkrada yer alan bent numaralarının, kanun tekniğine uygun olarak redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 26 ncı maddesi; ikinci fıkrada yer alan “olmaz” ibaresinin “yoktur” şeklinde değiştirilmesi suretiyle,

- 27, 28, 29 ve 30 uncu maddeleri; aynen,

- 31 inci maddesi; Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulunun görevleri arasına “mesleki etik kurallarının belirlenmesini” de dahil eden bir ibarenin ikinci fıkraya eklenmesi suretiyle,

- 32 nci maddesi; madde ile denetim ve denetim destek grup başkanlıklarının çalışma esas ve usulleri ile grup başkanlarının görev ve sorumluluklarının ve illerde kurulacak denetim grup başkanlıklarında görevlendirme kriterlerine yönelik hususların tek bir yönetmelikte düzenlenmesini teminen maddeye yeni bir fıkranın eklenmesi ve anılan yönetmeliklerin hazırlanmasına yönelik hükümlerin metinden çıkarılması suretiyle,

- 33 üncü maddesi; ilama ilişkin yargılamaya esas raporları hazırlayan denetçiye, Başsavcı aracılığı ile temyiz isteminde bulunabilme hakkının tanınmasını ve Başsavcının temyiz isteminde bulunmaması durumunda ise bu durumu gerekçeleri ile birlikte yazılı olarak ilgili denetçiye bildirilmek üzere Başkanlığa sunmasını temin eden bir düzenlemenin maddenin ikinci fıkrasının (b) bendine ve maddede geçen “yargılama” ibaresinden önce gelmek üzere de “hesap” ibaresinin eklenmesi suretiyle,

- 34 üncü maddesi; anlatıma açıklık kazandırılması amacıyla maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “kamu yönetiminin faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçları” ibaresinin “kamu idarelerinin faaliyet sonuçları” ve (c) bendinde yer alan “kamu yönetimini geliştirmek üzere” ibaresinin “kamu idarelerinin” şeklinde değiştirilmesi suretiyle,

- 35 inci maddesi; maddenin birinci fıkrasında denetimlerin gerçekleştirilmesinde belirlenecek metotlar bakımından; maddede geçen güncel denetim metodolojileri ibaresinin genel ve kapsayıcı bir nitelik arz etmesi nedeniyle (ç) bendinde yer alan “sistem tabanlı teknikler, analitik inceleme teknikleri, istatistikî örnekleme ve bilişim sistemlerinin denetimi dahil” ibaresinin çıkarılması suretiyle,

- 36 ncı maddesi; maddede esasları belirtilen “düzenlilik denetimi” kapsamına; kamu idarelerinin diğer hesap ve işlemlerinin de dahil edilmesinin, uygulamada denetim sınırlarının tespitinde tereddütlere yol açabilecek olması nedeniyle, düzenlilik denetimi kapsamına girecek hesap ve işlemlerin, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemler olduğunun belirtilmesini temin edecek şekilde düzeltilmesi ve maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen “kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti” ifadesinin; “kamu idarelerince alınan mali karar ve yapılan işlemler ile program ve faaliyetlerin hukuka uygunluğunun değerlendirilmesini” de kapsaması nedeniyle (c) bendinin metinden çıkarılması ve üçüncü fıkranın redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 37 nci maddesi; aynen,

- 38 inci maddesi; redaksiyona tabi tutulmak suretiyle,

- 39 ve 40 ıncı maddeleri; aynen,

- 41 inci maddesi; maddenin ikinci fıkrasında yer alan “dış denetim genel değerlendirme raporu, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu” ibarelerinin, sayılan tüm raporları kapsayacak şekilde “denetim sonuçları ve faaliyet raporları” şeklinde değiştirilmesi suretiyle,

- 42 nci maddesi; maddenin ikinci fıkrasında, diğer denetim raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması veya ilgili kamu idaresine gönderilmesi hususunda Sayıştay Başkanına inisiyatif tanınması yerine, fıkranın Sayıştay Başkanının söz konusu raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmasını veya ilgili kamu idaresine göndermesini temin edecek şekilde değiştirilmesi ve Sayıştaya; “anlam, uygulama veya sonuçları bakımından kamu zararına yol açıcı nitelikte görülen kanun ve diğer hukuki düzenlemeler hakkında da rapor düzenleyebilme” yetkisi tanıyan üçüncü fıkranın, yasama yetkisinin Sayıştay tarafından denetlenebilmesi gibi Anayasaya aykırılık teşkil eden bir yetkiyi öngörüyor olması nedeniyle metinden çıkarılması suretiyle,

- Teklifin 4 üncü maddesinde; Sayıştayın denetim yetkisine, 3346 sayılı Kanun kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının denetimlerinin de dahil edilmesi nedeniyle, bu kuruluşlara ilişkin yapılacak denetimler sonucunda hazırlanacak yıllık denetim raporlarının hazırlanma ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilme usulünün; raporların en geç ilgili olduğu yılın bitimini takip eden Eylül ayı sonuna kadar Rapor Değerlendirme Kuruluna gönderilmesi ve Kurulun raporlara Ekim ayı sonuna kadar son şeklini vermesi, hazırlanan raporların denetlenen kuruluşa ve bir örneğinin de ilgili Bakanlığa gönderilmesi ve denetlenen kuruluşa ait denetim raporu ile ilgili kuruluşlardan gelen cevapların en geç ilgili olduğu yılın bitimini takip eden yılın sonuna kadar Sayıştay Başkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması ve aynı zamanda Devlet Planlama Teşkilatı ile Hazine Müsteşarlığına gönderilmesi şeklinde düzenlenmesini; denetlenen kuruluşların yıllık faaliyet sonuçlarını içeren genel raporun da her yıl yayımlanmasını temin eden düzenlemenin metne "Üçüncü Bölüm, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi ve Raporlanması" şeklinde açılan ayrı bir Bölüm başlığı altında ve "Denetim ve Raporlama" madde başlığını taşıyan yeni 43 üncü madde olarak eklenmesi suretiyle,

- 43 üncü maddesi; Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığının ellerinde bulunan taşınırların denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulması hususu ile ilgili olarak; "taşınırlar" ibaresinin "devlet malları" şeklinde değiştirilmesi; faaliyet alanları itibarıyla özel bir öneme sahip olan kamu idarelerinin yanı sıra, gelecekte kurulması muhtemel benzer görevlere sahip kamu idarelerinin de bu kapsamda değerlendirilebilmesi amacıyla, "Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığının" ibaresinin, benzer kamu idarelerini de kapsayacak şekilde "savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin" şeklinde değiştirilmesi; anılan kamu idarelerinin raporlarının kamuoyuna duyurulmasıyla ilgili olarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılması öngörülen yönetmeliğin, ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınmak suretiyle Sayıştay tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılmasını teminen değiştirilmesi ve madde numarasının 44 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 44 üncü maddesi; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından yapılacak denetim talepleriyle ilgili olarak, denetim talebinin sadece araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının istemi üzerine Meclis Başkanlığı tarafından yapılmasını teminen maddede yer alan "resen veya" ibaresinin metinden çıkarılması; ikinci fıkrada öngörülen ve denetim taleplerinin ne şekilde karşılanacağına ilişkin yönetmeliğe, uygulamada Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim taleplerinde öngörülen usul ve esasların belirtilecek olması nedeniyle ihtiyaç duyulmayacağından, söz konusu yönetmeliğe ilişkin ifadenin metinden çıkarılması ve madde numarasının 45 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 45 inci maddesi; maddenin birinci fıkrasında Sayıştayın diğer denetim raporlarından yararlanmasına ilişkin hususun, Sayıştaya bu hususta inisiyatif tanınmasını temin edecek şekilde değiştirilmesi; Sayıştayın, hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denettiren idarelerin denetimini yaparken, dış denetim raporlarından yararlanmasına yönelik ikinci fıkranın, uygulamada Anayasa uyarınca Sayıştaya verilen dış denetim yetkisini zedeleyebilecek olması nedeniyle metinden çıkarılması ve madde numarasının 46 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 46 ncı maddesi; 6 ncı maddede yapılan değişikliğe paralel olarak "uzman çalıştırma" ibaresinin "uzman görevlendirme" olarak değiştirilmesi ve maddenin birinci fıkrasında yer alan ve uzman görevlendirmeye süre sınırlaması getiren "geçici olmak üzere" ibaresinin anlamına açıklık kazandırılması amacıyla "incelenen konu ile sınırlı olmak üzere" şeklinde değiştirilmesi ve madde numarasının 47 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 47 nci maddesi; Sayıştay tarafından yapılan yargılamanın hesap yargılaması olduğunun belirtilmesini teminen Bölüm başlığında ve maddede geçen “yargılama” ibaresinden önce gelmek üzere “hesap” ibaresinin eklenmesi; yargılamaya esas raporların ilgililere tebliğine ilişkin maddenin ikinci fıkrasında yer alan hükümlerin; ilgililerin farklı şehirlerde ikamet etmesi halinde tebliğ sürecinin tamamlanmasını ve yargılama sürecine geçilmesini geciktirmesi nedeniyle, raporların tebliğ sürecinin yargılamanın yapılacağı daireye gönderilmesi ile tamamlanmasını teminen, ikinci fıkradan tebliğe ilişkin hükümlerin çıkarılması ve madde numarasının 48 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 48 inci maddesi; madde ile düzenlenen hesap yargılaması esnasında savunma dinleme ve açıklama istemeye ilişkin hususların, hesap yargılaması sürecinden bağımsız hususlar olmaması nedeniyle, dinleme ve açıklama istemeye ilişkin hususları düzenleyen üçüncü fıkranın metinden çıkarılması; dördüncü fıkra da geçen “yargılama” ibaresinden önce “hesap” ibaresinin eklenmesi ve madde numarasının 49 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 49 uncu maddesi; maddenin üçüncü fıkrasında geçen yargılamanın hesap yargılaması olduğunun belirtilmesini teminen, “yargılama” ibaresinden önce gelmek üzere “hesap” ibaresinin eklenmesi ve madde numarasının 50 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 50 nci maddesi; ilam nüshalarının saklanmasına ilişkin hususların anlam bakımından açıklığa kavuşturulacak şekilde redaksiyona tabi tutulması ve maddede geçen yargılama ibarelerinden önce “hesap” ibarelerinin eklenmesi ve madde numarasının 51 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 51 inci maddesi; ilamların ilgililere tebliğine ilişkin olarak, ilama esas olan denetim raporunu hazırlayan Sayıştay denetçisine ilamın tebliğ edilmesinin süreci uzatacak olması nedeniyle, tebliğ edilecek taraflar arasından “ilgili denetçi” ibaresinin çıkarılması ve madde numarasının 52 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 52 ve 53 üncü maddeleri; madde numaralarının 53 ve 54 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 54 üncü maddesi; maddede geçen yargılamanın hesap yargılaması olduğunun belirtilmesini teminen ikinci fıkranın (c) bendindeki “yargılama” ibaresinden önce gelmek üzere “hesap” ibaresinin eklenmesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde maddede yer alan “51 inci” ibaresinin “52 nci” olarak redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 55 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 55 inci maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde maddede yer alan “51 inci” ibaresinin “52 nci” olarak redaksiyona tabi tutulması; ikinci ve üçüncü fıkra da geçen yargılamaların hesap yargılaması olduğunun belirtilmesini teminen “yargılama” ibarelerinden önce gelmek üzere “hesap” ibarelerinin eklenmesi ve madde numarasının 56 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 56 ncı maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde, maddede yer alan “51 inci” ibaresinin “52 nci” olarak redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 57 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 57 nci maddesi; maddenin redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 58 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 58 inci maddesi; madde numarasının 59 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 59 uncu maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde, maddede yer alan “51 inci” ibarelerinin “52 nci”, “55 inci” ibaresinin “56 ncı” şeklinde redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 60 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 60 ıncı maddesi; madde numarasının 61 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 61 inci maddesi; birinci fıkrada geçen “Sayıştay genel bütçe içinde kendi bütçesiyle yönetilir” ifadesinin, “Sayıştay genel bütçeye dahildir” şeklinde değiştirilmesi ve madde numarasının 62 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 62 nci maddesi; madde numarasının 63 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 63 üncü maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde, maddede yer alan “65 inci” ibaresinin “66 ncı” olarak redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 64 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 64 üncü maddesi; madde ile düzenlenen Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler hakkında yapılacak disiplin soruşturmasıyla ilgili olarak, dördüncü fıkrada geçen “ilgiliye isnat olunan hal ve hareketi bildirerek savunmasını alır” şeklindeki hükmün, disiplin hukuku hükümleri çerçevesinde, savunmanın Yüksek Disiplin Kurulunca alınmasını teminen değiştirilmesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde maddede yer alan “63 üncü” ibaresinin “64 üncü” olarak redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 65 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 65 inci maddesi; Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlarla ilgili yapılacak ceza kovuşturmasının, suçun sabit olmasından itibaren değil, böyle bir suçun işlendiğinin iddia edildiği aşamadan itibaren yapılabilmesini teminen “görevleri sebebiyle işlediği” ibaresinden sonra gelmek üzere “iddia edilen” ibaresinin eklenmesi ve madde numarasının 66 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 66 ncı maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde, maddede yer alan “64 üncü” ibaresinin “65 inci” şeklinde; “67 nci” ibaresinin de “68 inci” olarak redaksiyona tabi tutulması ve madde numarasının 67 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 67 nci maddesi; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda disiplin cezalarına ilişkin hükümlerin tereddüde yer vermeyecek şekilde açıkça düzenlenmiş olması nedeniyle, disiplin cezalarının uygulanmasına ilişkin hususların yönetmelikle belirlenmesini öngören ikinci fıkranın metinden çıkarılması ve madde numarasının 68 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 68 inci maddesi; 65 inci maddede yapılan değişikliğe paralel olarak Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışındaki meslek mensupları hakkında yapılacak ceza kovuşturmasının “suç işlendiğinin iddia edilmesi” halinde başlatılmasını temin edecek şekilde değiştirilmesi; işlediği suç sabit olmadan ilgilileri sanık olarak nitelendirilmenin hukuka uygun düşmemesi nedeniyle ikinci fıkrada yer alan “sanığa” ibaresinin “şüpheliye” şeklinde değiştirilmesi; Sayıştayın bütün meslek mensuplarının kişisel suçları hakkında soruşturma ve kovuşturma yetkisinin Ankara Cumhuriyet Başsavcısı ve Ağır Ceza Mahkemesine verilmesinin ortaya çıkaracağı tereddütlerin önüne geçilmesi amacıyla; grup başkanlığı bulunan illerde görevli meslek mensupları açısından, soruşturma ve kovuşturma yetkisinin grup başkanlığının bulunduğu il cumhuriyet başsavcısına ve ağır ceza mahkemesine verilmesini temin edecek şekilde maddenin üçüncü fıkrasının değiştirilmesi ve madde numarasının 69 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 69 uncu maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde, maddede yer alan “64 üncü” ibaresinin “65 inci” olarak değiştirilmesi ve madde numarasının 70 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,
- 70 inci maddesi; madde numarasının 71 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 71 inci maddesi; Sayıştay denetimlerinde bağımsızlığın ve tarafsızlığın daha etkin bir şekilde temin edilmesi amacıyla aktif olarak denetim süreçlerine katılan uzman denetçi, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarının sicillerinin düzenlenmesinde yetkili olarak sayılan “İlgili bölüm başkanı” ibaresinin “bir üye” olarak değiştirilmesi ve madde numarasının 72 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 72 nci maddesi; Sayıştay mensuplarının üniversiteler veya diğer eğitim ve öğretim kurumlarında mesleki konularda ders verebilmelerini teminen Sayıştay Başkanlığı olarak belirlenen onay makamının, bürokratik işlemlerin azaltılması amacıyla Sayıştay Başkanı olarak değiştirilmesi; maddenin son fıkrasında yer alan ve maddeye aykırı hareket edenlerin istifa etmiş sayılmalarına ilişkin hükmün hakkaniyetle bağdaşmaması nedeniyle, maddeye aykırı hareket edenlerin durumlarının disiplin kurulunca karara bağlanmasını temin edecek şekilde değiştirilmesi ve madde numarasının 73 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 73 üncü maddesi; Sayıştay meslek mensuplarının yabancı ülkelere gönderilmesiyle ilgili olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile paralellik sağlanması amacıyla; birinci fıkraya “uluslararası kuruluşlarda” ibaresinden önce gelmek üzere “yabancı memleketlerde veya” ibaresinin eklenmesi, fıkrada geçen “ya da yüksek denetim organlarında” ibaresinin metinden çıkarılması ve fıkrada yer alan “üç yılı aşmamak üzere” ibaresinin “beş yılı aşmamak üzere” şeklinde değiştirilmesi; üçüncü fıkrada yabancı ülkelere gönderilenlere uygulanacak Devlet Memurlarına ilişkin hükümler arasına “derece yükselmeleri, kademe ilerlemeleri ve emeklilik” hususlarının da dahil edilmesi; maddenin dördüncü fıkrasında yer alan yabancı ülkelere gönderilenlerin aylık, ödenek ve diğer bütün özlük haklarının devam edeceğine ilişkin hükmün 657 sayılı Kanun ile paralel hale getirilmesi için fıkranın metinden çıkarılması ve madde numarasının 74 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 74, 75, 76 ve 77 nci maddeleri; madde numaralarının 75, 76, 77 ve 78 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle aynen,

- 78 inci maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından görevlendirilecek denetim elemanlarının, Sayıştayın denetimini yaparken, hesaplar ve bunlara ilişkin belgelerin yanı sıra diğer dokümanları da esas alarak denetim yapabilmelerini teminen “belgeler” ibaresinden sonra gelmek üzere “de” ibaresinin eklenmesi ve madde numarasının 79 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- 79 uncu maddesi, madde numarasının 80 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- Geçici 3 üncü maddesi; maddenin süreklilik arz eden hükümler ihtiva etmesi nedeniyle “Çeşitli Hükümler” başlığı altında madde numarasının 81 olarak değiştirilmesi suretiyle,

- 80 inci maddesi; Teklifle Yüksek Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerinin, Sayıştaya devredilmiş olması nedeniyle, Yüksek Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 24/6/1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlükten kaldırılmasını temin eden bir hükmün maddeye yeni bent olarak eklenmesi ve madde numarasının 82 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

- Geçici 1 inci maddesi; madde numaralarında yapılan teselsül çerçevesinde, maddede yer alan “78 inci” ibaresinin, “79 uncu” olarak değiştirilmesi suretiyle,

- Geçici 2 nci maddesi; savcının başsavcı kadrosuna, savcı başyardımcıları ve savcı yardımcılarının ise savcı kadrolarına atanmalarını teminen dördüncü fıkrasının değiştirilmesi ve maddenin redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- Geçici 4 üncü maddesi; Geçici 3 üncü madde olarak aynen,

- Kanun Teklifi ile, 4 üncü maddede yapılan değişiklik çerçevesinde, Sayıştayın denetim alanına 3346 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının da dahil edilmesi nedeniyle, söz konusu kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının denetimlerini gerçekleştiren Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun personel, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının ve bütçesinin Sayıştaya devredilmesini; Kurulda görevli personelden;

• Yüksek Denetleme Kurulu başkan ve üyelerinin başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın birinci sınıfa ayrılmış, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra dokuz yılını tamamlamış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay uzman denetçisi, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları kazanılmış hak, aylık ve derecelerine uygun uzman denetçi, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcısı kadrolarına atanmasına ilişkin hususların Sayıştay Genel Kurulunca belirlenmesine,

• Sözleşmeli personelin, sözleşmeli statüde geçen hizmet süreleri ve öğrenim durumları itibarıyla yükselbilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 5289 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerine Bir Derece Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri dikkate alınarak durumlarına uygun kadrolara Sayıştay Başkanınca atanmasına,

• Yeni kadrolara atanarlara, atandıkları kadrolarda alacakları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamı net tutarının, eski kadrolarında almakta olduklarından düşük olması halinde aradaki farkın, fark giderilinceye kadar ve atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece tazminat olarak ödenmesine,

ve Teklifin yürürlük tarihinden önce başlayan denetimlerin Sayıştay tarafından tamamlanmasına ve çeşitli kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılan atıfların Sayıştaya yapılmasına yönelik değişikliklerin metne yeni Geçici 4 üncü madde olarak eklenmesi suretiyle,

- Yürürlük ve Yürütmeye ilişkin 81 ve 82 nci maddeleri; madde numaralarının 83 ve 84 olarak teselsül ettirilmesi suretiyle,

kabul edilerek Kanun Teklifinin görüşmeleri tamamlanmıştır.

Teklif metninde yapılan değişiklik ve ilavelerin yanı sıra Alt Komisyon;

• Kanun Teklifinde; uzman veya bilirkişi görevlendirilmesine; Sayıştay denetçi yardımcılığına giriş sınavı esas ve usulleri ile mesleki eğitimde okutulacak dersler ve staja; yönetim birimlerinin görevleri ve görevlerin yürütülmesine; denetim destek grup başkanlıklarının çalışma esas ve usulleri ile görev ve sorumluluklarına; başsavcılığın çalışma esas ve usullerine; bağımsız dış denetçilerden yararlanmaya; meslek mensupları ve savcılarının sicillerine; meslek mensuplarının yabancı ülkelere gönderilmesine; eğitim ve yayın faaliyetlerine; başsavcı ve savcılarının resmi kıyafetleri ile bunların giyilme yer ve zamanlarına ve kurumların hesap ve işlemlerine ilişkin belgelerini saklamalarına yönelik usul ve esasların Sayıştay tarafından ayrı ayrı çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenmesinin mevzuat karışıklığına yol açabilecek olması nedeniyle, yukarıdaki hususları içeren tek ve kapsamlı bir yönetmeliğin çıkarılmasının daha uygun olacağı,

• Teklifte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama planlaması, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi ilkeleri içeren yeni kamu mali yönetim sisteminin dış denetim ayağının anılan Kanuna paralel olarak düzenlendiği; ancak, Anayasa uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi adına dış denetimi gerçekleştiren Sayıştayın, denetim sonuçlarına ilişkin hazırlayacağı raporların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmesine ilişkin hükümlere Teklifte yer verilmediği, her ne kadar

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışma usul ve esasları Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde düzenlenmiş olsa da, özel olarak Sayıştay raporlarının ve denetim sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmesine ilişkin usullerin, denetim sonuçlarının üçüncü kişiler üzerinde doğuracağı etkiler de göz önüne alınarak Teklifte düzenlenmesinin bir gereklilik arz ettiği,

• Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmesine ilişkin usul ve esasların da belirlendiği bir İçtüzük değişikliği teklifinin 107 sıra sayısı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi gündeminde yer aldığı, Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esasları düzenlenmeden Sayıştay Kanun Teklifinin kabul edilmesinin Teklifin bütünü ile amaçlanan hedeflere ulaşılmasını güçleştireceği, bu nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi gündeminde bulunan İçtüzük değişikliği teklifiyle de paralel olarak, Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Komisyon üyelerinden oluşan ve Sayıştay raporları ile dış denetim sonuçlarını görüşmekle yetkili daimi bir alt komisyonun kurulmasının Sayıştay Kanun Teklifi ile getirilmek istenen sistemin bütünlüğünü tamamlayacağı,

• Sayıştayın, belediyeler ile kamu idarelerine bağlı veya bu idarelerin kurduğu veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin hesap ve işlemlerinin denetiminde bağımsız dış denetçilerden yararlanabilmesini teminen Sayıştaya yetki verilmesi,

• Sayıştayın denetimlerini çağın gereklerine uygun olarak sürdürebilmesi için nitelikli uzman personele ihtiyaç duyacağı, bu nedenle Sayıştay meslek mensuplarından Sayıştay denetçi yardımcılarının işe alınmalarında uygulanacak sınava, adaylık süresince verilecek eğitime, tabi olacakları staj ve denetçiliğe atanmalarına ilişkin hususların ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi, Sayıştayın uluslararası kuruluşlarla olan ilişkileri de dikkate alındığında denetçi yardımcılığına ilişkin zorunlu sınav konuları arasına yabancı dilin de dahil edilmesinin uygun olacağı,

hususlarının uygun görüşle Plan ve Bütçe Komisyonunda değerlendirilmesine karar vermiştir.

Alt komisyonda yapılan müzakerelerin ardından, Komisyonumuzun 7/4/2010 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisini temsilen Meclis Başkanvekili Sadık YAKUT ile Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Emniyet Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay Denetçileri Derneği temsilcilerinin katılımlarıyla yaptığı 38 inci Birleşiminde, Kanun Teklifinin görüşmelerine Alt Komisyon metni esas alınarak devam edilmesine karar verilmiştir.

Alt Komisyon metninin;

- 1 ve 2 nci maddeleri; aynen,

- 3 üncü maddesi; maddenin Sayıştayın denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal olarak bağımsız olduğunun açıkça belirtilmesini temin edecek şekilde redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 4 üncü maddesi; Sayıştayın denetimine tabi kamu idarelerinin denetiminde, denetlediği idarenin mevzuatında yer alan hükümler çerçevesinde denetimini gerçekleştirmesi esas olduğundan, bu çerçevede mükerrerlik arz eden fıkraların metinden çıkarılması ve KİT'lerin Anayasa uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesinin öngörülmesi nedeniyle, maddenin son fıkrasında KİT denetimlerinin Sayıştaya devredilmesi anlamına gelebilecek olan "ile ilgili görevler" ve "Sayıştay tarafından" ibarelerinin metinden çıkarılması suretiyle,

- 5 inci maddesi; birinci fıkranın (a) bendinde geçen “kamu idarelerinin faaliyetlerinin” mali faaliyetler olduğunun açıklığa kavuşturulması amacıyla “idarelerinin” ibaresinden sonra gelmek üzere “mali” ibaresinin eklenmesi suretiyle,

- 6 ncı maddesi; Sayıştayın yetkilerinin daha açık ve anlaşılır bir biçimde ifade edilmesini temin edecek şekilde maddenin yeniden düzenlenmesi suretiyle,

- 7 ve 8 inci maddeleri; aynen,

- 9 uncu maddesi; Sayıştayın denetimleri sırasında kamu idarelerindeki sorumlular veya diğer ilgililerce Sayıştay denetçileri tarafından talep edilen belgelerin verilmesine ve gösterilmesine ilişkin usule açıklık kazandırılması; sorumlular ve ilgililerce bu Kanun hükümlerine göre hesabın zamanında ve tam olarak verilmemesi ve denetlenen kamu idarelerindeki görevlilerin denetleme ve yargılama sırasında gerekli bilgi, belge ve defterleri vermemeleri, denetleme ve yargılamayı güçleştirmeleri ile Sayıştay ilamlarının infazının izlenmemesi ve gereklerinin yerine getirilmemesi gibi durumlarda uygulanacak yaptırımların belirlenmesini temin edecek şekilde maddenin yeniden düzenlenmesi suretiyle,

- 10 uncu maddesi; aynen,

- 11 inci maddesi; madde ile Sayıştayın Başkanlık, yargı ve karar organlarının düzenlendiği dikkate alınarak; madde matlabının maddenin içeriğini yansıtması ve madde matlabı ile madde içeriğinin uyumunun sağlanması amacıyla redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 12 nci maddesi; maddenin ikinci fıkrası ile Sayıştay Başkanlığına aday olabileceklerde bulunması öngörülen görevlerin yeniden düzenlenmesini teminen fıkradan “daire başkanlığı veya”, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği” ve “veya dekanlık” ibarelerinin çıkarılması; Başbakanlığa bağlı kuruluşların genel müdürlük ve başkanlıklarının da kapsama girmesini teminen (d) bendine “Başbakanlık” ibaresinin eklenmesi; fıkra kapsamına Başbakanlık ve Bakanlıklar Teftiş Kurulu Başkanlıkları ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurul Başkanlıklarının da eklenmesini öngören yeni (f) ve (g) bentlerinin eklenmesi; Sayıştay Başkanlığına ve üyeliğine aday olabileceklerin sayılan görevlerde “toplam bir yıl” çalışmış olmasını teminen ikinci ve üçüncü fıkralarda değişiklik yapılması; Sayıştay üyeliğine aday olabileceklerde bulunması öngörülen görevlerin arasına “müsteşar yardımcılığının” da dahil edilmesi ve maddenin redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 13 üncü maddesi; maddenin üçüncü fıkrasında yer alan ve Sayıştay Başkanı seçilebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisinde aranacak salt çoğunluk kriterinde, Anayasanın 96 ncı maddesine paralellik sağlanması amacıyla fıkrada geçen “mevcudun” ibaresinin “toplantıya katılanların” şeklinde değiştirilmesi suretiyle,

- 14 ve 15 inci maddeleri; aynen,

- 16 ncı maddesi; 13 üncü maddede yapılan değişiklik çerçevesinde üçüncü fıkrada yer alan “mevcudun” ibaresinin madde metninden çıkarılması suretiyle,

- 17 nci maddesi; Sayıştay denetçiliğine girişte adaylarda aranacak yaş şartının, “yüksek lisans veya doktora yapanlar için farklılaştırılmasının” sağlanması amacıyla maddenin ikinci fıkrasında yer alan “31 yaşını” ibaresinden sonra gelmek üzere “(yüksek lisans veya doktora derecesine sahip olanlar için 35 yaşını)” ifadesinin eklenmesi suretiyle,

- 18 inci maddesi; Başsavcının, birinci sınıfa ayrılıp dokuz yılını doldurmuş denetçilerin özlük haklarına sahip olmasını teminen maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “altı” ibaresinin “dokuz” olarak değiştirilmesi suretiyle,

- 19 ve 20 nci maddeleri; aynen,

- 21 inci maddesi; maddenin beşinci fıkrası ile Sayıştay Başkanına verilen meslek ve yönetim mensuplarının görevlerini ve görev yerlerini tayin ve tespit etme yetkisinin, Sayıştay Başkanının meslek mensuplarının sadece görev yerlerini; yönetim mensuplarının ise görevleri ile görev yerlerini tayin ve tespit edecek şekilde ayrıştırılmasını teminen fıkranın değiştirilmesi; yedinci fıkrasının ise anlatıma açıklık kazandırılması amacıyla redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 22, 23, 24 ve 25 inci maddeleri; aynen,

- 26 ncı maddesi; maddenin birinci fıkrası ile temyiz kuruluna seçilecek daire başkanları ile üyelerin görev sürelerinin “dört” yıl olarak değiştirilmesi, buna paralel olarak temyiz kurulu üyelerinin her yıl yarısının yenilenmesine ilişkin hükmün de “üye sayısının her yıl dörtte birinin yenilenmesini”, üyeliği sona erenlerin ise “dört yıl” geçmeden tekrar seçilemeyeceklerini temin edecek şekilde değiştirilmesi suretiyle,

- 27 nci maddesi; aynen,

- 28 inci maddesi; anlatıma açıklık kazandırmak amacıyla birinci fıkranın redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 29, 30, 31, 32 ve 33 üncü maddeleri; aynen,

- 34 üncü maddesi; maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin, daha iyi ifade edilebilmesini teminen redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 35 inci maddesi; maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde geçen “işlem ve faaliyetlerin” mali işlem ve faaliyetler olduğunun belirtilmesini teminen “işlem” ibaresinden önce gelmek üzere “mali” ibaresinin eklenmesi suretiyle,

- 36 ncı maddesi; aynen,

- 37 nci maddesi; maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde yer alan “hazırlanan” ibaresinin anlatıma açıklık kazandırılması amacıyla metinden çıkarılması ve denetim sürecine ilişkin hususların düzenleneceği yönetmelik, standart ve rehberlerin kanunlara uygun olarak ve genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarından yararlanılarak hazırlanmasını teminen son fıkranın redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 38 inci maddesi; Teklifin 21 inci maddesinde Sayıştay Başkanının “kanunlarla verilen görevlerin iyi yapılması ve yönetimin düzenli bir surette yürütülmesiyle” görevli olduğunun belirtilmesi nedeniyle mükerrerliğin giderilmesi için altıncı fıkranın madde metninden çıkarılması suretiyle,

- 39, 40, 41 ve 42 nci maddeleri; aynen,

- 43 üncü maddesi; maddenin üçüncü fıkrasında geçen “yayımlanır” ibaresinin, “duyurulur” olarak redaksiyona tabi tutulması suretiyle,

- 44, 45 ve 46 ncı maddeleri; aynen,

- 47 nci maddesi; Anayasa uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi adına dış denetim yapan Sayıştayın, özel sektör ve meslek kuruluşlarından denetim sürecinde hizmet satın almasının, Sayıştayın kuruluş amaçlarına uygun olmaması nedeniyle maddenin son fıkrasının metninden çıkarılması suretiyle,

- 48 inci maddesi; Teklifin 6 ncı maddesinde yapılan düzenlemeye paralellik sağlanması amacıyla 6 ncı maddenin ikinci fıkrasına yapılan atfın, dördüncü fıkrasına yapılmasını teminen birinci fıkrada geçen “ikinci” ibaresinin “dördüncü” olarak değiştirilmesi suretiyle,

- 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 ve 68 inci maddeleri; aynen,

- 69 uncu maddesi; maddenin üçüncü fıkrasında geçen “soruşturma ve kovuşturma” ibaresinden sonra gelmek üzere “yetkisi” ibaresinin anlatıma açıklık kazandırılması amacıyla madde metnine eklenmesi suretiyle,

- 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 ve 80 inci maddeleri; aynen,

- 81 inci maddesi; Avrupa Birliği hukuku ve uluslararası uygulamalara uyumun sağlanması ve her türlü kamu kaynağı ve faaliyetinin Sayıştay denetimine tabi olması esas olmakla birlikte, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının, Bankanın temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetleriyle ilgili hesap ve işlemlerinin Sayıştay denetimine tabi olduğuna açıklık getirmek amacıyla maddeye yeni bir fıkranın eklenmesi suretiyle,

- 82 nci maddesi; aynen,

- Geçici 1 inci maddesi; son yıllarda kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi alanında dünyada yaşanan önemli gelişmeler neticesinde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama planlaması, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi kavramların ön plana çıkması, bu gelişmeler ışığında ülkemizde de yeni bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi anlayışını getiren 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabul edilmesi, söz konusu Kanun ile; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendilerine bütçe kanunu ile verilen kamu kaynaklarını, etkili ve verimli bir şekilde kullanıp kullanmadıklarının denetlenmesi bir zorunluluk haline getirildiğinden; bu kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisinin rolünün etkinleştirilmesinin sağlanması amacıyla;

• Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli düzenlemeler yapıncaya kadar, aksine bir hüküm bulunmadıkça Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Sayıştay raporlarının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesinin hüküm altına alınmasını, Kanun Teklifi ve 5018 sayılı Kanunda görüşme usulü belirtilmeyen Sayıştay raporlarından bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları ile birlikte görüşülecekler ile genel görüşme konusu olacaklara Plan ve Bütçe Komisyonunca karar verilmesini, genel görüşme konusu olmasına karar verilmeyen raporlara ilişkin usullerin düzenlenmesini,

• Bütçe hakkının daha etkili kullanılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin izleme ve gözetim fonksiyonunun etkin bir hale getirilmesi amacıyla kesinhesap kanun tasarısı ve ekinde yer alan belgeleri, faaliyet raporlarını, 5018 sayılı Kanun uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Sayıştay raporlarını ve diğer Sayıştay raporlarını hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde değerlendirmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Kamu Hesapları Alt Komisyonunun kurulmasını,

• Kamu Hesapları Alt Komisyonun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile mahalli idareler hariç Sosyal Güvenlik Kurumları, T.C. Merkez Bankası ve TOKİ gibi diğer kamu idarelerinin, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde kamu kaynağını elde etmeleri ve kullanmalarına yönelik mali yıl içindeki gerçekleşmeleri izlemesi ve değerlendirmesi ile Alt Komisyonda bu çalışmaların tabi olacağı usullerin belirtilmesini,

teminen maddede gerekli değişikliklerin yapılması suretiyle,

- Geçici 2 nci maddesi; aynen,

- Geçici 3 üncü maddesi; Teklifin 26 ncı maddesinde temyiz kurulu üyelerinin her yıl üye sayısının dörtte bir oranında yenilenmesine yönelik yapılan değişikliğe paralellik sağlanması amacıyla maddenin üçüncü fıkrasında geçen "yarısının" ibaresinin "dörtte birinin" olarak değiştirilmesi suretiyle,

- Geçici 4 üncü maddesi; aynen,

- Yürürlük ve yürütmeye ilişkin 83 ve 84 üncü maddeleri ise; aynen,

kabul edilmiştir.

Ayrıca, Alt Komisyon metni, kanunların hazırlanmasına ilişkin esas ve usuller çerçevesinde atıf yapılan kanunların tarih ve numaraları belirtilerek ve fıkra numaraları eklenerek redaksiyona tabi tutulmuştur.

Raporumuz, Genel Kurulun onayına sunulmak üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile arz olunur.

Başkan <i>M. Mustafa Açıklalın</i> Sivas	Başkanvekili <i>Recai Berber</i> Manisa	Sözcü <i>Hasan Fehmi Kinay</i> Kütahya (Bu Raporun Sözcüsü)
Kâtip <i>Süreyya Sadi Bilgiç</i> Isparta (Bu Raporun Sözcüsü)	Üye <i>Necdet Ünüvar</i> Adana	Üye <i>Halil Aydoğan</i> Afyonkarahisar (Bu Raporun Sözcüsü)
Üye <i>Sadık Badak</i> Antalya	Üye <i>Osman Kaptan</i> Antalya (Karşı oy ektedir)	Üye <i>Mehmet Günal</i> Antalya (Muhalefet şerhi ektedir)
Üye <i>İsmail Özgün</i> Balıkesir	Üye <i>Ali Osman Sali</i> Balıkesir	Üye <i>Zeki Ergezen</i> Bitlis
Üye <i>Sedat Kızılçıklı</i> Bursa	Üye <i>Cahit Bağcı</i> Çorum	Üye <i>Mehmet Yüksel</i> Denizli
Üye <i>Emin Haluk Ayhan</i> Denizli (Muhalefet şerhi ektedir)	Üye <i>Necdet Budak</i> Edirne	Üye <i>Alaattin Büyükkaya</i> İstanbul (Bu Raporun Sözcüsü)
Üye <i>Tuğrul Yemişçi</i> İzmir	Üye <i>Bülent Baratalı</i> İzmir (Karşı oy yazısı ektedir)	Üye <i>Muzaffer Baştopçu</i> Kocaeli
Üye <i>Eyüp Ayar</i> Kocaeli	Üye <i>Hasan Angı</i> Konya	Üye <i>Mustafa Kalaycı</i> Konya (Muhalefet şerhi eklidir)
Üye <i>Ferit Mevlüt Aslanoğlu</i> Malatya (Karşı oy ektedir)	Üye <i>Erkan Akçay</i> Manisa (Muhalefet şerhimiz vardır)	Üye <i>Süleyman Çelebi</i> Mardin
Üye <i>Ali Er</i> Mersin	Üye <i>Gürol Ergin</i> Muğla (Karşı oy yazısı ektedir)	Üye <i>Münir Kutluata</i> Sakarya (Muhalefet şerhi ektedir)
Üye <i>Osman Özçelik</i> Siirt (Karşı oy yazısı ektedir)	Üye <i>Kadir Tıngiroğlu</i> Sinop	Üye <i>Hasip Kaplan</i> Şırnak (Karşı oy yazısı)
Üye <i>Faik Öztrak</i> Tekirdağ (Karşı oy yazısı ektedir)	Üye <i>Osman Demir</i> Tokat	Üye <i>M. Akif Hamzaçebi</i> Trabzon (Karşı oy yazısı ektedir)
Üye <i>Kerem Altun</i> Van	Üye <i>İlhan Evcin</i> Yalova	

KARŞI OY YAZISI

Teklifin Bütünü Hakkında Görüşlerimiz

Sayıştay Kanunu Teklifi ile 43 yıldır yürürlükte bulunan 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlükten kaldırılmaktadır.

832 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılmasının nedenleri Teklifin Genel Gerekçesinde,

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki değişikliklere,
- Türkiye Ulusal Programına,
- INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) Denetim Standartlarına,
- Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Yarattığı Boşluğa,

dayandırılmıştır.

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler getirmiştir. Ancak, 5018 sayılı Kanunda esas olarak kamu mali yönetimi ile iç kontrol sistemi düzenlenmiş ve yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulayıcıların ihtiyaçları doğrultusunda yirminin üzerinde değişiklik yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunda Sayıştay denetimine ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir.

Neredeyse değişmeyen maddeleri de bu alandakiler olmuştur. Çünkü, uygulamaya girmediğinden, değişim ihtiyacı dile getirilememiştir. Yeni bir Sayıştay Kanunu çıkarılması öngörülürken, Sayıştay Kanununun bütünüyle 5018 sayılı Kanunda yer alan düzenlemelere uyarlanması değil; 5018 sayılı Kanunda yer alan dış denetime ilişkin hükümlerin de gözden geçirilmesinin temel bir ihtiyaç haline geldiği Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde ortaya çıkmıştır. Sayıştay Kanunu hazırlanırken hukuksal anlamda esas alınması gereken asıl düzenleme Anayasamızın 160 ve 164 üncü maddeleri olmak durumundadır. Bu husus "hukuk devleti" ilkesinin asgari şartıdır.

832 sayılı Kanun, 1050 sayılı Kanuna göre çıkarıldı; 1050 sayılı Kanun 5018 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırıldı ve dolayısıyla 5018 sayılı Kanuna uygun bir Sayıştay Kanunu çıkarılarak 832 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması gerekir gibi Teklifin gerekçesinde yer alan bir düşünce yanlışır.

Bilindiği üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında, 1050 sayılı Kanun doğrultusunda hazırlanan 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ise 1934 yılında yürürlüğe girmiştir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu ise, 1961 Anayasasına göre önce 30.06.1965 tarihli ve 763 sayılı Kanun olarak, bu Kanunun Sayın Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iadesi üzerine ise 27.02.1967 tarihli olarak hazırlanarak yürürlüğe girmiş ve böylece 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununu yürürlükten kaldırmıştır.

832 sayılı Kanunun gerekçeleri incelendiğinde, 1050 sayılı Kanunla uyumun sağlanmasından söz edilmek yerine, Anayasaya uyumun sağlanması ile denetimde ortaya çıkan çağdaş gelişmelerin Sayıştay'a kazandırılması, harcama öncesi vizenin merkezin taşra teşkilatına yaygınlaştırılması ve bilirkişilik müessesesinin ihdası gibi hususların öne çıktığı görülecektir.

Sayıştay Kanunu Teklifi incelendiğinde ise, maddelerin büyük bir kısmının 832 sayılı Sayıştay Kanunundan aynen alındığı; bir kısmının ise 5018 sayılı Kanunda yer alan hükümlerin tekrarı olduğu anlaşılacaktır. Teklifin maddeleri 832 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun hükümlerinden oluşuyor ve bu kanunlar yürürlükte bulunuyor ise, 832 sayılı Kanunun tümünden yürürlükten kaldırılmasının

gerekçesinin bulunmadığını kabul etmek gerekir. Öte yandan, 5018 sayılı Kanunda düzenlenmesi öngörülen raporlar ile 5018 sayılı Kanunla Sayıştay denetimi kapsamına alınan idarelerin 832 sayılı Sayıştay Kanununda da aynen yer alması zorunlu görülüyorsa, bu durumda 832 sayılı Kanunun en fazla dört maddesinin değiştirilerek bu ihtiyacın karşılanacağı aşikardır. Tüm bunlara rağmen, 832 sayılı Kanun tümden yürürlükten kaldırılıyor ise, Teklifin başka amaçlarının olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiye Ulusal Programında, "Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi" ve "Sayıştayın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi"nin hedeflendiği ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının öngörüldüğü bir gerçektir.

Sayıştay, 832 sayılı Kanunda 26.06.1996 tarih ve 4149 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle yapılan değişiklikten bu yana performans denetimi yapmaktadır. Teklif ise Sayıştayın 14 yıldır uluslararası standartlara uygun bir şekilde yaptığı **performans denetimi** yerine **performans ölçümünü/değerlendirmesini** getirmektedir.

Teklifin Alt Komisyon ve Komisyon görüşmeleri sırasında, Teklifte öngörülen performans denetiminin, mali denetimin bir unsuru olan performans ölçümü olduğunu, INTOSAI Denetim Standartları ile INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi'ne dayalı olarak ortaya koymamıza rağmen; Komisyonun AKP'li üyelerinin sayısal çoğunluğuna bu nesnel gerçekliği kabul ettirebilmemiz mümkün olamamıştır.

İlginç olanı AKP'nin bunu bilgisizlikten değil, bilinçli yapıyor olmasıdır. Nitekim 26.5.2010 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan Mali Kural Kanun Tasarısının 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasında, yıllık gerçekleştirmelere ilişkin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin Sayıştay tarafından doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk yönünden değerlendirileceği ve sonuçlarının Raporun yayımından itibaren kırkbeş gün içinde kamuoyuna duyurulacağı yer almaktadır. Sayıştaya burada verilen görev, faaliyet raporlarında olduğu üzere raporun doğruluğu, güvenilirliği ve raporlama standartlarına uygunluğunun denetimidir. Bu denetime de tasdik denetimi (certification audit) denilmektedir.

Performans ölçümünün performans denetimi olarak kabul edilmesi, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı olmanın yanında, Türkiye Ulusal Programı bağlamında da kabul edilebilir değildir. Öte yandan, Teklif ile Sayıştay'ın performans denetimi yapmaya başlayacağını ileri süren Teklif sahiplerinin, Sayıştay'ın 14 yıldır yapmakta olduğu uluslararası standartlara uygun performans denetimini Teklif ile ortadan kaldırmalarının ise denetimden kaçış dışında hiçbir açıklaması bulunmamaktadır.

832 sayılı Sayıştay Kanununun, denetim alanının darlığı dışında INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı hükümlerinin olduğunu veya INTOSAI Denetim Standartlarına uygun olmadığını bu güne kadar hiç kimse ileri sürmemiş; sürememiştir.

832 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmayı öngören bu Teklif ise denetimin tanımı, yöntemi, teknikleri, süreçleri, amaçları, raporlama ve yargılama esasları ile denetçinin ve Sayıştayın tarafsızlığı ve bağımsızlığına ilişkin konularda INTOSAI Denetim Standartlarına bütünüyle aykırı düzenlemeler içermektedir. Üzülerek belirtmek durumundayız ki AKP, INTOSAI Denetim Standartlarına uygun denetimden kaçmaktadır ve Teklifin temel amacı da budur.

Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararları, Teklifte yeni bir Sayıştay Kanunu hazırlanmasına gerekçe yapılırken, iptal edilen hükmün ayısının Teklifin 71 inci maddesinde öngörülmesini, Teklifin tutarsızlığı olarak değerlendiriyoruz. Bu hükmün ısrarlarımız sonucunda Alt Komisyonda değiştirilmesini ise olumlu bir gelişme olarak görüyoruz. Ancak, Teklifin Anayasaya aykırı hükümleri bununla sınırlı değildir. Teklifte yer alan tanımlardan denetim sonuçlarının raporlanması ve yargılanmasına, denetçi alım sisteminden denetçi üzerinde kurulan hiyerarşik makamlara, Sayıştay'ın teşkilat yapısından kurulların yetkilerine kadar bir çok konuda Anayasaya aykırı düzenlemelere gidilmiştir.

AKP iktidarında çıkarılan birçok yasada olduğu üzere Sayıştay Kanunu Teklifinde de **saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık** gibi günümüz kamu yönetiminin revaçta olan ilkelerine çokça yer verilmiştir. Ancak, bu ilkelerin amaçlananlar doğrultusunda altı doldurulmadığı ve işlerlik kazandıracak mekanizmaları kurulmadığı için, demokratik sistemlerde çok önemli işlevleri olan söz konusu ilkeler, AKP'nin reklam amaçlı halkla ilişkiler operasyonunu öne alan zihniyetine feda edilmiştir. Daha kötüsü, bu ilkelere o derece ilgisiz maddelerde yer verilmiştir ki idarelere ait olan ilkesel yükümlülükler dahi Sayıştay'a izafe edilmiştir.

Kamu yönetiminin temel ilkeleri arasında da yer alan bu ilkeleri AKP iktidarı yasa yapma süreçlerinde dahi uygulamadığından, 1789 Fransız "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi"nden günümüze siyasi ve hukuki bir içerikte ulaşan söz konusu ilkelerin içi boşaltılarak gelip geçici moda kavramlara dönüştürülmüştür.

Katılımcılık ilkesi, yasanın düzenlediği alandan etkilenen ya da konuya taraf olan tüm kesimlerin yasa yapma süreçlerine aktif katılımını içermektedir. Teklif ile Anayasal bir kurum olan Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapacağı denetimler düzenlenmekte ve bu denetimin kapsamına tüm kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Dolayısıyla Teklif hakkında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması katılımcılık ilkesinin asgari şartıdır.

Bu görüşler alınmamıştır. Teklifin yasalaşması durumunda yasayı Sayıştay meslek mensupları uygulayacaktır. Sayıştay meslek mensuplarının örgütlü gücü olan Sayıştay Denetçileri Derneği, Teklifin birçok maddesi hakkında olumsuz görüş bildirerek öneriler getirmiş olmasına rağmen; söz konusu görüş ve öneriler Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde dikkate alınmamıştır.

Yürürlükte bulunan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 19 uncu maddesinde, Sayıştaya ilişkin kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşlerini tespit etmek Sayıştay Genel Kuruluna görev olarak verilmiştir. Dolayısıyla bu hükmeye göre, Teklif hakkında Sayıştay Genel Kurulunun görüşü alındıktan sonra Teklifin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulması gerekirken; Teklif, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulduktan sonra Sayıştay Genel Kurulundan görüş alınmak yoluna gidilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu, yürürlük ve yürütme dahil 82 maddelik Teklifin, tam 56 maddesinde değişiklik yapılması yönünde görüş bildirmesine rağmen; bir buçuk asırlık bir birikimin taşıyıcısı olan Sayıştay Genel Kurulunun görüşleri Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde dikkate alınmamıştır. Görüşmelere Sayıştay kurumunu temsilen katılan Sayıştay Başkanı ile Başkanlık görevlileri, Sayıştay Genel Kurulunu temsil ederek Sayıştay'ın Kanunundan kaynaklanan kurumsal görüşlerini Komisyona açıklamak yerine, makamları üzerinden Teklif sahiplerinin düşüncelerini Komisyona dikte etme gibi kabul edilemez bir tutum sergilemişlerdir.

Sayıştay Kanunu Teklifi, ulusal ve uluslararası düzeydeki mali kuram ve uygulamalar ile denetim literatür ve standartlarına kavramsal düzeyde dahi hakim değildir ve "**Enron Skandalı**" sonrasında denetim kuram ve uygulamalarında meydana gelen uluslararası düzeydeki büyük değişim, dönüşüm ve gelişmeleri içermemektedir. Teklif, yanlış bir zemin üzerine bina edilmenin yanında teknik hatalarla da maluldür.

Sayıştay Genel Kurulu ve Sayıştay Denetçileri Derneğinin görüşlerine ve tüm hata, yanlış ve eksiklikleri bütün açıklığı ile ortaya koyan açıklamalarımıza rağmen, Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde ortak aklın gücü, kas gücünün harekete geçirdiği havaya kalkan parmakların sayısına yenik düşmüş; umudumuz Genel Kurul görüşmelerine kalmıştır.

Teklifin Maddeleri Hakkında Görüşlerimiz

• Madde 1- Amaç ve Kapsam

1- Kanunun amaç ve kapsamının düzenlendiği Teklifin 1 inci maddesi, çok uzun olmanın yanında, özne ile yüklem belli olmamasından kaynaklanan ifade bozukluğu ve anlam karışıklığını içermektedir. Kanunlar, okuyan herkesin anlayabileceği açıklıkta olmalı; çok farklı yorumlara ve değerlendirmelere konu oluşturacak ifadeleri içermemelidir.

Maddede yer alan, "*Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık*", "*kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması*" ve "*kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için*" gibi ifadeler Teklifin sonraki maddelerinde de sürekli tekrar edilmektedir. Sürekli tekrarlarla popülerleştirilen bu ifadeler, Teklife ek bir değer katmadığı ve Sayıştay denetimine özgün ve yeni açılımlar getirmediği gibi idarelere ait olan söz konusu görevler, Sayıştaya aitmiş gibi yanlış bir izlenim de yaratmaktadır.

Bu bağlamda maddenin, Sayıştay'ın görevi olmayan ve görevlerini yapmasına yeni bir açılım getirmeyen ifadelerden arındırılarak sadeleştirilmesi gerekir.

• Madde 2- Tanımlar

2- Teklifin 2 nci maddesinde Teklifte yer alan kavramların tanımları yapılmıştır. Yasaların tanımlar başlığı altındaki tanımlara, yasa metni içinde birden fazla geçen kavramların her defasında yeniden tanımlanmaması ve kavramın her geçtiği yerde aynı şekilde anlaşılması için yer verilmektedir.

Oysa, Teklifin 2 nci maddesinin (a) bendinde yer alan "Sayıştay denetimi", (b) bendinde yer alan "Düzenlilik denetimi", (d) bendinde yer alan "Performans denetimi" kavramları Teklifin 36 ncı maddesinde aynı ifadelerle yeniden tanımlanmış; (c) bendinde yer alan "Mali denetim" ile (ç) bendinde yer alan "Uygunluk denetimi" kavramlarına ise Teklifin başka hiçbir maddesinde yer verilmemiştir.

Öte yandan, Teklifin 2 nci maddesinin (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde düzenlilik, mali ve uygunluk denetimi kavramlarının ayrı ayrı tanımlanması, bunların bağımsız olarak uygulanabilen ayrı ve birbirinden kopuk denetimler olduğu gibi yanıltıcı ve yanlış bir izlenim vermektedir. Denetim literatüründe mali denetim, düzenlilik denetimi, tasdik denetimi ve hesap denetimi terimleri aynı tür denetimi anlatmak için kullanılmaktadır.

INTOSAI Denetim Standartlarında ise, devlet denetiminin düzenlilik denetimi (regularity audit) ve performans denetiminden oluştuğu belirtilerek kapsamlı bir tanım yapılmakta ve çoğu kez

düzenlilik (regularity) kavramının yanında parantez içinde mali (financial) kavramı kullanılmak suretiyle, düzenlilik ve mali denetimin aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Kaldı ki 1999 yılında patlak veren "**Enron Skandalı**" sonrasında INTOSAI, düzenlilik denetimi kavramını tamamen terk ederek denetim standartları için hazırladığı uygulama rehberlerinde devlet denetimini "mali denetim" ve "performans denetimi" olarak ikiye ayırmaktadır.

Enron Skandalı, tasarruf sahipleri ile kreditorler için mali tabloların tam, doğru ve denk olması kadar, mali tabloların dayanağını oluşturan işlemlerin hukuka uygunluğunun da vaz geçilmez derecede öneme sahip olduğunu ortaya koymuştur. Karar alma süreçlerinde bağımsız dış denetim raporlarını kullanan tasarruf sahibi, kreditor, devlet kuruluğu, alıcı ve satıcı zinciri kuran holding gibi aktörlerin talepleri, özel sektör dış denetiminde otorite kabul edilen Uluslararası Bağımsız Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) Standartlarında değışikliğe gidilmesi ve mali tabloların denetimi ile sınırlı olan mali/finansal denetimin, işlemlerin hukuka uygunluğunu kapsayacak şekilde genişletilmesiyle sonuçlanmıştır. IFAC Standartlarında ki bu gelişme, yargı yetkisi bulunmayan "Ofis Tipi" Sayıştaylara yansımış ve 2000'li yıllarla birlikte Ofis Tipi Sayıştaylar da mali denetim kapsamında hukuka uygunluk denetimi yapmaya başlamışlardır. INTOSAI Denetim Standartlarındaki değışimin gerisinde bu süreç yatmaktadır.

Türk mali literatüründe ve Sayıştay uygulamasında ise, öteden beri mali denetim veya hesap denetimi terimleri yaygın biçimde kullanılmakta ve bu mali denetim terimi finansal tabloların doğruluğunun test edilmesi ile bu tabloların dayanağını teşkil eden hesap ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu içermektedir. Başka bir anlatımla, uluslararası dış denetim, Türk Sayıştay'ının da üyesi olduğu Yargı Tipi Sayıştay modeline göre evrilmektedir. Uluslararası dış denetim literatür ve uygulamaları Sayıştay'ın 832 sayılı Kanuna göre yürüttüğü denetime yaklaşıırken; Teklifin Sayıştay denetimini "Enron Skandalı" öncesine taşınması kabul edilemez bir gelişmedir.

Bu bağlamda, Teklifin 2 nci maddesinin (a), (b), (c) ve (ç) bentlerindeki denetim ayırım ve tanımları INTOSAI ve IFAC Standartlarına aykırı ve teknik anlamda hatalı olduğundan değıştirilmesi gerekmektedir.

(d) bendinde yer alan, performans denetimi tanımı ise hatalıdır. Fıkra da yer alan, "*Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerdendirilmesi*" biçimindeki ifade mali denetimin/tasdik denetiminin bir türü olan performans ölçümüdür. Sayıştay burada idareler tarafından hazırlanan faaliyet raporlarının, raporlama standartlarına uygun hazırlanıp hazırlanmadığını inceleyecek ve uygun hazırlanmış ise tasdik edecektir. Bu denetim türüne uluslararası terminolojide tasdik denetimi/mali denetim denilmektedir.

Fıkranın "ile" bağlacından sonra gelen, "*kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi*" ifadesi ise performans denetimi ile ilgilidir.

Dolayısıyla mali/tasdik denetimin bir türü olan performans ölçümü/değerdendirmesi ile performans denetiminin, aynı fıkrada ve performans denetimi olarak tanımlanması çok büyük bir hatadır ve başka ülke Sayıştaylarında örneğine rastlanmadığı gibi INTOSAI Denetim Standartlarına da bütünüyle aykırıdır.

Bu hatalı tanıma Teklifin 36 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında aynen yer verilerek hata tekrarlanmış ve Teklifin 35 ve 36 ncı maddelerindeki Sayıştay denetiminin genel esasları ile 38 ve 39 uncu maddelerindeki raporlar bu hatalı tanımın üzerine inşa edildiğinden ya da 35, 36,37 ve 38 inci maddelerdeki düzenlemeler bu hatalı tanımdan türetildiğinden dünyada başka bir örneğine rastlanılmayacak ölçüde büyük bir yanlışın içine düşülmüştür.

Teklifin genel gerekçesinde INTOSAI Denetim Standartlarından bolca söz edilmesine ve Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkisinin genişletildiği ileri sürülmesine rağmen, Teklifte yapılan performans denetimi tanımı INTOSAI Denetim Standartlarına aykırıdır ve bu aykırılık Sayıştay'ın denetim alanı ile yetkisini de sınırlandırmaktadır.

Denetimin bu yanlış ayırım ve tanımlamalarına dayalı olarak Teklifin (f) bendinde "Yargılamaya esas rapor" ve (g) bendinde ise "Denetim raporu" tanımlarına yer verilmiştir.

(f) bendindeki, "yargılamaya esas rapor" ifadesi Tekliften çıkarılmalı ve "Mali denetim raporu" adı altında yeniden düzenlenmelidir. Çünkü bu raporları yargılamaya esas kabul etmek, Sayıştayın kendine özgü hesap yargısı kavramı ile bağdaşmamaktadır. Denetçi tarafından hazırlanan mali denetim raporları, öncelikle hesabın bütününe/mali tabloların tamlığını, doğruluğunu ve denkliğini göstermekte; işlemlerden kaynaklanan kamu zararını ise bundan sonra gündeme gelmektedir.

Mali denetim raporuna, Teklifte "yargılamaya esas rapor" olarak yer verilmesinin gerisinde ise, bir yandan bağımsız dış denetimde yukarıda değinilen sürecin anlaşılabilmesi, diğer yandan da Teklifin 7 nci maddesinin gerekçesinde yer aldığı üzere, "5018 sayılı Kanun peşinen zimmethar olma anlayışını tamamen değiştirmiş ve kamu görevlilerini kusuru oranında sorumlu tutan bir anlayışı benimsemiştir." gibi oldukça iddialı ve iddialı olduğu ölçüde de dayanaktan yoksun bir düşünce yatmaktadır. Bu iddialı düşünceye dayanarak da Sayıştay'ın sorumluların hesaplarını/mali tablolarını kesin hükme bağlamak yerine, mali tablolar hakkında görüş bildireceği ileri sürülmektedir.

Sayıştay'ın sorumluların hesaplarını yargılamasının ortadan kalktığı iddiası üzerinden, sorumluların işlemlerini yargılama yetkisini de tartışmalı hale getiren bu yorum doğru değildir. Yargı yetkisi bulunan Sayıştayların davaya ya da nizaya dayanmayan hesap ve işlem yargısı, sorumluların kusuruna değil; objektif sorumluluklarına göre işlemektedir. İddia edildiği gibi, bidayetden zimmetharlık/sorumluluk kalkmış ve Sayıştay yargılaması sorumluların kusuruna dayanıyor ise, bu halde Sayıştay'ın işlemler üzerinde de kesin hüküm tesis etmesine gerek kalmaz ve kamu görevlilerinin sorumluluğuna genel hükümlere göre hukuk mahkemelerinde karar vermek gerekir. Nitekim yargı yetkisi bulunmayan Ofis Tipi Sayıştayların bulunduğu ülkelerde, mali süreçte görev alan görevlilerin sorumluluklarına subjektif sorumluluk esas alınarak hukuk mahkemelerinde karar verilmekte; Anglo-Sakson modeli ile Kıta Avrupası modeli arasındaki temel fark da burada yatmaktadır.

Bilindiği üzere, Anayasamızın 160 ıncı maddesinde, hesap ve işlem ayırımı yapılmadan, Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayacağı yazılıdır. Bidayetden zimmetharlık da bizatihi Anayasamızın Sayıştay'a sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini vermiş olmasından kaynaklanmaktadır.

5018 sayılı Kanunda ise, Sayıştayın hesap ve işlem yargısı sürecinde tazmine muhatap olacak sorumlular muhasebe yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, harcama yetkilisi ve bazı durumların gerçekleşmesi halinde üst yönetici olarak tek tek sayılmış ve mali sorumlulukları belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunda 1050 sayılı Kanundan farklı olan, saymanın/muhasebe yetkilisinin işlemlere ilişkin mevzuata uygunluk sorumluluğunun ortadan kaldırılarak harcama yetkilisine/ita amirine devredilmiş olmasıdır. Ancak 5018 sayılı Kanunda da hesabın tam, doğru ve denk olarak verilmesinden sayman/muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuştur.

Nitekim, 5018 sayılı Kanununun 61 inci maddesinin birinci fıkrasında, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm **mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve**

raporlanması işlerinin muhasebe hizmeti olduğu ve bu işlemlerin muhasebe yetkilileri tarafından yürütüleceği; ikinci fıkrasında, muhasebe yetkililerinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve **muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu oldukları**; beşinci fıkrasında ise, muhasebe yetkililerinin işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri **muhafaza edecekleri ve denetime hazır bekletecekleri** hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanunla peşinen zimmetharlık kalktı iddiası üzerinden muhasebe yetkilisi hesaplarındaki açık ve yanlışlıkların Sayıştay'ca kesin hükme bağlanmayacağı düşüncesiyle sorumluların hesap ve işlemlerindeki açık, hata ve mevzuata aykırılıklar için düzenlenmesi gereken mali denetim raporunun, sadece kamu zararıyla ilişkilendirilerek "yargılamaya esas rapor" olarak tanımlanması doğru değildir. Dolayısıyla (t) bendinin "mali denetim raporu" olarak yeniden tanımlanması gerekir.

(t) bendindeki "kamu idaresi" tanımı hatalıdır ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çelişmektedir. Fıkranın bu şekilde düzenlenmesi ile Sayıştay kamu idaresi sayılan kurumları denetlememekte, idareler Sayıştay denetimine tabi kılınmak için kamu idaresi olarak tanımlanmaktadır. Bu fıkranın; *"Kamu idaresi: Bu Kanunun uygulaması yönüyle, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda kamu idaresi olarak sayılan kurumlara, bunlara ait veya tabi bulunan müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri"* şeklinde, yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

(k) fıkrasında Kamu zararı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararı biçiminde tanımlanmış; göndermede bulunulan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71 inci maddesinin 04.05.2007 tarih ve 5628 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle değişik birinci fıkrasında, *"kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."* denilirken; Teklifin 7 nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, *"Sorumlular; kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür."* ifadesine yer verilmiştir.

Kamu görevlilerinin kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden dolayı kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması durumunda, bu sorumluluğun saptanacağı yetkili merciler, Sayıştay yargılama daireleri değil, adli mahkemeler ile idari disiplin kurullarıdır. Sayıştay'a denetim görevinin yanında, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yetkisinin verilmesi, sorumluların objektif sorumluluğunun baştan kabul edilmesinin doğrudan sonucudur. Bu itibarla (k) bendinin madde metninden çıkarılması gerekir.

● Madde 3- Bağımsızlık

3- Teklifin 3 üncü maddesinde Sayıştay'ın bağımsızlığı düzenlenmek istenmişse de madde metni ile başlık arasında anlam bütünlüğü ve uyumu bulunmamaktadır. Maddede sıralanan ve bütünü kapsamaktan uzak olan söz konusu "işleri" yapma görev ve yetkisi, başta 1 inci maddede olmak üzere çeşitli maddelerde defalarca tekrarlanmakta olup, Sayıştay'ın kuruluşu ya da bağımsızlığı ile herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Ayrıca, Sayıştay'ın kuruluşu, teşkilat yapısını ilgilendiren bir husus olup, İkinci Kısımda zaten düzenlenmiştir. Bu nedenle Teklifteki düzenlemenin buna ilişkin kısımlarına ihtiyaç yoktur.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.2.9 ve 2.2.14 nolu standartlarına göre, Sayıştay'ın bağımsızlığı, denetim yaklaşımlarının belirlenmesi, denetim konularının seçimi, denetim sonuçlarının raporlanması ve yargılanması faaliyetlerinde, hiçbir sınırlamaya ve dış müdahaleye tabi olmaksızın hareket etmesini ifade etmektedir.

Sayıştay'ın bağımsızlığı, denetim yaklaşımlarının belirlenmesi, denetim konularının seçimi, denetim sonuçlarının raporlanması ve yargılanması faaliyetlerinde, hiçbir sınırlamaya ve dış müdahaleye tabi olmaksızın hareket etmesini ifade etmektedir. Bu anlamda bağımsızlığın sağlanabilmesi; kurumun yönetsel ve mali bağımsızlığı ile meslek mensuplarının hakim teminatına sahip olmasına bağlıdır. Bu nedenle ilgili maddelerde bu hususlara yer verilmesi uygun olacaktır.

• **Madde 4- Denetim Alanı**

4- Teklifin 4 üncü maddesinde Sayıştay denetiminin kapsamı düzenlenmiştir. Dünya uygulamasına bakıldığında Sayıştayların, bütçe rejimleri ve/veya kamu kudretini kullanmaları yönüyle kamu idaresi sayılan kuruluşların hesap ve işlemleri ile faaliyetlerini denetim kapsamı içine aldıkları görülmektedir. Kamu idareleri üzerindeki Sayıştay denetimi klasik ve periyodik bir denetimdir. Bu denetim, mali denetim ve performans denetimi gibi iki ana kolda yürümektedir. Kamu idaresi sayılmamakla birlikte, özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadıklarına bakılmaksızın kamu kaynak veya imkanlarını kullanan her tür kuruluş kamu kaynaklarının aktarım amacına uygunluk ve kullanılma usul ve esasları bakımından Sayıştaylarca gerektiğinde denetlenebilmektedir.

Dolayısıyla 4 üncü maddede Sayıştayın kamu idareleri üzerinde yürüteceği klasik denetim ile kamu kaynağı ve/veya kudreti kullanan kuruluşlar üzerinde yürüteceği denetim arasında formülasyon açısından bir ayırım yapılması, hem Anayasaya uygunluk, hem teknik, hem de Sayıştayın iş gücü potansiyelini daha rasyonel ve verimli kullanmasına imkan verilmesi açısından gereklidir.

Öte yandan, Sayıştayın kamu idareleri üzerinde yürüteceği denetimin hesap, işlem ve faaliyetler üzerinde olduğunun kapsam maddesinde de belirtilmesi, Anayasaya ve Sayıştayın misyonuna uygun düşecektir.

Alt Komisyon Raporuyla maddeye dördüncü fıkraya olarak eklenen savunma, güvenlik ve istihbarat görevi yürüten kamu idarelerinin elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin özel düzenleme, Komisyon tarafından madde metninden çıkarılmıştır. Savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerine ilişkin malların Sayıştay'larca denetlenmesi ve denetim sonuçlarının raporlanması, Dünyanın tüm ülkelerinde yürütülen hizmetin niteliği dikkate alınarak özel düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Milli Savunma Bakanlığının elindeki savunma silah ve sistemlerinin, MİT'in elindeki istihbarata ilişkin malların, Emniyet Genel Müdürlüğünün elindeki güvenlik silah ve sistemleri ile istihbarata ilişkin malların, örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünün makine parkı ile aynı esas ve usullerle denetlenmesinin öngörülmesi sadece bir sorumsuzluk olarak değerlendirilemez. Eğer hedefe bir şey konulduğu düşünülüyor ise hedefe konanın TSK, MİT ya da Emniyet değil; Türkiye'nin dış ve iç güvenliği olduğunu bir kez daha belirtiyor; yapılanın Devlet adamlığı ciddiyet ve sorumluluğu yanında yurtseverlikle bağdaşmazlığını vurgulamayı görev olarak addediyoruz.

Bu itibarla, Teklifin 4 üncü maddesine dördüncü fıkraya olarak, "*Savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerine ilişkin Devlet mallarının Sayıştayca yapılacak denetimine ilişkin esas ve usuller Milli Savunma ve İçişleri Bakanlığı ile Başbakanlığın görüşleri alınarak Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanacak yönetmelikte belirlenir.*" hükmünün eklenmesini temel bir zorunluluk olarak görüyoruz.

• **Madde 5- Sayıştayın Görevleri**

5- Teklifin 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, "*doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar*" ifadesine yer verilmiştir. Sayıştay bilgi değil, rapor sunar; bilgi sunduğu raporun içinde yer alır. Bu bağlamda, sunduğu raporun içinde yer alan bilgi, rapor ile eşdeğermiş ve dolayısıyla rapordan ayrı olarak bilgi de sunabilirmiş gibi "bilgi ve raporlar sunar" denilmesi doğru bir anlatım değildir. "Doğru ve yeterli bilgiye dayalı zamanlı raporlar sunar" denilmek isteniyorsa, denilmek istendiği şekilde yazılmalıdır. Kaldı ki ne şekilde yazılırsa yazılsın bu ifade, bilgi ve raporların taşınması gereken özelliklere işaret etmektedir. Rapor ve bilginin özelliklerinin belirlenmesi, bir yasanın değil, denetim rehberleri ile mesleki standartların konusudur.

Yasal düzenlemelerin doğru, açık ve belirgin olması, tartışmalı ifadeler içermemesi gerekir. Yerleşmiş hukuki terimler yerine, kulağa hoş gelen moda ifadelerin gelişigüzel şekilde ya da yerleşmiş hukuki terimlerin bambaşka anlamları ifade etmek üzere kullanılması, belirsizliğe dayalı tartışmalar yaratır ve bu tartışmalar Anayasaya aykırılığa kadar uzanır.

• **Madde 6- Sayıştayın Yetkileri**

6- Sayıştayın yetkilerinin düzenlendiği Teklifin 6 ncı maddesinin Komisyon görüşmeleri sırasında ileri sürdüğümüz görüş ve öneriler doğrultusunda değiştirilmiş olmasını önemsiyoruz. Ancak, bizim maddenin (1) nolu fıkrasına ilişkin, "*gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye veya dilediği yere getirtmeye*" biçimindeki önerimiz, fıkra "*gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye*" biçiminde yer almıştır. Cümlede görülecekler arasında "mallar" da sayılmış olsaydı, dilediği yerlere getirtilecekler için "*mallar hariç*" ibaresine yer verilebilirdi. Ancak, görülecekler arasında "mallar" sayılmazken, dilediği yerlere getirecekler için "mallar hariç" ibaresine yer verilmesinin hiç bir anlamı ve işlevi bulunmadığı gibi ifadeyi de bozmaktadır. Esasen "mal" ibaresi maddenin (3) nolu fıkrasında "*eşya ve malları*" şeklinde yer almış olduğundan, "mallar"ın maddenin (1) nolu fıkrasıyla ilişkisi de bulunmamaktadır. Bu itibarla ifade bozukluğunun giderilerek anlam bütünlüğünün sağlanması için (1) nolu fıkra da yer alan "*mallar hariç*" ibaresinin metinden çıkarılması ve yerine "*veya*" bağlacının yazılması gerekmektedir.

• **Madde 7- Sorumlular ve Sorumluluk Halleri**

7- Teklifin 7 nci maddesinde sorumlular ve sorumluluk halleri düzenlenmiş ve birinci fıkra da 5018 sayılı Kanuna göndermede bulunulmuştur. Hem 5018 sayılı Kanunda, hem bu Teklifte, "*hesap verme sorumluluğu*", "*sorumluluk*" olarak ifade edilerek bir kavram kargaşasına yol açılmıştır. Hesap verme sorumluluğu bir iyi yönetim ve raporlama sorumluluğu iken; sorumluluk ise mali ödemeyle yükümlü tutulmadır. Bu bağlamda sorumluluk hukuksal yaptırıma bağlanmıştır. Kavramların yerli yerinde kullanılması ve dolayısıyla hesap verme sorumluluğu ile sorumluluk ibarelerinin ayrıştırılması gerekir.

Öte yandan maddenin beşinci fıkrasında, "*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur.*" denilirken; altıncı fıkrasında ise, "*Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu iki fıkra birbiriyle çelişik hükümler ifade etmekte ve hesap verme sorumluluğu çevriminin anlaşılmadığını ortaya koymaktadır.

TBMM, yürütmenin beyan ettiği mali tablolar ve faaliyet raporları ile Sayıştay'ın bildirdiği tespit, öneri ve bulgular ışığında bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu yerine getirip getirmediğini görüşerek karara bağlayacaktır. Bu kararlar, elbette ki mali, hukuki ve yönetsel sorumluluklar doğurabilecektir. Bu itibarla, 7 nci maddenin son fıkrasında yer alan, "*Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.*" ifadesi bir yandan TBMM'nin, bütçe hakkından kaynaklanan denetim yetkisine Anayasaya aykırı bir sınırlama getirirken; diğer yandan Sayıştay denetimini hiçbir sonuç doğurmayan ve boşa kaynak ve emek harcanan bir Anayasal denetim durumuna düşürmektedir. Dolayısıyla maddenin son fıkrasının madde metninden çıkarılması gerekir.

Ayrıca, maddenin dördüncü fıkrasının, bu maddeyle bir ilişkisi ve anlam bütünlüğü bulunmadığından madde metninden çıkarılması ve ilgili olduğu 8 inci maddeye beşinci fıkraya olarak eklenmesi gerekir. .

• **Madde 9- Kamu İdareleri ve Görevlilerinin Sorumluluğu**

8- Teklifin 9 uncu maddesi, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 29 uncu maddesinin dördüncü fıkrası, 49 uncu maddesi, 51 inci maddesinin ikinci fıkrası ve 106 ncı maddesi hükümlerinin paçal hale getirilmesiyle oluşturulmuş; ancak, bu paçal düzenlemeye aynı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrası ile 52, 53 ve 54 üncü maddelerindeki sorumluluk hükümleri ise dahil edilmeyerek bir yandan Sayıştay'ın 832 sayılı Kanundan kaynaklanan yetkileri budanırken, diğer yandan farklı hukuki sorumlulukları düzenleyen farklı yaptırımlar toptancı bir yaklaşımla "görevden uzaklaştırma ve haklarında soruşturma" gibi tek bir yaptırıma bağlanarak hukuka aykırı ve adil olmayan bir durum yaratılmıştı.

Komisyon görüşmeleri sırasında düzenlemenin hata, eksik ve tutarsızlıkları ile hukuka aykırılıklarını bütün yönleriyle ortaya koymamız üzerine, görüş ve önerilerimiz doğrultusunda maddenin yeniden düzenlenmesi düşüncesi kabul edildi. Ancak, buna rağmen temel bir yanlışlık yapıldı ve bizim (3) nolu fıkraya olarak yaptığımız öneri maddeye (7) nolu fıkraya, (4) nolu fıkraya önerimiz ise maddeye (3) nolu fıkraya olarak konuldu. Böylece maddenin (3) nolu fıkrasındaki eylemler, aynı fıkrada özel yaptırımlara tabi tutulmuş ve (4) nolu fıkrayla da (3) nolu fıkraya gönderme yapılmış iken, "Yukarıdaki hükümlere uymayanlar" ifadesiyle başlayan (7) nolu fıkradaki genel yaptırımlar (3) ve (4) nolu fıkralardaki eylemleri de kapsar hale getirilmiş oldu.

Bu hukuki karmaşanın ortadan kaldırılması için ya (7) nolu fıkranın önerimiz doğrultusunda maddede (3) nolu fıkraya olarak düzenlenmesi ya da (7) nolu fıkrada "Yukarıdaki hükümlere uymayanlar" biçiminde yer alan ifadenin, "Bu maddenin birinci, ikinci, beşinci ve altıncı fıkraları hükümlerine uymayanlar" şeklinde değiştirilerek, maddenin (3) ve (4) nolu fıkralarının (7) nolu fıkranın kapsamı dışında tutulması gerekmektedir.

Öte yandan, emeklilik, istifa, başka göreve atanma, geçici görev gibi nedenlerle görevinden ayrılacak olan muhasebe yetkililerinin, hesabını yerine gelecek muhasebe yetkilisine devretmeden görevlerini bırakmaları halinde ne gibi yaptırımlara tabi tutulacağı 832 sayılı Kanunda düzenlenmiş bulunmaktadır. Aynı düzenlemelerin teklifin bu maddesinde de yer alması gerektiğini düşünüyoruz.

• **Madde 11- Sayıştayın Yargı ve Karar Organları**

9- Sayıştayın yargı ve karar organlarının düzenlendiği Teklifin 11 inci maddesinin (a) bendinde Başkanlık denilmiş ve 20 nci maddesinde Başkanlık düzenlenmiştir. Başkanlık Sayıştayda bir karar

organı değil, idari bir makamdır. Başkanlık, yargı yetkisine sahip olmayan Anglo-Sakson hukuk sistemine bağlı ülkelerin "ofis tipi" Sayıştaylarında karar organı olarak yer almaktadır. Kıta Avrupa'sı modelinin "yargı tipi" Sayıştaylarında ise başkanlık idari bir makamdır. Yargı tipi Sayıştaylarda karar organı kurullardır. İdari bir makam olan Başkanlığın, Sayıştayın yargı ve karar organlarının sıralandığı Teklifin 11 inci maddesi ile 20 nci maddesinden çıkarılmasının ve Danıştay ve Yargıtay'da örneği bulunduğu üzere bir karar organı olarak "Başkanlar Kurulu"nun ihdas edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yine Teklifin 11 inci maddesinin (e) bendinde Rapor Değerlendirme Kuruluna, (ğ) bendinde ise Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kuruluna yer verilmiş ve Teklifin 28 inci maddesinde Rapor Değerlendirme Kurulu, 31 inci maddesinde ise Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu düzenlenmiştir. Bu kurulların Teklif metninden çıkarılması ve bu kurullara verilen görevlerin, Sayıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından seçeceği bir kurul başkanı ile birinci sınıfa ayrıldıktan sonra üç yılını doldurmuş uzman denetçiler arasından seçeceği on üyeden oluşacak "**Denetim Kurulu**"na verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan, maddenin (h) bendinde yer alan Başsavcılık, adli ve idari yargıdaki başsavcılıklardan farklı olarak Sayıştay'ın yargı ve karar organlarında Hazinesin çıkarlarını korumak amacıyla ve Hazinesin temsilcisi sıfatıyla bulunmaktadır. Dolayısıyla yanlış anlamalara yol açmamak için 832 sayılı Kanunda olduğu üzere maddenin "*Hazine temsilcisi sıfatıyla Başsavcılık bu kuruluşu da dahildir.*" biçiminde düzenlenmesi gerekmektedir.

• **Madde 12- Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Nitelikleri**

10- Teklifin 12 nci maddesinde Sayıştay başkan ve üyelerinin nitelikleri düzenlenmiştir.

Sayıştay, Anayasamızın 160 ve 164 üncü maddelerinde yüksek denetim kurumu ve hesap mahkemesi olarak düzenlenmiş ve Sayıştay'a, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama; mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması ile genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunma görevleri verilmiştir.

Hesapların hükme bağlanması, Sayıştay denetçileri tarafından denetlenen hesaplara ilişkin olarak düzenlenen raporların, yargılama dairelerinde üyeler tarafından müzakere edilerek yargılanması şeklinde olmaktadır. TBMM'ne sunulacak raporların değerlendirilmesi de üyeler tarafından yerine getirilmektedir. Bu bağlamda üyelerin yapacakları görev, denetim elemanlığı şeklinde olmasa da en azından mali mevzuatın kuram ve uygulama süreçlerinde çalışmış olmalarını gerekli kılmaktadır. Sayıştay Genel Kurulunun başkanı olan Sayıştay Başkanı gerekli gördüğünde Temyiz Kurulu ve Daireler Kuruluna da başkanlık edeceğine göre aynı gereklilikler Sayıştay Başkanı için de söz konusudur.

Sayıştay Başkan ve üyeliklerinin, yapılacak görevle yakın bir ilgisi bulunmayan çok geniş bir mesleki yelpazeye yayılması, görevin gereği gibi yapılamamasına yol açarak Sayıştay'ın güç kaybetmesi yanında, politikleşmesine de zemin hazırlamaktadır. Sayıştay Başkan ve üyelerinin gerekli mesleki yeterliğe sahip olmamaları ile Sayıştayın politize olması denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin INTOSAI Denetim Standartlarına aykırıdır.

Bu bağlamda, Sayıştay Genel Kurulunun görüşleri de dikkate alınarak Teklifin 12 nci maddesinin birinci fıkrasındaki "en az onaltı yıl" ibaresinin, "en az yirmi yıl" şeklinde değiştirilmesi; ikinci fıkranın (c) bendinde yer alan "veya valilik", (d) bendinde yer alan "veya başkanlık" ibareleri ile (f) ve (g) bentlerinin madde metninden çıkarılması; üçüncü fıkranın (d) bendinin ise, "*Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı merkez denetim elemanlığı görevlerinde*" biçiminde değiştirilmesi uygun olacaktır.

• **Madde 13- Sayıştay Başkanının Seçimi**

11- Teklifin 13 üncü maddesinde Sayıştay Başkanının seçimi düzenlenmiş ve dördüncü fıkrasında, Sayıştay Başkanının görev süresinin beş yıl olduğu ve bir kimsenin en fazla iki defa başkan seçilebileceği bir sistem öngörülmüştür.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.2.21 nolu standardı;

"Sayıştay Başkanının görev süresine ilişkin şartlar kurumun yürütme organından bağımsızlığına katkı sağlar. Bu husus, atamanın uzun ve sabit süreli olması veya belirli bir emeklilik yaşına kadar sürmesi haliyle temin edilir. Bunun aksine Sayıştayı, yürütmeyi memnun etme baskısı altına sokan 'görev süresine ilişkin şartlar' kurum bağımsızlığı üzerinde zedeleyici bir etki yapar. Bu nedenle ilke olarak, görevden alma veya göreve son vermeye ilişkin hükümlerin, sadece hakim veya benzeri statüde olanlara uygulanan özel işlemlere benzer bir biçimde uygulanması arzuya şayandır." şeklindedir.

Sayıştay Başkanının görev süresinin beş yıla indirilerek aynı kişinin üst üste iki defa başkan seçilmesinin öngörülmesi, yukarıya alınan INTOSAI'ın 2.2.21 nolu Denetim Standardında da vurgulandığı üzere, Sayıştay'ın kurumsal bağımsızlığını zedeleyen bir işleve sahiptir. Mevcut yedi yıllık görev süresinin devam ettirilmesi ve aynı kişinin üst üste iki defa başkan seçilemeyeceğinin öngörülmesi, bu Teklifle çok önemli görevler verilen Sayıştay Başkanının, görevlerini bir sonraki seçime endekslemeden tarafsızlık içinde yapmasına imkan sağlayacaktır.

• **Madde 17- Sayıştay Denetçilerinin Nitelikleri ve Mesleğe Alınmaları**

12- Teklifin 17 nci maddesinde Sayıştay denetçilerinin mesleğe alınmalarında, denetçinin ve Sayıştay'ın bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile örtüşmeyen, mesleğin gerekleriyle uyuşmayan, sübjektif değerlendirmelere açık ve Anayasaya aykırı bir sınav sistemi benimsenmiştir.

Sayıştay'ın hesap yargılamasının kapsam ve içeriğini denetçi raporu belirlemekte; raporun kapsam ve içeriği de **Sayıştay Denetçisinin mesleki yetkinliği ile tarafsızlığı ve bağımsızlığına bağlı olmaktadır.**

Öte yandan, ister yargı yetkisine sahip Yargı Tipi (Türk Sayıştay'ının da tabi olduğu Kıta Avrupa'sı modeli), ister rapor üreten Ofis Tipi (Anglo Sakson modeli) olsun tüm Sayıştayların ortak özellikleri vardır. Bunların başında, denetçilerin ve Sayıştay'ın bağımsızlığı, tarafsızlığı ve mesleki yeterliği ile mesleki ahlak kuralları gibi özellikler yer almakta ve bunlar uluslararası düzeyde kurallara bağlanarak standartlaşmış bulunmaktadır.

Sayıştay'ımızın da üyesi olduğu INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) Denetim Standartları ile INTOSAI Kamu Sektörü Denetçileri İçin Mesleki Ahlak Kuralları bunların başında gelmektedir.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.1.1 inci maddesi;

"Genel denetim standartlarına göre;

a) Denetçi ve Sayıştay bağımsız olmalıdır.

b) Sayıştay, denetçi ile denetlenen arasında çıkar çatışması olmamasına dikkat etmelidir.

c) Denetçi ve Sayıştay gerekli yeterliğe (ehliyete) sahip olmalıdır.

d) Denetçi ve Sayıştay INTOSAI denetim standartlarına uyma konusunda gerekli özeni göstermelidir."

Biçiminde iken; 2.1.2 nci maddesinde ise aynen; "Genel denetim standartları, Sayıştay'ın; (a) Gerekli niteliklere sahip personeli işe almasını (...) şart koşmaktadır." denilmektedir.

INTOSAI Lima Deklarasyonu Denetim Usulleri Rehberinin 14 üncü maddesinin (1) no.1u fıkrası, "Sayıştayların üye ve denetçileri, görevlerini tam anlamıyla yerine getirmek için gereken nitelik ve ahlaka sahip olmalıdır." biçiminde iken; (2) no.1u fıkrası, "Sayıştay'lara denetçi alımında, ortalama üstü bilgi ve yeteneğe ve yeterli profesyonel deneyime gerekli önem verilir." şeklindedir.

INTOSAI Mesleki Ahlak Kurallarının 6 ncı maddesinde;

"Yüksek Denetim Kurumunun güvenilen ve inanılan bir kurum olarak değerlendirilmesi çok büyük önem taşımaktadır. Denetçi bu amaca ancak;

Dürüstlük, Bağımsızlık, Tarafsızlık, Güvenirlilik ve Yeterlik gibi beş temel kelimedede saklı olan mesleki ahlakın gerektirdiği kavramları kabul ederek ve bunları uygulayarak hizmet edebilir." denilmekte; 12 ve 13 üncü maddesinde, "Dürüstlük"; 14-19 uncu maddelerinde, "Bağımsızlık, Nesnel Davranış ve Yansızlık"; 20 ve 21 inci maddelerinde, "Politik Tarafsızlık"; 22-26 ncı maddelerinde, "Çıkar Çatışması"; 27 nci maddesinde, "Meslek Sırlarının Saklanması", 28-30 uncu maddelerinde ise, "Mesleki Yeterlik" düzenlenmektedir.

Bu bağlamda Sayıştay denetimlerinin, mesleki yeterlilik ile tarafsızlık ve bağımsızlığa sahip denetçiler tarafından yürütülmesine güvence oluşturacak sınav sistemlerinin kurulması ve Sayıştay'a denetçi alımında ortalama üstü bilgi ve yeteneğe gerekli önemin verilerek gerekli niteliklere sahip personelin işe alınmasının sağlanması sadece Anayasa ile iç hukukun değil, Türk Sayıştay'ının da üyesi bulunduğu INTOSAI standartlarının da gereğidir.

Teklifin 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasının ilk cümlesinde, "Eleme sınavı; alan bilgisi, genel kültür ve genel yetenek sorularından oluşur ve test usulüne göre yapılır." denilmektedir.

Bu düzenlemeyle 832 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanarak yürürlüğe giren ve günümüze kadar uygulanan mülga Yönetmeliğin 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasındaki; "Eleme sınavı; alan bilgisi, genel kültür ve genel yetenek ile yabancı dil bilgisi sorularından oluşur. Alan bilgisi testi, iktisat, maliye ve hukuk bilgisi sorularını; yabancı dil bilgisi testi ise adayın tercihinə göre İngilizce veya Almanca veyahut Fransızca dil bilgisi sorularını kapsar." ile beşinci fıkrasındaki; "Eleme sınavı değerlendirmesi 100 tam puan üzerinden yapılır. Alan bilgisi yüzde elli, genel kültür ve genel yetenek yüzde otuz, yabancı dil bilgisi yüzde yirmi oranında değerlendirmeye dahil edilerek ağırlıklı puan hesaplanır." hükümleri geçersiz kılınmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulunun eleme sınavında yüzde yirmi ağırlıkta yabancı dil sınavına yer vermesinin, hizmetin ve denetçilik mesleğinin günümüzdeki özelliklerine dayalı çok önemli gerekçeleri bulunmaktadır.

Piyasaların entegrasyonu ve küreselleşme ile birlikte denetim hizmetleri de uluslararasılaşmıştır. Sayıştay'ımız, INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), EUROSAI (Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), ECOSAI (Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Sayıştayları Birliği) ve ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği) üyesidir.

Sayıştay'ın bu çok yönlü ilişkilerini sürdürebilmesi, geliştirebilmesi, başka ülkeler Sayıştaylarının mesleki deneyimlerinden yararlanabilmesi ve ortak denetim projeleri yürütebilmesi, denetçilerin uluslararası alanda geçerli olan yabancı dillerden en azından birini bilmelerini zorunlu kılmaktadır.

Öte yandan Türkiye'de yabancı dil ile eğitim yapan üniversitelerin yanında, üniversitelerin büyük bir çoğunluğunda yabancı dil eğitimi veren hazırlık sınıfları açılmakta; yabancı dil orta öğretim kurumları ile üniversitelerin ders programlarında yer almakta ve ayrıca günümüz koşullarında meslek sahibi olabilmenin yabancı dilden geçtiğini gören öğrenciler üniversite eğitimleri süresince fazladan yabancı dil kurslarına giderek en azından bir yabancı dili bilebilir hale gelebilmektedirler.

Bu bağlamda Sayıştay'ın ihtiyacı ile Sayıştay denetçiliğine aday olanların özellikleri çakışmaktadır. Eleme sınavında yüzde yirmi ağırlığa sahip olan yabancı dil bilgisinin kaldırılması, Sayıştay'ın ihtiyaçları ve mesleğin gerekleri ile bağdaşmamaktadır. Meslek sınavında yabancı dil bilgisine yer vermek yerine, "Sayıştay yabancı dili denetçilere meslek içinde öğretsin" gibi bir yaklaşımın ise, bir yabancı dili öğrenebilmenin en azından iki yılı aştığı göz önüne alındığında, Sayıştay açısından zaman kaybına, Hazine açısından da kaynak israfına yol açtığı ve kamu yararına aykırı olduğu çok açıktır. Öte yandan, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının denetimi ile görevlendirilmiş bir kurumun, yasayla zaman ve kaynak israfına yol açacak uygulamalara zorlanması, vahim bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

Teklifin 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, "*Eleme sınavı sonucunda, yetmiş puandan az olmamak üzere en yüksek puandan başlayarak sınav ilanında belirtilen kadronun beş katına kadar yazılı sınavla çağrılır.*" denilirken; aynı maddenin beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde, "*Yazılı sınav sonucunda, yetmiş puandan az olmamak üzere, en yüksek puandan başlayarak eleme sınavı ilanında belirtilen kadronun üç katına kadar aday mülakata çağrılır.*" denilmektedir.

Bu düzenlemeye göre adaylarının 2/5 (% 40)'ı yazılı sınavda elenir ve 3/5 (% 60)'ı mülakata çağrılırken; 2/3 (% 66,3)'ü mülakatta elenerek 1/3 (%33,3)'ü mülakata kazanmış olmaktadır. Böylece, Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığı giriş sınavında önel değerlendirmeye açık mülakat, nesnel değerlendirmeye dayalı yazılı sınavdan daha önemli hale getirilmekte ve bunun da ötesinde mülakata yazılı sınavın nesnel sonuçlarını ortadan kaldırarak ortalama üstü bilgi ve yeteneğe sahip olanların Sayıştay'a girmesini engelleme işlevi yüklenmektedir. Ortalama üstü bilgi ve yeteneğin tespiti, nesnel ölçme ve değerlendirmeye konu olan eleme ve yazılı sınavla mümkün olduğundan, Sayıştay denetimlerinin mesleki yetkinlik ile bağımsızlık ve tarafsızlığa sahip denetçiler eliyle yürütülebilmesi mülakata olabildiğince az sayıda kişinin çağırılmasını zorunlu kılmaktadır.

Mülakata atama yapılacak kadronun üç katının çağırılması, bilgi dışında mülakata ölçülecek olan hususlar ne olursa olsun, üç adaydan ikisinin aranan koşulları taşımadığının baştan kabulü demektir. Üniversite düzeyinde eğitim görerek yazılı sınavı kazanmış kişilerin 2/3'sinin aranan koşulları taşımayacağı yasal olarak kabul edilmesi, Anayasa ve evrensel hukuk kuralları gibi gerekçeler bir yana, yürütülecek meslek ve yapılacak iş ne olursa olsun, aranan koşulları koşul olmaktan çıkararak seçleştirir. Kaldı ki, kol/kas gücü yerine, zihinsel faaliyetlere dayalı bir mesleğe, zihinsel yeterliğini eleme ve yazılı sınavlarda ortaya koymuş üç aday arasından bir tanesini bilimsel, nesnel ve hukuksal kriterlere uygun olarak seçebilecek hiçbir mülakat yöntemi de olamaz.

Maddenin yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde, "*Mülakatta başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması şarttır.*" denilerek mülakat, eleme ve yazılı sınav ile aynı önem ve nesnellik derecesine sahip kılınmaktadır. Eleme ve yazılı sınavda soruların hangi konulardan sorulacağı önceden ilan edilmekte, sorulan soruların, soruların puan değerlerinin, sorulara verilecek cevaplar ile adayların verdiği cevapların yazılı belgeleri bulunmakta ve her adaya aynı sorular sorulduğundan ölçme ve değerlendirmenin sonucu kesine yakın bir nesnellik taşımaktadır. Mülakatta ise değerlendirmenin konusunu tamamıyla bilgi dışı faktörler oluşturmakta ve adaylar farklı sorular üzerinden değerlendirilmek yanında, bunların yazılı belgeleri de bulunmadığı gibi değerlendirmenin konusunu kişiden kişiye değişebilen **bilgi dışı normatif değerler** oluşturduğundan, mülakat niteliği gereği, öznel değerlendirmeye açık bir mahiyet taşımaktadır.

832 sayılı Kanuna göre Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanmış Yönetmelikte, adayların kompozisyon ve seçimlik konular dışındaki alan bilgisi konularında sözlü sınava tabi tutulmasının ve sözlü sınav soruları üzerinden adayların zeka intikal sürati ile ifade ve temsil yeteneklerinin de dikkate alınmasının öngörüldüğü sistemde, 50 puan barajı getirilirken; Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrasındaki faktörler bağlamında yapılması öngörülen mülakatta 70 puan barajının getirilmesinin, Anayasal bir kurumda kadrolaşmayı hukuku devre dışı bırakarak sağlama ve kadrolaşırken mülakat komisyonunda görev alanların vicdanlarını rahatlatma dışında hiç bir amaç taşımadığı anlaşılmaktadır.

Anayasanın 2 nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin, demokratik, laik, **sosyal bir hukuk Devleti** olduğu belirtilmiştir. Sosyal hukuk Devleti, fırsat eşitliğine dayanan Devlettir ve hukuk Devletinde yasaların amacı, hukuk güvenliğini ve kamu yararını gerçekleştirmektir. Yasa koyucu, Sayıştay Genel Kurulunca hazırlanmış Yönetmeliği, daha üst bir hukuk normu olan yasa ile hükümsüz kılma yetkisine sahiptir. Ancak bunu yaparken, Anayasanın temel ilkelerine uyması, hizmetin gereklerini göz önünde bulundurması ve kamu yararından başka bir amaç taşımaması gerekir.

Yasakoyucunun kişisel, siyasi ya da saklı bir amaç güttüğü durumlarda, yani hizmet gerekleri ve kamu yararı dışındaki özel ve başkaca bir amaca ulaşmak için bir konuyu yasayla düzenlediği durumlarda bir "yetki saptırması" ve giderek de amaç ögesi bakımından yasanın sakatlığı ve dolayısıyla Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen sosyal hukuk devleti ilkesine aykırılığı söz konusu olur. Getirilen sınav sistemi Sayıştay denetiminin, iç hukukun yanında INTOSAI Denetim Standartlarının da öngördüğü üzere mesleki yetkinlik ile tarafsızlık ve bağımsızlığa sahip denetçiler tarafından yürütülmesine güvence oluşturmak üzere Sayıştay'a ortalama üstü bilgi ve yetenek ile gerekli niteliklere sahip olanları almayı amaçlamamaktadır. Tam tersine Sayıştay'da siyasi bir kadrolaşma amaçlanmakta ve bu kadrolaşmanın geniş bir havuz içinden, hukuki ve ahlaki sorunlarla karşılaşmadan yapılabilmesi için sözlü yerine mülakat getirilmekte, mülakata olabildiğince fazla kişi çağırılmakta ve sözlüdeki 50 puan barajı mülakatta 70 puana çıkarılmaktadır. Bu bağlamda, eleme ve yazılı sınavda üstün başarı gösteren kişilerin mülakatta başarısız sayılmalarının yasayla olağanlaştırılarak kişilerin sosyal hukuk Devletinin fırsat eşitliğinden ve hukuk güvenliğinden mahrum bırakılmasını ve TBMM'nin ve dolayısıyla tüm yurttaşların bütçe hakkının doğal uzantısı olan Sayıştay denetiminin siyasallaştırılarak etkisizleştirilmesini amaçlayan Teklifin 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası, dördüncü fıkrası, beşinci fıkrasının ikinci cümlesi, yedinci fıkrasının ikinci cümlesi, sekizinci fıkrasının birinci cümlesi Anayasanın 2 ve 160 nci maddelerine aykırıdır.

Öte yandan Anayasanın 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında, herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşit olduğu; 70 inci maddesinde ise, kamu hizmetine alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay Denetçiliğine ilk adımın bilgiyi ölçen nesnel değerlendirmeler yerine, görevin gerekleriyle bağdaşmayan kayırmacılığa açık öznel değerlendirmelerle atılması, Anayasanın 10 uncu maddesindeki yasa önünde eşitlik ilkesi ile 70 inci maddesindeki kamu hizmetine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceğine ilişkin hükmüne; denetçinin daha mesleğe ilk adımını atma aşamasında borçlandırılarak tarafsızlık ve bağımsızlığının ipotek altına alınması ise yürütülen hizmetin gerekleriyle ve kamu yararıyla örtüşmediğinden Anayasanın 160 ıncı maddesine aykırıdır.

Bu itibarla Teklifin 17 nci maddesinin üçüncü, dördüncü, beşinci ve yedinci fıkralarının Anayasal hükümlere ve INTOSAI standartlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrasında adayların mülakatta değerlendirilmesine esas alınan ölçütlerden adayın (a) bendinde, *"bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade ve muhakeme gücü"* denilmektedir.

Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün, Sayıştay denetçiliği mesleğinde aranması gereken özellikler arasında yer aldığı hiçbir kuşku bulunmamaktadır. Ancak, takdir edilecektir ki kişilerin hiç bilmedikleri veya ilk defa karşılaştıkları konuları kavramaları ve üstüne bir de özetlemeleri neredeyse imkansızdır. Çünkü kavrama birikimli bir süreç izler ve zeka bilinmeyenleri bilinenler üzerine inşa eder. Bu bağlamda, adaylardan birinin önüne mülakatına girdiği meslekle hiçbir ilgisi bulunmayan Kuantum Fiziği yada hücrenin bölünmesi ile bir pasaj, diğerine de enflasyon yada merkezîyetçilik ile ilgili bir pasaj koyup, kavrayıp özetlemelerini istemek ve bunun üzerinden ifade ve muhakeme güçlerini değerlendirmek, eğitim pedagojisine aykırı olmanın yanında, hukuka uygun bir değerlendirme yöntemi de olamaz. Dolayısıyla adayların kavrama, özetleme, ifade ve muhakeme güçlerinin değerlendirilmesi, (herhangi) bir konuda değil, sadece girdikleri meslek sınavının kapsamı içinde olan belirli konular bağlamında yapılırsa, eğitsel ve hukuksal anlamda bir değer ifade eder.

Teklifin 17 nci maddesi altıncı fıkrasının (b) bendinde, *"Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,"* denilirken; (c) bendinde, *"Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,"* denilmektedir.

Liyakat, Türkçe sözlükte; (1) layık olma, (2) yeterlilik anlamına gelmekte ve 657 sayılı Kanununun 3/C maddesinde ise, *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."* şeklinde tanımlanmaktadır. 657 sayılı Kanuna göre, Devlet memurluğuna girişi liyakat sistemine dayandırmak hukuksal bir zorunluluktur ve Devlet memurluğuna girişteki liyakat ise, giriş sisteminin eşit imkanlarla uygulanması suretiyle adayları güvenliğe sahip kılmakla olmaktadır. Sayıştay denetçi yardımcılığına girişte illa bir mülakat sistemi uygulanacak ise, söz konusu hukuksal zorunluluğun yerine getirilebilmesi için, hizmet gereklerine ve kamu yararına uygun ve tüm adaylara eşit imkanlarla uygulanabilir ve ölçülebilir faktörlerin belirlenmesi ve bu faktörler temelinde yapılacak ölçme ve değerlendirme sonucunda kişilerin liyakatine karar verilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 11.06.2003 tarih ve Esas 2001/346, Karar 2003/63 sayılı Kararında, "*Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir.*" demiştir.

Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendinde yer alan, "*bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade ve muhakeme gücü*" ifadesi ile (b) bendinde yer alan "*Liyakati*" ibaresi kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik koşulları ile 657 sayılı Kanunun liyakat ilkesine uymadığından Anayasanın 2 nci maddesi ile 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesine ve 70 inci maddesindeki kamu hizmetine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceğine ilişkin hükmüne aykırıdır.

Fıkranın (b) bendinde yer alan, "*davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,*" ile (c) bendinde yer alan, "*Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,*" kriterleri ise, soyut olmanın da ötesinde, kişinin en fazla 30 dakika süreli mülakattaki tutumları üzerinden kişilik analizini içermektedir.

Tutum ve davranışlar üzerinden kişilik analizini yapacaklar ise, maddenin yedinci fıkrasında, Sayıştay Birinci Başkanı veya görevlendireceği daire başkanının başkanlığında iki üye ile üç uzman denetçiden oluşan altı kişilik mülakat komisyonu olarak düzenlenmiştir.

Kişilik bozukluklarının en uç durumu olan ve tıbbi tedaviyi gerektiren nevroitik ve bunun bir üst aşaması olan psikozlu tanısı dahi, 6 yıl süreli tıp eğitimi üzerine 4 yıl uzmanlık eğitimini tamamlayarak psikanalist unvanını kazanan uzmanların birkaç seanstan sonra varabildikleri bir kanı iken; psikoloji ve psikanaliz eğitimi almamış kişilerden oluşan bir heyetten, kişilerin mülakattaki tutum ve davranışları üzerinden kişilik analizlerini yapmalarını ve bunu en fazla 30 dakikalık bir süre içinde tamamlayarak bir karara varmalarını beklemek ve bu karara hukuksal bir değer atfetmek, söz konusu olan bilim, uzmanlık ve hukuksa mümkün olamaz.

Kaldı ki adayın davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu ile özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı gibi kişilik özellikleri, genel psikolojinin bile değil, genel psikolojinin değişik alt dallarının uzmanlık alanlarına girmekte ve bu yanı sıra da özel uzmanlık bilgisine sahip birden fazla uzmanı gerektirmektedir.

Bu itibarla, en fazla 30 dakikalık mülakat süresi içinde işin uzmanı olmayan mülakat komisyonunun adayların mülakattaki tutum ve davranışları üzerinden kişilik analizlerini yaparak bir sonuca varmalarını öngören Teklifteki, "*davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,*" ile "*Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,*" ifadeleri, Anayasanın 2 nci maddesindeki sosyal hukuk devleti ilkesine, mülakatta kayırmacılığı teşvik ettiği için ise, 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesine aykırıdır.

Fıkranın (ç) bendinde ise, mülakatta adayın genel kültür ve genel yeteneğinin değerlendirileceği hüküm altına alınmaktadır. Genel kültür oldukça geniş bir alandır. Dünya'nın en yüksek tepesinden, en derin çukuruna; sanatın değişik dallarındaki akımlardan, siyasal kuramlara; İmam Gazali ile İbn-i Rüşd arasındaki felsefi tartışmadan, Gılgamış Destanının Sümer'deki kahramanına kadar koskoca bir alan genel kültürün kapsamı içinde bulunmaktadır. Bu bağlamda genel kültürün herkese aynı sorular sorularak değerlendirilmesi, ölçümün nesnellığı bağlamında büyük önem taşımaktadır. Adayın birine Türkiye'nin coğrafi bölgeleri sorulurken, diğerine resim sanatındaki sürrealist akımın başlıca temsilcileri sorulursa ortaya çıkan sonucun değerlendirilmesinin nesnellüğünden söz edilemez. Bunun içindir ki, tüm adaylar, aynı sorular üzerinden eleme sınavında genel kültür ve genel yetenek sınavına tabi tutulmakta ve ölçme ve değerlendirme sonuçları nesnel olarak ortaya konmaktadır. Adayların mülakatta tekrar ve farklı sorular üzerinden genel kültürlerinin değerlendirilmesi, mükerrerliğin ötesinde eleme ve yazılı sınavın nesnel sonuçlarını, farklı sorular temelinde ortadan kaldırma işlevi görmektedir.

AKP iktidarlarında aynı sınav sistemi, Sayıştay denetçiliği yanında hakim-savcılık ile kaymakamlık meslekleri için de getirilmiştir.

Hakimlik sınavını üç kez kazanmasına rağmen mülakatlarda elenen ve elenme işlemini yargı kararıyla iptal ettiren Tunceli'li Mahir Demir'e aynı gün 10'ar dakika arayla girdiği mülakatlarda, "*ilk sesli Türk filmi ne zaman çekildi?* ", "*ilk Türk sopranosu kim?* ", "*bilgisayarda kaç virüs var?*" gibi sorular sorulduğu basına yansımıştır (Radikal Gazetesi internet sitesi, 14.03.2010). Bu soruların hakimlik ve savcılık mesleğiyle ilgisi olmamasına karşın, tüm adayların girdiği eleme sınavında sorulması ölçme ve değerlendirmenin objektifliği bağlamında yine de bir anlam ifade edebilir. Ancak, mülakatta sorulmasının adayı elemeye matuf olduğu çok açıktır.

Bu itibarla, mülakat komisyonunun adayların hakkını yemek için bu tür sorular sorması kadar; onlara bu tür sorular sorma imkanını sağlayan yasa koyucuların da sorumluluğu vardır ve bunun hesabı bu Dünyada değil de öbür Dünyada mutlaka sorulacaktır. Bundan şüphe duymuyoruz.

Zihinsel faaliyetlere dayalı Sayıştay denetçi yardımcılığına ilişkin sözlü veya mülakatta, adayların genel yeteneğinin değerlendirilmeye teknik olarak müsait olmadığı, mülakatta ancak terzilik, ayakkabıcılık, aşçılık, mobilyacılık, resim, müzik, itfaiyecilik, polislik vb. gibi el becerileri ve kas gücü ile görsel ve işitsel yetenekleri gerektiren mesleklerde genel yeteneğin değerlendirmeye konu oluşturabileceği ve değerlendirme yerinin de mülakat salonları değil, atölye ve işlik gibi yerler olacağı apaçık bir gerçekliktir.

Fıkranın (d) bendinde, mülakatta adayın "*bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı*" yönünden değerlendirileceği yer almaktadır. Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı ifadesinin açıklamaya ihtiyacı vardır. Evrim Teorisi yerine, Yaradılış Teorisini benimsemek midir; Newton Fiziki yerine, Kuantum Fizikini kabul etmek midir; tren yerine, uçakla seyahat etmek midir; mektup yerine, e-mail ile haberleşmek midir; daktilo ile yazmak yerine, bilgisayarı daktilo olarak kullanmak mıdır; araştırmalarda ampirik yöntem yerine, diyalektiği yada fonksiyonalizmi veya yapısalcılığı tercih etmek midir; nedir bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığın ölçüsü ve buna kim, nasıl ve ne şekilde karar verecektir? Kaldı ki, en son bilimsel teori veya teknolojik buluş, her durum ve şartta en iyisi veya en kullanışlı olmayabilir. Bugün hala taşıt araçları ile diğer mekanik araç, gereç, makine ve silahlar ile yapım işleri Newton Fizikine dayanmakta; dağlık arazideki bir patika yolda en ilkel ulaşım teknolojisi olan katırı kullanmak en rasyoneli olabilmektedir. Sevgiliye etrafı işlemeli pembe pelür kağıda yazılmış aşk mektubunun yerini, hangi e-mail veya telefon mesajı doldurabilir?

Öte yandan, bilim ve teknolojinin art arda kullanılarak bilimsel ve teknolojik denilmiş olmasıyla, bilimsel ifadesiyle temel bilimlerden/fizik bilimlerinden söz edildiği anlaşılmaktadır. Çünkü teknoloji temel bilimlerin kuramlarının mühendisler tarafından üretime uyarlanmasıyla ortaya çıkan ürünlerdir. Bu durumda bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklık (en son kuram ve teknolojik ürünlerin üretim bilgisi bağlamında), Sayıştay denetçiliğinde değil de, bu alanda faaliyet yürüten üniversitelerin temel bilimler fakülte ve bölümlerine araştırma görevlisi veya kamu ve özel araştırma enstitülerine araştırmacı alınırken adaylarda aranabilecek bir faktör olabilir. Bunu değerlendirecek olanların da Yasada öngörülen mülakat komisyonu değil, konunun uzmanları olacağı kuşkusuzdur.

Aksine, bilimsel ifadesiyle sosyal bilimlerden ve teknolojik ifadesiyle de teknolojinin tüketiminden/kullanımından söz edilmek isteniyorsa; Sayıştay denetçiliğinde aranabilecek bilimsel gelişmelere açıklık, sosyal bilimlerdeki araştırma yöntem ve tekniklerinin bilgisi; teknolojik gelişmelere açıklık ise bilişim teknolojilerinin kullanımı ile sınırlıdır. Bu durumda da yapılması

gereken, eleme ve yazılı sınav konuları arasında, adayların sosyal bilimlerde araştırma yöntem ve teknikleri konusundaki yeterliğini ölçmeye yönelik sorular eklemek ile mülakatın yapıldığı yere bir bilgisayar koyarak adayın en son sürümleri kullanıp kullanmadığını değerlendirmek olmalıdır. Günümüzde artık 30 yaş altında bilmeyenlerin kalmadığı ve hiç bilmeyenlerin dahi bir ay süreli bir hizmet içi eğitim kursuyla, en bilenler katına ulaşabildiği bilgisayar kullanma becerisini, veri hazırlama kontrol işletmeni ya da zabıt katibi alıyormuşçasına Sayıştay denetçi yardımcılığı mülakat sistemine koyarak bir değerlendirme faktörü haline getirmenin mesleki değersizliğinden söz etmeye dahi gerek bulunmamaktadır.

Öte yandan, maddenin altıncı fıkrasında adayın mülakattaki liyakatini ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik yukarıdaki faktörler sıralandıktan sonra fıkranın son cümlesinde aynen, "Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz." denilmektedir. Böylece mülakatta adayın bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığını ölçme ve değerlendirmeye tabi tutan Teklif, sıra söz konusu ölçme ve değerlendirmenin nasıl yapıldığının günümüz teknolojisini aracılığıyla nesnel olarak ortaya konmasına gelince, Danıştay Onikinci Dairesi'nin 07.07.2009 tarih ve 2009/1043 Esas sayılı kararında idari işlemin yürütmesini durdurma nedeni saydığı "sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi" gerekçesine muhatap olmamak için, çağımız teknolojisinin kullanımını yasaklamaktadır. Bu durum, Teklifteki niyetin, hizmet gereklerini dikkate alarak kamu yararını gerçekleştirmek olmadığını; tam tersine bir yandan Sayıştay Denetçiliği mesleğinde siyasi kadrolaşmaya gitme gibi saklı bir amaç güderken, diğer yandan bu kadrolaşmanın yargı denetimini bertaraf ederek gerçekleştirmenin amaçlandığını bir kez daha ortaya koymaktadır.

Bu itibarla Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrası (d) bendindeki, "bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı" ifadesi, belirsizliği ve normatifliği nedeniyle nesnel bir değerlendirme faktörü olmaması, mülakatı olabildiğince sübjektif değerlendirmeye ve kayırmacılığa açık hale getirmesi, mesleğin gerekleriyle bağdaşmaması, bilişim teknolojilerinin kullanımı bağlamında ise günümüz şartlarında ve Sayıştay denetçiliği mesleğinde bir değer taşımaması nedenleriyle Anayasanın 2, 10, 70 ve 160 ıncı maddelerine aykırıdır.

Fıkranın, "Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz." biçimindeki son cümlesi ise, adil yargılanma hakkını sınırladığı için Anayasanın 36 ncı; idari işlemin tüm unsurlarıyla yargı denetimine tabi olmasını sınırladığı için 2 ve 125 inci; Danıştay Onikinci Dairesinde görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde görüşme yapılmış olması nedeniyle 138 inci maddesinin üçüncü ve Yasama organının Danıştay Onikinci Dairesinin yukarıda sözü edilen yürütmeyi durdurma kararını değiştirmiş olması nedeniyle 138 inci maddesinin dördüncü fıkrasına aykırıdır.

Bu bağlamda, Teklifin 17 nci maddesinde düzenlenen Sayıştay denetçi yardımcılığına giriş sınavının Anayasaya ve INTOSAI Denetim Standartlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

• Madde 138- Başsavcı ve Savcıların Nitelikleri ve Atanmaları

13- Teklifin 18 inci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında Sayıştay Başsavcılığı ile savcılığına atamada ortak esas ve usuller getirilirken; üçüncü fıkrasında, başsavcının birinci sınıfa ayrılmış ve bu sınıfta dokuz yılını doldurmuş denetçinin sahip olduğu haklardan yararlanacağı öngörülmektedir.

Öncelikle birinci sınıfa ayrılma ve dokuz yılını doldurma Kanunda öngörülen şartların yerine getirilmesiyle elde edilen bir haktır ve bu şartları yerine getirmeyen birinin belli bir göreve atanmış olmakla bu haklardan yararlandırılması Anayasanın hukuk devleti ilkesine aykırıdır. İkincisi, Sayıştay

Başsavcısı ile savcıların söz konusu görevlere atanmalarına ilişkin bütün şartlar aynı iken, başsavcının birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıfta dokuz yılını doldurmuş denetçinin haklarına sahip kılınması, buna karşın savcılarının birinci sınıfa ayrılma esas ve usullerine tabi tutulması Anayasanın eşitlik ilkesine aykırıdır.

Öte yandan, Teklifte Sayıştay savcılarının da denetçiler gibi birinci sınıfa ayrılmaları öngörülmektedir. Böylelikle Sayıştay savcılığı kariyer meslek haline getirilmektedir. Hiç Sayıştay savcılığı yapmayan bir kamu görevlisinin, birinci sınıfa ayrılmış Sayıştay savcılarının başına başsavcı olarak atanması kariyer mesleğin gerekleriyle bağdaşmaz. Dolayısıyla Sayıştay Başsavcısı görevine atanacakların görevin gerektirdiği birikim, deneyim ve niteliklere sahip olan birinci sınıfa ayrılmış Sayıştay savcıları arasından atanması gerekir.

Ayrıca, birinci sınıfa ayrılmak için, 2802 sayılı Kanunda birinci dereceye yükselmenin yanında meslekte on yılını doldurmuş olmak şartı da arandığından, Sayıştay savcılığına atanmak için öngörülen en az 16 yıl hizmet süresi fazladır. Bu sürenin 12 yıla çekilmesi daha uygun olacaktır.

• **Madde 20- Başkanlık (İlgili Maddeler 11, 21, 22, 23)**

14- Sayıştayın yargı ve karar organlarının düzenlendiği Teklifin 11 inci maddesinde, (a) bendi olarak "Başkanlık" denilmiş ve Teklifin 20 nci maddesinde de Başkanlık düzenlenmiştir. Başkanlık, Sayıştayda bir yargı ve karar organı değil; idari bir makamdır. Nitekim Teklifin 20 nci maddesi, "Başkanlık; Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşur. Denetim ve denetim destek grup başkanlıkları ile yönetim birimleri doğrudan Başkanlığa bağlı olarak görev yapar." biçiminde düzenlenerek Başkanlığın yargı ve karar organı olmadığı hususu, Başkana bağlı idari birimlerin sayılması suretiyle Teklifte de dolaylı olarak kabul edilmiş ve yargı ve karar organı olarak nitelendirilen Başkanlığa Teklifte hiçbir görev verilmemek suretiyle de yargı ve karar organı olmadığı hususu bir kez daha ve bu defa doğrudan kabul edilmiştir. Bu durumda da idari bir makam olan Başkanlığa, Sayıştayın yargı ve karar organları arasında yer verilmesi, hukuki ve yönetsel bir yanlışlığın ötesinde, bir mantık hatasıdır ve Teklifin de benimsemediği bir yaklaşım olması nedeniyle en azından tutarlılık açısından Teklif metninden çıkarılmalıdır.

Öte yandan, Yargıtay ve Danıştay'da karar organı olarak düzenlenmiş bulunan "Başkanlar/Başkanlık Kurulu"na Teklifte yer verilmediği görülmektedir. Yargıtay ve Danıştay üyeleri Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulunca, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve daire başkanları ise kendi genel kurullarınca seçilmektedir. Ancak, yeni seçilen üyelerin dairelere ayrılmaları, zorunlu hallerde daire başkanı ve üyelerin dairelerinin değiştirilmesi, daireler arasında iş dağılımının düzenlenmesi vb. görevler, 2797 sayılı Yargıtay Kanununun 18 inci, 2575 sayılı Danıştay Kanununun ise 52 nci maddeleriyle Başkanlar/Başkanlık Kuruluna görev olarak verilmiş bulunduğu halde, Teklifte söz konusu yetkiler Sayıştay Başkanına verilmiş bulunmaktadır.

Sayıştay üyeleri de Sayıştay Başkanı gibi TBMM tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla TBMM tarafından seçilen üyelerin, dairelere dağılımı, görev yerlerinin değiştirilmesi ve daireler arasında iş dağılımının düzenlenmesi gibi hususlar, doğrudan Sayıştay Başkanının yetkisine bırakılmak yerine; Sayıştay Başkanı ve daire başkanlarından oluşturulacak Başkanlar Kurulu'na görev olarak verilmesi, Yargıtay ve Danıştay gibi yargı yeri olan ve kurullar halinde çalışan Sayıştayın yapısına daha uygun düşeceği gibi, bu derece önemli yetkilerin bir kişi elinde toplanmak yerine, bir kurula görev olarak verilmesi kamu yararı açısından da uygun olacaktır.

Bu bağlamda, Teklifin 20 nci maddesinin madde başlığı ile birlikte madde metninden çıkarılması, Sayıştay Başkanı başlıklı 21 inci maddesinin yeniden düzenlenerek 20 nci madde olarak, Daireler başlıklı 23 üncü maddesinin ise 21 inci madde olarak düzenlenmesi, üyelerin, dairelere

dağılımı, daire başkanı ve üyelerin görev yerlerinin değiştirilmesi ve daireler arasında iş dağılımının düzenlenmesi vb. görevleri yapmak ve Sayıştay Başkanı ile daire başkanlarından oluşmak üzere "Başkanlar Kurulu" başlığı altında 22 nci maddenin ihdas edilerek madde numaralarının buna göre teselsül ettirilmesi gerekmektedir.

● **Madde 21- Sayıştay Başkanı**

15- Teklifin 21 inci maddesinin altıncı fıkrasında, "Sayıştay Başkanı, gerekli gördüğü durumlarda, en çok beş denetçiyi Başkanlık danışmanı olarak görevlendirebilir." hükmü getirilmektedir. Maddenin beşinci fıkrasında getirilen "denetim destek grup başkanlıkları", fiilen denetimle görevli olmadıkları için Başkanlık danışmanlığı görevini de yapabileceklerdir. Denetim destek grup başkanlıkları var iken, ayrıca beş denetçiye daha danışmanlık görevi verilmesi, denetim destek grupları ile danışmanlar arasında uyumsuzluklara yol açabileceği gibi, denetçilerin denetim görevinden alıkonulması ve Sayıştayın denetimle görevli işgücü kapasitesinin savurganca kullanılması anlamına da geldiğinden Teklif metninden çıkarılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

● **Madde 22- Başkan Yardımcıları**

16- Teklifin 22 nci maddesinde, Sayıştay Başkanının biri denetim diğeri yönetim ile ilgili işlerde kendisine yardımcı olmak üzere üyeler arasından iki başkan yardımcısı görevlendireceği ve Başkan yardımcılarının daire başkanı statüsünde olacakları; başkan yardımcılara verilen görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere de Sayıştay Başkanının onayı ile en çok sekiz bölüm başkanı görevlendirileceği hükmü getirilerek, Sayıştay Genel Sekreterliği görevi ortadan kaldırılmaktadır.

Bilindiği üzere, Dünya'da Ofis Tipi Sayıştaylar (Anglo-Sakson Modeli) ve Yargı Tipi Sayıştaylar (Kıta Avrupası Modeli) olmak üzere iki tür Sayıştay örgütlenmesi bulunmaktadır ve Türk Sayıştayı da kurulduğu andan itibaren Yargı Tipi Sayıştay olagelmıştır. Örgütlenme modelleri arasındaki farklılığın temelinde, Sayıştaylara verilen görev ve yetkilerdeki farklılıklar yatmakta ve bu görev ve yetki farklılığı ifadesini/yansımasını örgütlenme modelinde bulmaktadır.

Kıta Avrupası sayıştayları, denetim ve raporlama görevlerinin yanında yargı yetkisine de sahiptirler ki, bunların kuruluşunda öteden beri yüksek mahkemelerin örgütlenme biçimi esas alınarak Başkan ve kurullar şeklinde örgütlenmişler ve yönetim işlerinde başkana yardımcı olmak üzere de genel sekreterlik makamı ihdas edilmiştir.

Yargı yetkisine sahip olmayan ve görevi parlamentolara ve kamuoyuna denetim raporu üretmek olan anglo-sakson sayıştayları ise, başkan, başkan vekilleri ve başkan yardımcıları şeklinde hiyerarşik bir örgütlenme modelini benimsemişlerdir. Örneğin Kanada Sayıştayında bir başkan, bir başkan vekili ve onbir başkan yardımcısı bulunurken; İngiltere Sayıştayında bir başkan, bir başkan vekili ve altı başkan yardımcısı bulunmaktadır.

Sayıştay Kanun Teklifi, pek çok konuda olduğu gibi, örgütlenme modeli konusunda da anglo-sakson yüksek denetim kurumlarının monokratik (kurumsal olmayan/tekçi) yapılanmalarından izler taşımakta ve bu izleri amacını aşacak şekilde bambaşka biçimlere dönüştürmektedir. Örneğin Kanada ve İngiltere Sayıştaylarında bir olan ve esas olarak yokluğunda başkana vekalet görevi verilen başkan vekilliği, Teklifle başkan yardımcısı adı altında ikiye çıkarılmakta ve vekaletin ötesinde denetim ve idari işlerde Kanunla icrai görevler verilmektedir. Öte yandan Kanada ve İngiltere Sayıştaylarında, sırasıyla onbir ve altı olan ve başkan adına denetim gruplarını yöneten, bu yanlarıyla da 832 sayılı Sayıştay Kanununun uygulamasında grup şefliği, Teklifle de grup başkanlığı görevine tekabül eden görevin dışında, Teklifle bölüm başkanı adı altında sekiz adet idari kadro ihdas edilerek başkan yardımcılara ait icrai görevleri yürütmeleri öngörülmektedir. Böylece Türk Sayıştayının

başkan/genel sekreter - grup başkanı - denetçiler biçimindeki yönetsel örgütlenme modeli, anglo-sakson modelinin Başkan - başkan vekili - başkan yardımcıları - denetçiler biçiminde olan hiyerarşik yapılanmasının da ötesine taşınarak başkan - başkan yardımcıları - bölüm başkanları - grup başkanları - denetçiler biçimine dönüştürülmektedir. Bu bağlamda, başkan ile denetçiler arasında oluşturulan başkan yardımcılığına ek olarak anglo-sakson modelinde de bulunmayan bölüm başkanlığı gibi yeni bir hiyerarşik kademe oluşturulmaktadır.

Yönetimde hiyerarşik kademelerin artırılması bir yandan bürokrasiyi artırarak işlerin gereksiz yere uzamasına yol açarken, diğer yandan bağımsız ve tarafsız yürütülmesi gereken denetim olgusunun doğasına aykırı düşmektedir. Ayrıca, anglo-sakson modelindeki başkan yardımcıları, 832 sayılı Kanunun uygulamasındaki grup şefleri ve Teklifteki grup başkanları gibi başkanı oldukları denetim grubundaki denetçilerle birlikte fiilen denetim faaliyetinde bulunarak bunun sorumluluğunu taşırken, Teklifte öngörülen başkan yardımcılığı ile bölüm başkanlarının, fiilen denetim yapmayıp denetim yapanlara yönetsel amirlik etmesi öngörülmektedir ki, denetçinin üzerinde bu kadar fazla sayıda hiyerarşik amirlik yaratılması hususu, denetimin tarafsızlığı ve bağımsızlığının ötesinde, Sayıştayın hesap yargısı yetkisinin denetim raporları esas alınarak gerçekleştirildiği gerçeği göz önüne alındığında, yargı yetkisine sahip olmanın asgari gerekleriyle de hiçbir şekilde uyuşmamaktadır. İşlevi ve işlerliği düşünülmeden birilerine idari kadrolar yaratmak için hiçbir sisteme sığmayan bir Sayıştay yaratılması düşünülmemelidir.

INTOSAI Denetim Standartlarının 1.0.13 nolu Denetim Standardı:

"Bazı Sayıştayların yapısından ve yaklaşımından kaynaklanan nedenlerle yaptıkları işin her yönüne denetim standardı uygulanmaz, Örneğin, mahkeme şeklinde kurulan Sayıştaylarca yapılan kontrollerin yargısal ve kurumsal yapısı, bunların bir Genel Denetçi veya Kontrolör başkanlığı altında hiyerarşik bir şekilde yapılmış diğer Sayıştaylarca yürütülen mali ve performans denetiminden temelde farklı olmasına yol açar, " biçimindedir.

Buna göre, Sayıştayın yargı yetkisine sahip Sayıştaylar gibi Başkan, kurullar ve idari işlerinde Başkana yardımcı olan Genel Sekreterlik şeklinde örgütlenmesi gerekirken; Teklifin 22 nci maddesinde Başkan, başkan yardımcılığı, bölüm başkanları ve grup başkanları gibi yargı yetkisine sahip olmayan "Ofis Tipi" Sayıştayların hiyerarşik örgütlenme modelinin öngörülmesi, INTOSAI'nın 1.0.13 nolu DS'na aykırıdır.

İlginç olanı, hiçbir modele sığmayacak derecede eklektik bir örgütlenme modelinin benimsenmesinin nedeni olarak Sayıştayın denetim alanının genişlemesi dışında bir açıklamaya Teklifin gerekçelerinde rastlanılmamasıdır. Örgütlenme modeli üzerinden Sayıştay tarihinden ve görev ve yetkilerinin niteliğinden kopararak bağımsız ve tarafsız görev yapamayacak hale getirebilecek olan bu düzenlemeler, sessizlikle geçirilemeyecek derecede önemlidir. Dolayısıyla değişikliği zorunlu kılan nedenlere Teklifin gerekçesinde mutlaka yer verilmek gerekir. Hiçbir ihtiyaç yokken, Sayıştayın denetim alanı genişledi diye yeni yönetsel kadrolar yaratılması, bir yandan Sayıştay Başkanı etrafında oluşacak güç birliği ile Kurullar arasında yersiz çatışma alanlarının doğmasına aracılık ederken, diğer yandan denetçi üzerindeki hiyerarşik kademelerin artırılması, denetçi bağımsızlığı ile tarafsızlığını tehdit edecektir.

Yasa koyucunun, Anayasanın 160 ıncı maddesinde öngörüldüğü üzere Sayıştay'ın Anasayal Devlet kurumu olarak bir yüksek denetim ve hesap mahkemesi mi, yoksa hükümetin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı gibi bir hizmet örgütü mü olduğuna karar vermesi gerekmektedir. Çünkü, teşkilatlanma bu karara bağlıdır.

Öte yandan Sayıştay daire başkanlığı görevine Sayıştay Genel Kurulunun yapacağı seçimle gelinmektedir. Teklifte ise, Sayıştay Başkanının bireysel tercihiyle seçeceği başkan yardımcılarının daire başkanı statüsünde olacağı öngörülmektedir. Bu husus, Sayıştay Genel Kurulunun kolektif iradesiyle Sayıştay Başkanının bireysel tercihinin eşdeğer olduğu anlamına gelmektedir ki, bu anlayışı hukukten muteber kabul etmek mümkün değildir.

Bu bağlamda, Teklifin 22 nci maddesinin Teklif metninden çıkarılması ve Sayıştayın tarihi ile Anayasal görevlerine uygun düşen ve bu zamana kadar da sorunsuz işleyen Yargı Tipi Sayıştay modelinin Genel Sekreterlik görevinin, 832 sayılı Sayıştay Kanunundaki mevcut hali (ve Genel Sekreter yardımcısı sayısının biri mesleki eğitim, araştırma, inceleme ve yayından, biri mali denetimden, biri performans denetiminden ve ikisi de idari işlerden sorumlu olmak üzere, üçten beşe çıkarılmış şekli) ile Teklif metni haline getirilmesi, Yargı Tipi Sayıştay olmanın vazgeçilmez şartıdır. Genel Sekreter yardımcısı sayısının üçten beşe çıkarılması suretiyle, Teklif gerekçesinde neden olarak ileri sürülen Sayıştayın denetim alanının genişlemesine dayalı ihtiyaç da giderilmiş olacaktır.

• **Madde 23- Daireler**

17- Teklifin 23 üncü maddesinin birinci fıkrasında dairelerin bir hesap mahkemesi olduğuna yer verilmiş; ikinci fıkranın (b) bendinde ise, hesap mahkemesi olan dairelerin TBMM'ne sunulacak denetim raporları hakkında görüş bildirecekleri belirtilmiştir.

TBMM'ne esas olarak performans denetimi raporları sunulacaktır. Mali denetim raporlarının yargılama alanında uzmanlaşmış yargılama dairelerinin bambaşka metodolojiler çerçevesinde gerçekleştirilen performans denetimi raporlarının teknik değerlendirmesini yaparak görüş bildirmelerinin uzmanlık alanlarının dışında olduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla TBMM'ne sunulacak raporların teknik inceleme ve değerlendirmesinin bu süreçlerde görev almış denetçilerden oluşturulacak bir kurula görev olarak verilmesi daha uygun olacağından ikinci fıkranın (b) bendinin madde metninden çıkarılması gerekir.

• **Madde 25- Genel Kurul**

18- Teklifin 25 inci maddesinde Genel Kurulun görevleri düzenlenmiş; ancak, Sayıştay Raporları hakkında görüş bildirme görevi Genel Kurul'a verilmek yerine, Teklifin 28 inci maddesiyle Rapor Değerlendirme Kuruluna verilmiştir.

Sayıştayın en üst ve en yetkili karar organı olan Sayıştay Genel Kurulunu, Sayıştay görüşünü içeren ve bu yanı sıra da Sayıştayı bağlayıcı nitelikte bulunan Sayıştay Raporları konusunda devreden çıkarılması, Anayasaya aykırı olmanın yanında, fonksiyonel de değildir. Sayıştay kuruluşundan bu yana kurullar şeklinde çalışmış ve Genel Kurul, Sayıştay'ın en üst ve en yetkili bir organı olagelmıştır. Rapor Değerlendirme Kurulu Sayıştay Genel Kurulunun ikamesi olamaz. Sayıştay Genel Kurulunun TBMM'ne gönderilecek Sayıştay Raporları konusunda süreç dışına itilmesi, bir yandan Sayıştay'ın tarafsızlığı ve bağımsızlığını gölgelerken; diğer yandan Sayıştay Raporlarının güvenilirliği ve yeterliliği hususunda tereddütlere yol açacaktır. Sayıştay Raporlarının nihai olarak görüşülüp son şeklini alacağı yer, hiç kuşkusuz Sayıştay üyelerinin tamamından oluşan ve Sayıştayın en üst ve en yetkili karar organı olan Sayıştay Genel Kurulu olmalıdır. Yargı yetkisine sahip olsun yada olmasın Avrupa Birliği Sayıştayı (Court of Auditors- court sözcüğü yargı yetkisine sahip olmasına değil - çünkü yoktur-, mahkemeler gibi heyet halinde karar almasına atfı yapar.) dahil, tüm Sayıştayların ortak özelliği, denetimin nasıl yapılacağı ile Sayıştay raporları hakkındaki nihai sözün Genel Kurula ait olmasıdır ve Sayıştayları Sayıştay yapan da bu temel özelliğidir.

Öte yandan, maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde yönetmelikler hakkında görüş bildireceği belirtilirken; Teklifin 31 inci maddesinin (ç) bendinde, "Denetime ilişkin yönetmelik, standart, rehberleri hazırlamak ve mesleki etik kuralları belirlemek" görevi Denetim Planlama ve Koordinasyon Kuruluna verilerek denetime ilişkin standart, rehber ve mesleki etik kuralların Genel Kurula getirilmeyeceği öngörülmüştür.

Öncelikle Genel Kurulun yönetmelikler hakkında görüş bildirmekle sınırlı bir görev yapmaması gerekeceğini, yönetmelikleri görüşerek karara bağlayacağını vurgulamak gerekir. Tersi durumda Yönetmelikler hakkında kararın Sayıştay Başkanı tarafından verileceğini kabul etmek gerekir ki bu durum Sayıştayların kurumsal yapısına terstir. İkincisi, denetime ilişkin standart, rehber ve mesleki etik kuralların görüşülerek karara bağlanacağı yer de yönetmeliklerde olduğu üzere Genel Kuruldur. Yönetmelikler yanında, standart ve rehberler de Sayıştay denetiminin iç mevzuatı içinde yer alan temel dokümanlar olduğundan, bunların bağlayıcı metinler haline getirilebilmesi için nihai olarak Genel Kurulda görüşülmesi gerekli görülmektedir. Tersi bir durum Anayasanın 160 inci maddesi yanında INTOSAI Denetim Standartlarına da aykırıdır.

• **Madde 28- Rapor Değerlendirme Kurulu**

19- Teklifin 28 inci maddesinde Rapor Değerlendirme Kurulu düzenlenmiş ve Kurula, "Sayıştay raporları ile Sayıştay Başkanı tarafından incelenmesi istenen konular hakkında görüş bildirme" görevi verilmiştir.

Rapor Değerlendirme Kuruluna verilen, Sayıştay raporları hakkında görüş bildirme görevinin, Teklifin Genel Kurul başlıklı 25 inci maddesine ilişkin değerlendirmelerimizde Genel Kurula verilmesi önerilmiştir. Geriye Sayıştay Başkanının görüşülmesini istediği konularda görüş bildirmek görevi kalmaktadır ki, Sayıştay Başkanına Teklifin 25 inci maddesinde Genel Kuruldan, 27 nci maddesinde Daireler Kurulundan, 31 inci maddesinde Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulundan görüş alma yetkisi tanınmış bulunmaktadır. Dolayısıyla Rapor Değerlendirme Kurulunun Tekliften çıkarılmasının hiçbir eksikliği hissedilmeyecek; Sayıştay raporları hakkında nihai sözün Genel Kurula verilmesi bağlamında ise gereği yapılmış olacaktır.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.2.34 nolu DS:

"Sayıştayın sahip olduğu görev ve yetkiler ona; denetimine ilişkin bir kanaat, sonuç ve tavsiye oluşturarak bunları rapor etme işini yükler. Bazı Sayıştaylarda bu görev Sayıştay başkanının sorumluluğuna verilmişken, kurullar şeklinde teşkilatlanmış olan Sayıştaylarda bu görev, kurumun kendisine verilmiştir." biçimindedir.

TBMM'ne sunulacak Sayıştay raporlarının görüşülerek karara bağlandığı yer Sayıştay Genel Kurulu olması gerekirken; bu görevin Teklifin 28 inci maddesiyle Rapor Değerlendirme Kuruluna verilmesi INTOSAI'ın 2.2.34 nolu DS'na aykırıdır.

Öte yandan, maddeye göre Rapor Değerlendirme Kurulu bir başkan ve on üye olmak üzere 11 kişiden oluşacak; üye tam sayısının üçte ikisi ile toplanacak ve mevcudun salt çoğunluğu ile karar verecektir. Bu düzenlemeye göre beş üye, Sayıştay raporlarının TBMM'ne sunulmasına veya sunulmamasına karar verebilecek ve bu karar Sayıştay'ı bağlayacaktır. Teklifin 23 üncü maddesinde yargılama dairelerinin de bir başkan ve dört üye ile toplanacağı yazılıdır. Ancak Dairelerin verdiği kararların son hüküm mercii yine Teklifin 26 ncı maddesine göre Temyiz Kuruludur. Yargılamaya ilişkin olunca beş kişinin verdiği karar temyize tabi tutulurken; Sayıştay görüşüne ilişkin olunca beş kişinin verdiği kararın muteber kabili edilmesi ve bu muteberliğin Sayıştay'ı bağlayacak nitelikte olması kabul edilemez. Beş kişinin kararı hiçbir şekilde bir başkan ve elli altı üyeden oluşan Sayıştay Genel Kurulunun vereceği kararın yerine geçemez. Genel uygunluk bildirim TBMM'ne Genel Kurul kararıyla sunulurken; aynı nitelikteki Sayıştay raporlarının TBMM'ne sunulması görevinin Genel Kuruldan alınması Anayasanın 160 inci maddesine aykırıdır.

Sayıştay Genel Kurulunun sayısal yapısının, gelecekte sayılarının artacağı öngörülen Sayıştay raporlarını görüşmeye yeterince elvermeyeceği ve dolayısıyla söz konusu raporların Genel Kurula bütün yönleriyle incelenerek teknik değerlendirmesi yapılmış bir şekilde gelmesi gerektiği düşünülebilir. Bu düşünce doğrudur. Ancak bu durumda da, söz konusu inceleme ve değerlendirmenin yapılacağı kurul, Kanun Teklifinde yer alan ve üyeleri Genel Kurul üyelerinden oluşan, bu yönüyle de Genel Kurulun bir nevi alt kurulu konumunda bulunan Rapor Değerlendirme Kurulunun olmaması gerekir.

TBMM'ye sunulacak Sayıştay raporlarının Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek nihai hali kararlaştırılmadan önce incelenmesi, tartışılması ve teknik değerlendirilmesinin yapılması görevinin, denetimlerin planlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılarak raporlanması aşamalarında görev ifa etmeyen Sayıştay üyelerinden oluşturulacak bir kurula değil, bu süreçlerde görevli olan denetçilerden oluşturulacak bir kurula verilmesi, işin doğasına daha uygundur. Öte yandan bu kurulun yapısının denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile etkinliğine güvence oluşturacak bir şekilde oluşturulması ise hayati önem taşımaktadır.

Sürekli görev yapmak üzere denetim metodolojisinin belirlenmesi, geliştirilmesi ve performans ölçüm sistemlerinin oluşturulması ile denetimin izlenmesi ve değerlendirilmesi görevleri yanında, denetim grup başkanlıklarınca hazırlanan Sayıştay raporlarının incelenmesi ve teknik değerlendirmelerinin yapılması görevlerini de üstlenecek bir Denetim Kurulu kurulması ve kurulun Sayıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından seçeceği bir kurul başkanı ile birinci sınıfa ayrıldıktan sonra üç yılını doldurmuş ve Sayıştay üyeliğine seçilme hakkını kaybetmemiş uzman denetçiler arasından seçeceği on üyeden oluşturulması tüm sorunları çözecektir.

Önerdiğimiz sistemin kabul edilmesiyle Denetim Kurulu, TBMM'ne sunulmak üzere hazırlanan Sayıştay Raporlarını inceleyip, teknik değerlendirmesini yaparak Sayıştay Genel Kuruluna sunacak; raporlarının TBMM'ne sunulmasına yada sunulmamasına ilişkin nihai kararı ise Sayıştay Genel Kurulu verecektir.

Bu itibarla, Sayıştay raporlarının TBMM'ne Sayıştay Genel Kurulu tarafından sunulmasını teminen Teklifin 28 inci maddesindeki Rapor Değerlendirme Kurulunun Teklif metninden çıkarılması ve yerine TBMM'ne sunulacak Sayıştay raporlarının incelenerek teknik değerlendirmesini yapmak üzere Denetim Kurulu kurulması gerekmektedir.

• Madde 31- Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu

20- Teklifin 31 inci maddesinde Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu düzenlenmiş ve Kurula (a) kurum stratejik planı ve yıllık performans programını hazırlamak, (b) Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri de dikkate alınarak denetim stratejik planlarını ve yıllık denetim programlarını yapılacak risk analizleri doğrultusunda hazırlamak; (c) Plan ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, gerekli koordinasyonu sağlamak, performans ölçüm sistemlerini oluşturmak ve Sayıştay faaliyet raporunu hazırlamak; (ç) Denetime ilişkin yönetmelik, standart ve rehberleri hazırlamak; (d) Sayıştay Başkanının görüşülmesini istediği konularda görüş bildirmek görevleri verilmiş bulunmaktadır.

Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulunun yapısı, Teklifin 31 inci maddesinde yer alan görevlere uygun düşmemektedir. Çünkü, söz konusu kurul, Sayıştay Başkanı ile seçtiği iki başkan yardımcısı ve sekiz bölüm başkanı olmak üzere niceliksel olarak onbir kişiden oluşuyor gibi görünürken, niteliksel olarak sadece bir kişiden yani Sayıştay Başkanından oluşmaktadır. Sayıştay Başkanı ise, Sayıştayın üst yöneticisidir ve bu sıfatıyla Sayıştayın sevk ve idaresinden ve denetimin yürütülmesinden sorumludur. Sayıştayın sevk ve idaresi ile denetimin yürütülmesi ve koordinasyonu görevini yürüten Sayıştay Başkanına veya kişiliğinde oluşturulan hiyerarşik bir kurula, performans ölçüm sistemlerinin oluşturulması ve buna göre denetimin ve dolayısıyla denetçinin değerlendirilmesi yetkilerinin tanınması, denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, denetimin

etkinliğinin gerekleriyle de örtüşmemektedir. Ayrıca, denetim stratejisinin belirlenmesi, planlanması, programlanması ve denetim metodolojisinin oluşturulması gibi teknik nitelik ve yeterlik gerektiren görevlerin, sevk ve idare ile yürütmeden sorumlu üst yöneticilerden oluşturulan bir kurula görev olarak verilmesi, kurulun kapasitesini de aşmaktadır.

Bu itibarla, Teklifin 31 inci maddesinin Tekliften çıkarılması ve Denetim Planlama ve Koordinasyon Kuruluna verilen görevlerin Teklifin 28 inci maddesinde öngördüğümüz Denetim Kuruluna verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

• **Madde 32- Denetim ve Denetim Destek Grup Başkanlıkları**

21- Teklifin 32 nci maddesinin yedinci fıkrasında, Sayıştay Başkanının teklifi ve genel Kurulun kararıyla gerek görülen illerde denetim gurup başkanlıkları kurulabileceği yazılıdır.

Sayıştay kurulduğu andan itibaren Anayasal bir kurum olarak başkentte hizmet yürütmüş ve taşra teşkilatı olmamıştır. Günümüzün teknolojik gelişmeleriyle ulaşım imkanlarının geçmişle kıyaslanamayacak düzeyde olduğu ve Başkanlığın bütün illerde geçici görevlendirme yoluyla denetim yaptırma yetkisinin bulunduğu göz önüne alındığında, illerde denetim grup başkanlıkları kurulmasının hangi ihtiyaçtan doğduğu sorusu gündeme gelmektedir.

Bu sorunun iki cevabı olabilir. Birincisi, günümüzün geçerli akımı olan yerelleşme rüzgarına kapılma; diğeri ise denetim faaliyetini yürüten denetçilerin Ankara dışındaki illere atanma tehdidi altında görev yapmalarını sağlamadır.

Sayıştay'ın yerelleşmesinin denetimin verimliliğine ve etkililiğine hiç bir katkısının olmayacağı; aksine uzun süreli ve yerleşik olarak görev yapmanın yerel ilişki ağlarının doğmasına ve geliştirilmesine yol açarak denetimin tarafsızlığını tehdit edeceği ortadadır. Başkanlığa başka illere atama yetkisinin verilmesi ise, görevlerini hiçbir etki altında kalmadan yürütmek zorunda olan denetçilerin başında Demokles'in Kılıcı gibi asılı duracak ve denetçinin ve denetimin bağımsızlığını doğrudan veya dolaylı yollarla etkileyebilecektir.

Oysa, bu tür önerilerin somut bir ihtiyaca ve iş analizlerine dayanması gerekir.

Denetim grup başkanlığı kurulan her ilde hizmet binaları ile lojmanlar satın alınacak; yaptırılacak veya kiralanacaktır. Ayrıca hizmet binaları tefriş edilecektir. Bunların hepsi bütçe üzerine ek maliyetler getirecektir. Öte yandan, örneğin Diyarbakır ilinde kurulan denetim grup başkanlığında görevli denetçinin, hemen yanındaki Batman ilinde geçici görevle görevlendirilmesi durumunda buna ödenecek geçici görev yolluğu ile Ankara'dan Batman iline görevlendirilecek denetçiye ödenecek geçici görev yolluğu arasında hiçbir fark bulunmayacaktır.

Bu bağlamda, taşra teşkilatı kurulması denetimin verimliliği ile etkinliğine üzerinde olumlu değişimler sağlamadığı gibi denetimin bağımsızlığı ile tarafsızlığını tehdit etmekte ve ayrıca denetimin maliyetini yükselten harcamaları gerektirmektedir. Bu itibarla düzenlemenin madde metninden çıkarılması uygun olacaktır.

• **Madde 34- Denetimin Amacı**

22- Teklifin 34 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, "bütçe hakkının gereği olarak" ifadesine yer verilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları üzerinde bütçe hakkını kullanmakta; yerel yönetimler ile birlik, vakıf, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler ise bütçe hakkının kapsamı dışında bulunmaktadır. Bu durumda, bütçe hakkının kapsamı dışında bulunan kamu idareleri için TBMM'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmayacağı kabul edilmekte; sunulacak ise de hangi gerekçeyle sunulacağı sorusu cevapsız kalmaktadır.

Bu nedenle öncelikle "bütçe hakkı" kavramının tanımına ihtiyaç vardır. Bilindiği üzere "bütçe hakkı", 1215 yılında İngiltere Kralı Yurtsuz Jonh ile Papa III. Innocent ve baronlar

arasında imzalanan Büyük Özgürlükler Sözleşmesi (Magna Carta Libertatum) bağlamında vergiler ile başlamış; Fransız Ulusal Meclisininin 26 Ağustos 1789 tarihinde açıkladığı İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) ile de kapsamına kamu harcamaları da girmiştir. Günümüzün temsili demokrasilerinde ise, kamu hizmetlerinin kapsam ve niteliği ile nelerin kamu hizmetinden sayılıp, nelerin sayılmayacağını, kamu hizmetinden sayılanların finansman biçimleri ile kaynak tahsislerinin ve bunların hangi teşkilatlar eliyle nasıl, ne şekilde ve ne tür personel eliyle yürütüleceklerinin parlamentoların “bütçe hakkı”nın kapsamı içinde olduğu kabul edilmektedir. Bu itibarla TBMM'nin “bütçe hakkı”nın tanımı değilse de kapsamına nelerin girdiğinin belirtilmesi ve böylece 39 uncu maddenin ikinci fıkrasında yazılı olduğu üzere, “Mahalli idarelerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığına, bir örneği de ilgili mahalli idarenin meclisine gönderilir. “ gibi ifadelerin yasa maddesi haline getirilmesinden kaçınılması gerekir.

Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, Sayıştayların değil; kamu idarelerinin görevidir. Sayıştayların bu süreçteki görevi, parlamentolara ve kamuoyuna sunulan bilgilerin yeterli ve güvenilir olup olmadığını denetleyerek parlamentolara raporlamaktır. Ayrıca, Sayıştayların kamuoyuna bilgi sunması ayrı, Sayıştay raporlarının kamunun erişimine açık olması ayrı şeylerdir. Sayıştay ve kamuoyu açısından önemli olan Sayıştay raporlarının kamuoyunun erişimine açık olmasıdır.

Maddenin (a) bendi, (c) bendinde ifade edilen hususu da kapsadığından (c) bendi tekrar mahiyetindedir.

Maddenin (d) bendinde ifade edilen, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, Sayıştayın değil, iç kontrolün meselesidir ve bu anlamda idarelerin amacıdır. Sayıştay bu sürece, ancak yaptığı denetimlerle katkı sağlayabilir.

Sayıştayın görevleri Anayasada düzenlenmiş ve bu Teklifte de Anayasanın kanuna bıraktığı hususların düzenlemesi yapılmaktadır. Sayıştay denetiminin amacı ise kendisine Anayasa ve kanunlarla verilen görevler bağlamında şekillenmektedir. Bu bağlamda Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim usulleri ile mensuplarının atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları, teminatları ve yükümlülüklerini düzenlemeyi amaçlayan bu kanun Teklifinde denetimin amacının yer almaması gerekir.

Sayıştay denetiminin amacı, Anayasa ve kanunlarla verilen görevlerin en iyi şekilde yapılmasını teminen Sayıştay'ın strateji bildirimleri ile stratejik planlarında yer alacak bir husustur.

Teklifin 34 üncü maddesi, kanuni düzenleme yerine strateji bildirimleri ile stratejik planlara konu oluşturan bir hususu, üstelik yanlış ve eksik bir şekilde düzenlemeyi öngördüğünden Tekliften çıkarılmalıdır.

• Madde 35- Denetimin Genel Esasları

23- Denetimin genel esasları başlığını taşıyan Teklifin 35 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde denetimin genel esaslarından söz edilmek yerine, denetimin tanımı yapılmaya çalışılmış ise de yapılan tanımlama denetimin unsurlarını taşımaktan uzaktır. Kaldı ki, Teklifin Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde denetimin değişik türlerinin tanımı yapılmıştır.

Öte yandan (a) bendinin ikinci cümlesinde Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamayacağı ve idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamayacağı hükmü getirilmektedir. Performans denetimi kaynakların ekonomik, verimli ve etkin kullanımıyla ilgilidir ve bu kıstaslara göre sistem ve süreçlerin değerlendirilmesi, iyi uygulama örnekleriyle karşılaştırılması ve

performansın iyileştirilmesine yönelik önerileri zorunlu olarak içermektedir. Performans denetiminin doğasından kaynaklanan değerlendirme, analiz, karşılaştırma ve tavsiyeler, (a) bendinde yer alan bu hükümle birlikte yerindelik denetimi olarak algılanmaya ve idarenin takdir yetkisine müdahalede bulunma gibi sunulmaya müsaittir ve bu bağlamda (a) bendi hükmü denetimin tarafsızlığı ile bağımsızlığına çok açık bir müdahaledir. Bu şekilde bir ifade, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırıdır ve Dünyanın hiçbir ülkesinin Sayıştay mevzuatında bulunmamaktadır.

Anayasanın Yargı yolu başlıklı 125 nci maddesinin dördüncü fıkrasında, yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu; yürütme görevinin kanunlarla gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceğinin hüküm altına alındığı ileri sürülebilirse de, Anayasadaki bu hüküm yargı kararlarına ilişkindir ve Sayıştayın yapacağı performans denetimleri sonucunda metodolojiden kaynaklanan zorunluluklardan dolayı getireceği eleştiri ve önerilerle herhangi bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Maddenin (b) bendinde, denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütüleceği belirtilmektedir. Öncelikle uluslararası denetim literatüründe, “genel kabul görmüş denetim standartları” ve “uluslararası denetim standartları” kavramsallaştırmaları bulunmakla birlikte, “genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları” gibi bir ifadenin kesinlikle olmadığını belirtmek durumundayız. Dolayısıyla bu ifade 5018 sayılı Kanundan kaynaklanmış olsa dahi, 5018 sayılı Kanunda yer alan hatalı tanımın aynen Sayıştay Kanununa taşınması ve böylece Sayıştay’ın olmayan bir şeye uygun denetim yapmaya yasayla zorlanması düşünülemez.

Ayrıca Sayıştay’ın denetimlerini, belli standartlara uygun olarak yürütmesi ayrı bir şey, denetimlerinde standartları göz önünde bulundurması ise farklı bir şeydir.

INTOSAI Denetim Standartlarının;

1.0.6a nolu DS, “Sayıştaylar önemli olarak nitelendirilebilecek her konuda INTOSAI Denetim Standartlarına uymalıdır. Belirli standartlar gerek mahkeme şeklinde kurulan Sayıştayların, gerek diğer Sayıştayların yaptıkları bazı işlere ve özellikle de denetim dışı işlere uygulanmayabilir. Sayıştaylar, bu tür işlerin üstün vasıflı olmasını temin için bunlara uygulanabilecek standartları kendileri tespit etmelidir. “ biçimde iken;

1.0.13 nolu DS, “Bazı Sayıştayların yapısından ve yaklaşımından kaynaklanan nedenlerle yaptıkları işin her yönüne denetim standartları uygulanmaz. Örneğin; mahkeme şeklinde kurulan Sayıştaylarda yapılan kontrollerin yargısal ve kurumsal yapısı, bunların bir Genel Denetçi veya Kontrolör başkanlığı altında hiyerarşik bir şekilde yapılmış diğer Sayıştaylarca yürütülen mali ve performans denetiminden temelde farklı olmasına yol açar. “ şeklindedir.

Sayıştay Anayasal bir yüksek denetim kurumu ve hesap mahkemesidir. Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştay’a TBMM adına denetim yapma ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi verilmiştir. Dolayısıyla Sayıştay’ın Anayasal görevini Anayasaya uygun bir şekilde yerine getirebilmesi için, uluslararası denetim standartlarını aynen benimsemesi değil; tüm Dünya Sayıştaylarının yaptığı gibi kendine uyarlaması gerekir. Uyarlamanın yapılacağı yer de Kanun değil; yönetmelik ve rehberler olmalıdır.

Maddenin (c) bendinde, Sayıştay ve denetçilerin denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütecekleri belirtilmektedir. Bu bendin, denetimin genel esaslarının düzenlendiği 35 inci madde ile ilgisi bulunmadığından, Sayıştay’ın bağımsızlığının düzenlendiği Teklifin 3 üncü maddesinde yer alması gerekmektedir.

Maddenin (ç) bendi ise Teklifin ilk halinde, “Denetimler: sistem tabanlı teknikler, analitik inceleme teknikleri, istatistiki örnekleme ve bilişim sistemlerinin denetimi dahil güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir. “ şeklinde idi. Alt Komisyon görüşmelerinde, “sistem tabanlı teknikler” yerine yarın “sistem tavanlı teknikler” güncel denetim tekniği haline gelir ise yasa değişikliğine mi gidilecektir? sorumuz ve dolayısıyla bunların yasalarda değil, alt metinlerde düzenlenmesi gerekeceği yönündeki eleştirimiz üzerine (ç) bendi, “Denetimler; güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.” şeklinde düzenlendi. Bundan memnunuz. Ancak, Sayıştay, bir haber ajansı, reklam veya kamuoyu araştırma şirketi değil, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli Anayasal bir kurumdur. Denetim metodolojisinin salt güncel olması nedeniyle Sayıştay tarafından uygulanmasının yasa ile öngörülmesi doğru bir yaklaşım olamaz. Çünkü, güncel olan her şey popüler olabilir; fakat, doğru olması sınanarak test edilmesinden geçer. Yargı yetkisi bulunan bir kurumdur, ne olduğu belirsiz güncelin peşine takılması değil, bilimselliği test edilerek sınanmış, tartışma götürmeyen metodolojilere dayalı denetim yapması beklenmelidir.

Maddenin (d) bendinde yer alan, kurum mensuplarının teknik ve mesleki kapasitelerinin geliştirilmesi, çağdaş yönetim anlayışının temel ilkesidir ve yasal düzenlemeye konu olmasına da gerek bulunmamaktadır.

Maddenin (e) bendinde kalite güvencesinin sağlanması sürekli gözden geçirmeye indirgenmiştir ki, bu düzenlemeyle kalite güvencesinin sağlanmasına yönelik diğer unsurları dışlamaktadır. Kaldı ki bu husus, yasanın değil, alt düzenlemelerin konusudur.

Teklifin 35 inci maddesi denetimin genel esasları bağlamında hiçbir açılım getirmediği, çoğu bentlerinin denetimin genel esaslarıyla ilgisi bulunmadığı, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı hükümler içerdiği ve yönetmelik ve daha alt düzenlemelere konu oluşturabilecek hususları yasa maddesi haline getirmeyi öngördüğü için Teklif metninden tamamen çıkarılması gerekmektedir.

Öte yandan, Teklifte kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarıyla hesap ve işlemlerinden söz edilmesine rağmen, gelir, gider ve mal hesaplarının ne olduğu ve nelerden oluştuğuna, hesapların Sayıştaya tam ve eksiksiz verilmesi gerekeceği ile hükmen onanmasına ilişkin olarak Sayıştay denetiminin ve hesap yargılamasının temelini oluşturan hükümlere yer verilmemiştir.

Söz konusu eksikliklerin, 832 sayılı Kanunun 40 ve 66 ncı maddeleri gözetilerek “Hesapların niteliği” başlığı altında 35 inci madde olarak düzenlenmesi suretiyle giderilmesi doğru bir tercih olacaktır.

• Madde 36- Sayıştay Denetimi

24- Teklifin 36 ncı maddesinde Teklifin Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde hatalı ve yanlış bir şekilde yapılan tanımlar yeniden yapılarak hata ve yanlışlar tekrarlanmıştır.

Teklifin 2 nci maddesine yönelik eleştirilerimizde de belirttiği üzere, uluslararası denetim literatüründe, Enron Skandalı sonrasında düzenlilik denetimi ve bunun alt kolları olarak mali/finansal denetim ve uygunluk denetimi gibi kavramsallaştırmalar yoktur. 2000’li yıllardan sonra çıkarılmış bütün INTOSAI dokümanlarında dış denetimin mali denetim ve performans denetiminden oluştuğu hiçbir tartışmaya yer vermeyecek açıklıkta belirtilmektedir. INTOSAI Denetim Standartlarını kendine gerekçe edinen bu Teklifin böylesine esaslı bir çelişki içinde bulunmasının, denetim literatürüne hakim olmama ve Sayıştay denetimini kısıtlama dışında hiçbir açıklaması bulunmamaktadır.

Öte yandan maddede düzenlilik denetiminin düzenlendiği ikinci fıkranın (b) bendinde, “Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü

belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi” denilirken; performans denetiminin düzenlendiği üçüncü fıkrasında, “Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi suretiyle gerçekleştirilir. “ denilmektedir.

Yine Teklifin 2 nci maddesine ilişkin eleştirilerimizde belirttiğimiz üzere, 36 ncı maddenin üçüncü fıkrasında performans denetimi olarak yer alan, “idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi” işlemi de, kamu idareleri tarafından hazırlanan mali rapor ve tablolar gibi yine kamu idareleri tarafından hazırlanan faaliyet raporları üzerinde yapılacak bir denetimdir. Her iki denetim de kamu idareleri tarafından yapılan bildirimlerin değerlendirilerek doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi şeklinde yapılacaktır ki bu denetime uluslararası denetim standartlarında, INTOSAI Denetim Standartlarında ve dünya Sayıştayları uygulamasında mali denetim/tasdik denetimi denilmektedir. Dolayısıyla, Sayıştayın idarelerin hazırladığı faaliyet raporları üzerinden idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi şeklinde yapacağı mali denetimi performans denetimi olarak tanımlamak örneğine rastlanmayacak büyük bir hata olmanın yanında, Sayıştayın 14 yıldan bu yana INTOSAI Denetim Standartlarına uygun yaptığı performans denetimi yetkisini de tartışmalı hale getirmektedir.

Belirtilmesi gereken başka bir önemli husus ise, Kıta Avrupa’sı hukuk sisteminin geçerli olduğu ülkelerin mali sisteminde ve dolayısıyla yargı tipi Sayıştaylarında kamu idarelerinin hesabı-sorumluların hesabı ayırımının olmasıdır. Nitekim, Anayasamızın 164 üncü maddesinde Sayıştayın kamu idarelerinin mali tabloları hakkında Genel Uygunluk Bildiriminde bulunacağı belirtilirken; 160 ncı maddesinde ise sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlayacağı yazılıdır.

Bu itibarla maddenin, Teklifin 2 nci maddesi ile yukarıda yer alan görüşlerimiz doğrultusunda INTOSAI Denetim Standartlarına ve Anayasanın 160 ve 164 üncü maddeleri hükümlerine uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

• Madde 37- Denetim Süreci

25- Teklifin 37’nci maddesinde, “Programın hazırlanması ve uygulanması, sonuçların raporlanması ve raporların izlenmesi “ denetimin aşamaları arasında sayılmaktadır. Ancak maddede programla ilgili herhangi bir açılım yer almamaktadır.

Ayrıca, mali denetimde raporların izlenmesi de söz konusu değildir. Yıllık olarak ve periyodik gerçekleşen denetimlerde raporların izlenmesinden ve izleme raporları üretilmesinden bahsedilemez. Muhtemelen madde, mali denetim ile performans denetiminin aynı süreç içinde gerçekleştirileceği varsayımıyla kaleme alınmıştır. Oysa bu iki denetim türü çok farklıdır.

Öte yandan (ç) bendinde hazırlanan raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesinin bir denetim aşaması olduğu ileri sürülmektedir ki, bunu denetimin bir aşaması olarak kabul etmek mümkün değildir.

Konuya genel olarak bakılacak olunursa, mali denetim ve performans denetimi dahil bütün denetimlerin, (a) planlama, (b) uygulama ve (c) raporlama olmak üzere üç aşaması bulunur. Mali denetim ile performans denetimi arasındaki fark, amacın farklılığına bağlı yöntem farkıdır. Her iki denetim türü için ortak aşamaların gösterilmesi ya da her iki denetim türünün aşamalarının ayrı ayrı yasa hükmü haline getirilmesi gibi çözümler üretmek mümkün ise de denetim rehberlerinin konusu olan bu hususa yasada hiç yer verilmemesi en uygun çözüm olacaktır. Bu itibarla maddenin tekliften çıkarılması gerekir.

Kaldı ki maddenin ikinci fıkrasında, denetim sürecine ilişkin diğer hususların, kanunlar ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları çerçevesinde hazırlanacak yönetmelik, standart ve rehberlerde belirtileceğine yer verilmektedir. Genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları gibi bir ifadenin yanlışlığı ile Sayıştay'ın Anayasal yapısı ve görevlerine uygun uluslararası standartlardan hangilerini kabul edeceğinin Sayıştay'ın yetkisinde bulunduğu INTOSAI Denetim Standardı olduğuna daha önce değinilmişti. Bu itibarla maddenin Tekliften çıkarılması gerekir.

• **Madde 38- Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**

26- Teklifin 38 inci maddesinde, düzenlilik ve performans denetimi raporlarının idareler itibariyle yıllık olarak birleştirilmesi ve idarelerce cevaplandırıldıktan sonra Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte T.B.M.M' ye sunulması hususları takvime bağlanarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Öncelikle belirtilmesi gereken, Teklifin 38 inci maddesinde yer alan performans denetimi raporlarının idareler itibariyle ve yıllık birleştirilmesinin mümkün ve anlamlı olmadığı hususudur. Mümkün değildir; çünkü performans denetimini mali denetimden ayıran en önemli fark bütçe yılı ile bağlantısının bulunmayışı ve yıllık, periyodik bir denetim olmayışıdır. Performans denetimi, kurumların bazı faaliyetlerini, hatta çoğunlukla birden fazla kurumu ilgilendiren kamusal faaliyetleri konu alır ve konunun gerektirdiği zaman dilimine kadar uzanır. Anlamlı değildir; çünkü ayrı ayrı faaliyetlerin, ayrı ayrı kriterlerle denetlenmesi sonucu, ayrı zamanlarda sonuçlanan denetim raporlarının bir araya getirilmesi fiziki bir birleşmeden öteye hiç bir anlam taşımaz.

Teklifin bu maddesinde geçen performans denetimi, Teklifin 2/d maddesi ile 36 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlendiği gibi performans ölçümü/değerlendirmesi anlamında kullanılıyor ise, bu durumda da bu ölçme/değerlendirme Teklifin 39 uncu maddesinin konusunu oluşturmaktadır. İdarelerin tek bir faaliyet raporu üzerinden dış denetim genel değerlendirme raporu ve faaliyet genel değerlendirme raporu adlarında iki farklı rapor üretilemeyeceğine göre burada bir terslik var demektir.

Terslik, Teklifin performans denetimi konusundaki INTOSAI Denetim Standartlarına da aykırı kavrayış eksikliği ile Dünyada Anglo Sakson modeli "Ofis Tipi" ve Kıta Avrupası modeli "Yargı Tipi" olmak üzere iki farklı tür Sayıştay olduğu ve Türk Sayıştay'ının da Yargı Tipi Sayıştaylar arasında yer aldığı olgusunu Anayasanın 160 ve 164 üncü maddelerine rağmen görmezden gelmekte ısrar etmesinden kaynaklanmaktadır.

Bu ısrarın kaynağında ise, 5018 sayılı Kanun yatmaktadır. 5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetimi ve iç kontrol sistemini Anglo Sakson modeline göre biçimlendirmekle yetinmemiş; Sayıştay denetimini Ofis Tipi Sayıştay modeline dönüştürmeyi, performans denetimini de performans ölçümüne indirgemeyi öngörmüştür.

Çünkü, maddede performans denetimi raporlarının idareler itibariyle birleştirilmesinin imkansızlığı bir yana, düzenlilik denetimi sonucunda düzenlenen denetim raporlarının idareler itibariyle birleştirileceği, cevaplandırılmak üzere kamu idaresinin üst yöneticisine gönderileceği, alınan cevaplar sonucunda yeniden düzenlenen raporların maddede belirtilen süreçlerden geçtikten sonra TBMM'ne sunulacağı yazılıdır.

Ancak, Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştaya merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama görevleri verilirken; 164 üncü maddesinde ise, genel uygunluk bildirimini ilişkin

olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunma görevi verilmiş ve kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olmasının ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemeyeceği ve karara bağlandığı anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayabilmesi için, hesap ve işlemlerin incelenmesi, mevzuata aykırı bulunan denetim bulguları hakkında sorgu düzenlenerek sorumluların savunmalarının alınması ve sorgu ve savunmalara göre düzenlenen raporların yargılama dairelerine intikal ettirilmesi; raporun yargılama dairelerinde yargılanması ve temyiz aşamasından geçerek kesin hüküm niteliği kazanması gerekmektedir.

Ancak, 5018 sayılı Kanunun 68 inci maddesi ile Teklifin 38 inci maddesi söz konusu bulgular hakkında üst yöneticilerin cevaplarını alarak üst yöneticilerin yönetsel sorumluluklarına esas oluşturmak üzere TBMM’ne raporlanmasını öngörmektedir.

Bulguların Sayıştay’da kesin hükme bağlanmadan TBMM’ne raporlanması birtakım hukuki sorunları beraberinde getirmektedir. Çünkü, TBMM’ne raporlanmış bulgular hakkında Sayıştay yargılama daireleri sorumluların savunmalarını yerinde görerek beraatlarına karar verebilecekleri gibi, tazmin hükmü verilmiş olsa dahi sorumluların temyizi üzerine Temyiz Kurulu daire kararının değiştirilerek onanmasına veya tamamen kaldırılmasına karar verebilir.

Sayıştay’ın mevzuata aykırı bularak TBMM’ne raporladığı bulguların, sonradan Sayıştay yargılama dairelerinde mevzuata aykırı bulunmaması, neden olacağı hukuki sorunların yanında, Sayıştayın TBMM’ne sunduğu raporların doğruluğu ve güvenilirliği hakkında derin kuşkulara yol açarak Sayıştay denetim ve yargılamasını siyasi tartışma ve polemik konusu haline getirebilir. Ya da bulguların mevzuata aykırı görülerek TBMM’ne raporlanmış olması, Sayıştay yargılama dairelerini hukuka aykırı tazmin kararları vermeye zorlayabilir.

Dolayısıyla, Sayıştay’ın sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamasına konu oluşturan mevzuata aykırı bulguların, üst yöneticilerin sorumluluklarının tespiti amacıyla TBMM’ne raporlanması hukuka ve INTOSAI Denetim Standartlarına uygun bir yaklaşım değildir.

Çünkü; INTOSAI Denetim Standartlarının:

1.0.21 nolu DS;

“ ... Bazı Sayıştayların yargı yetkisine haiz bir konumu bulunmaktadır. Bu yargı yetkisi, uygulandığı ülke şartlarına bağlı olarak hesaplar, saymanlar ve hatta idareciler üzerinde kullanılmaktadır. Bu kurumların aldıkları kararlar ve verdikleri hükümler, görevlendirildikleri denetim fonksiyonunun doğal tamamlayıcısıdır. Bu Sayıştayların yaptığı yargısal faaliyetler, dış denetimce incelenen genel hedeflerin ve özellikle de muhasebe sorunlarına ilişkin olan hedeflerin mantığının bir parçası olarak değerlendirilmek gerekir.”

1.0.36 nolu DS;

“Düzenleme biçimi ne olursa olsun Sayıştayın temel işlevi kamusal hesap verme sorumluluğunu yerleştirmek ve geliştirmektir. Belirli ülkelerde Sayıştay hakimlerden oluşan mahkeme tarzında olup, kendisine hesap vermek zorunda bulunan saymanlar üzerinde yetkiye sahiptir. Bu yargısal fonksiyon Sayıştayın, kamu fonlarıyla uğraşan kişilerin kendisine karşı sorumlu olmalarını ve bu sorumlulukları nedeniyle Sayıştayın yargı yetkisine tabi tutulmalarını, sağlamasını gerektirir.”

4.0.18 nolu DS;

“Yargı yetkisi bulunan Sayıştaylar, mali tablolarda tespit edilen düzensizlikler konusunda yaptırımında bulunma gücüne sahiptir. Saymanlar için para cezası öngörebildikleri gibi, belli durumlarda açığa alınmalarına veya azledilmelerine yol açabilir.”

şeklindedir.

Teklifin 38 inci maddesi Anayasaya aykırı olmanın yanında INTOSAI’ın 1.0.21, 1.0.36 ve 4.0.18 nolu standartlarına da açıkça aykırıdır.

Bununla birlikte, denetim sonucunda elde edilen bulgulardan bir kısmı, üst yönetimin sorumluluğunda olan iç kontrol sisteminin çalışmaması veya zafiyete uğraması ya da üst yönetimin mevzuata aykırı yönerge ve emirlerinden kaynaklanıyor ise, kısaca mevzuata aykırılık ile üst yönetimin iyi yönetim sorumluluğu arasında ilgi kurulabiliyorsa, ilgi kurulan hususların TBMM’ye raporlanması gerekebilir. Sayıştay’ın yapacağı mali denetimler sonucunda üst yöneticilerin iyi yönetim, bakanların ise siyasi sorumluluklarının görüşülmesine dayanak oluşturmak üzere TBMM’ne raporlayacağı hususlar da bunlarla sınırlıdır.

Öte yandan, Sayıştay Başkanlığı da yönetsel sorumluluğunun gereği olarak yıllık faaliyet raporu hazırlayacak ve TBMM’ne sunacaktır. Bu faaliyet raporlarında Sayıştayın bir yıllık dönem içinde denetlediği kamu idareleri ve denetimler sonucunda tespit edilen bulguların kamu idareleri bazında özetleri ile yargılama daireleri ve kurulların verdiği kararların kamu idareleri bazında özet bilgileri ayrıntılı olarak yer alacaktır. Dolayısıyla kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu, Sayıştayın kamu idareleri üzerinde yaptığı mali denetime ilişkin bulgu ve kararlarının kamu idareleri bazında ayrıntılı özet bilgilerinin yer aldığı Sayıştayın faaliyet raporları temelinde TBMM’nin bilgisine sunulacaktır.

Özetle;

- Performans denetiminin maddede öngörülen zamanlama kapsamından çıkarılması ve kendi denetim planı çerçevesinde sonuçlandırılarak TBMM’ye raporlanması sağlanmalı;

- Sayıştayın hesap yargısı kapsamı dışında bulunan kamu idarelerinin mali denetim sonuçlarının TBMM’ye raporlanacağı bir sistem öngörülmesi;

- Sayıştayın hesap yargısı kapsamında bulunan kamu idareleri sorumlularının mevzuata aykırı hesap ve işlemleri yargılamaya tabi tutulmakla birlikte, söz konusu mevzuata aykırılıklardan üst yöneticilerin uygulamalarıyla ilgisi kurulabilenlerin, üst yöneticilerin iyi yönetim sorumluluğu ile bakanların siyasi sorumluluğunun karara bağlanmasına temel oluşturmak üzere TBMM’ye raporlanacağı bir sistem kurulmalı;

- Sorumluların mevzuata aykırı hesap ve işlemlerinin kamu idareleri bazında ayrıntılı bilgileri ile Sayıştay daire ve kurul kararlarının kamu idareleri bazında ayrıntılı özetleri ise, Sayıştayın yönetsel sorumluluğunun görüşülmesine temel oluşturmak üzere hazırlanarak TBMM’ye sunulacak olan Sayıştay faaliyet raporlarında yer almalıdır.

• **Madde 39- Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu**

27- Teklifin 39 uncu maddesinde, 5018 sayılı Kanunun faaliyet raporları başlıklı 41 inci maddesi esas alınarak kamu idarelerinin yönetsel hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmesinde Sayıştay’ın rol ve katkısı düzenlenmektedir.

Teklifin 39 uncu maddesinin birinci fıkrasında faaliyet raporlarının Sayıştay’ca değerlendirileceğinden söz edilmesine karşın, değerlendirmenin nasıl yapılacağı, değerlendirmenin yöntem, teknik ve araçlarının ne olacağı gibi hususlara yer verilmemiştir. Öte yandan faaliyet raporlarının değerlendirilmesi Teklifin pek çok maddesinde performans denetimi ile karıştırıldığından konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Hesapverme sorumluluğunun, mali ve yönetsel/performans hesapverme yükümlülüğü olmak üzere iki boyutu vardır.

TBMM, yılları Bütçe Kanunları ile hükümete, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması konusunda izin ve yetki vermektedir. Hükümet gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması izin ve yetkisini alırken, nereden ne kadar gelir elde edeceği ile nerelere ne kadar harcama yapacağı yanında, hangi faaliyetlerde bulunarak hangi hedeflere ulaşacağını da açıklamaktadır. Hesap verme sorumluluğu çevriminin tamamlanabilmesi için, hükümetin mali yılın sonunda topladığı gelir, yaptığı harcama ve yürüttüğü faaliyetleri izin ve yetkiyi veren TBMM’ne raporlaması gerekmektedir.

Toplanan gelirlerle yapılan harcamaların mali boyutu mali tablo ve raporlarla ortaya konmaktadır. Mali hesapverme sorumluluğunun yerine getirilme biçimi, Anayasanın 164 üncü maddesi ile 5018 sayılı Kanunun “Kesin hesap kanunu” başlıklı 42 nci maddesinde düzenlenmiş; Sayıştay’ın bu süreçteki rolü ise, aynı Kanunun “Genel uygunluk bildirimini” başlıklı 43 üncü maddesinde açıklanmıştır.

Kamu kaynaklarının nerelere ne tutarlarda harcandığı kadar, hangi program ve faaliyetlere, hangi hedeflere ulaşmak için harcandığının ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının önceden belirlenmiş performans ölçü ve göstergeleri temelinde raporlanması da önem taşımaktadır. Literatürde, “program/performans hesapverme sorumluluğu” olarak adlandırılan hesapverme sorumluluğunun bu biçiminin nasıl yerine getirileceği ise 5018 sayılı Kanunun “Faaliyet raporları” başlıklı 41 inci maddesinde düzenlenmiştir.

Performans ölçümü, stratejik amaç ve hedeflerin, program ve faaliyetlerin, performans ölçü ve göstergelerinin tespiti, performans bilgisinin üretilmesi, önceden belirlenen amaç ve hedeflere göre elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi, raporlanması ve nihayet iyileştirmeye yönelik önlemlerin alınmasını kapsayan bir süreçtir ve esas olarak da yönetimin ve iç kontrolün meselesidir.

İdarelerin program/performans hesapverme sorumluluklarının yerine getirilmesinde Sayıştaya düşen görev ise, idarelerin hazırladığı faaliyet raporlarının, bu raporların hazırlanmasına ilişkin olarak belirlenmiş bulunan esas ve usullere uygunluğu ve hedeflerin gerçekleşme durumu ile faaliyet raporunun ilişkin olduğu kamu idaresinin mali denetimleri sonucunda elde edilen bulgu ve verilerle uyumunu içeren bir görüş oluşturmaktan ibarettir.

Bu bağlamda, gerçekçi olmak ve faaliyet raporlarının Sayıştay tarafından değerlendirilmesine gereğinden fazla önem atfetmemek gerekmektedir.

İdarelerin hazırladığı performans programlarındaki hedeflerin faaliyetlerle ilgisinin kurulup kurulmadığı, performans ölçü ve göstergelerinin doğru şeyleri ölçüp ölçmediği, performans ölçüm sisteminin güvenilir, ölçülmüş sonuçları sağlamaya elverişli olup olmadığı gibi idarelerin performans ölçme ve değerlendirme sistemlerinin yeterliliğinin analiz ve değerlendirilmesi ise Sayıştay’ın performans denetimi metodolojisine göre yapacağı performans denetimlerinin konusunu oluşturmaktadır.

Öte yandan, Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerle sosyal güvenlik kurumlarını TBMM adına denetlemekte; diğer idarelerin denetim yetkisini ise Anayasadan almaktadır. Kaldı ki üniter devlet modelinde mahalli idareler de parlamentonun “bütçe hakkı”nın kapsamında bulunmaktadır. Bu itibarla Sayıştayın mahalli idarelerin faaliyet raporlarını değerlendirme sonuçlarını mahalli idarelerin meclislerine göndermesi düşünülemez. Sayıştayın değerlendirme raporlarının kamuoyunun bilgisine ve ilgililerin erişimine açık olması gerekir. Çünkü, mahalli idarelerin faaliyet raporlarının değerlendirilmesinden, mahalli idarelerin meclisleri kadar, mahalli idarelerin hemşerileri ile sivil toplum kuruluşları ve demokratik kitle örgütleri de ilgilidir.

Bu bağlamda, Teklifin 39 uncu maddesinin bu değerlendirmeler ışığında yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

• **Madde 40- Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**

28- Teklifin 40 ıncı maddesinde yer alan mali istatistikler, Parlamenta sunulmadığından, TBMM’ye bu konuda Sayıştayca verilecek bir değerlendirme raporunun hesap verme sorumluluğu ilişkisini destekleyici bir yönü bulunmamaktadır.

Diğer yandan, mali istatistiklerin doğruluğu ve güvenilirliği üzerinde değerlendirme yapmak, uygulamada bunları yine başka mali veriler ile test etmeyi gerektirmektedir. Mali istatistiklerin de dahil olduğu mali işlem, hesap ve belgeler, mali denetimler sırasında incelenmekte ve mali denetimlerin sonucu, uygunluk bildirim eki olarak TBMM’ ne raporlanmaktadır. Kaldı ki, iyi niyetle getirilmiş olsa dahi, mali denetim yapmadan mali istatistikler hakkında beyanda bulunması Sayıştay’dan beklenmemelidir. Bu itibarla maddenin Tekliften çıkarılması gerekir.

• **Madde 42- Diğer Raporlar**

29- Teklifin 42 nci maddesinin birinci fıkrasında, “Denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve bu Kanunun diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlardır.” gibi toptancı ve içeriği belirsiz bir ifadeye yer verilerek Sayıştayın her konuda rapor yazabileceği öngörülmektedir.

Sayıştaya böylesine toptancı bir görev verilmesi doğru olmadığı gibi, bu genel görevlendirme, verilen görevin kapsamı içinde olabilecek raporların da hazırlanmaması gibi bir sonuca yol açabilir. Bu itibarla raporun konusu ve amacının açıkça yazılması görevin yerine getirilmesinin ön şartıdır. Öte yandan, Anayasanın 2 nci maddesinde “hukuk devleti” Türkiye Cumhuriyetinin temel nitelikleri arasında sayılmıştır. Hukuk devleti, kurallarda belirlilik gerektirir. Dolayısıyla bu düzenleme aynı zamanda Anayasaya da aykırıdır. Bu bağlamda içeriği belirsiz toptancı ifadeler yerine, 832 sayılı Sayıştay Kanununda yer alan raporların madde metnine aynen alınması her açıdan daha uygun olacaktır.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Sayıştayın hazırladığı raporların ilgisine göre kamu idarelerine gönderilebileceği öngörülmektedir. Sayıştay, TBMM adına denetim yaptığından denetim bulgularını da TBMM’ne sunmak durumundadır. Sayıştay raporları, bakanlar ile üst yöneticilerin hesap verme sorumluluklarının TBMM’ de görüşülmesine temel oluşturmak üzere hazırlanacağından, Sayıştayın denetlediği kuruma rapor üretmesi gibi bir durum söz konusu olamaz. Kaldı ki raporda konu edilen hususların gereğinin yerine getirilmesini kamu idarelerinden isteyecek olan da Sayıştay değil, TBMM olmalıdır.

• **Madde 43- Denetim ve Raporlama**

30- Teklifin 43 üncü maddesinde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi ve denetim sonuçlarının raporlanması düzenlenmiştir. KİT’lerin denetimi sonucunda hazırlanan yıllık denetim raporunun görüşüleceği yer Rapor Değerlendirme Kurulu değil; Teklifin 28 nci maddesine ilişkin görüşümüzde belirttiğimiz üzere Denetim Kurulu olmalıdır. Bu itibarla, maddede Rapor Değerlendirme Kurulu olarak yer alan ifadenin Denetim Kurulu olarak değiştirilmesi uygun olacaktır.

• **Madde 45- Türkiye Büyük Millet Meclisinden Gelen Denetim Talepleri**

31- Teklifin 45 inci maddesindeki düzenlemeye göre, Sayıştay’ın görev alanının ve önceliklerinin yasama organından gelecek taleplere göre şekillendirilmesi, Sayıştay’ın bağımsızlığı açısından sakınca yaratmaktadır. Zira, TBMM Başkanlığı ile komisyonlar, iktidar partisi ya da partiler koalisyonunun sayısal gücüne göre oluştuğundan, bu uygulama zaman içinde Sayıştay’ın bağımsızlığı ve tarafsızlığını tartışılır hale getirebilecektir. Ayrıca, yasama organından gelecek taleplerin, Sayıştay’ın inceleme ve denetleme programı üzerinde olumsuz etkileri de olacaktır.

Bu gibi sakıncalara yol açılmaması için Sayıştay sadece rapor sunduğu ihtisas komisyonundan (Plan ve Bütçe Komisyonu ile KİT Komisyonu) gelecek talepleri sonuçlandırmalıdır. TBMM Başkanlığının resen veya araştırma ve soruşturma komisyonlarının taleplerine istinaden Sayıştay’dan inceleme talebinde bulunması önlenmeli ve önceliklerin tespiti de Sayıştay’a bırakılmalıdır. Nitekim, diğer ülke Sayıştayları ile AB Sayıştay’ına ilişkin düzenlemeler de bu şekildedir. Avrupa Birliği Sayıştay’ının sadece iki komisyon ile yani bütçe komisyonu ve bütçe kontrol komisyonu ile ilişkisi bulunmaktadır.

Araştırma ve Soruşturma Komisyonlarının inceleyecekleri konuları, Sayıştay’a incelemek yerine, öteden beri devam etmekte olduğu üzere Komisyonlarda görevlendirilmek üzere Sayıştay’dan denetçi talebinde bulunarak incelemeleri hem komisyonlar açısından, hem Sayıştay açısından daha uygun olacaktır. Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının resen Sayıştay’dan inceleme talebinde bulunmasının ise demokratikliği tartışmalı olduğu gibi, Anayasal temelleri de bulunmamaktadır.

Dolayısıyla madde metni sadece Plan ve Bütçe Komisyonu ile KİT Komisyonundan gelecek taleplerin yerine getirilmesiyle sınırlı şekilde formüle edilmeli, önceliklendirme yetkisi ise mutlaka Sayıştay’a bırakılmalıdır.

• **Madde 48- Yargılamaya Esas Rapor**

32- Teklifin 48 inci maddesinin madde başlığı ile metninde yer alan “yargılamaya esas rapor” ifadesinin, “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddenin (f) fıkrası değişiklik gerekçesi ve bu gerekçeye dayalı önerimize uygun olarak, “**Mali denetim raporu**” olarak değiştirilmesi gerekir.

Öte yandan maddede, “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde*” denilerek yargılamaya esas raporun düzenlenmesi “kamu zararına” indirgenmiş; kamu zararı tespit edilememiş ise yargılamaya esas rapor yazılmayacağı gibi bir esas benimsenmiştir. Kaldı ki “mali denetim raporu” yerine “yargılamaya esas rapor” ifadesinin tercih edilmesinin temelinde de bu husus yatmaktadır.

Teklifin 2/f maddesine ilişkin karşı oy yazımızda da belirtildiği üzere, denetçi tarafından hazırlanan mali denetim raporları, öncelikle mali tabloların tamlığını, doğruluğunu ve denliğini göstermekte; mali tablo ve eki cetvellerde yanlış, hata veya tutarsızlık var ise, bunların giderilmesi; giderilememesi halinde ise usulsüzlüğün niteliğine göre işten el çektirilmesinden, suç duyurusunda bulunmaya uzanan yaptırımlar dizisi gündeme gelmektedir.

Bunun temelinde ise, Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştay’a sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin verilmiş olması yatmaktadır. Teklifin bu maddesi ise, Sayıştayın sorumluların işlemlerini kesin hükme bağlamasını; hesaplarını ise kesin hükme bağlamayarak, olumlu/olumsuz görüş vermesini öngörmektedir.

Mali tablolar hakkında görüş bildirme, özel hukuka tabi firmaları denetleyen bağımsız dış denetim kuruluşları ile yargı yetkisi bulunmayan ofis tipi Sayıştayların öteden beri uyguladıkları bir sistemdir.

Özel hukuka tabi firmaların mali tabloları hakkında bağımsız dış denetim kuruluşlarının verdikleri olumsuz görüş, piyasa yaptırımları aracılığıyla çok önemli sonuçlar doğurur. Çünkü, piyasa aktörlerinin piyasaya ilişkin kararlarında dış denetim raporları birinci derecede etkilidir. Örneğin, olumsuz görüş verilen firmaların, borsaya kote kağıtlarındaki yatırımlar çekilerek firma iflasa sürüklenebilir; kreditorler kredi vermez, verdikleri kredileri geri çağırırlar; kamu kuruluşları ihale vermez, verilen ihaleler iptal edilir; distribütörlük, temsilcilik, bayilik, alt yüklenicilik, tedarikçilik işleri yapamaz hale gelirler. Kısaca piyasadan silinirler. Olumsuz görüşün özel sektör firmaları üzerindeki piyasa yaptırımları bu derece ağırdır.

Ancak, yasalarla özel yaptırımlar öngörülmemiş ise, kamu hukukuna tabi kuruluşlar üzerinde verilen olumsuz görüşün hiçbir yaptırımı bulunmamakta; hatta mali tablolarda yapılmış bulunan hata, yanlış ve tutarsızlıkların üzerini örten bir işlev görmektedir.

Kaldı ki, mali tablolar ile eki cetveller muhasebe kayıtlarından türetilmekte ve kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ile mali tabloların muhasebe kayıtlarından nasıl üretileceği yönetmeliklerde belirlenmektedir. Yönetmelik mevzuatın bir parçasıdır ve bu görevleri yürütenler görevlerini belirlenmiş bulunan esas ve usullere göre yürütmekten sorumlu tutulmuşlardır. Bu durumda, Anayasanın 160 ncı maddesindeki açık hükme rağmen, Sayıştay'ın sorumluların hesapları üzerinde görüş bildirmesinin öngörülmesi Anayasa'ya aykırıdır.

Ofis tipi Sayıştayların denetledikleri kamu idarelerinin hesapları üzerinde görüş bildirdikleri ileri sürülebilir. Bilinmelidir ki ofis tipi Sayıştayların yargı yetkisi bulunmamaktadır ve ayrıca Sayıştay'ımız da Anayasamızın 164 üncü maddesine göre kamu idarelerinin hesapları üzerindeki görüşünü genel uygunluk bildirimleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlamaktadır.

Bu itibarla maddenin, Anayasaya uygun olarak Sayıştay'ın sorumluların hesaplarını da kesin hükme bağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir.

Öte yandan Teklifin 6 ncı maddesine ilişkin önerilerimizde, istisna niteliğindeki kısmi denetimin anlam ve süreç bütünlüğünün sağlanması için yargılama usulünün de 6 ncı maddede (dördüncü fıkrâ) düzenlenmesi önerilmişti. Dolayısıyla maddenin birinci fıkrasında “Ancak” diye başlayan cümlenin madde metninden çıkarılması önerilmektedir.

Ayrıca, savunma hakkı güvencesini geliştirmek için, Teklifin anılan maddesine yapılacak bir ilave ile savunmada ileri sürülen hususların karşılanması gereği açıkça vurgulanmalıdır. Bu amaçla söz konusu maddenin ilk fıkrasına “*Savunmaları alınarak*” ibaresinden sonra “*ve savunmalarda ileri sürülen hususlar da karşılanarak*” şeklinde bir ifade eklenmesinin isabetli olacağı düşünülmektedir.

• Madde 55- Temyiz

33- Teklifin 55 inci maddesinde yer alan “*gibi*” ibaresi, temyiz sebeplerini belirsizleştirerek genişletmekte; bu genişleme sayesinde, “yargılamanın iadesi” ve “karar düzeltilmesi” kapsamına giren kanun yollarının “temyiz” kapsamında kullanılmasına yol açılmakta; farklı kanun yollarının temyiz ile sonuçlanması, diğer kanun yollarını geçersiz kılmaktadır.

Öte yandan, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49 uncu maddesinde temyiz sebepleri, görev ve yetki dışında işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmiş olması ve usul hükümlerine uyulmamış olması olarak sıralanmış ve “gibi” ifadesine yer verilmeyerek temyiz sebepleri belirgin hale getirilmiştir.

2577 sayılı Kanunla bütünlüğün sağlanarak temyiz sebeplerinin belirginleştirilmesi ve diğer kanun yollarına giren hususların temyiz kapsamında değerlendirilmesine engel olunması için “gibi” ibaresinin madde metninden çıkarılması uygun olacaktır.

• **Madde 61- Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun Uygulanacağı Haller**

34- Teklifin 61 inci maddesinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa genel bir göndermede bulunulmakla yetinilerek, anılan Kanuna hangi hallerde başvurulacağı belirgin hale getirilmemiştir.

2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 31 inci maddesinde ise, hangi hallerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı sayma suretiyle belirtilerek konuya açıklık getirilmiştir.

Aynı açıklığa Sayıştayın hesap yargılamasında da ihtiyaç bulunmaktadır. Bu itibarla hesap yargısının özellikleri de dikkate alınarak Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin hangilerinin uygulanacağını Sayıştay Genel Kurulunun görüşleri doğrultusunda madde metninde açıkça yer alması gerekir.

• **Madde 66- Sayıştay Başkanı, Daire Başkanları ve Üyeler Hakkında Ceza Kovuşturması**

35- Teklifin 66 ncı maddesinin birinci fıkrasında “*Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerden birinin görevleri sebebiyle işlediği iddia edilen bir suçtan dolayı*” denilerek, maddede sayılanların görevleri sırasında işledikleri suçları kapsam dışına alınmıştır. Aynı husus, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 96 ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*görevi ile ilgili veya görev sırasında*”, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 76 ncı maddesinin birinci fıkrasında ise “*görevlerinden doğan veya görevleri sırasında*” biçiminde düzenlenmiştir. Sayıştay Başkan ve üyelerinin ceza kovuşturmasında görevleri sırasında işledikleri iddia edilen suçların maddenin kapsamı dışına çıkarılması, teminatlarında bir geriye gidişe tekabül etmektedir. Bu geriye gidişe ilişkin olarak da maddenin gerekçesinde her hangi bir açıklama bulunmamaktadır. Bu geriye gidişin 832 ve 2575 sayılı Kanunlara göre düzeltilmesi gerekir.

• **Madde 69- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışındaki meslek mensupları hakkında ceza kovuşturması**

36 -Teklifin 69 uncu maddesinin birinci fıkrasında Sayıştay Başkan ve üyeleri dışındaki meslek mensuplarının “görevden doğan veya görev sırasında” işledikleri suçları, “görev sebebiyle” işlenen suçlarla daraltılarak “görev sırasında” işlenen suçları kapsam dışına taşımaktadır.

Aynı konu 832 sayılı Kanunun 99 uncu maddesinde, “görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında”, 2802 sayılı Kanunun 82 ve 89 uncu maddelerinde ise, “görevden doğan veya görev sırasında” biçiminde düzenlenmiştir. Denetçilerin görevlerinin gereği olan teminatlarında geriye gidişin gerekçesi bulunmamaktadır. Konunun Sayıştay Genel Kurulunun görüşü ile 832 ve 2802 sayılı Kanunlarda yer aldığı biçimde düzenlenmesi uygun olacaktır.

• **Madde 71- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının görevden uzaklaştırılması**

37- Teklifin 70 inci maddesinde Sayıştay meslek mensuplarından Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin teminatı, 71 inci maddesinde ise bunlar dışında kalan meslek mensuplarının teminatı ile işten el çektirilmesi düzenlenmiştir.

70 inci maddenin birinci fıkrası teminata, ikinci fıkrası ise işten el çektirmeye ilişkin iken, madde başlığına “Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin teminatı” denilmiş; buna karşın 71 inci maddenin birinci fıkrası teminata, iki, üç ve dördüncü fıkraları ise işten el çektirmeye ilişkin iken, madde başlığında teminattan hiç söz edilmeyerek, “Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeleri dışındaki meslek mensuplarının görevden uzaklaştırılması” denilmiştir.

Böylece, madde metinleriyle uyuşmayan madde başlıkları temelinde ayrımcılık yapılırken; esas olarak da Sayıştay denetçilerinin teminatı tartışmalı kılınmak istenmiştir.

Teklifin 70 inci maddesi 832 sayılı Kanunun 7 nci, 71 inci maddesi ise 90 ncı maddesinden alınmıştır. Ancak, 832 sayılı Kanunun 90 ncı maddesinin madde başlığı “Meslek Mensuplarının Teminat, İşten El Çektirme” dir.

Teklifin 71 inci maddesinin birinci fıkrası Sayıştay Başkan ve üyeleri dışındaki meslek mensuplarının teminatını düzenlediğinden, madde başlığının da 832 sayılı Kanunda yer aldığı gibi teminatı da içerecek şekilde yazılarak madde metniyle uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan maddenin ikinci fıkrasında, “resmi hastane sağlık kurulu” gibi anlamsız bir ibareye yer verilmiştir. Doğrusu “Resmi Sağlık Kurulu” dur ve ikinci fıkradaki söz konusu ibare ile üçüncü fıkradaki anlatım bozukluğunun düzeltilmesi gerekir.

Dördüncü fıkarda görevden uzaklaştırmaya ilişkin olarak 657 sayılı Kanuna yapılan atfın ise 2802 sayılı Kanunla düzeltilmesi uygun olacaktır.

• **Madde 73- Başka Görev Yasağı**

38- Teklifin 73 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki, “Sayıştay Başkanlığının bilgisi dahilinde davet olundukları milli ve milletlerarası kongre, konferans ve toplantılara katılanlar” ibaresi davet edenlerin, davet edilenler yanında davetten Sayıştay Başkanlığını da bilgilendirmesi gerekeceği gibi bir anlam kaymasına yol açarak Sayıştay Başkanlığının bilgilendirilmediği davetlere katılmayacağı sonucunu doğurmaktadır. Oysa ki, görevlendirme yetkisi zaten Sayıştay Başkanlığında olduğundan ve görevlendirilmenin yapılabilmesi için de, davet edilenlerin daveti Sayıştay Başkanlığına sunması gerekeceğinden, “Sayıştay Başkanlığının bilgisi dahilinde” ibaresinin fıkra metninden çıkarılması uygun olacaktır.

Öte yandan, Sayıştay meslek mensuplarının kamu idarelerinde görev almalarının, Teklifin 73 üncü maddesinin ikinci fıkrasında “Sayıştay Başkanının iznine” tabi kılınması, kamu idarelerini Sayıştay meslek mensuplarının bilgi birikimi ve deneyiminden mahrum etmeye yönelik bir düzenlemedir ve madde metninden çıkarılması gerekir.

• **Madde 79- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştayın Denetlenmesi**

39- Teklifin 79 uncu maddesinde Sayıştayın denetlenmesi düzenlenmiştir. Anayasanın 160 ıncı maddesinde merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunda Sayıştayın merkezi yönetim bütçesi kapsamında kamu idaresi olduğu belirtildiğine göre, Sayıştayın denetiminin de Sayıştay tarafından yapılması gerekmektedir. Aksine düzenlemeler Anayasanın 160 ıncı maddesine aykırıdır.

Ancak, denetimin tarafsızlığını sağlamak için görevlendirilecek denetçilerin Sayıştay Başkanı yerine, Sayıştay Genel Kurulu tarafından seçilmesi uygun olacaktır.

• **Madde 81- Çeşitli Hükümler**

40- Teklifin 81 inci maddesinin ikinci fıkrasında Sayıştayın TCMB üzerindeki denetim yetkisininin, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4 üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olduğu hükmü getirilmektedir.

TCMB’nın, 1211 Sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde sayılan temel görevleri, hükümetin uygulamakta olduğu ekonomi ve maliye politikalarıyla etkileşim içindedir. TCMB’nın belirlediği para politikasının hedeflerine ulaşabilmesi, hükümetin taahhüt ettiği maliye politikasının başarısına sıkı sıkıya bağlıdır. Bu bağlamda TCMB’nın hedefleri bir yönüyle hükümet programının türevidir. Bu nedenle TCMB’nın denetimi, tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde doğrudan TBMM tarafından yapılmalı;

Sayıştay ise bu denetimin yapılmasına katkı sağlamalıdır. Merkez Bankasının bağımsızlığının, hesap verme sorumluluğunu yerine getirmemesi gibi sonuç yaratmaması gerekir. Merkez Bankası temel görevleri konusunda parlamentoya hesap verebilmelidir. Bu itibarla, TCMB'nın denetiminin KİT'lerin denetimine ilişkin mevzuata tabi olacağı yönünde değiştirilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Geçici Madde 1-

41- Teklifin Geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Kamu Hesapları Alt Komisyonu kurulması ve alt komisyon üyelerinin Komisyon üyeleri arasından siyasi parti grupları ile bağımsızların Komisyondaki temsil oranları dikkate alınarak seçilmesi; üyelerin kendi aralarından bir başkan seçmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanının gerektiğinde Alt Komisyona başkanlık etmesi öngörülmektedir.

24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Avrupa Birliği Muktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın “Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşlemler” başlıklı 4.29 sayılı bölümünde;

“Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde Sayıştay Raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazlalığı dolayısıyla bu Komisyonun Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına yeterince zaman bulması pratikte mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak TBMM dahilinde Sayıştay Raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulması Sayıştay raporlarının etkililiği açısından gerekli görülmektedir” taahhüdü yer almıştır.

Aradan 9 yıl geçtikten sonra, Sayıştay Raporlarının görüşülmesi ve karara bağlanması için bir komisyon kurulmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendiriyoruz. Ancak, Ulusal Programda kurulacak komisyonun alt komisyon biçiminde değil, Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak daima komisyon şeklinde kurulması taahhüt edilmiştir.

Gelişmiş demokratik ülkelerde kamu hesapları komisyonları, hükümetlerin hesap verme sorumluluklarının görüşülerek karara bağlandığı ayrıcalıklı yerlerdir. İngiltere örneğinde, komisyon başkanlığı eş başkanlık şeklinde yürütülmekte; eş başkanın biri iktidar partisinden, diğeri ise ana muhalefet partisinden olmaktadır. Öte yandan, parlamentere denetimi şekli olmaktan çıkıp, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine güvence oluşturmak amacıyla bazı ülkelere komisyondaki muhalefet partilerinin üye sayısı iktidar partilerinden fazla olmaktadır.

Bu gerekçelerle, Kamu Hesapları Alt Komisyonunun sekizi muhalefet partilerinden ve yedisi iktidar partisi veya partiler grubundan olmak üzere toplam onbeş üyeli olması ve Alt Komisyonun onbeş üye arasından biri iktidar partisi veya partiler grubu üyelerinden, diğeri ise ana muhalefet partisi grubundan iki eş başkan seçmesinin Ulusal Programdaki taahhüde daha uygun olacağını düşünüyoruz. Gelişmiş demokratik ülkelerde görülen bu uygulamanın, Türkiye Büyük Millet Meclisinin “bütçe hakkı” kapsamında bulunan kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığına ilişkin denetim görevini layıkıyla yapabilmesine imkan sağlayacağını değerlendiriyoruz.

<i>M. Akif Hamzaçebi</i>	<i>Osman Kaptan</i>	<i>Bülent Baratalı</i>
Trabzon	Antalya	İzmir
<i>Ferit Mevlüt Aslanoğlu</i>	<i>Gürol Ergin</i>	<i>Faik Öztrak</i>
Malatya	Muğla	Tekirdağ

MUHALEFET ŞERHİ

Anayasanın 160'ıncı maddesinde; Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir." hükümleri yer almaktadır.

Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkının kullanımına ve denetim görevini yerine getirmesine katkıları sunan çok önemli bir anayasal kuruluşumuzdur. Sayıştay, kamu kaynakları üzerindeki denetim yetkisini TBMM adına kullanmaktadır.

Bütçe hakkı, Parlamento'ya, vatandaşlar adına gelir toplama ve bu gelirleri belirli alanlara ve amaçlara tahsis etme yetkisini vermektedir. Bu hakkın kullanılması kamu mali yönetim sisteminin belirlenen usullere uygun şekilde denetlenmesi sorumluluğunu da beraberinde getirmiştir.

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü amaçlamaktadır.

5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesinde dış denetime ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu Kanunun hükümlerinin tümüyle yürürlüğe girdiği 2005 yılından itibaren 5 yıl geçmiş olmasına rağmen bu Kanunda düzenlenen hükümler doğrultusunda bir işlem yapılmamış, dış denetim genel değerlendirme raporları ile diğer raporlar hazırlanıp, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmamıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini belirleyen Anayasanın 87'nci maddesinde göre, yasama ve diğer görevlerinin yanı sıra, Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; görevleri de sayılmaktadır. Bu durumda, kamu idarelerinin denetiminde yararlanılmak üzere Sayıştay tarafından hazırlanması gereken dış denetim raporlarının sunulmaması nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim görevini gerektiği şekilde yapamadığı görülmektedir.

Sayıştay yetkilileri, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile uyumlu olmadığı, 5018 sayılı Kanunla uyumlu yeni Sayıştay Kanununun çıkarılmamış olması nedeniyle dış denetimi 5018 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda yapamadığı ve öngörülen raporları hazırlayamadığı görüşünü savunmakta ise de, esasen 5018 sayılı Kanunun da bir kanun olduğu gerçeğinden hareketle, kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesi tartışmasız açık olduğundan bu görüşüne tam katılmamakla birlikte 5 yıldır yeni Sayıştay Kanununun çıkarılmadığı da bir gerçektir.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanunla uyumlu yeni Sayıştay Kanununun çıkarılması kamu mali yönetimi ve kontrolü açısından önem arz etmektedir.

TBMM Başkanlığına sunulan 1/2/2010 tarihli Sayıştay Kanun Teklifi, Plan ve Bütçe Komisyonunun 24/2/2010 tarihli gündemine alınmış, Teklifin Alt Komisyon ve Komisyon görüşmeleri 3 ay sürmüştür.

Plan ve Bütçe Komisyonunca dağıtılan Kanun Teklifi ile birlikte, Sayıştay Başkanlığı tarafından 15/2/2010 tarihli yazı ekinde gönderilen ve 57 maddeden oluşan Sayıştay Genel Kurulunun Kanun Teklifine dair görüşleri yer almıştır.

Ancak gerek Alt Komisyon, gerekse Komisyon görüşmelerinde, Sayıştay’ın resmi görüşü niteliğinde olan ve Kanun Teklifi hakkında Sayıştay Genel Kurulunun 57 maddeden oluşan görüşleri hiç dikkate alınmamıştır. Sayıştay Başkanlığını temsilen toplantılara katılan yetkililerin, söz konusu Sayıştay görüşlerini gündeme getirmek yerine tümüyle Kanun Teklifinin sahibi gibi bir tavır sergilemeleri dikkat çekici olmuştur. Dolayısıyla 57 maddeden oluşan Sayıştay Genel Kurulu görüşlerini ve gerekçelerini savunacak yetkililer görüşmelerde yer almamış, böylelikle anılan görüşler hiç değerlendirilememiştir.

Kanun Teklifinin Sayıştay’ın denetim alanını belirleyen 4’üncü maddesi yoğun tartışmalara neden olmuş, görüşmelerde AKP milletvekilleri çelişkili ve tutarsız tavırlar sergilemişlerdir. Bu nedenle, maddede tekrar tekrar değişiklikler yapılmıştır.

Buna göre; Alt Komisyon tarafından Teklifin 4’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilmesi kabul edilen “Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının Sayıştay tarafından yapılacak denetimine ilişkin esas ve usuller, ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.” şeklindeki düzenleme, Alt Komisyon görüşmelerinin tamamlandığı ifade edildikten sonra yapılan son toplantıda “Savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının Sayıştay’ca yapılacak denetimine ilişkin esas ve usuller Sayıştay tarafından ayrıca belirlenir.” şekline dönüştürülmüştür.

Ancak, bu düzenleme de Komisyon görüşmelerinde yine AKP’li üyelerin teklif ve oylarıyla madde metninden çıkarılmıştır.

Yine, Alt Komisyon tarafından Teklifin 4’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilmesi kabul edilen “Sayıştayın Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası üzerindeki denetim yetkisi; 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4’üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlıdır.” şeklindeki düzenleme, Komisyon görüşmelerinde AKP’li üyelerin teklif ve oylarıyla madde metninden çıkarılmış, ancak daha sonra yine AKP’li üyelerin teklif ve oylarıyla 4’üncü madde yerine, bu defa alakası olmayan bir maddeye “Çeşitli hükümler” başlıklı 81’inci maddeye ilave edilmiştir.

Yine, Alt Komisyon görüşmelerinde, belediyelere ait çok sayıda şirketlerin denetiminin yapılabilmesi amacıyla bağımsız dış denetçilerin hizmetlerinden yararlanılabilmesi için Teklifin 46’ncı maddesinde yer alması kabul edilen fıkralar, anlaşılmaz bir şekilde Tekliften çıkarılmıştır.

Kamu kaynaklarıyla kurulan belediye şirketleri yıllardır Sayıştay tarafından denetlenememektedir. Yani, bu şirketlerin kamu iradesiyle ortaya çıkan bir denetimi söz konusu değildir. Ciddi bir yasal boşluktan kaynaklanan bu durum mali açıdan çok büyük kayıplara yol açmaktadır. Kanun Teklifinde bu şirketler de Sayıştay denetimi kapsamına alınmakla birlikte, çok sayıda bulunan bu şirketlerin Sayıştay tarafından düzenli olarak denetimlerinin yapılabilmesinin mevcut denetim elemanı sayısı itibarıyla fiilen mümkün olmadığı açıktır. Nitekim komisyon görüşmelerinde Sayıştay yetkilileri de bu yönde görüş belirtmişlerdir. Dolayısıyla anılan şirketlerin yine denetimsiz kalacağı anlaşılmaktadır.

Kanun teklifi ile denetim alanı genişleyen Sayıştayın mevcut durumda bile denetim elemanı sayısının yeterli olmadığı dikkate alınarak, halen dış denetim niteliğinde denetim yapan Maliye Bakanlığı muhasebat kontrolörlerinin Sayıştay’a devrine ilişkin vermiş olduğumuz teklif AKP’li üyelerin oylarıyla reddedilmiştir.

Kanun Teklifinin 4’üncü maddesine “2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2’nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi ile ilgili görevler, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yerine getirilir.” fıkrası ilave edilmek suretiyle Sayıştay’ın denetim alanı genişletilmiş, böylelikle Türkiye’de iki ayrı yüksek denetim kurumunun bulunması uygulamasına son verilmesi kabul edilmiştir. Bu çerçevede; kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi ve raporlanması ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi ile Sayıştaya devrine ilişkin hükümlere Kanun Teklifinde yer verilmiştir.

Ancak; tüm benzeri düzenlemelerde yapıldığı üzere Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan daha önce emekli olan personelinin bu düzenlemeden yararlanmasını sağlayacak intibak hükümlerine teklifimize rağmen yer verilmemiştir. Bu durum, ileride intibak işlemlerinde ihtilaflara sebebiyet verebilecektir.

Ayrıca, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre, üç yılı üst düzey görev olmak üzere 20 yıllık kamu hizmetinin ardından Bakanlar Kurulu Kararlarıyla atanmış olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerinin, Sayıştay’a uzman denetçi olarak geçirilmesi de hakka, hukuka ve vicdana sığmamaktadır. Yapılan bu haksızlığın düzeltilmesi için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerinin, Sayıştay’a üye olarak alınmasına dair vermiş olduğumuz teklif AKP’li üyelerin oylarıyla reddedilmiştir.

Kanun Teklifinin 2’nci ve 36’nci maddelerinde yapılan performans denetimi tanımlamaları uluslararası standartlarla ve 5018 sayılı Kanunla uyuşmamaktadır.

Uluslararası denetim standartları içinde kabul edilen INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) Performans Denetimi Uygulama Rehberi’nde performans denetimi; “devlet/hükümet faaliyetlerinin, programlarının veya organizasyonlarının verimliliğinin ve etkinliğinin, ekonomiklik ve iyileştirmelere yol açma amacı gözetilerek bağımsız bir biçimde incelenmesidir” şeklinde tanımlanmıştır. Performans denetiminin amacı ise; performans hesap verme sorumluluğunu geliştirmek, kurum faaliyetlerinin performansının geliştirilmesini desteklemek, idari ve mali reformları teşvik etmek, parlamentoya ve kamuoyuna objektif performans bilgisi sağlamaktır.

5018 sayılı Kanunun 68’inci maddesinde performans denetimi; “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi” olarak tanımlanmıştır.

Kanun teklifinin 2’nci ve 36’nci maddelerinde yapılan performans denetimi tanımı ise, “Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi” şeklinde yer almıştır.

“İdarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi” şeklinde öngörülen performans denetim modeli, kamu idaresinin kendisi tarafından yapılan ‘performans ölçme’ işleminin Sayıştay tarafından yeniden yapılmasına dayanmaktadır. Kanun teklifi ve gerekçesi incelendiğinde uluslar arası denetim standartlarına göre ‘performans denetimi’ olarak tanımlanan faaliyetin yerine, yine aynı standartlara göre ‘performans ölçümü’ olarak tanımlanan faaliyetin getirilmek istendiği görülmektedir. Bu durumda Sayıştay’ın denetim yetki ve alanının kısıtlandığı açıktır.

Uluslar arası standartlarda denetim yapılması için bu tanımın standartlara uygun şekilde değiştirilmesi şarttır. Kanun teklifi gerekçesinde dile getirildiği gibi hükümet politikalarını değerlendirmek performans denetiminin yetkisi ve kapsamı dahilinde değildir. Performans denetimi politikaları değil, politika uygulama sonuçlarını değerlendirir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimi sonuçları da buna örnek olarak gösterilebilir.

Sayıştay, 832 sayılı Kanunun Ek 10’uncu maddesi gereği 1996 yılından bu yana uluslar arası denetim standartlarına uygun şekilde performans denetimi çalışmalarını yürütmektedir. Dünya Sayıştaylarına bakıldığında da gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkede aynı yöntemle performans denetimi yapıldığı görülecektir. Kanun teklifinde yer aldığı şekilde yapılacak performans denetimi uluslar arası denetim standartlarında olmayacak, 5018 sayılı Kanunla uyumlu olmayan raporlar üretilmesine sebep olacaktır.

Teklifin 2’nci maddesinin (f) bendinde yer alan yargılamaya esas rapor tanımındaki, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin” ibarelerinin “Sayıştay denetimine tabi kurumların” şeklinde ve “sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin” ibarelerinin de “sonucunda” şeklinde değiştirilmesi gerekmektedir. Aksi taktirde Sayıştay bir taraftan denetim alanı genişlemesine rağmen diğer taraftan halen denetlediği ancak genel yönetim tanımı kapsamında olmayan döner sermaye işletmelerinin hesapları ile ASKİ, İSKİ gibi yerel yönetimlerin bağlı kuruluşlarının hesaplarının kesin hükme bağlanması mümkün olmayacaktır.

Kanun teklifinin 2’nci maddesinin (k) bendinde, kamu zararı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararı biçiminde tanımlanmış; göndermede bulunulan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71’inci maddesinin 04.05.2007 tarih ve 5628 sayılı Kanunun 4’üncü maddesiyle değişik birinci fıkrasında, “kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.” denilirken; Teklifin 7’nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür.” ifadesine yer verilmiştir.

Kamu görevlilerinin kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden dolayı kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması durumunda, bu sorumluluğun saptanacağı yetkili merciler, Sayıştay yargılama daireleri değil, adli mahkemeler ile idari disiplin kurullarıdır. Gerçekten de 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 21’inci maddesinde kast ve 22’nci maddesinde ise taksir tanımlanırken; 204’üncü maddesinde resmi belgede sahtecilik, 235’inci maddesinde ihaleye fesat karıştırma, 236’ncı maddesinde edimin ifasına fesat karıştırma, 247’nci maddesinde zimmet, 250’nci maddesinde irtikap, 251’inci maddesinde denetim görevini ihmal, 252’nci maddesinde rüşvet ve 257’nci maddesinde ise görevi kötüye kullanma suçları düzenlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu suçları kasten veya taksirle işleyen kamu görevlilerinin cezai

sorumluluklarına ceza mahkemelerinde karar verilmektedir. Ayrıca personel kanunlarında, kamu görevlilerinin idareye ve kişilere verdikleri zararların tazminine ve bu görevlilere verilecek disiplin cezalarına ilişkin hükümler yer almakta; idari kararlar aleyhine de idari yargı mercilerinde dava açılmaktadır. Öte yandan kusura dayalı haksız fiiller ile bundan doğan sebepsiz zenginleşme ve tazminat davaları ise Borçlar Kanununun konusunu oluşturmakta ve sorumluluk da hukuk mahkemelerinde hükme bağlanmaktadır.

Kasıt, kusur ve ihmalden kaynaklanan mevzuata aykırılıklarda sorumluluğun saptanacağı yetkili merciler adli mahkemeler ile idari makam ve disiplin kurulları olmasına rağmen; Anayasamızın 160'ıncı maddesinde, Sayıştay'ın merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını denetleyeceği ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayacağı; Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililerin bir defaya mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilecekleri ve bu kararlar dolayısıyla idari yargıya başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Anayasamızdaki bu hükme paralel olarak da 832 sayılı Sayıştay Kanununun Sorumluluk Halleri başlıklı 45'inci maddesinin birinci fıkrasında, "Sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştay'ca kesin hükme bağlananları, sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorludurlar." denilirken; ikinci fıkrasında ise, "Sayıştay'ca haklarında verilen kesin hükümler sorumlulara ve ayrıca gerekli kovuşturma yapılmak üzere Maliye Bakanlığına 63'üncü madde uyarınca tebliğ edilir." hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla, Türk Sayıştay'ının da dahil olduğu yargı tipi Sayıştayların, yargısal görevlerinin niteliğine ve özelliğine ilişkin teorik açıklamalara girmeden, yukarıdaki hükümler çerçevesinde, Sayıştay'ın hesap yargılamasında esas olanın mevzuata aykırılık olup; idari disiplin soruşturmaları ile adli ceza kovuşturmalarında aranan kasıt, kusur ve ihmâl gibi suçun unsurları ile suçla faili arasındaki illiyet bağlantısının Sayıştay yargılamasında aranmayacağı; haksız fiilden kaynaklanan sorumlulukların ise hukuk mahkemelerinde karara bağlanacağı belirtilmek durumundadır. Nitekim, Sayıştay'ca verilen kesin hükümlerin Maliye Bakanlığında bildirilmesinin yegane amacı, 832 sayılı Kanunun 45'inci maddesinin ikinci fıkrasında da belirtildiği üzere, kesin hükme konu olan işlem ve kararlar, mevzuata aykırılığın yanında aynı zamanda kasıt, kusur ve ihmalden kaynaklanıyor ise sorumlular hakkında idari soruşturma yürütülmesini temine matuftur. Suç teşkil eden fiile rastlanması durumunda konunun yetkili makamlara bildirilmesi ise hem 832 sayılı Kanunun 65'inci, hem 5237 sayılı Kanunun 279'uncu maddelerinin amir hükümleridir.

Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki kamu zararı tanımı, memurların idareye ve kişilere verdikleri zararların, ilgili memurlardan idari yollarla tahsili ve ayrıca idari soruşturma ve davalarla adli kovuşturma ve davalara ilişkindir ve Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemleri hakkında tesis edeceği kesin hükümlerle herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Bundan dolayı teklifte yer alan kamu zararı tanımının madde metninden çıkarılması gerekmektedir.

Teklifin "Sayıştayın görevleri" başlıklı 5'inci maddesinin, (b) bendinin "Denetimine tabi kurumların; gelir, gider ve mal hesaplarıyla bu hesaplarla ilgili işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını yargılama yoluyla kesin hükme bağlar." şeklinde değiştirilmesi gerekir. Çünkü taslakta Sayıştay'ın denetim kapsamı sadece Genel Yönetim kapsamındaki kurumlar değil yerel yönetimlerin bağlı kuruluşları ve döner sermayeli kuruluşlar dahil her türlü kamu kaynağının denetimini kapsamaktadır. Bu nedenle bu fıkranın, yukarıdaki değişikliklerle, Sayıştayın görev kapsamının denetim kapsamına paralel hale getirilmesi gerekmektedir.

Kanun teklifinin 7’nci maddenin son fıkrasında yer alan “Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.” ifadesi performans denetimi genel felsefesinde olmaması gereken bir durumdur. Bunun kanun maddesi içinde yer alması esasen performans denetimi kavramına ne kadar uzak olduğunun göstergesidir. Performans denetimi raporlarına dayanılarak hesap verme sorumluluğunun sorgulanması Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkisinde olmalıdır. Bu yönüyle performans denetimi kamuda hesap sorumluluğunun geliştirilmesine katkı sağlar.

Teklifin 11’inci maddesinde Sayıştayın yargı ve karar organları sayılırken hangilerinin karar, hangilerinin istişari, hangilerinin yargı organı olduğu ayrımı yapılmamıştır. Bu maddenin bu ayrıma göre yeniden düzenlenmesi gerekir.

Teklifin 12’nci maddesinde yer alan Sayıştay Başkan ve üyelerinin niteliklerinin belirlenmesinde, belli görevlere başkanlık ve belli görevlere de üyelik hakkı verilmesi bakımından daha seçici olunması gerektiği düşünülmektedir.

Kanun Teklifinin 17’nci maddesi Sayıştay denetçilerinin nitelikleri ve mesleğe alınmaları hükümlerini içermektedir. Bu düzenleme 832 sayılı Kanununun 19/11/2009 tarih ve 5294 sayılı Kanunla değiştirilen 9’uncu maddesi hükümlerine paralel ifadeleri içermektedir. Yıllardır uygulanan “Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığına Giriş Sınavı ve Denetçi Yardımcısı Adayları ile Denetçi Yardımcılarının Yetiştirilme ve Meslek Sınavı Yönetmeliği” ile düzenlenen denetçi yardımcısı adaylığına giriş sınavı ve diğer hususlarla ilgili hükümler değiştirilmiş olup, kanun maddesi adeta yönetmelik gibi ayrıntılar içermekte, sözlü sınav kaldırılarak yerine mülakat getirilmekte, eleme sınavında yer alan yabancı dil bilgisi soruları çıkarılmakta ve kazanmış sayılanların sayısı artırılmaktadır.

Ayrıca mali denetimle görevli Sayıştaya denetçi yardımcılığı yazılı sınavı için muhasebe konusunun seçimlik konu olarak belirtilmesi dikkat çekicidir. Zira mali denetim yapılabilmesi için muhasebe bilgisi şarttır. Muhasebe konusunun seçimlik olmaktan çıkarılması ve zorunlu konular arasına sayılması gerekir.

Teklifin üçüncü bölüm başlığı altında yer alan organların hangisinin karar, hangisinin yargı hangisinin istişari olduğu net olarak ifade edilmelidir.

Teklifin “Sayıştay Başkanı” başlıklı 21’inci maddesinin beşinci fıkrasında geçen “meslek mensuplarının” tabirinin üyelerin bağımsızlığı dikkate alınarak “daire başkanı ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının” olarak, son fıkrasının da Sayıştay’ın gelenekleri dikkate alınarak Başkanın bulunmadığı hallerde en kıdemli üyenin başkan vekilliği yapmasını sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.

Teklifin “Başkan yardımcıları” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi olan, “Başkan yardımcıları daire başkanı statüsündedir.” cümlesi, Sayıştay’da Daire Başkanlığı statüsünün atama değil seçimle elde edildiği hususu dikkate alınarak metinden çıkartılmalıdır.

Teklifin “Daire Başkanları ve üyeler” başlıklı 24’üncü maddesinin birinci fıkrasındaki “çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç altı ay içinde” ibareleri, yargılamaya esas raporun tekellümünün bazı raporlarda 6 aydan fazla süreceği gerçeği hale hazırda bilindiğinden, fiili imkansızlıklar dikkate alınarak “en kısa sürede” şeklinde, üçüncü fıkradaki “geciktirmeden” ibaresi şık olmadığından “zamanında” olarak değiştirilmesi daha uygun olacaktır.

Sayıştayın bağımsızlığının esas itibarıyla karar alma mekanizmasının kurullar şeklinde örgütlenmesinden kaynaklandığı açıktır. Bu nedenle denetim ve yargılama faaliyetine ilişkin düzenleyici nitelikteki nihai kararların Başkanlık yerine en üst karar organı olan Genel Kurulda alınacak kararlarla şekillenmesi gerekir. Bu nedenle Genel Kurulun Sayıştay’ın en üst karar organı olduğu vurgulanarak, Teklifin 25’inci maddesinin yeniden tanzim edilmesi Sayıştayın Bağımsızlığının yegane güvencesi olacaktır.

Teklifin “Temyiz Kurulu” başlıklı 26’ncı maddesinin birinci fıkrası, 832 sayılı Kanunun halen yürürlükte bulunan 16’ncı maddesindeki metin esas alınmak suretiyle, “Temyiz Kurulu; Sayıştay Genel Kurulunca, daire başkanları ile üyeler arasından dört yıl için seçilecek dört daire başkanı ve her daireden seçilecek ikişer üyenin katılımı ile kurulur. Her yıl Kurul üyelerinin dörtte biri yenilenir. Üyeliği sona erenler yeniden seçilebilir. Kurula en kıdemli daire başkanı başkanlık eder.” şeklinde değiştirilmeli, ikinci fıkrasındaki “kıdem esasına göre” ibareleri metinden çıkarılmalıdır.

Teklifin “Daireler Kurulu” başlıklı 27’nci maddesinin üçüncü fıkrasının (a) bendinde ve son fıkrasında geçen “Genel yönetim” ibareleri, denetim kapsamına uygun hale getirilerek “Sayıştay denetimi” şeklinde ve yine son fıkrasındaki “otuz” ibaresi de uygulamada karşılaşılan zorluklar dikkate alınarak “altmış” şeklinde değiştirilmelidir.

Teklifin “Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu” başlıklı 31’inci maddesinin birinci fıkrasında, Kurulun Başkan, Başkan Yardımcıları ve Bölüm Başkanlarından oluştuğu ifade edilmektedir. Bu tanım 20’nci maddedeki Başkanlık tanımıyla aynıdır. Dolayısıyla bu bir kurul değil başkanlıktır. Bu nedenle burada yer alan görevlerin Başkanlığın görevleri olduğu anlaşılmaktadır. Öyleyse aynı, tanımlı iki organ olmayacağından bu kurulun kaldırılması ya da esas itibariyle hazırlık çalışması yaptığı anlaşıldığından, bu hazırlama görevlerinin bir birime verilmesi daha doğru olacak veya buradaki hazırlama görevlerinin 20’nci maddede sayılması daha uygun olacaktır.

Teklifin “Denetimin genel esasları” başlıklı 35’inci maddesinin (a) fıkrasında yer alan, “Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınmaz.” cümlesi; kanunlarda neyin yapılamayacağı değil, neyin yapılacağı ifade edildiği hususu dikkate alınarak, kanunların zaten vermediği bir yetkinin verilmediğini ayrıca ifade etmenin anlamsız ve gereksiz olacağı, ayrıca yanlış anlaşılmalara sebebiyet verebileceğinden metinden çıkartılmalıdır.

Teklifin 36’ncı maddesinin üçüncü fıkrası, uluslararası standartlar ve halen Sayıştay’ca yapılan performans denetim uygulamaları dikkate alınarak; “Performans denetimi; Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesidir” şeklinde değiştirilmelidir.

Teklifin “Dış denetim genel değerlendirme raporu” başlıklı 38’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “... yeniden düzenlenen ...” ibaresi, kurumdan gelen cevaplar sonrasında yeniden rapor düzenlenmesi söz konusu olamayacağı dikkate alınarak “son şekli verilir” olarak değiştirilmelidir.

Teklifin “Yargılamaya esas rapor” başlıklı 47’nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Genel yönetim” ifadesi, denetim kapsamıyla uyumlaştırmak için “Sayıştay denetimi” olarak değiştirilmelidir.

Teklifin “Meslek mensupları ve savcılarının sicilleri” başlıklı 72’nci maddesinin, denetçilerin görevlerini yaparken tam bir bağımsızlık içerisinde hareket etmelerini engelleyeceği, idarenin etkisi altına girebileceği dikkate alınarak halen mevcut sisteme uygun olarak maddenin yeniden düzenlenmesi gerekli görülmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Teklife muhalefet ettiğimizi bilgilerinize arz ederiz.

Münir Kutluata

Emin Haluk Ayhan

Mustafa Kalaycı

Sakarya

Denizli

Konya

Erkan Akçay

Mehmet Günal

Manisa

Antalya

Türkiye Büyük Millet Meclisi

(S. Sayısı: 510)