



cumhuriyetin
50 nci
yılında

sayıştay

SAYIŞTAY YAYINLARI No : 8

CUMHURİYETİN

50 NCİ YILINDA

SAYIŞTAY

BAŞBAKANLIK BASIMEVİ
ANKARA — 1973



Bu kitap, Sayıştay Üyesi ve Genel Sekreteri Servet Köksal'ın gözetiminde, Başdenetçi Hamdi Mehter başkanlığında Denetçi Günaydın Ersoy, Denetçi Hüseyin Gürhan ve Denetçi Adile Sezer'den oluşan bir kurul tarafından hazırlanmış; kitabın kurul çalışmalarına ilişkin kısmı Hamdi Mehter tarafından yazılmış ve Servet Köksal tarafından gözden geçirilmiştir.



Bu resim İş Bankasından alınmıştır.

Ö N S Ö Z

Cumhuriyetimizin ellinci yılını kutluyoruz. Mutluyuz.

Ekonomik yönden geri kalmış, malî yönden bitmiş ve tükenmiş, dış borçlar altında ezilmiş bir Hazineyi devralan Cumhuriyetimiz, bütün güçlükleri yenerek hızlı bir gelişimle Türk ekonomisini ve maliyesini bugünkü düzeyine ulaştırmıştır. Cumhuriyetimizin ellinci yılında seksen milyarlık bütçenin hazırlığı içindeyiz.

Bu gelişim içinde Sayıştayımız da kendisine düşen görevi yerine getirmiş olmanın huzuru içinde ve daha iyiye ulaşmanın çabasındadır.

İşte, Cumhuriyetimizin ellinci yılındaki Türk Sayıştayını, kuruluşundan buyana geçirdiği bütün evrelerle birlikte aydınlığa çıkaran bir araştırma yapmayı düşündük.

Bu konudaki kaynakların azlığı nedeniyle, araştırmamızda bazı noksanlıklar olabilir. Ancak, bu kitabın, Türk Sayıştayını tek başına konu alan ilk çalışma ürünü olması nedeniyle kusurlarımızın bağışlanabileceği umundayız.

Araştırmalarını yapan ve kitabı hazırlayan kurulumuza ve emeği geçen diğer mensuplarımıza gösterdikleri çaba ve çalışmalarından dolayı teşekkür ederim.

Ulusca daha iyi geleceklere ulaşmamız dileğiyle Cumhuriyetimizin ellinci yılını kutlarım.

Saygılarımla.

Mehmet Karabacak
Sayıştay Başkan V.

İÇİNDEKİLER

Birinci Kitap

Sahife

SAYIŞTAY

3

I. BÖLÜM

TARİHÇE

5

I. KESİM

İMPARATORLUK DÖNEMİNDE SAYIŞTAY	6
I. Tanzimat döneminden önceki malî işlemler	6
II. 1939 - 1865 dönemi ve Sayıştayın kuruluşu	9
III. 1865 Tüzüğü ve özellikleri	14
IV. 1865 - 1876 dönemi	15
V. 1876 Anayasası ve Sayıştay	16
VI. 1878 Kararnamesi ve özellikleri	17
VII. 1878 - 1908 dönemi	20
VIII. 1908 - 1920 dönemi	21

II. KESİM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE SAYIŞTAY	23
I. 1920 - 1923 dönemi	23
II. Sayıştayın yeniden kuruluşu	24
III. 1923 - 1934 dönemi	25
IV. 1934 - 1967 dönemi	26
V. 2514 sayılı yasa ve özellikleri	26
VI. 832 sayılı yasa ve getirdiği yenilikler	28

II. BÖLÜM

KURULUŞ

31

I. KESİM

ÖRGÜT YAPISI	32
I. Birinci Başkanlık	32

VI

	Sahife
II. Yargı ve karar kurulları	32
A — Daireler	32
B — Temyiz Kurulu	33
C — Daireler Kurulu	34
D — Genel Kurul	34
E — Yüksek Disiplin Kurulu	35
F — Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu	35
III. Denetim ve inceleme birimleri	35
IV. Savcılık	36
V. Yönetim birimleri	36

II. KESİM

SAYIŞTAY MENSUPLARI	37
I. Başkan ve üyeler	37
A — Başkan ve üyelerin nitelikleri	37
B — Başkan ve üyelerin seçilmeleri	38
1) Birinci Başkanın seçimi	38
2) Daire başkanları ve üyelerin seçimi	38
C — Başkan ve üyelerin görev ve yetkileri	39
1) Birinci Başkanın görev ve yetkileri	39
2) Daire başkanları ve üyelerin görev ve yetkileri	39
D — Başkan ve üyelerin hakları	40
1) Aylıkları	40
2) Anayasa Mahkemesine üye seçilme hakkı ...	40
3) Adli tatilden yararlanma hakkı	41
E — Başkan ve üyelerin disiplin ve ceza kovuşturmaları	41
1) Disiplin kovuşturması	41
2) Ceza kovuşturması	42
F — Başkan ve üyelerin güvenceleri	43
II. Denetçiler	43
A — Hizmete alınmaları	43
B — Hizmette yetiştirilmeleri	44
1) Yetiştirme kursu	45

VII

	<u>Sahife</u>
2) Meslek kursu	45
3) Uygulamalı öğretim	45
4) Meslek sınavı	46
C — Denetçilerin görevleri	46
D — Denetçilerin hakları	47
1) Aylıkları	47
2) Yükselme süreleri	47
E — Denetçilerin yetkileri	48
F — Denetçilerin güvenceleri	48
G — Denetçilerin disiplin ve ceza kovuşturmaları ...	49
1) Disiplin kovuşturması	49
2) Ceza kovuşturması	50
H — Denetçilerin sicilleri	51
I — Denetçilerin yapmaları yasaklanan görevler ...	52
III. Savcılar	52
A — Atanmaları ve nitelikleri	52
B — Görevleri	52
C — Özlük hakları	53
IV. Yönetim mensupları	53

III. BÖLÜM

SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ 55

I. KESİM

BÜTÇE VE DENETİME İLİŞKİN GENEL BİLGİLER	56
I. Bütçe	56
II. Bütçemizin geçirdiği evreler	56
III. Bütçe denetimini gerektiren nedenler	59
IV. Bütçe açısından Türk kamu kurumları	61
A — Sayıştay denetimine tabi bütçeler	62
1) Genel bütçeli idareler	62
2) Katma bütçeli idareler	63

VIII

	Sahife
3) Sabit ve döner sermayeli kurumlar	64
4) Özel bütçeli idareler	64
a) Belediyeler	65
b) Özel idareler	66
5) Diğer bütçeli idareler	67
a) Korunmaya muhtaç çocukları koruma birlikleri	67
b) Kefalet sandığı	67
c) Fon hesapları	68
B — Sayıştay denetimine tabi olmayan (özerk) büt- ler	68
V. Bütçe denetimine ilişkin tasnif ve şemalar	69

II. KESİM

SAYIŞTAYIN DENETİM GÖREVİ	71
I. Denetimin niteliği, konusu ve kapsamı	71
II. Sayıştay denetimi ve teftiş hizmeti	74
III. Denetlemenin geçirdiği evreler	77
A — İmparatorluk döneminde denetim	77
B — Cumhuriyet döneminde denetim	79

III. KESİM

SAYIŞTAYIN BUGÜNKÜ İNCELEME FAALİYETİ	82
I. Gelir hesap ve işlemlerinin incelenmesi	82
II. Gider hesap ve işlemlerinin incelenmesi	83
A — Kadro vizesi	84
B — Ödenek vizesi	84
C — Sözleşme tescili	85
III. Mal hesap ve işlemlerinin incelenmesi	86
IV. T. B. M. M. ne sunulmak üzere uygunluk bildirimleri ve raporların hazırlanması	87

IX

	Sahife
A — Uygunluk bildirimleri	87
B — Sayıştay raporları	95
1) Devlet malları ve Sayıştay'a bilanço veren kurumlar hakkındaki raporlar	95
2) Diğer Sayıştay raporları	98
V. Bütçe dışı işlemler (Hazine işlemleri)	101

IV. KESİM

SAYIŞTAYIN YARGILAMA FAALİYETİ	102
I. Yargılamanın geçirdiği evreler	102
II. Yargı erkinin bölünmesi	103
III. Sayıştayın yargı görevi hakkında çıkan anlaşmazlıklar	105
IV. Hesapların yargılanması	128
V. Başvurulacak yasa yolları	130
A — Yargılamanın iadesi	130
B — Temyiz	131
VI. Yargısal içtihadı birleştirme kararı	132
VII. Sayıştay ilâmları	133
A — Sayıştay ilâmlarının niteliği	133
B — İlâmların tebliği ve yerine getirilmesi	134
C — İlâmların yerine getirilmesinin izlenmesi	135
1) Belgeler üzerinden izleme	135
2) İdare hesapları üzerinden izleme	135
VIII. Yargılama ve Sayıştay Savcılığı	136

V. KESİM

SAYIŞTAYIN İDARÎ VE DANIŞMA FAALİYETLERİ	137
I. Başkanlık tasarrufları	137
II. Genel ve objektif idarî tasarruflar	138
III. Görüş bildirme (danışma) kararları	138
IV. Genel nitelikte kararlar	139
Bibliyografya	142

İkinci Kitap

	<u>Sahife</u>
SAYIŞTAY HAKKINDA YAZILAR	149
1 — PROF. DR. A. ŞEREF GÖZÜBÜYÜK : Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi	151
2 — NİHAT GÜNDÜZ - TODAİE ÖĞRETİM ÜYESİ : İdarî Reform ve Sayıştay	166
3 — SERVET KÖKSAL - SAYIŞTAY ÜYESİ VE GENEL SEKRETERİ : Sayıştayın Görev Alanı ...	197
4 — HAMDİ MEHTER - SAYIŞTAY BAŞDENETÇİSİ : Etkin Sayıştay	209
5 — RIZA TURGAY - EMEKLİ SAYIŞTAY BAŞKANI : Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Malî Denetim ve Sayıştayımız	222
6 — DR. CAHİT TUTUM - TODAİE ÖĞRETİM ÜYESİ : Sayıştay Meslek Mensuplarının Değerlendirilmesi	229
7 — FİKRET ULUDAMAR - SAYIŞTAY UZMAN DENETÇİSİ : Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay	244

Üçüncü Kitap

BELGELER	255
1 — Mehmet Rüşdi Paşa'nın Islahatı Maliye Komisyonu Başkanlığına getirilmesine ilişkin Padişah Abdülaziz'in hattı hümayunu	258
2 — Maliye Nazırı Mümtaz Efendiden bazı malî tedbirlerin alınmasını isteyen Padişah Abdülaziz'in hattı hümayunu	259
3 — Divanı Muhasebatın kurulmasını öneren arz tezkeresi	261
4 — Divanı Muhasebat Nizamnamesi	262
5 — Divanı Muhasebatın Sureti Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname	272

6 — Miadında Hesap Vermeyen Muhasibi Mes'uller Hakkında Olunacak Muameleye Dair Kararname	282
7 — Divanı Muhasebat Kararnamesine Müzeyyel Kanun	284
8 — Divanı Muhasebatın 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanununda yer almasına ilişkin Meclis görüşmeleri	285
9 — 1050 sayılı Muhasebi Umumiye Kanununun gerekçesi	291
10 — 5999 sayılı kanuna ilişkin Bütçe Komisyonu raporu	294
11 — 832 sayılı Sayıştay Kanunundan önce çıkarılıp Cumhurbaşkanlığınca veto edilen ve sonra 832 sayılı kanun için kullanılan 763 sayılı kanunun gerekçesi	295
12 — 1260 sayılı kanunun gerekçesi	296
13 — 1334 senesi Muvazenei Umumiye Kanununun 1335 Senesinde Dahi Mer'iyeti Hakkında Kararname	299
14 — 1336 Senei Maliyesi Mart ve Nisan Aylarına Ait Muvakkat Bütçe Kanunu	300
15 — 1336 Senesi Mart ve Nisan Aylarına Mahsus Muvakkat Bütçe Kanununun Mayıs ilâ Ağustos Aylarında da Temdiden Tatbiki Hakkında Kararname	301
16 — 1336 Senesi Mart ve Nisan Aylarına Mahsus 29 Şubat 1336 Tarihli Muvakkat Bütçe Kanununun Senei Merkume Nihayetine Kadar Temdidi Hakkında Nizamname	302
17 — Divanı Muhasebat Müddeiumumiliği Hakkında Nizamname	303
18 — Cumhuriyet dönemindeki Sayıştay yayınları listesi	304
19 — İmparatorluk dönemindeki Sayıştay başkanları, daire başkanları, üyeler, umumî kâtipler ve savcılar listesi	308

- 20 — Cumhuriyet dönemindeki Sayıştay başkanları,
daire başkanları, üyeler, umumî kâtipler (Genel
sekreterler) ve savcılar listesi 313
- 21 — Kurulduğu tarihten günümüze kadar (1862 -
1973) Sayıştay'da Birinci Başkanlık veya Birinci
Başkan vekilliği görevi yapmış olanların listesi 316

BİRİNCİ KİTAP
SAYIŞTAY

BİRİNCİ KİTAP

SAYIŞTAY

Sayıştaylar, demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Türk Devletinde de, hukuk devleti kavramının doğmasıyla birlikte Sayıştay fikrinin geliştiğini görüyoruz. Türk Sayıştay'ı Cumhuriyet döneminde fonksiyonunu geliştirerek, 1961 Anayasası ile hukuk devletini oluşturan kuruluşlar arasında yerini almıştır.

Sayıştay'ı konu alan bu kitap, Cumhuriyetimizin kuruluşunun 50 nci yıldönümü nedeniyle hazırlanmıştır. Kitap, nitelikleri birbirinden farklı üç ayrı kitaptan oluşmaktadır :

Birinci kitap SAYIŞTAY başlığını taşımakta ve üç bölümü kapsamaktadır. Bunlardan, birinci bölümde Sayıştay'ın tarihçesi, ikinci bölümde Sayıştay'ın kuruluşu, üçüncü bölümde Sayıştay'ın görevleri incelenmiştir.

Birinci kitabın sonuna, Sayıştay'la ilgili araştırmalarda yararlanma olanağı bulunan eserlere ait bir de bibliyografya eklenmiştir.

Birinci kitap, bu amaçla kurulan bir kurulun yaptığı araştırmalara dayanılarak hazırlanmıştır.

İkinci kitap, SAYIŞTAY HAKKINDA YAZILAR başlığını taşımaktadır. Burada, bilim adamları ve yazarların, Sayıştay'ın çeşitli yönlerine değinen kişisel yazıları yer almıştır. Yazılar, yazarlarının soyadlarına göre sıralanmıştır.

Üçüncü kitap BELGELER başlığını taşımaktadır. Burada, Sayıştay'a ilişkin ve çoğu tarihi nitelikte olan belgeler yer almıştır.

Sayıştay'a ilişkin belgeler konusunda bir hususu belirtmekte yarar vardır.

Türk maliye tarihi hakkında henüz yeteri kadar bilimsel araştırmalar yapılmadığı için, mali kurumlara ve bu arada Sayıştay'a ilişkin nerede ve ne türlü belgelerin bulunduğu bilinmemektedir. Ayrıca, bulunabilen belgelerin çoğu eski yazılıdır. Bu nedenle üçüncü kitap, bulunabilen eski yazılı eserlerin okutulması ve yeni yazılı olan belgelerin de toplanması suretiyle meydana getirilmiştir.

Diğer yandan, gerek üçüncü kitabı oluşturan belgelerden, gerekse Osmanlı İmparatorluğu döneminde yayınlanmış olan salname-

lerden (yıllıklardan) ve diğ er kaynaklardan yararlanmak suretiyle, kurulduğu tarihten günümüze kadar Sayıştay'da görev yapmış olan birinci başkanların, daire başkanlarının, üyelerin, genel sekreterlerin ve savcılarının isimlerini ve görev sürelerini saptamak mümkün olmuş; bunlara ilişkin isim listeleri belgeler kitabına alınmıştır.

Niteliklerini kısaca açıkladığımız bu üç kitapta yer alan yazı ve belgelerle, Sayıştay ilk kez bu çapta bir araştırma konusu yapılmış olmaktadır.

Asıl konulara girmeden önce, birinci kitabı oluşturan konuların hazırlanması sırasında izlenen yönteme kısaca değinmek yararlı olacaktır.

Sayıştay'ın tarihi gelişimi incelenirken, kuruluş ve işleyişindeki değişmeleri kronolojik sırayla belirtmek, çeşitli konuları açıklığa kavuşturmak için yeterli bir yöntem olmamaktadır. Sayıştay'ın hangi nedenlere bağlı olarak nasıl bir gelişim gösterdiğinin anlaşılabilmesi için, kurumsallaşma sürecini oluşturan toplumsal etkenlerin ve koşulların bilinmesine gerek vardır. Başka deyimle, çeşitli dönemlerin toplumsal koşulları ve özellikleri bilindiği takdirde, Sayıştay'ın geçirdiği evrelerin nedenlerini anlamak ve günümüzdeki durumunu değerlendirmek daha kolay olacaktır. Bu nedenle, Sayıştay'ın gerek tarihçesi gerekse görevlerindeki değişmeleri, konunun önemine göre, her dönemin toplumsal koşullarına değinilmek ve dönemler arasında ortaya çıkan farkları belirtmek suretiyle incelenmiştir.

I. BÖLÜM

TARİHÇE

Cumhuriyetimizin 50 nci yılında Türk Sayıştay'ı 110 yıllık bir geçmişe sahip bulunmaktadır.

Sayıştay, Osmanlı İmparatorluğundaki, 1839 da başlayan «islahat» çabalarının toplumda yarattığı kurumsallaşma gereksinmelerinin sonucu olarak kurulmuş; 1 inci Meşrutiyet, İstibdat, 2 nci Meşrutiyet dönemleri ile 50 yıllık Cumhuriyet döneminde görev yapmıştır.

Bütün kurumlarda olduğu gibi, Sayıştay da, uzun dönemde toplumun yapısal özelliklerine; kısa dönemde hukuk kurallarındaki değişmelere ve diğer faktörlere bağlı olarak çeşitli evrelerden geçmiştir. Gerek bu evrelerin özelliklerini belirtmek, gerekse kuruluş ve işleyişindeki değişimleri daha açık biçimde ortaya koyabilmek amacıyla Sayıştay'ın tarihçesi, birbirini izleyen dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

Diğer yandan, Sayıştay'ın kuruluşundan önceki dönemlerde yapılmış olan denetim ve mali işlemlere de bu bölümde kısaca değinilmiştir.

I. KESİM

İMPARATORLUK DÖNEMİNDE SAYIŞTAY

I. TANZİMAT DÖNEMİNDEN ÖNCEKİ MALİ İŞLEMLER

1839 yılında başlayan Tanzimat dönemine gelinene kadar, İmparatorluğun gerek yükselme ve duraklama, gerekse gerileme dönemlerinde, mali işler zaman zaman önem kazanmış ve idareciler çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. Ancak bunların hemen hepsi, mali işlerin yeniden düzenlenmesi niteliğindeki çabalar olmuş; devletin gelir ve giderlerinin denetlenmesine fazla önem verilmemiştir.

Osmanlı İmparatorluğunda, Devletin gelir ve giderlerinin denetlenmesi fikri ve bu görevi yapacak kurumların kurulmaya başlanması, esas itibariyle Tanzimat Döneminde gelişmiştir. Sayıştay'ın kurulması da, yine bu dönemde, mali işlerin düzenlenmesi için girişilen birtakım işlemlerin sonunda olmuştur. Bu nedenle Sayıştay'ın tarihi gelişimini, Tazminat döneminden itibaren incelemek gerekli ve yeterli olmakla birlikte, bu döneme gelinceye kadar mali konuların ne gibi özellikler gösterdiğine kısaca değinmekte yarar vardır.

Osmanlı İmparatorluğunun kurulduğu yıllarda, mali işlerin hangi usul ve esaslara göre yürütüldüğüne ilişkin yeterli bilgiler bulunmamakla birlikte, Selçuklulardan gelen birtakım ilkelerin bulunduğu ve yöntemlerin kullanıldığı ve bunların yavaş yavaş değiştirilerek kurumlaştırıldığı bilinmektedir.

Bütün islâm ülkelerinde olduğu gibi, Osmanlı Devletinde de, mülkü ve serveti korumak ve gözetmek yetkisi Hükümdarda toplanmıştır. Mali işleri Hükümdar adına önceleri Sadrazam yürütmüş; sonra Başdefterdarlık kurulmuş; zamanla Başdefterdarlık çeşitli defterdarlıklara ayrılmış ve Islahat Dönemine gelindiği zaman, defterdarlık kurumu Maliye Nezaretine (Bakanlığına) dönüştürülmüştür.

İmparatorluğun mali işlerinin gelişimi de, genel çizgileriyle şöyle olmuştur.

Osmanlı Devletinin kuruluş ve yükseliş dönemlerinde çeşitli fetihlerden sağlanan ganimetler ve toplumun yapısal özellikleri nedeniyle zenginleşen Hazinesinin kontrol edilmesine pek gerek duyul-

namıştır. Bu durum 16 ncı yüzyılın ortalarına kadar devam etmiştir. Ne var ki, Kanunî Sultan Süleyman'ın saltanat döneminden bir süre sonra, mali refahın kaybolduğu, Devletin mali sıkıntılar içinde bocaladığı ve bu nedenle çeşitli mali tedbirlere girişildiği görülmektedir. Bunun sonucu olarak ilk kez 1562-1563 yıllarında, Devletin gelir ve gideri bütçe şeklinde dengelendirilmiştir. İkinci Selim'in (1566) zamanında, Sokullu Mehmet Paşa'nın tedbirli ve ekonomik hareketinin sonucu mali olanaklar sağlanmış ise de, daha sonra Üçüncü Murat zamanında (1574-1575) Devletin gelir ve giderleri arasında oldukça büyük açık meydana gelmiştir. 16 ncı yüzyılın sonlarından itibaren Hazinesinin karşılaştığı mali sıkıntılar, yenicerilerin birçok kez ayaklanmalarına yol açmıştır. Devletin Hazinesinin iyice bozuk bulunduğu bu dönemde, birtakım mali tedbirlere başvurulmuş; bu arada gelir ve giderleri düzenleme, denetleme ve bu konularda görevli kişi ve kurum sayılarını genişletme işlemlerine girişilmiştir. Netekim :

1609 yılında, Aynî Ali Efendi tarafından, İstanbul'un (merkez idarenin) yıllık giderlerine ilişkin cetveller düzenlenmiş; Defterdarlık Dairesinde yirmi kâtip, iki veznedar, paraları saymak ve ayarlarını kontrol etmek üzere iki sarraf görevlendirilmiştir.

1623-24 yıllarında Dördüncü Murat, birtakım tasarruf tedbirlerine girişerek büyük çapta gelir fazlası sağlamış ise de, 1639 yıllarında Hazinesinin yeniden müşkül duruma düşürülmesi üzerine, Tarhoncu Ahmet Paşa ve Kemankeş Kara Mustafa Paşa, malî işlerin düzeltilmesi için çaba göstermişler; Padişah huzurunda kurulan bir divanda «Tarhoncu Lâyihası» diye anılan ve bütçe niteliğinde olan bazı esaslar kabul olunmuştur.

Malî işlerin düzene sokulmasına ilişkin bu çabaların yanı sıra, sıkı bir kontrol mekanizmasının getirilmesi Köprülü'ler döneminde gerçekleşmiştir.

Köprülü Mehmet Paşa, Sadrazamlığı sırasında, memurların konulandan fazla vergi almalarını ve Sarayın israfını önlemiş; idarenin bütün kesimlerinde tasarruf tedbirleri aldırmıştır.

Köprülü Fazıl Paşa, gelirleri çoğaltmak ve giderleri azaltmak için şiddetli uygulamalara girişerek malî durumu yoluna koymuştur.

Kara Mustafa Paşa'nın yeterli idare düzeni kuramayışı nedeniyle Devlet maliyesi yeniden düzensizliğe girmiş ise de, daha sonra görev alan Köprülü Mustafa Paşa'nın döneminde, ilk yapılan iş maliyenin düzeltilmesi olmuştur. Köprülü Mustafa Paşa zamanında, selefi Kara Mustafa Paşa tarafından konulan «tekâlif» kaldırılmış;

az oranda alınan bazı vergiler bir miktar artırılmış ve makul bir maliye politikası uygulanmıştır. Bu dönemde yapılan bir yoklama sonunda, 20.000 den fazla ismin defterlere gerçek dışı yazıldığı saptanmış ve bunların silinmesi sağlanmıştır. Bu işlem, İmparatorlukta ilk kadro denetimi niteliğini taşımaktadır. Ancak Köprülü Mustafa Paşa'nın, 1690 yılında Salankemen savaşında vefatı ile malî alanda giriştiği yenileme çabaları tam sonuçlanamamıştır.

Köprülü'lerin sonuncusu olan Hüseyin Paşa'nın sadrazamlığı döneminde, malî alanda genel bir düzenlemeye girişilmiştir : Savaştan zarar gören iller, bazı vergilerin dışında tutulmuş, Devlet gelirleri üstüne ciddi bir kontrol sistemi konularak, vergilerin, mukataaların, âşarın, gümrük resimlerinin toplanması sağlanmıştır. Ne var ki Osmanlı İmparatorluğu Karlofça anlaşmasını imzalayarak (1699), savaşın yenilgisini yüklenmiş ve kendini toparlıyamıyacak duruma gelmiştir. Bundan sonra, Üçüncü Osman ve Üçüncü Mustafa'nın padişahlığı dönemlerinde Sadrazam olan Mehmet Ragıp Paşa'nın, bir nizamname yaparak vergi tahsilini kontrol ve tarımı teşvik çabaları olmuş ise de, bunun dışında ve Üçüncü Selim'in saltanatına (1789) kadar, malî konularda herhangi bir olumlu gelişme görülmemiştir.

Üçüncü Selim, ordunun yeniden düzenlenmesi ile birlikte savaş giderlerinin karşılanabilmesi için timar ve zeametlerle malikhanelerin «gümrük iltizamları» gelirlerinin «zilyedlerinden» alınmasına karar vermiştir. Üçüncü Selim'in bu girişimi, toplumsal ve malî yönleri bulunan ıslahat niteliğindedir; ancak, yeniçerilerin ve diğer çevrelerin karşı koyması sonunda uygulama alanına konulamamıştır.

1808 de tahta çıkan İkinci Mahmut'un 1825 tarihinde yeniçeriliği kaldırması, İmparatorluğun siyasal ve mali konularının düzeltilmesi konusunda umut verici olmuştur. Fakat, bazı başkaldırımlar, donanmanın Navarin'de yok edilmesi, Edirne anlaşması ile sonuçlanan Rus harbi gibi olaylar, malî alanda çok ağır etkiler yaratmıştır. Bu ortamda İkinci Mahmut, Devlet maliyesi ile hesaplarının yeniden düzenlenmesi ve kontrolü için birtakım girişimlerde bulunmuştur. Tanzimat dönemindeki ıslahat hareketlerinin temelini teşkil eden bu girişimlerden, malî konulara ait olanlarını şöylece sıralamak mümkündür :

1 — Edirne anlaşmasının yüklediği savaş tazminatı tasfiye edilmiştir.

2 — 1836 da, Devlet memurlarının belirli maaş almalarına ilişkin emir yayınlanmıştır.

3 — Emlâkin müsadere sistemi kaldırılmıştır.

4 — İlk kez kâğıt para (kaime) ihdas edilmiştir.

5 — Yeniçerilerin ve timar usûlünün kaldırılması ile iki yeni teşekkül kurulmuştur. Bunlardan birincisi askerî hesaplara bakmak üzere «Masarifât Nezareti»; diğeri ise, mukataaların idaresi için «Mukataat Nezareti» dir. 1834 yılında Masarifât Nezareti de kaldırılmış; Gülhane Hattı Hümayunundan biraz önce yayınlanan (3 Zilhicce 1253) * 1838 tarihli fermanla malî kuruluşlar birleştirilerek Maliye Nezareti kurulmuştur.

6 — 1837 yılında, Defterdarlığa bağlı «kalem» sayısı 32 ye ulaşmış ve her kaleme, Devletin çeşitli malî ve idarî işlerini yürütme görevi verilmiştir. Örneğin, Büyük Ruzname Kalemi, gelir ve gider defterlerini toplayarak her yıl bütçeye benzer bir toplam cetveli düzenlemiş; Başmuhasebe Kalemi, ordu ve levazım işlerine, eyalet cizyelerine, askerlerin ulûfelerine ve diğ. bazı işlere ait defterleri tutmuştur. ¹

İşte, Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayan Tanzimat Dönemi-ne kadar, Devletin malî işlemleri ve bunların kontrolü, Defterdarlık kuruluşu içinde yer alan ve çeşitli dönemlerde sayıları, isimleri ve görev alanları değiştirilmiş bulunan bu kalemler tarafından yürütülmüştür. Bunlardan Büyük Ruzname Kalemi, malî işlerin önemli bir kısmını yürütmek ve birtakım kontroller yapmakla görevlendirilmiştir. Ancak, gerek Büyük Ruzname Kaleminin, gerekse diğ. kalemlerin yaptıkları kontrol görevlerini, İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerindeki Sayıştayların denetleme görevine benzetmek ve bu kalemleri de Sayıştay görevi yapmış kurumlar olarak nitelenmek mümkün değildir.

II. 1839-1865 DÖNEMİ VE SAYIŞTAYIN KURULUŞU

Abdülmecit'in Padişah olduğu 1839 yılında, İmparatorluğun idarî ve malî durumu tamamen bozuktur. Muntazam vergi sistemi yoktu; eyalet valileri, vergi ve resimleri diledikleri gibi tespit ediyorlardı. Askerî birliklerin giderlerini sağlamak görevi de valilere verilmişti. Vergilerin çoğu mal olarak ve yüksek oranlarla alınıyordu. İdarî ve malî alandaki bozukluklar toplumsal düzensizliğin esasını teşkil ediyordu. Bu ortamda padişah olan Abdülmecit, 26 Şaban 1255 (5 Kasım 1839) tarihinde, Gülhane Hattı Hümayununu ilân etti.

*) Kitapta yer alan eski tarihler Hicrî tarihlerdir. Eski tarihlerden Rumi olanları ayrıca belirtilmiştir.

1) Karamursal Ziya - Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler. Türk Tarih Kurumu Yayını. VIII Seri No : 11 S. 8-13 ve 152-157

Bu Hattı Hümayun, toplumsal sorunları saptayan ve bunların çözümü için izlenmesi gereken usûl ve esasları öneren bir emirname niteliğindedir. Hattı Hümayun, askerî, hukukî, politik ve malî konuları kapsamaktadır.

Hattı Hümayun ile getirilen «Tanzimat» programının yürütülmesi amacıyla, ilk kez, Meclisi Vâlayı Ahkâmı Adliye'den seçilen kişilerle bir «Tanzimat Meclisi» meydana getirilmiştir. Bu Meclis, Tanzimat programında yer alan malî işlemlerin en önemlisini teşkil eden vergiler konusunda şu tedbirleri almıştır :

1) Valilerin yetkisine bırakılmış olan malî işlerin üzerlerinden alınarak defterdarlıklara verilmesi,

2) Vergilerin toplanması için sorumlu maliye memurlarının ve tahsildarların atanması,

3) Vergilerin ayarlanmasında ve toplanmasında yetkileri bulunan belediye meclislerinin yetkilerinin genişletilmesi ve vilâyet meclislerinin kurulması,

4) Devlet memurlarından mültezimlik yapma hakkının alınması.²

Hattı Hümayunun ilânı ile malî konularda girişilen yeniliklerden biri de, Maliye Nezaretine bağlı kalemlerin sayısının 8'e indirilmesidir. Bu arada, daha önce mevcut bulunan Başmuhasebe Kaleminin yerine Maliye Muhasebesi kurulmuş; 1840 da ise bu Muhasebe, Varidat Muhasebesi ve Masarifat Muhasebesi olarak ikiye ayrılmıştır. Her ne kadar, sözü edilen bu iki muhasebe kuruluşu, Devlet hesaplarının tutulması ve kontrolü görevlerini yapmışlar ise de, bunları da Sayıştay niteliğindeki kuruluş ve hizmetleri olarak kabul etmeye olanak yoktur.

Gerek Tanzimat Meclisinin vergiler konusundaki yeniden düzenleme çabaları, gerekse malî kurumların isim ve kuruluş biçimlerine ilişkin değiştirmeler devam ederken, 1846 tarihinde, Devletin malî işleri hakkında incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak üzere, bir başkan, iki sekreter ve on bir üyeden oluşan Meclisi Maliye kurulmuştur. Bu Meclis, Maliye Nezaretinin danışma organı niteliğindedir ve görev alanı malî konuların kontrolünden çok düzenlenmesine yöneliktir.

Sultan Abdülmecit zamanında, Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayan çeşitli girişimler sonunda birtakım malî yenilikler yapılmış ise de, İmparatorluk bünyesindeki bozukluğun nedenleri, Gül-

2) Karal Enver Ziya - Osmanlı Tarihi Cilt V Türk Tarih Kurumu Yayını Yıl : 1961.

hane Fermanında da belirtildiği üzere, Kur'an hükümlerine uymakta kusur edilmesinde, askerî ve politik konuların düzensizliğinde görüldüğü için, malî konular yeterince değerlendirilip başarıya ulaştırılamamıştır. Gerçi, 1839'dan sonra, adli, malî ve idarî alanlarda yeni birtakım kurallar konulmuş; Batı ülkeleri ile ekonomik ve kültürel ilişkilere girilmiş, bu arada nizamiye mahkemeleri, Tıbbiye gibi yeni kurumlar kurulmuş ise de, şer'î mahkemeler yanında nizamiye mahkemelerinin bulunması ile hukuk alanında; medreselerle birlikte Tıbbiye ve Mülkiye okullarının bulunması ile eğitim alanında olduğu gibi; toplumun diğer kesimlerinde de ikili sistem (düalizm) yer almıştır. Başka bir deyimle, Batıdan alınmaya başlanan yeni kurum ve yöntemlerin henüz yeterince topluma yerleşmemiş olması; bunun yanında İmparatorluğun 450 yıllık geçmişi biriktirdiği yapısal özellikler ve ona bağlı olarak Devlet idaresindeki bozukluklar; toplumsal sorunların kaynağı olmuştur. Malî konuların da, gerek duyulan düzeyde başarıya ulaştırılamayışı, sözü edilen yapısal nedenlerden ileri gelmiştir.

Abdülmecit'ten sonra Sultan Abdülaziz tahta çıkınca, idarî ve malî ıslahatı yeniden ön plâna alarak, 18 Şubat 1856 da Islahat Fermanını ilân etmiştir. Bu fermanla idarî ve malî konuların düzenlenmesi gereğine, 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunundakinden daha geniş yer verilmiştir.

Fermanın yayınlanmasından bir süre sonra, Fermanla öngörülen idarî ve malî düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak üzere Avusturya Hükûmeti M. Lackenbacher adında bir danışman göndermiştir. İki yıl sonra, Fransa ve İngiltere'den gelen delegelerin de katılmalai ile, 1859 yılında dördü Türk, üçü yabancı olan yedi üyeli Islahatı Maliye Komisyonu kurulmuş, bir yıl sonra bu Komisyona Hazine Meclisi Alisi (Meclisi Hazain) adı verilmiş ve Başkanlığına Mehmed Rüşdi Paşa getirilmiştir.

Meclisi Hazain, esas itibarıyla malî işlerin düzenlenmesi için kurulmuş, bu arada Hazine işlemlerini denetleme görevini de yapmıştır. Bu bakımdan, henüz Sayıştay'ın mevcut olmadığı yıllarda Meclisi Hazain, Sayıştay'ın görevlerinden bir kısmını yürütmüş ise de, bu kuruluşun asıl görevi denetim olmayıp, malî işlemleri düzenlemekten ibarettir.³

Meclisi Hazain'in malî konuları düzenleme çabalarının yeterli sonuç vermemesi ve malî bunalımların devam etmesi üzerine, Sul-

³) Blaisdell C. Donald (Çeviren Hazım Atif Kuyucak) - Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Kontrolü Yıl: 1940 S. 40.

tan Abdülaziz 1278 (1862) yılında dikkate değer bir Hattı Hümayun yayınlıyarak zamanın Maliye Nazırı Mümtaz Efendiden bazı tedbirlerin alınmasını istemiştir.

Bu Hattı Hümayun ile, maliye alanında yapılması istenilen yeniliklerin başlıcaları şunlardır :

1 — Gelirlerin, usulüne uygun olarak toplanıp harcanması, hesabının açık olarak görüşülmesi ve herkese bildirilmesi.

2 — Devlet bütçesinin hazırlanması, bütçe denkliğinin sağlanması ve bütçenin her yıl yayınlanması.

3 — Mevcut borçların ödenmesi.

4 — Giderlerde ekonomi kurallarına uyulması.

5 — Yeni gelir kaynaklarının bulunması.

6 — Meclisi Hazain üyeleri arasındaki yetenekli kişilerden yararlanılması.

7 — Malî ıslahata ilişkin diğer gerekli tedbirlerin alınması.

Bu Hattı Hümayun üzerine, zamanın idarecileri 30 Zilkade 1278 (29 Mayıs 1862) tarihinde Padişaha bir «arz tezkeresi» yazarak; malî konuların düzenlenmesi için, Devletin gelirinden fazla harcama yapmaması, dairelerce yapılan harcamaların yıl sonlarında ilgili memurlar tarafından hesabının verilmesi ve bunun sağlanması için her devlette olduğu gibi hesapların bir yüce mahkeme (mahkemei kübra) tarafından incelenmesi gerektiğini belirtmişler ve Divanı Alii Muhasebe veya Divanı Muhasebat adıyla bir kurumun kurulmasını, başkanlığına da Evkaf Nazırı Ahmet Vefik Paşa'nın atanmasını önermişlerdir.

Aynı arz tezkeresinde, kurulması önerilen Sayıştay'a ait yönetmeliğin hazırlanıp sunulmuş olduğu belirtilmiştir.

Sözü edilen 29 Mayıs 1862 tarihli tezkere, Padişah tarafından kabul olunarak, ertesi gün, 1 Zilhicce 1278 (30 Mayıs 1862) tarihinde, Ahmet Vefik Paşa 30.000 kuruş maaşı ile Evkaf Nazırlığından Sayıştay Başkanlığına atanmıştır.

Ne var ki, Sayıştay'ın görev ve yetkilerini düzenleyen ve tanzimi tasarruf olan ilk tüzük, 3 Zilhicce 1281 (29 Nisan 1865) tarihinde yayınlanmış ve genellikle idare hukukuna ait eserlerle Sayıştay hakkında yayınlanmış eserlerde, Sayıştay'ın kuruluşu olarak tüzüğün yayınlandığı 29 Nisan 1865 tarihi kabul olunmuştur. Kanımızca, Ahmet Vefik Paşa'nın Başkanlığa atandığı ve göreve başladığı 1 Zilhicce 1278 (30 Mayıs 1862) tarihini, aynı zamanda ilk Türk Sayıştay'ının kuruluş tarihi kabul etmek gerekmektedir. Bu kanımızı aşağıdaki olay ve belgelerle kanıtlayabiliriz :

a — Arz tezkeresinde Sayıştay'ın tüzüğünün hazırlanmış olduğu belirtilmiş; ancak yayınlanması gecikmiştir.

b — Sayıştay Başkanlığına ilk atamanın yapılmasından tüzüğün yayınlandığı tarihe kadar geçen üç yıl içinde, gerek Ahmet Vefik Paşa gerekse diğer kişiler, Sayıştay Başkanlığı veya Başkan vekilliği görevlerini yapmışlardır. Diğer deyimle bu dönemde, Sayıştay hizmetleri, resmi görevli kişiler tarafından fiilen yürütülmüştür.

c — Bu yıllarda yayınlanmış olan Tercümanı Ahval ve Tasviri Efkâr gazetelerinin, Ahmet Vefik Paşa ile ilgili aşağıdaki haberleri, 1862 ve 1863 yıllarında Sayıştay'ın fiilen var olduğunu göstermektedir.

Ahmet Vefik Paşa, Sayıştay Başkanlığına atandıktan 20 gün sonra, Sırbistan'da çıkan ayaklanmayı bastırmak üzere Belgrad'a gönderilmiş ve yerine vekâleten Edhem Paşa atanmıştır. Bu olay, 22 Zilhicce 1278 (20 Haziran 1862) tarihli ve 95 sayılı Tercümanı Ahval Gazetesinde şöyle bildirilmiştir: «Divanı Muhasebat Reisi atufetlü Ahmet Vefik Efendi hazretlerinin memuriyeti mahsusa ile Hümayi Tevfik nam vapuru hümayuna rakîben dünkü Çarşamba günü Köstence tarikile Belgrad canibine azimet etmiş olduğuna binaen divanı mezkûr riyaseti vekâleti Meclisi Valâ azasından devletlü Ethem Paşa hazretlerine ihale buyurulmuştur.»⁴

Ahmet Vefik Paşa Belgrad'da iki ay kadar kaldıktan sonra 20 Sefer 1279 (20 Ağustos 1862) de Sayıştay Başkanlığı görevine dönmüş; altı ay kadar sonra bu görevden istifaen ayrılmıştır. Ahmet Vefik Paşa'nın Sayıştay Başkanlığından ayrılışı ile ilgili 8 Ramazan 1279 (27 Şubat 1863) tarihli ve 70 sayılı Tasviri Efkâr Gazetesinin haberi şöyledir: «Atufetlü Ahmet Vefik Efendi hazretlerinin, Divanı Muhasebat riyasetinden bu defa istifası vukubulduğu ve uhdesinde Meclisi Valâ azalığı baki kalmış olduğu mesmuumuz olmuştur.»⁵

d — İmparatorluk döneminde, 1263 (1847) yılından 1328 (1910) yılına kadar düzenli olarak yayınlanmış bulunan Salnamelerin (Devlet yıllıklarının) 1862, 1863 ve 1864 yıllarına ait olanlarında Sayıştay, Devlet kuruluşları arasında gösterilmiştir. Sayıştay'ın 1862 yılına ait Salnamede yer almış olması, kuruluşunun bu yıl gerçekleştiğini belirleyen en güvenilir kaynaktır.

4) Pakalın Mehmed Zeki - Ahmet Vefik Paşa. Yıl : 1942 S. 16

5) Pakalın Mehmed Zeki - A.g.e. S. 21

Bu olay ve belgelere göre, Sayıştay'ın kurulması 30 Zilkade 1278 (29 Mayıs 1862) tarihli arz tezkeresi ile önerilmiş ve ertesi gün, 1 Zilhicce 1278 (30 Mayıs 1862) tarihinde, Ahmet Vefik Paşa'nın Başkanlığında ilk Türk Sayıştay'ı göreve başlamıştır.

III. 1865 TÜZÜĞÜ VE ÖZELLİKLERİ

Sayıştay'ın, kuruluşundan üç yıl sonra, 3 Zilhicce 1281 (29 Nisan 1865) tarihinde ilk nizamnamesi (tüzüğü) yayınlanarak, yapısı, görev ve yetkileri bir statüye dayandırılmıştır.

Bu tüzüğe göre Sayıştay, Maliye Bakanlığına bağlı; biri Maliye diğeri Muhakeme Dairesi olmak üzere iki daireden meydana gelen; 1 başkan, 12 üye, 2 başkâtip, 2 başkâtip yardımcısı, 2 muhasebe mümeyyizi bulunan; Nezaretler ile diğerkuruluşların gelir, gider ve muhasebe işlerini denetleyen ve yargı yetkisi ile donatılmış bir organdır.

Sayıştay'ın başkan ve üyeleri, Padişah iradesi ile atanmakta, istifa etmedikçe ya da kanunen boşalma söz konusu olmadıkça bunların görevlerine son verilememekte, ancak başka bir Devlet görevine geçirilmeleri mümkün olabilmektedir.

Maliye Dairesinin görevi; bütün eyâlet ve kazalar ile, Merkezde bulunan Hazineye tabi kurumlar ile Bakanlıkların (Nezaretlerin), her yılın sonunda bütün gelir ve giderlerini, muhasebe kayıtlarını ve diğerişlemlerini inceleyip denetlemek ve sonuçları hakkında Maliye Bakanlığına bilgi vermektir.

Muhakeme Dairesinin görevi ise; o dönemde uygulanan yöntem gereğince, toprak ürünlerinin 1/10 oranındaki Hazine hissesinin ve diğerbirtakım vergi ve resimlerin tahsilini sağlayan ve bu nedenle Devlete karşı yüklenimi bulunanların (mültezimlerin), yüklenim koşullarına aykırı eylemlerde bulunmaları veya vergi yükümlüsü kişilerle anlaşmazlığa düşmeleri gibi durumlarda uyuşmazlıkları yargılıyarak karara bağlamaktır. Muhakeme Dairesi, bir paranın alınıp alınmamasına, geri verilmesine, gerekirse ilgilinin tutuklanmasına karar verme yetkisi ile donatılmıştır. Dairenin kararları kesin hüküm niteliğindedir; alınan kararlar Maliye Bakanlığına bildirilmektedir. Muhakeme Dairesinin önemli bir özelliği, bazı Devlet memurları ve halk arasından seçilen kimselerin katılmaları ile çekışmeli yargılama yapmasıdır. Netekim, Hazinesinin alacaklı veya borçlu durumunda olduğu bir konunun yargılanması sırasında; iddia eden veya edilen sıfatıyla gelir saymanı veya tahsilât memuru, sarraflar kethüdası ve yiğitbaşı, güvenilir mültezimlerle sar-

raflardan bir kişinin hazır bulunması gerekmektedir. Muhakeme Dairesi, gerek görürse, konu hakkında bilgisi bulunan diğer kişileri (bilirkişileri) yargılama sırasında dinliyelebilmektedir.

Her iki Dairede konuların görüşülebilmesi için üyelerin çoğunluğu ile toplanılması gerekmekte; mevcudun yarısından fazlasının oyları ile karar alınabilmektedir.

Maliye ve Muhakeme Dairelerince ortaya çıkan önemli konular, her iki Daire üyelerinin katılmasıyla oluşan Sayıştay Genel Kurulunda görüşülmektedir. Genel Kurul haftada bir gün (Pazartesi günü) ve gerek görülürse diğer günler de toplanmaktadır.

Hazineyi ilgilendiren konularda konulacak veya değiştirilecek kurallar, gerektiğinde gelir ve gider saymanları ve diğer ilgililerin de katılmalarıyla, önce Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanmaktadır.

Sonuç olarak 1281 (1865) tüzüğü ile, hukuki yapısı, görev ve yetkileri bir statüye bağlanmış bulunan Sayıştay, uygulanan usûl ve esaslardan bir kısmı günümüze kadar gelmiş olan inceleme, denetleme ve yargılama görevlerini yürütmüştür.

IV. 1865 — 1876 DÖNEMİ

1862 yılında kurulan ve 1865 yılında Nizamnamesi yayınlanan Sayıştay, daha sonraki bahiste inceleneceği üzere, 1876 da ilân olunan Kanunu Esaside yer alarak Anayasal organ niteliğini kazanmış ve bunu izleyen yıllarda hukuki statüsünde bazı değişimler olmuştur.

Sayıştay'ın, gerek 1876 Anayasasındaki yerini, gerekse bu Anayasadaki hükme dayanılarak çıkarılan 1878 tarihli kararnameye göre kazandığı nitelikleri incelemeden önce, özelliği itibariyle 1865-1876 dönemine kısaca bir göz atmaya gerek vardır.

Sayıştay hakkında yayınlanmış eser ve yazılarda genellikle, Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulan ilk Sayıştay'ın, bir süre sonra kaldırıldığından; 1878 kararnamesi ile yeniden kurulduğundan ve bu tarihler arasından Sayıştay'ın fiilen mevcut olmadığı bir dönemin bulunduğundan söz edilmekte ise, de aşağıdaki olay ve belgeler Sayıştay'ın bu dönemde de varlığını sürdürdüğünü göstermektedir :

a — Sayıştay'ın Muhakemat Dairesinde bir ara «Mesalihi Umumiye» adıyla bir kısım kurulmuş ve «Mehmet Sadık Paşa, 22 Zilhicce 1282 (8 Nisan 1866) tarihinde, Divanı uMhasebat Muhake-

mat Dairesinde teşkil olunan Mesalihi Umumiye kısmı azalığına tayin edilerek 20 Şevval 1283 (25 Şubat 1867) de ayrılmıştır.»⁶

b — Yusuf Ziya Paşa, 1287 (1870) de 15.000 kuruş maaş ile Sayıştay Başkanlığını yapmak üzere Maliye Müsteşarlığına tayin edilmiştir.⁷

c — Abdullah Galip Paşa, 20 Ramazan 1288 (3 Aralık 1871) tarihinde Sayıştay Başkanlığı görevini yapmak üzere Maliye Müsteşarlığına atanmış ve 10 Zilkade 1288 (21 Ocak 1872) tarihinde bu görevden ayrılmıştır.⁸

d — Kartallı Mehmet Emin Paşa, Zilkade 1288 (Ocak 1872) de aynı şekilde Sayıştay Başkanlığına getirilmiş ve bir süre sonra Maliye Nazırlığına atanması nedeniyle Başkanlıktan ayrılmıştır.⁹

e — 1872 yılından sonra ise, Sayıştay Başkanlığı görevlerini, 1873-1875 yılları arasında Edip Efendi'nin, 1876 yılında Rıza Bey'in yaptıkları salnamelerde kayıtlı bulunmaktadır.¹⁰

Esasen 1865-1876 yıllarına ait salnamelerde, Sayıştay, yalnız başkanları ile değil, daireleri, üyeleri, başkâtipleri, mümeyyizleri ve diğer görevlileri ile yer almıştır.

Görüleceği üzere, bu bilgi ve belgeler Sayıştay'ın, bu dönemde de varlığını sürdürdüğü görüşünü doğrulamaktadır.

V. 1876 ANAYASASI VE SAYIŞTAY

Sayıştay, 1876 yılında ilân olunan Kanunu Esasinin (Anayasanın) 105-107 nci maddelerinde yer alarak ilk kez Anayasal kuruluş niteliğini kazanmıştır.

1876 yılında V. Murat tahta çıkınca, Sadrazam Mehmet Rüşdi Paşa'ya hitaben bir Hattı Hümayun yayınlıyarak, diğer kurumlarla birlikte malî idarelerin de yeniden düzenlenmesini istemiştir. Ancak, tedavisi mümkün görülmeyen hastalığı nedeniyle V. Murat, Bakanlar Kurulu kararı ile tahtdan indirilmiş ve yine Bakanlar Kurulu kararı ile 19 Ağustos 1876 tarihinde II. Abdülhamit tahta çıkarılmış olduğundan, Hattı Hümayunda belirtilen işleri yapmak mümkün olamamıştır.¹¹

6) İbnülemin Mahmut Kemal - Osmanlı Devrinde Son Sadrazamlar Yılı: 1964 S. 740

7) Pakalın Mehmed Zeki - Tanzimat Maliye Nazırları Cilt: 2 S. 205

8) » » » A.g.e. S. 235

9) » » » A.g.e. S. 236

10) Osmanlı Dersaadet Salnameleri - 1290 S. 46; 1291 S. 46; 1292 S. 47; 1293 S. 51.

11) Okandan Recai Galip Prof. Dr. - Umumi Amme Hukukunun Anahatları İ.Ü.H.F.Y. No: 83 Yıl: 1938 S. 129

II. Abdülhamit Padişah olunca, yayınladığı bir fermanla, ülke içinde ve dış ilişkilerde meydana gelen değişmeler nedeniyle, Devletin idare şeklinin yetersiz olduğunu ve meşrutiyet usulünün uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Bu amaçla Mithat Paşa'nın da bulunduğu 28 üyeli bir komisyon kurulmuş ve Anayasa Projesi hazırlanmıştır. Bu proje Hicrî 7 Zilhicce 1293 - Rumî 10 Kânunu evvel 1293 (Milâdi 23 Aralık 1876) tarihinde, ilk Kanunu Esasî (Anayasa) olarak, II. Abdülhamit tarafından Meşrutiyetle birlikte ilân edilmiştir.

12 Fasl ve 119 maddeden oluşan yeni Anayasanın 105, 106 ve 107 nci maddeleri ile, Sayıştay'a ilişkin şu hükümler getirilmiştir:

«Madde 105 — Emvali Devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüiyet ve devairden tanzim olunan sâl muhasebelerini tetkik ederek hülâsai tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Hey'eti Meb'usana arz eylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu Divan her üç ayda bir ke-re ahvâli maliyeyi Riyaseti Vükelâ vasıtasıyla bâ takrir tarafı Hazi-reti Padişahiye dahi arz eder.

Madde 106 — Divanı Muhasebatın azası oniki kişiden müret-tep olacak ve her biri Hey'eti Meb'usandan ekseriyetle azlinin lüzumu tasdik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere bâ iradei seniyye nasbolunacaktır.

Madde 107 — Divanı Muhasebat azasının evsafı ve vezaifinin tafsilâtı ve sureti istifa ve tebdil ve terakki ve tekaüdü ve aklâmının keyfiyeti teşkili bir nizamı mahsus ile tayin olunacaktır.»¹²

Prof. Enver Ziya Karal, Sayıştay'ın mali durum hakkında üç ayda bir bilgi vermekle yükümlü tutulması; üyelerinin Meclis tarafından çoğunlukla ve yaşadığı sürece görev yapmak üzere seçilmesi ve azillerinin tasdikle mümkün olabilmesi ilkelerinin Anayasaya konulması ile, «ilk defa olmak üzere Osmanlı tarihinde gelir ve giderlerin kontrolü hususunda hükûmet üstünde bir otorite meydana getirilmiştir» demektedir.¹³ Bu görüşe eklenecek başkaca bir husus yoktur.

VI. 1878 KARARNAMESİ VE ÖZELLİKLERİ

1876 Anayasasının ilânı ile getirilen Meşrutiyet İdaresi uzun ömürlü olmamış, kurulan ilk Meclis 1877 Haziran ayında II. Abdülhamit tarafından kapatılmıştır. 1878 yılı Ocak ayında Meclis ikin-

¹²⁾ Birinci Tertip Düstur. Cilt : 4 S. 4

¹³⁾ Karal Enver Ziya - A.g.e. Cilt : 8 S. 417

ci kez toplanmış ise de aynı yılın Şubat ayında belli olmayan bir süreyle tekrar kapatılmış ve Anayasa yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, Anayasanın yürürlükten kaldırılması Sayıştay'ın kapatılmasını gerektirmemiş; Sayıştay varlığını ve çalışmalarını devam ettirmiştir.¹⁴ Bu arada, Anayasa'nın 107 nci maddesi hükmü uyarınca, 1295 (1878) yılında, Sayıştay için bir kararname hazırlanmıştır.

Fransız Genel Muhasebe Kararnamesinin Sayıştay'a ilişkin 18 inci faslının 375 inci ve onu izleyen maddelerinin hemen aynen tercümesi olan bu kararname ile Sayıştay yeni bir hukukî nitelik kazanmış; bazı hükümleri sonradan değiştirilen bu kararname 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.¹⁵

1878 Tarihli kararname ile Sayıştay, yeni kuruluş ve işleyişe kavuşmuştur :

Sayıştay; 1 Başkan, 12 üye, 1 Savcı, 1 Başkâtip, 10 mümeyyiz (denetçi) ve 10 mülâzimden (yardımcıdan) oluşan 2 dairesel organ olarak kurulmuştur.

Başkan ve üyeler Padişahın iradesi ile ve yaşadığı sürece görevde kalmak üzere seçilmektedir.

Sayıştay'ın görevleri, bütün mülkî ve askerî dairelerdeki, defterdar, muhasebeci, mal memuru, sandık emini ve askerî idare memuru gibi Devlet emvalini almaya ve harcamaya memur edilen ve malî idareden sorumlu olan kişilerin ve bütün belediye, hastane, ıslahhane, sanayi okulu, yardım sandığı gibi kurumların mal memurlarının, hesaplarını denetlemek ve yargılamak; dairelerce düzenlenen sal muhasebelerini (yıllık hesapları) incelemek; malî işlem ve usûlleri her üç ayda bir kere Padişaha arz etmektir.

Mümeyyizler Sayıştay denetimine giren idare ve kurumlardaki; Devlet emvalini almaya veya harcamaya memur edilen sorumlu kişilerin gelir, gider belgeleri ile defter kayıtlarını inceleyip sonuçlarını bir raporla bildirmekle görevlidirler.

Sayıştay daireleri, hesapları yargılayan ve sorumlular hakkında hüküm veren organlardır. Daireler, ikinci başkan (daire başkanı) ve dört üye mevcut olmadıkça karar veremezler. Dairelerin sorumlular hakkında verdikleri kararlar kesindir. Ancak, hükümden sonra ele geçirilen belgeye dayanılarak yargılamanın iadesini istemek mümkündür.

¹⁴⁾ Feyzioğlu Bedi Necmeddin Prof. Dr. - Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçenin Kontrolü. İ.Ü.İkt.F.Y. No. 70 Yıl : 1954 S. 119

¹⁵⁾ Onar Sıddık Sami Ord. Prof. - İdare Hukukunun Umumi Prensipleri İ.Ü.H.F.Y. 2. Baskı S. 583

Sorumlular hakkında çıkarılan ilâmların yerine getirilmesi zorunludur. Haklarında zimmet veya tazmin hükmolunan sorumluların kişisel malları, hükmolunan borcu ödemedikleri sürece hacizli mal niteliğindedir. Bu malların sattırılması veya haciz kaydının kaldırılması konusunda Sayıştay'ın çeşitli yetkileri vardır. Sorumlular, yargılama usûllerinin veya kanunların ihlâl edilmiş olması halinde, Sayıştay ilâmları aleyhine temyiz isteminde bulunabilirler. Temyiz istemlerinin süresi, ilâmın bildirim tarihinden itibaren 3 aydır. Temyiz istemleri, Sadaret Makamı (Başbakanlık) aracılığı ile gönderilmek suretiyle Danıştay'da incelenip karara bağlanmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu, Birinci Başkan, daire başkanları ve üyelerden kurulmaktadır. Genel Kurul; dairelerce lüzum görülüp havale edilmesi halinde, sorumluların hesap sonuçları hakkında karar verebilmekte; Meclise sunulacak diğer bildirimleri görüşüp karara bağlamaktadır.

Sayıştay'ın kesin hesaplara ilişkin olarak Meclise sunacağı bildirimlerin süresi, Maliye Bakanlığının muhasebe cetvelleri ile kesin hesap kanun tasarılarını Sayıştay'a vermesinden itibaren iki yıldır.

Sayıştay'ın Meclise sunduğu bildirimlerden biri de, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına ve hesap işlemlerinin düzenlenmesine ilişkin bulunmaktadır. Bunun için Sayıştay'da her yıl, Birinci Başkan, daire başkanları, Savcı, dairelerden seçilen iki üyenin katılmasıyla bir komisyon kurulmakta; bu komisyon, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına ve hesap işlemlerinin düzenlenmesine ilişkin hususları tespit ederek Genel Kurula getirmektedir. Bu konular Genel Kurulda karara bağlandıktan sonra Başbakanlığa ve buradan Bakanlar Kurulunun görüşü alınarak Meclise sunulmaktadır. Böylece, Devletin gelir, gider ve hesap işlemleri ve bunların yeniden düzenlenmesi konusunda, Sayıştay, yürütme organı ve Meclis arasında bir koordinasyon sağlanmaktadır.

Savcılık, bu kararname ile ilk kez ve Hazine temsilcisi sıfatıyla Sayıştay'ın kuruluşunda yer almıştır. Savcının, Sayıştay Dairelerinin düzenli toplanıp toplanmadığını, mümeyyiz ve mülâzımların görevlerini iyi bir şekilde ve devamlı yapıp yapmadıklarını araştırmak ve gerektiğinde Sayıştay Başkanına bildirmek gibi idari nitelikte birçok yetkileri bulunmaktadır.

Sonuç olarak 1878 tarihli kararname, Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişine ilişkin birçok yenilikler getirmiştir. Ayrıca, bu kararnmeyi yürürlükten kaldıran 1934 tarihli ve 2514 sayılı Divanı Muha-

sebat Kanunu, geniş ölçüde bu kararnameden esinlenerek hazırlanmıştır. 2514 sayılı kanundaki bir çok özellikler de, 1967 yılında çıkarılan ve halen uygulanan 832 sayılı Sayıştay Kanununda yer almış olduğundan, Sayıştay'ın bugünkü mevzuatı ve işlemleri içinde 1878 tarihli kararnamenin izleri bulunmaktadır. Gerek Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişine yeni nitelikler kazandırmış, gerekse günümüze kadarki mevzuatları etkilemiş olması nedeniyle, 1878 tarihli kararnamenin, Sayıştay'ın tarihi gelişimi içinde önemli bir yeri vardır.

VII. 1878 - 1908 DÖNEMİ

1878 tarihli kararnamenin çıkarılmasından, II. Meşrutiyetin ilân olunduğu 1908 yılına kadar, kararnameye göre düzenlenmiş bulunan Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişinde bir değişiklik olmamış; Sayıştay'a yalnız iki yeni görev verilmiştir. Bu görevlerden biri, Maliye Teftiş Heyetinin Sayıştay'a bağlanması suretiyle bu görevin Sayıştay'ca yürütülmesi; diğeri, Sayıştay'ın içinde Mektebi Fünunu Maliye adında bir okulun açılmasıdır.

Maliye Teftiş Heyeti, ilk kez 28 Ağustos 1879 tarihli Teftiş Muamelâtı Maliye Nizamnamesi ile, Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Bu nizamname, 15 Haziran 1885 tarihinde çıkarılan Umuru Maliye Heyeti Teftişine Nizamnamesi Muadeleti adındaki bir tüzükle yürürlükten kaldırılmış; Teftiş Heyetinin yönetimi ve müfettişlerin atanması görevi Sayıştay'a verilmiştir. Örneğin, tüzüğün 3 üncü maddesinde müfettişlerin Sayıştay'ca atanacağı; 9 uncu maddesinde müfettişlerin merciinin Sayıştay olduğu belirtilmiş ve 17 nci maddede şöyle denilmiştir :

«Madde 17 —Müfettişler bir mahallin muamelâtı maliyesini teftiş ettikleri sırada diğeri bir mahal memurini hesabiyesinden birinin bir gûna uygunsuz hareketine delâlet eder bir hale kesbi ittıla ederler ise derdest olan teftişatı men ve tatil etmemek şartıyla şifreli telgrafla Divanı Muhasebata malûmat vererek ya bizzat veya muavinleri vasıtasıyla tahkikatı lâzıme ve tedabiri müstacceleyi ittihaz edeceklerdir.»

Teftiş Heyeti ve hizmetleri 3 yıl kadar Sayıştay'ın bünyesinde kalmış ve 1887 yılında bu görev Sayıştay'dan alınmıştır.¹⁶

1878 tarihli kararnameler ile yeni nitelikler kazanan Sayıştay'ın içinde bir ara malî konularda öğretim yapan bir okul açılmış ise

¹⁶⁾ Maliye Vekâleti Teftiş Heyeti : Maliye Bakanlığı Yayını. Yıl : 1939 S. 3 - 32

de, bu okulun idarî yünden Sayıştay'a bağı olup olmadığını ve görev yaptığı süreyi saptamak mümkün olamamıştır. Sözü edilen okulla ilgili olarak bir eserde şu bilgiler bulunmaktadır : «II. Abdülhamit devrinde ilk defa olmak üzere Sadrazam Sait Paşa, malî bilgilere sahip kimseler yetiştirilmesi maksadiyle Divanı Muhasebat binasında Mektebi Fünunu Maliye adıyla bir mektep kurulmasını temin etmiştir. Fakat plânsızlık ve programsızlık yüzünden devlete maledilmeyip şahsi bir fikrin mahsulü olarak kalan bu teşebbüs nihayet 3 yıl yaşamış ve kapanmıştır.»¹⁷

Ayrıca, Maliye Teftiş Heyetinin 1885 tarihli tüzüğünün 3 üncü maddesinde de bu okuldan söz edilmektedir.

Okulun; 1878 tarihli kararnameden sonra ve Sait Paşa'nın sadrazamlığı zamanında açıldığı; 1885 tarihli tüzükte de adı geçtiği dikkate alınırsa, 1880 yılı dolayında faaliyette bulunduğu anlaşılmaktadır.

VIII. 1908 - 1920 DÖNEMİ

Sayıştay, 1878 tarihli kararnamenin getirdiği sistem içinde, II. Meşrutiyetin ilân olunduğu 1908 yılına kadar devam etmiş; II. Meşrutiyet hareketi doğal olarak Sayıştay'ı da etkilemiş; bu nedenle Sayıştay'ın da görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.

Bu sıradaki toplumun durumuna ve olaylara bir göz atalım :

24 Temmuz 1908 tarihinde Bakanlar Kurulu, Padişaha sundukları bir tutanakta; Manastır, Kosova ve Selânik'te asker ve halkın ayaklandığını, depoların yağma edildiğini, hürriyetin ilânı için toplanarak gösteriler düzenlendiğini, Müşir (General) Osman Paşa'nın isyancılar tarafından tutuklandığını, bu hareketin Anayasa hükümlerinin uygulanması ve Meclisin toplantıya çağırılması isteğine dayandığını bildirerek, gittikçe yoğunlaşan ayaklanmanın durdurulabilmesi ve yabancı ülkelerin müdahalesine meydan verilmemesi için Meclisin açılmasını istemişlerdir.

Padişah II. Abdülhamit, bu bildiriye cevap olarak aynı gün «ilânı hürriyet» iradesini; birkaç gün sonra da Anayasanın yeniden yürürlüğe konulmasına ilişkin Hattı Hümayunu yayınlamıştır. Bu fermanında Padişah; «Tanzimattan beri geçen zaman içinde halkın terbiyesinde vâki olan terakki, Devletin artık meşrutiyetle idaresini

¹⁷⁾ Karal Enver Ziya - A.e.g. Cilt : 8 S. 396

mümkün kılmakta olduğundan karihai zatiyemizden olarak Kanunu Esasiyi ilân etmiştik. Ancak muhtelif ve şahsî maksatların amme menfaati fikrine takdim ve tercih edildiğine şahit olduğumuzdan, Kanunu Esasiyi geçici bir zaman için kaldırmıştık. O tarihten şimdiye kadar geçen zamanda memleketin meşrutiyetle idareye kabiliyetini kat'i surette anladığımızdan, Kanunu Esasiyi bütün hükümleriyle tekrar meriyete koyduk. Meclisi de her sene muntazaman toplantıya çağıracağız.» demektedir.

Anayasanın yeniden yürürlüğe konulması ile seçimler yapılmış ve Meclisi Umumi yeniden açılmıştır. İttihat ve Terakki Hükûmetinin işbaşında bulunduğu bu sırada 31 Mart olayı ile ülke yeniden karışmış; olayı hazırlamakla itham edilen II. Abdülhamid hal edilerek yerine Mehmet Reşad getirilmiştir. Bu arada, her iki Meclis'in üçte iki oranında yenilenmesi ve Anayasa'da değişiklik yapılması kararlaştırılmıştır.

İç siyasal olaylar devam ederken, İmparatorluğun dış sorunları da büyümeye başlamış; Bulgaristan'ın bağımsızlığı, Avusturya'nın Bosna - Hersek'i ilhakı, Trablusgarp konusu, Balkan Savaşı ve daha sonraki yıllarda 1. Dünya Savaşı birbirini izlemiştir.¹⁸

İşte, iç ve dış olayların böyle olduğu bir ortamda, Sayıştay'ın denetleme görevi ile doğrudan veya dolaylı biçimde ilgili bazı yasaların çıkarıldığı görülmektedir. Bunların başlıcaları; bugünkü bütçe anlamına uygun olan 1909 yılı bütçesi; 1911 tarihli Muhasebei Umumiye Kanunu; 1916 tarihli hesap inceleme yönetmeliği; zamanında hesap vermeyen saymanlar hakkındaki yönetmelik; Sayıştay Savcılığı yönetmeliği ve 1918 tarihinde çıkarılmış olan Sayıştay kararnamesine ek kanundur.

Çıkarılan bir seri mevzuat ile Sayıştay'ın kuruluşunda herhangi bir değişiklik olmamış fakat denetlemenin usûl ve esaslarında büyük yenilikler yapılmıştır. (Bu yeniliklerin herbiri ilgili bölümlerde -bütçe, denetleme, yargılama ve savcılık bahislerinde- incelendiği için, burada üstünde durulmamıştır.)

1908 - 1920 döneminde Sayıştay, gerek eski mevzuatta yapılan değişikliklerle, gerekse çıkarılan yeni mevzuatla, görevine devam etmiş; Ankara'da yeni Türk Devletinin kurulması üzerine İmparatorluk dönemi Sayıştay'ı, İstanbul Hükûmeti ile birlikte kaldırılmıştır.

¹⁸⁾ Daver Bülent Prof. - Türkiye'nin Siyasal Yapısı ve Sorunları TODAİE 1972 S. 42 - 47

II. KESİM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE SAYIŞTAY

I. 1920 — 1923 DÖNEMİ

Ankara'da Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile kurulan yeni Türk Devleti ve onun Hükümeti, büyük ölçüde malî sıkıntılar ve problemlerin içinde bulunuyordu. I inci Cihan Harbinden yenik çıkmış; İmparatorluk topraklarından büyük kısmı kaybedilmişti. Anadolu'nun birçok yerleri işgal altındaydı. İnsan (işgücü) kaynağı savaşlar sonunda büyük kayıplara uğramıştı. Ülke her yönden fakir düşmüştü. Bu durumun doğurduğu sonuçlardan biri de, gelir kaynaklarının hemen hemen kalmamış olmasıydı. Bu ortam içinde Ulusal Kurtuluş Savaşı başlatılmıştı. Ulusal Hükûmetin gelir kaynağı yoktu; buna karşılık kurulan yeni Devletin görevleri ve özellikle savaş için büyük çapta gelire ihtiyaç vardı. Bu durum ise malî işlemlerin önemini gidererek artırıyordu. Gelir kaynakları bulmak kadar, bulunabilenlerin de en iyi biçimde kullanılması gerekiyordu. Bu nedenle, savaş sırasında ve savaştan sonraki ekonomik ve sosyal hamleler süresince, malî konuların programlanmasına, düzenli bir bütçe sisteminin kurulmasına ve bütçenin denetlenmesine önem verilmiştir. 1920 — 1923 döneminde Sayıştay hizmetleri şöyle yürütülmüştür :

İlk olarak, Ankara'da B.M.M. nin açılmasından bir süre sonra, gider belgelerini ödenek açısından kontrol etmek üzere, Maliye Bakanlığına bağlı bir «Kalem» kurulmuş fakat bu ünite çok kısa süre görev yapmıştır. Kurtuluş Savaşının ve yeni Devletin masrafı arttıkça, malî işlemlerin daha iyi denetlenmesine gerek duyulmuş; bu nedenle 28 Şubat 1338 (1922) tarihli Avans Kanununa 5 No.lu madde eklenerek, Meclis içinden bir komisyon seçilmesi ve Sayıştay kurulana kadar bütçe denetiminin komisyon tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Millî Savunma ve Maliye Bakanlıkları için üçer, diğer bakanlıklar için birer üyeden oluşan bu komisyon, Devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerinin yapılması hakkında Meclise her üç ayda bir rapor vermekle görevlendirilmiş; bütçe denetimi görevini bir yıldan fazla süreyle yürütmüştür.

Millet Meclisinin, 16 Nisan 1339 (1923) tarihinde seçimlerin yenilenmesine karar vermesiyle, denetleme komisyonunun görevi de sona ermiştir. Ancak, Millet Meclisinin seçimleri yenileme kararına rağmen, bütçenin denetimini yapan komisyonun görevlerine ilişkin olarak daha önce çıkarılmış bulunan Divan Kararnamesi yürürlükten kaldırılmamış ve Sayıştay için de bütçeye ödenek konulmuş olduğundan, eski mevzuat içinde görev yapmak üzere, 29 Nisan-1339 (1923) tarihinde Hükûmet tarafından bir Sayıştay kurulmuştur. Bu Sayıştay, seçim sonunda Meclis toplanıp, bir yasa ile Sayıştay'ın yeniden kurulmasına kadar, yaklaşık olarak yedi ay süreyle görev yapmıştır.

II. SAYIŞTAYIN YENİDEN KURULUŞU

Milletvekili seçimleri yapıp Meclis toplandıktan bir süre sonra, Sayıştay Heyetinin Hükûmetçe atanmış olması sakıncalı görülmüş; 24 Kasım 1923 (24 Teşrinisanî 1339-15 Rebiülahir 1342) tarihinde, 374 sayılı «Divanı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun» çıkarılarak, Cumhuriyet döneminde Sayıştay yeniden kurulmuştur.¹⁸

Bu kanunun birinci maddesinde : «Divanı Muhasebat, B.M.M.'ne merbut, varidat ve masarifatı Devleti, onun namına murakabe ile mükelleftir.» denilmiştir. Yasanın ikinci maddesine göre, Sayıştay, bir Birinci Başkan, üç ikinci başkan ve sekiz üyeden oluşacak; başkan ve üyeler B.M.M. Genel Kurulunca gizli oy ve salt çoğunlukla, Meclis dışından ve uzman kişilerden seçilecektir. Yasanın üçüncü maddesinde, Millet Meclisi onaylamadıkça Başkan ve üyelerin azledilmiyeceği belirtilmiştir.

Bu yasayla, sadece Sayıştay'ın kuruluşu ile başkan ve üyelerinin seçimi, atanması ve güvenceleri hakkında hüküm getirilmiş; Sayıştay'ın işleyişine ve denetleme görevine ilişkin hususlar için eski mevzuata atıf yapılmıştır. Anılan yasanın dördüncü maddesiyle, bu yasaya aykırı düşmeyen eski kararname hükümleri yürürlükte bırakılmıştır.¹⁹

374 Sayılı yasayla getirilen en önemli özellik, Sayıştay Başkan ve üyelerinin, Meclis üyelerinin gizli oylarıyla ve Meclis dışındaki kişilerden seçilmek suretiyle, Sayıştay'ın bağımsız bir kuruluş niteliğini kazanmış olmasıdır. Yukarıda belirtildiği üzere, 374 sayılı yasa çıkarılmadan önce, 29 Nisan 1923 tarihinde Hükûmet tarafın-

¹⁸⁾ Düstur 3. Tertip, Cilt 5, S. 423

¹⁹⁾ Feyzioğlu B. N. A.g.e. Cilt 1 S. 122

dan bir Sayıştay Kurulmuşsa da; Sayıştay'ın bir yasaya dayanmaksızın kurulmuş, Başkan ve üyelerinin Hükûmetçe seçilmiş olması ve geçici bir dönem için görev yapmış bulunması nedeniyle, Cumhuriyet döneminde, bugünkü anlamıyla ilk Sayıştay'ın 374 sayılı yasayla 24 Kasım 1923 tarihinde kurulduğunu kabul etmek daha doğru olur.

III. 1923 — 1934 DÖNEMİ

Cumhuriyet döneminde, 374 Sayılı yasa ile bağımsız kuruluş niteliğini kazanan Sayıştay, 20 Nisan 1340 (1924) tarihli Anayasanın 100 üncü maddesinde yer almakla Anayasal kuruluş niteliğini korumuş; bu madde ile Sayıştay'ın Büyük Millet Meclisine bağlı olduğu, görev ve yetkileri belirlenmiştir. Hemen belirtelim ki, Sayıştay'ın 1924 Anayasasında yer alması, Anayasa görüşmelerinin sona ermek üzere olduğu bir oturumda, tartışmalı geçen Meclis görüşmeleri ile mümkün olmuştur.

374 Sayılı yasanın çıkarılması ve Anayasa'da yer alması üzerine, Cumhuriyet'in ilk yıllarından 2514 Sayılı «Divanı Muhasebat Kanununun» çıkarıldığı 1934 yılına kadar Sayıştay'ın kuruluşunda ve görevlerinde devamlı gelişmeler olmuştur. Bu gelişmelerden denetleme ve yargılama hizmetleri üzerinde Sayıştay'ın görevleri bölümünde durulacaktır. Bunların dışında kalan ve Sayıştay'ın kuruluşuna ilişkin bulunan konuları aşağıdaki noktalarda toplamak mümkündür.

a — 1295 (1878) tarihli kararnamenin, 1911 tarihli Muhasebei Umumiye Kanununun ve İmparatorluk dönemine ait diğer bazı mevzuatın 374 sayılı yasaya aykırı düşmeyen hükümlerinin yürürlükte olduğunun açıklığa kavuşması üzerine, Türkiye'nin 28 yerinde harcamadan önce vize örgütleri kurulmuştur.

b — 1.6.1927 tarihinde 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu yayınlanmış ve bu yasayla Sayıştay'ın görevlerine ilişkin bazı esaslar getirilmiştir. Yasanın denetlemeye ilişkin hükümleri, hesapların Merkezde incelenmesini ve harcamadan önce vize işlerinin yalnız Merkez hesaplarına uygulanmasını öngördüğünden, bu tarihten itibaren Sayıştay'ın taşralardaki vize örgütleri kaldırılmıştır.

Bu konu 1050 sayılı yasanın gerekçesinde geniş bir şekilde açıklanmıştır.

c — Taşradaki vize kuruluşlarının kaldırılması ve hizmetlerin Merkezde toplanması nedeniyle, 1931 yılında, Sayıştay'ın mevcut üç dairesi dörde çıkarılmış; kadrosuna bir daire başkanı ile üç üye eklenmiştir.

d — 15 Mayıs 1928 tarihinde çıkarılan 1249 sayılı «Divanı Muhasebat İlâmlarının İcrasına Dair Kanun» ile, Sayıştay'ın verdiği zimmet veya tazmin hükümlerinin, daha önceki yıllara ait Sayıştay ilâmlarını da kapsamak üzere, İcra Kanunu hükümleri gereğince yerine getirilmesi öngörülmüştür.

IV. 1934 — 1967 DÖNEMİ

1.6.1934 tarihinde yürürlüğe giren 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ile Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişi yeniden düzenlenmiş; bu tarihe kadar uygulanan dağınık Sayıştay mevzuatı yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu dönemde, Sayıştay'ın personel durumunun da esaslara bağlandığını, kadrolarını saptayan yasaların çıkarıldığını görüyoruz. Prof. Bedî N. Feyzioğlu bu konuda :

«Sayıştay'ın kadroları hakkındaki ilk kanun 18.4.1934 tarih ve 2523 numaralı Divanı Muhasebat Teşkilât Kanunu adını taşıyan kanundur. Bu kanun 25 Mayıs 1938 tarih ve 3397 sayılı kanunla kaldırılmış ve Sayıştay memurlarının kadrosu ile teadül dereceleri bu 3397 numaralı kanuna bağlı cetvelde gösterilmiştir. Bilâhare 3656 No.lu kanun ve son defa 5999 No.lu kanunla Divanın kadrosunda bazı değişiklikler yapılmıştır.»²⁰ demektedir.

Yine bu dönemde 5 Ocak 1953 tarihinde çıkarılan 5999 sayılı yasayla, 2514 sayılı yasanın bazı maddeleri değiştirilmiş ve aynı yasaya bir madde eklenmiştir. 5999 sayılı yasanın getirdiği yenilik, Sayıştay'ın işleyişine ilişkin bulunmaktadır. Bu yasayla, Sayıştay'ın denetimine giren saymanlık hesaplarının yerinde incelenebilme olanağı sağlanmıştır.

Gerek 2514, gerekse 5999 sayılı yasalarla getirilen denetleme ve yargılama hizmetleri üzerinde, Sayıştay'ın görevleri bölümünde geniş şekilde durulacaktır. Bu itibarla, sadece 2514 sayılı yasa ile Sayıştay'a kazandırılan kuruluş bu bölümde incelenecektir.

V. 2514 SAYILI YASA VE ÖZELLİKLERİ

2514 sayılı yasaya göre Sayıştay, 1924 Anayasasının 100 üncü maddesine göre Büyük Millet Meclisine bağlı Devleti bütün gelir ve giderleriyle mallarını ve hesaplarını Meclis adına denetleme ve Devlet mallarını alan, harcayan, idare ve muhafaza edenlerin hesaplarını inceleme ve yargılama ile görevli bir heyettir.

²⁰) Feyzioğlu B. N. A.g.e. Cilt 1 S. 122

2514 sayılı yasa ile Sayıştay'a iki esas görev verilmiştir. Bu görevlerden birincisi, Devletin bütün gelir, gider ve mallarını denetlemek; ikincisi ise, Devletin mallarını idare edenlerin hesaplarını incelemek ve yargılamaktır. Sayıştay bu görevleri Büyük Millet Meclisi adına yapmaktadır.

2514 sayılı yasaya göre, Sayıştay başkan ve üyeleri, yasada yazılı nitelikleri taşımak şartıyla, Büyük Millet Meclisi Bütçe, Sayıştay ve Maliye Komisyonlarının birleşerek göstereceği adaylar arasından Büyük Millet Meclisince gizli oy ve çoğunlukla seçilir. Başkan ve üyelerin değişmesi ancak Büyük Millet Meclisinin kararı ile mümkündür.

2514 sayılı yasaya göre Sayıştay, bir Birinci Başkan ile ihtiyaca göre kuruluş yasasında sayısı gösterilen daire başkan ve üyelerinden ve bir de umumî kâtipten (Genel Sekreterden) oluşmaktadır. Hazine temsilcisi sıfatıyla Maliye Bakanlığınca seçilen bir Savcı da Sayıştay kuruluşuna dahildir. Kuruluş yasasına göre daire sayısı dörttür.

2514 sayılı yasa ile Sayıştay'ın kuruluşuna dahil görevliler ve organlar aşağıda gösterilmiştir.

a — Birinci Başkan : Sayıştay'ın en büyük âmiridir. Sayıştay'a ilişkin tüm görevlerin iyi yapılmasını sağlamakla yükümlüdür. Genel Kurula Başkanlık etmek, bu Kurula verilecek işleri düzenlemek ve görüşmeleri yönetmek; üyelerin dairelere ayrılmasını, işlerin dairelere dağıtılmasını sağlamak; idareye ilişkin diğer tedbirleri almak, Birinci Başkanın görevidir.

b — Daireler : Üç üye ve bir başkandan kurulmuş olan daireler hesap mahkemesidirler. Daireler, bir başkan ve iki üye ile de hüküm verebilirler. Kararlar oy çoğunluğu ile verilir. Birinci Başkan, gerek görürse, herhangi bir daireye başkanlık edebileceği gibi, dairelerce alınan kararlara da katılabilir.

Dairelere, hesapların yargılanmasından başka idari görevler de verilmiştir.

Dairelerde, herhangi bir nedenle üye eksik olursa, Birinci Başkan, başdenetçilerden birini üye vekilliğine atayabilir. Ancak, her dairede üye sıfatıyla bir başdenetçi bulunabilir.

c — Genel Kurul : Birinci Başkanın başkanlığı altında, daire başkanları ile üyelerin birleşiminden oluşur. Haftada en az bir kez, ayrıca Birinci Başkanın gerek gördüğü zamanlarda toplanır. Savcı, ya doğrudan doğruya veya Başkanın çağırısı üzerine, oy sahibi olmaksızın Genel Kurulda bulunabilir. Genel Kurulun yazı işlerini Genel Sekreter (Umumî Kâtip) yürütür.

Genel Kurul, yasayla verilen görevleri yapar; Birinci Başkanın havale edeceği konuları görüşüp karara bağlar, Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı konuda aykırılık bulunur veya kararlaştırılmış bir içtihadın değiştirilmesine gerek görülürse, konu Genel Kurulda karara bağlanır.

Sayıştay dairelerince verilen kararları temyizen inceleme görev ve yetkisi Genel Kurula aittir.

Görüşmelere, Genel Kurul üye sayısının en az üçte ikisinin katılmasıyla başlanır; bu miktarın oy çokluğu ile karar verilir.

d — Genel Sekreter (Umumî Kâtip): Yazı işlerine bakar, idare işlerinde Birinci Başkana yardım eder ve Birinci Başkanın vereceği diğer işleri yapar.

Genel Sekreter, Sayıştay Başkan ve üyelerinde aranan niteliklere sahip olmak şartıyla, Birinci Başkan tarafından atanır.

e — Savcılık: Savcılar Maliye Bakanlığınca atanırlar. Hazine temsilcisi sıfatıyla, hesapların incelenme ve yargılanması sırasında iddia ve düşünce bildiriminde bulunurlar; Saymanların hesap vermelerini izlerler ve yasada yazılı öteki görevleri yaparlar.

f — Denetçiler: Saymanlık hesaplarını, kesin hesapları inceleyip raporlarını düzenlemek ve vize işlerine bakmakla görevlidirler. Denetçilerin bu işlerden hangilerinde görevlendirileceklerini Birinci Başkan tayin eder.

Bunların dışında kalan idari üniteler, Birinci Başkan veya bağlı oldukları daire başkanları ve amirleri tarafından, Sayıştay'ın «Kalem» işlerini yürütmekle görevlidirler.

Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişi, 1967 yılına kadar 2514 sayılı yasa ile buna ek olarak 1953 yılında çıkarılmış olan 5999 sayılı yasa göre yürütülmüş; 1967 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanununun çıkarılması ile 2514 sayılı yasa ekleriyle birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

VI. 832 SAYILI YASA VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Ülkemizde koşulların değişmekte olması, ekonomik ve mali konuların giderek önem kazanması, Devlet bütçesinin nitelik ve yapısal yönden gelişmeler göstermesi karşısında, 1934 yılında çıkarılmış olan 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu, gereksinimleri karşılayamaz olmuş; sözü edilen toplumsal gelişmelere Sayıştay'ın uyumunu sağlamak amacıyla ve Anayasamızın 127 nci maddesindeki hüküm uyarınca, 21.2.1967 tarihinde 832 sayılı yasa çıkarılarak, Sayıştay yeni bir kuruluş ve işleyişe kavuşmuştur.

832 sayılı yasanın, iki yıldan fazla uygulanması sonunda, bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu yasaya bazı maddeler eklenmesine gerek duyulmuş; 21/5/1970 tarihli ve 1260 sayılı yasa ile bu husus sağlanmıştır.

Sayıştay'ın bugünkü kuruluş ve işleyişi, 832 sayılı Sayıştay Kanunuyla saptanmıştır.

832 sayılı yasaya göre yeniden düzenlenen Sayıştay'ın kuruluşu ve görevleri, bu bölümü izleyen bölümlerde incelenecektir. Burada, 832 sayılı yasa ile Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişine getirilen yeniliklerin bellibaşlılarına değinmek suretiyle tarihçe bölümü bitirilecektir. Bu yenilikleri şöylece sıralamak mümkündür :

a — Sayıştay'ın görev ve yetkileri, 832 sayılı yasada, 1961 Anayasasının ruhuna uygun olarak yeniden ve açık bir şekilde belirlenmiştir.

b — Daire sayısı dörtten sekize çıkarılmıştır.

c — Sayıştay dairelerinin kararları temyizen Genel Kurulda incelenirken, bu görevi yürütmek üzere Sayıştay'ın kendi bünyesi içinde ayrı bir Temyiz Kurulu kurulmuştur. Bu suretle Genel Kurul sadece ana görevini yapma olanağına kavuşmuştur.

d — Birinci Başkan,daire başkanları, üyeler ve denetçilik mesleğine gireceklerde aranan nitelikler; bunların seçim ya da atanma usulleri yeni esaslara bağlanmıştır.

e — Bütçelere konan ödeneklerin, gösterilen hizmete harcanıp harcanmadığının incelenmesi görevi verilmekle daha etkin bir denetim usulü öngörülmüştür.

f — Sayıştay denetimine giren idare ve kurumların, harcamaya ilişkin sözleşmelerinin tescili, ülke çapında yaygınlaştırılmış; böylece yatırım harcamalarına ait büyük tutarların, daha yüklenim (taahhüt) döneminde yasalara uygunluğunun araştırılması sağlanmıştır.

g — Denetimine giren idare ve kurumların işlemleriyle ilgili kayıtları, malları, işleri ve hizmetleri, yerinde ve olayın her kesiminde inceleme yetkisi verilmiş; buna bağlı olarak, yapılan hizmetle belgelerin uygunluğunu görebilme olanağı sağlanmıştır.

h — İnceleme sırasında, Hazine yararını zarara uğratici nitelikte olduğu görülen yasa, tüzük ve yönetmelikleri Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine bildirme yetkisi tanınmıştır. Mev-

zuatın denetlenmesi anlamını taşıyan bu yetki, Sayıştay'ın etkinliğini artırmayı sağlayacak yolların en önemlilerinden biri olması bakımından, bir aşama teşkil etmiştir.

1 — Genel ve katma bütçeli idareler için düzenlenen genel uygunluk bildirimlerinden ayrı olarak; bu idarelerin dışında kalan ve çalışma konuları itibariyle iktisadi işletme nitelikleri bulunan diğer kurumların hesap ve işlemlerini, ekonomi, maliye ve işletmecilik kuralları açısından inceleme görev ve yetkisi verilmiştir. Sayıştay, bu kurumların yıllık hesap sonuçları üstünde, özellikle konsolide bilânçolar aracılığı ile, bu yönde görev yapmaya başlamıştır.

II. BÖLÜM

KURULUŞ

Sayıştay, Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca, genel ve katma bütçeli dairelerin 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 görevli bir Anayasa kuruluşudur. Sayıştay'ın Anayasadaki yerini ve Anayasa ile verilmiş olan görev ve yetkilerini gösteren bu Anayasa ilkesinin ayrıntıları, 127 nci maddeye dayanılarak çıkarılmış olan Sayıştay Kanunu ile düzenlenmiştir.

Bu bölümde, ilkin Sayıştay Kanununda yer alan çeşitli organların oluşturduğu örgüt yapısı ve sonra da Sayıştay mensuplarına ilişkin esaslar incelenecektir.

I. KESİM

ÖRGÜT YAPISI

Anayasanın 127 nci maddesi ile Sayıştay'a verilmiş olan görevler, örgüt yapısını oluşturan aşağıdaki organlarca yürütülmektedir. Bunlar :

- I. Birinci Başkanlık
- II. Yargı ve karar kurulları
 - A — Daireler
 - B — Temyiz kurulu
 - C — Daireler Kurulu
 - D — Genel Kurul
 - E — Yüksek Disiplin Kurulu
 - F — Memurlar Seçim ve Disiplin kurulu
- III. Denetim ve inceleme birimleri
- IV. Savcılık
- V. Yönetim birimleridir.

I. BİRİNCİ BAŞKANLIK

Sayıştay'ın genel yönetimi Birinci Başkan tarafından yerine getirilmektedir. Birinci Başkan, Sayıştay'ın en büyük idare amiri olup, Sayıştay'ın işleyişinden sorumludur. Birinci Başkan, kurumun yönetilmesini ve Sayıştay'a düşen görevlerin yürütülmesini sağlamak için gerekli tedbirleri almaya yetkilidir.

Yönetim işleri, Birinci Başkanla birlikte Genel Sekreter tarafından yürütülür. Genel Sekreter, yönetim işlerinde Birinci Başkanın yardımcısıdır. Genel Sekreterin görev ve yetkilerinden bir kısmı yasada tek tek sayılmış olup, diğer bir kısım görev ve yetkileri ise Birinci Başkanın yetki devrinden doğmaktadır.

II. YARGI VE KARAR KURULLARI

A — Daireler :

Sayıştay Daireleri, bir başkan ve dört üyeden oluşan hesap mahkemeleridir. Dairelerde kararlar oyların çokluğu ile verilir. Bir başkan ve iki üye hükme yetkilidir.

Dairelerin kuruluşu, işleyişi ve ana görevleri yasanın 14 üncü maddesi ile saptanmıştır.

Daireler :

a) Sorumluların hesaplarını inceleyip yargılayarak haklarında beraat veya tanzim hükmü verir;

b) Kesin hesapları inceleyip sayman hesaplarıyla karşılaştırarak uygunluk ve aykırılık noktalarını belirtmek suretiyle karara bağlar;

c) Birinci Başkan tarafından incelenmek üzere verilecek işler hakkında görüşünü bildirir.

Daire başkanlarının mazaret, hastalık, Birinci Başkanlığa vekillik gibi geçici sebeplerle vazife görmemeleri halinde ve münhal vukuunda en kıdemli üye daire başkan vekilliği yapar. Kıdemde esas, üyeliğe seçilmedir.

Üyelerden birinin herhangi bir sebeple bulunmaması halinde, o daireden Temyiz Kuruluna ayrılmış üyelerden biri daire başkanının daveti üzerine mahkemeye katılır.

Bu duruma göre dairelerin biri yargısal, diğeri idari olmak üzere iki çeşit asli görevi bulunmaktadır.

Daireler bu esas görevleri yanında, yasanın diğer maddeleriyle verilmiş görevleri de yaparlar.

B — Temyiz Kurulu :

Temyiz Kurulu, 4 daire başkanı ile 16 üyeden kurulur. Daire başkanları ve üyeler Genel Kurulca ve dört yıl için seçilir. Her daireden 2 üyenin seçilmesi şarttır. Her yıl başkan ve üyelerinin dörtte biri yenilenir. Kuruldaki üyeliği sona erenlerin yeniden seçilmesi mümkündür.

Sayıştay dairelerince verilen ilâmlar bu kurulda temyizen incelenir.

Kurula en kıdemli daire başkanı başkanlık eder.

Duruşmalı oturumlarda savcı kurul huzurunda savunmasını yapar.

Kurul, üye tamsayısının en az üçte ikisi ile toplanır. Kanuni izin ve münhal üyelik sebebiyle toplantı yeter sayısının sağlanmadığı hallerde, dairelerden Kurula seçilmiş bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla Kurul Başkanı tarafından yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir. Mevcudun çoğunluğu ile karar verilir. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur.

Kararı temyiz edilen dairenin Kurulda bulunan başkan ve üyelerinin oy hakları yoktur.

Temyiz Kurulu, Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hükmü merciidir.

C — Daireler Kurulu :

Temyiz Kuruluna seçilen başkan ve üyeler dışında kalan başkan ve üyelerden (dört daire başkanı ve her daireden katılan iki üyeden) oluşur.

Daireler Kurulu, ödenek ve kadro dağıtım işleriyle sözleşme tescil işlerinden doğan tereddütleri son mercii olarak karara bağlar ve mali konuları kapsayan yönetmelikler hakkındaki Sayıştay görüşünü tesbit eder.

Kurul, üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır ve mevcudun çoğunluğu ile karar verir.

En kıdemli daire başkanı Kurula başkanlık eder.

Daireler Kurulu idari karar organıdır.

D — Genel Kurul :

Sayıştay Başkanının başkanlığı altında daire başkanları ve üyelerden oluşur.

Genel Kurul, Sayıştay'ın idari karar alan en yüksek organıdır. Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine sunulacak uygunluk bildirimleri ve raporların son şeklini kararlaştırır; dairelerin idari ve yargısal kararları veya bir Dairenin iki kararı arasında aykırılık bulunması halinde içtihadı birleştirir, ya da birleştirilmiş bir içtihadı değiştirir; Maliye Bakanlığında veya kuruluş içinden gelen mali konulara ilişkin tereddütler hakkında Sayıştay görüşünü tesbit eder; vize ve denetleme işleri için düzenlenen içyönetmeliklere son şeklini verir; Sayıştay'a ilişkin olarak yapılan kanun tasarısı ve teklifleri hakkında Sayıştay görüşünü saptar ve kanunla verilmiş olan diğer işleri yürütür.

Genel Kurulun faaliyeti esas itibarıyla idari niteliktedir; ancak, iki dairenin yargısal kararları arasındaki aykırılığı gidermek amacıyla içtihadı birleştirmesi veya bu nitelikteki birleşik bir içtihadı değiştirmesi, Genel Kurulun yargısal faaliyetini teşkil etmektedir. Çünkü, diğer yargı organlarında olduğu gibi, bir hesap mahkemesi olan Sayıştay dairelerinin bu nitelikteki içtihat kararlarına uyması konu her ne kadar teori alanında tartışılabilir ise de zorunludur. Bu nedenle Genel Kurulun bu tür kararları, diğer yargı or-

ganlarının içtihadı birleştirme kararları niteliğinde olup ,karar alırken Kurul, yargısal yetki kullanmış olmaktadır. Esasen bu durum, sözü edilen içtihat kararlarının niteliğinden doğmakta ve Genel Kurulun asıl görevlerinin bir istisnayı teşkil etmektedir.

Genel Kurul, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile toplanır ve mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir.

E — Yüksek Disiplin Kurulu :

Her takvim yılı için Sayıştay Genel Kurulunca her daireden seçilecek birer üye ile daire başkanları arasında seçilecek beş daire başkanından oluşur. En kıdemli daire başkanı Kurula başkanlık eder.

Görevi, Sayıştay Birinci Başkanı, daire başkanları ve üyelerin disiplin kovuşturmalarına ilişkin kararlar vermektir.

Kurul, üye tam sayısı ile toplanır; üçte iki çoğunlukla karar verir.

F — Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu :

İki takvim yılı için, Genel Kurulca seçilecek bir daire başkanı, bir üye, bir uzman denetçi veya raportör, başdenetçi ile Genel Sekreterden oluşur. Aynı şekilde birer yedek seçilir. Kurula daire başkanı başkanlık eder. Kurul, üye tam sayısı ile toplanır ve oy çoğunluğu ile karar verir.

Kurulun görevleri, Başkan ve üyeler dışında kalan meslek mensupları ile diğer memurların atama ve yükselme işlerini yürütmek; bunların disiplin kovuşturmasına ilişkin kararlar vermektir.

Bu Kurulun kuruluşunda önemli bir yenilik getirilmiş; haklarında karar verilecek meslek mensupları Kurulda temsil edilme olanağına kavuşturulmuştur.

III. DENETİM VE İNCELEME BİRİMLERİ

Sayıştay'ın örgüt yapısında yer alan kuruluşlardan bir başkası denetim ve inceleme birimleridir.

Denetim ve inceleme birimleri denetçilerden oluşur. Bu birimler, denetçiler arasından Birinci Başkanlıkça seçilen bir şef tarafından yönetilir. Denetim ve inceleme birimleri ile bu birimlerde görevlendirilecek denetçi sayıları Birinci Başkanlıkça saptanır.

Denetim ve inceleme birimleri, yürüttükleri göreve göre, kendi içinde üç gruba ayrılır. Bunlar; inceleme grupları, kesin hesap şubesi ve ön denetim gruplarıdır.

İnceleme grupları, saymanlık hesap ve işlemlerinin incelendiği birimlerdir.

Kesin hesap şubesi, Sayıştay'ca T. B. M. M. ne sunulan uygunluk bildirimlerinin hazırlandığı birimdir.

Ön denetim gruplar ise, sözleşme kayıt ve tescilleri ile kadro ve ödenek vize işlerinin yürütüldüğü birimlerdir.

IV. SAVCILIK

Sayıştay'ın örgüt yapısında, Hazine temsilcisi sıfatıyla Sayıştay Savcılığı bulunmaktadır. Savcılık 832 sayılı Yasa'nın 2 nci maddesinde belirtildiği üzere Sayıştay'ın kuruluşuna dahildir.

Savcılık, Sayıştay'a ilk kez 1878 tarihli kararname ile girmiş ve aralıksız görev yaparak günümüze kadar gelmiştir.

V. YÖNETİM BİRİMLERİ

Sayıştay'ın yapısında yer alan organların sonuncusu yönetim birimleridir. Bu birimler, Sayıştay görevlerinin gerektirdiği yazışma, dosyalama ve arşivleme gibi hizmetleri yürüterek denetim birimlerine destek olurlar. Bu hizmetlerin nasıl yürütüleceği yönetmeliğe bırakılmıştır.

II. KESİM

SAYIŞTAY MENSUPLARI

Bu kesimde, Sayıştay'ın kuruluşunda yer alan mensuplarının hizmete alınmaları, görevleri, yetkileri, hakları, yükümlülükleri gibi hizmet unsurları incelenecektir.

Sayıştay mensupları, 832 sayılı yasanın 3 üncü maddesinde sayılmıştır :

«Madde 3 — Sayıştay mensupları şunlardır :

1. Meslek mensupları :
 - a) Birinci Başkan, Daire Başkanları ve üyeler,
 - b) Raportörler,
 - c) Uzman denetçi, başdenetçi, denetçi yardımcıları
2. Yönetim mensupları :
 - a) Müdürler, müdür yardımcıları ve memurlar.
3. Savcı ve yardımcıları.»

Maddede sözü edilen Sayıştay mensupları, başkan ve üyeler, denetçiler, savcılar ve yönetim mensupları başlıkları altında toplanarak incelenmiştir.

I. BAŞKAN VE ÜYELER

Sayıştay'ın yargılama işlerini yürüten personelin nitelikleri, seçilmeleri, hakları, görevleri, yetkileri sorumlulukları, disiplin ve ceza kovuşturmaları ve güvenceleri gibi hizmet unsurları, günümüze kadar çeşitli kurallara bağlı olarak birtakım aşamalardan geçmiştir.

Sayıştay Başkan ve üyelerine İmparatorluk döneminde tanıyan hizmet unsurlarından bazılarının Cumhuriyet döneminde de uygulandığı ve günümüze kadar geldiği görülmektedir. Bu bahiste, sözü edilen hizmet unsurları bugünkü durumları itibariyle incelenecektir.

A — Başkan ve üyelerin nitelikleri :

Sayıştay başkan ve üyelerinde aranacak nitelikler, 832 sayılı Yasa'nın, 1260 sayılı yasayla değişik 4 üncü maddesinde sayılmıştır. Madde metninde nitelikler genel ve özel olarak ikiye ayrılmıştır :

Genel nitelikler, Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat Fakülteleriyle İktisadî ve Ticarî İlimler Akademilerinden veya öğrenim itibariyle bunlara eşitliği Millî Eğitim Bakanlığınca onanmış yurt içinde veya dışındaki fakülte ve yüksek okullardan birini bitirmiş ve sonradan malî ve iktisadî konularla ilgili görevlerde en az on yıl başarı ile çalışmış olmaktadır.

Özel nitelikler ise, madde metninde, Birinci Başkanlık, daire başkanlığı ve üyelik için ayrı ayrı sayılmıştır. Buna göre başkan ve üyeler, ya Sayıştay meslek mensupları arasından veya Sayıştay dışından seçilmektedir.

Görevin gereği olarak, Sayıştay dışından seçileceklerde belli bir malî formasyon veren görevlerde bulunmuş olma niteliği aranmıştır.

B — Başkan ve üyelerin seçilmeleri :

1) Birinci Başkanın seçimi :

832 sayılı yasanın 5 inci maddesine göre, Sayıştay Birinci Başkanı belirtilen niteliklere sahip istekliler arasından T. B. M. M. Bütçe Karma Komisyonu tarafından gizli oyla seçilir. Komisyon, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile toplanır. Mevcudun salt çoğunluğunun oyunu alan seçilir.

Seçim sonucunun Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Genel Kurullarınca ayrı ayrı onaylanması gereklidir. Meclislerden herhangi biri bu onay işlemi, karma komisyonda seçimin sonuçlanmasından başlayarak iki ay içinde tamamlamadıkları takdirde, karma komisyon kararı kesinleşir.

2) Daire başkanları ve üyelerin seçimi :

832 sayılı yasanın 6 ncı maddesine göre; Sayıştay daire başkanları ile üyeleri Sayıştay Genel Kurulunca her boş yer için seçilen iki aday arasından, T. B. M. M. Bütçe Karma Komisyonunca seçilir.

Daire başkan ve üye adayı seçilebilmek için, Sayıştay Genel Kurulu üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun ve ilk oylamada bu yeter sayı sağlanamadığı takdirde ertesi oylamada salt çoğunluğun oylarını almak gerekir. Aday seçimi gizli oylama ile yapılır.

Sayıştay Genel Kurulunda, üye adayları, boş kadro sayısının 2/3 oranında Sayıştay mensupları ile savcısı ve 1/3 oranında da 4 üncü maddenin (c) fıkrasının b, c ve d bendlerinde yazılı nitelikleri taşıyan istekliler arasından seçilir. 1/3 ve 2/3 oranlarının uygu-

lanmasında tam sayı yanında meydana gelen kesirler bir adet olduğu takdirde Sayıştay mensupları; iki adet olduğu takdirde ise bunlardan biri Sayıştay mensupları kontenjanına, diğeri de Maliye Bakanlığı kontenjanına aktarılır.

Bütçe Karma Komisyonu sicillerini inceledikten sonra, her boş yer için adaylardan birini seçer. Bu seçimlerde de Sayıştay için 2/3, Maliye Bakanlığı için 1/3 kontenjanı uygulanır.

C — Başkan ve üyelerin görev ve yetkileri :

1) Birinci Başkanın görev ve yetkileri :

Sayıştay Birinci Başkanının görev ve yetkileri, yasanın 21 inci maddesinde gösterilmiştir. Madde metni şöyledir :

«Madde 21 — Birinci Başkan Sayıştay'ın en büyük âmiri olup, Sayıştay'ın genel işleyişinden sorumludur. Genel Kurulun Başkanıdır. Gerekli gördükçe Temyiz ve Daireler Kuruluna da başkanlık eder. Bu kurullara verilecek işleri düzenler ve görüşmeleri yönetir.

Birinci Başkan, Sayıştay'a düşen bütün ödevlerin iyi yapılmasını ve iç yönetimin düzenli bir surette yürütülmesini sağlamak için gereken tedbirleri alır.

Daire başkanlarının ve üyelerin dairelere ayrılması, işlerin dairelere dağıtılması, denetçilerin ve personelin görevleri ve görev yerlerinin tayin ve tespit olunması, denetleme gruplarının kurulması, hesapların merkezde veya yerlerinde incelenmelerine ilişkin programların yapılması Birinci Başkana aittir.

Birinci Başkan görevinde bulunamayacağı zaman daire başkanlarından birini yerine vekil bırakır. Vekil tayin etmemiş olduğu veya Birinci Başkanlığın açık bulunduğu hallerde daire başkanlarının en kıdemlisi vekillik yapar.»

Birinci Başkanın görev ve yetkileri sadece bu maddede sayılanlardan ibaret değildir. Yasanın birçok maddesinde Birinci Başkanın görev ve yetkisine ilişkin hükümler bulunmaktadır. 832 sayılı yasanın 1260 sayılı yasayla değişik 10 uncu maddesine göre, üyelerden birini Genel Sekreterliğe seçme görev ve yetkisi Birinci Başkana aittir.

2) Daire başkanları ve üyelerin görev ve yetkileri :

Sayıştay daire başkan ve üyelerine, 832 sayılı yasanın 22 nci maddesi ile, başta hesapları yargılama olmak üzere çeşitli görevler verilmiştir. Maddede :

«Daire Başkanları, dairelerine ayrılan hesapların yargılama ve bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenlenme ve sonuçlandırılması işleriyle diğer işlerin yapılmasını sağlamakla görevlidir.

Üyeler denetçi raporlarını inceler ve düşüncelerini yazılı olarak belirtir. Ayrıca bu kanunda gösterilen diğer işleri yapar.» denilmiştir.

Maddede sözü geçen «diğer işler» deyiminden de anlaşılacağı üzere, daire başkanları ve üyelerin, 22 nci maddede sayılanlar dışında görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu görev ve yetkiler, yasanın çeşitli maddelerinde gösterilmiştir. Örneğin Genel Kurula, Temyiz Kuruluna, Daireler Kuruluna katılarak alınacak kararlar için oy kullanmak, sözü edilen diğer görev ve yetkilerdendir. Keza üyeler, kendilerine verilen hesap raporlarının ilişiksiz görülen kısımlarının her yanına bakılıp bakılmadığını araştırmak ve gerekli gördüğünde bu yönden yeni inceleme yapılmasını teklif etmek; dairenin de inceleme yapmak üzere bu hususu bir uzman denetçiye vermek yetkisi vardır.

D — Başkan ve üyelerin hakları :

1) Aylıkları :

Başkan ve üyeler, 657 sayılı yasaya 1327 sayılı yasanın 90 ıncı maddesiyle eklenen ek geçici 8 inci madde uyarınca, birinci derecenin son kademesinin gösterge rakamına 200 gösterge rakamının eklenmesi ile bulunan (1000+200) gösterge rakamının belli katsayı ile çarpılması sonucunda bulunacak tutar üzerinden aylık alırlar.

2) Anayasa Mahkemesine üye seçilme hakkı :

Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve görevlerine ilişkin 44 sayılı yasanın 3 üncü maddesinin 2 nci bendinin (a) fıkrasına göre, bu yüksek mahkeme üyeliği için aranan niteliklerden biri de, Sayıştay Başkanlığı ve üyeliklerinde bulunmuş olmaaktır.

Aynı yasanın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası ile, Anayasa Mahkemesi üyeliği için Sayıştay'a bir kontenjan tanınmış ve bu üyenin, Sayıştay Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından seçileceği belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, Sayıştay Başkan ve üyeleri Anayasa Mahkemesine üye olabilme hakkına sahiptirler.

3) Adli tatilden yararlanma hakkı :

Sayıştay başkan ve üyeliklerinin sahip olduğu haklardan birinde, yılın 20 Temmuz - 5 Eylül tarihleri arasında uygulanan adli tatilden yararlanmaktır.

Adli tatilden yararlanma hakkı, 832 sayılı yasanın 101 inci maddesinde yer almıştır. Yine bu maddeye göre, ivedili işlere bakmak ve gereken kararları vermek üzere her yıl sırayla bir daire çalışmaya devam eder. Ancak, görevli kalan dairenin başkan ve üyeleri, yılın diğer aylarında aynı süreyle izin kullanabilirler.

E — Başkan ve üyelerin disiplin ve ceza kovuşturmaları :

Başkan ve üyeler hakkında disiplin kovuşturmasını gerektiren durumlar ve bu kovuşturma için izlenecek yollar 832 sayılı yasanın 95 inci maddesinde; ceza kovuşturmasına ilişkin usûl ve esaslar ise 96 ncı maddede yer almıştır.

1) Disiplin kovuşturması :

Disiplin kovuşturmasını gerektiren nedenler, 95 inci maddenin (A) bendinde şöylece belirtilmiştir :

«Madde 95 — A) Sayıştay daire başkanları ve üyelerinin görevlerinin vakar ve şerefi ile bağdaşamayan veya hizmetin aksamasını mucip olan hal ve hareketleri görülür veya öğrenilirse, Birinci Başkan durumu inceledikten sonra sonucuna göre, haklarında disiplin kovuşturması yapılır.

Birinci Başkanın yukarıda yazılı hal ve hareketlerinin görülmesi veya öğrenilmesi halinde, Yüksek Disiplin Kurulu Başkanı, olayı Yüksek Disiplin Kuruluna intikal ettirir.»

95 inci maddenin diğer bendlerinde, disiplin kovuşturmasında uyulacak ve uygulanacak usûller sayılmıştır. Buna göre :

Yüksek Disiplin Kurulu, her takvim yılı için Sayıştay Genel Kurulunca seçilen her daireden birer üye ile beş daire başkanından kurulur. Kurul kararlarının üçte iki çoğunlukla verilmiş olması lâzımdır.

Eldeki bilgi ve delillere dayanarak, Başkan ve üyeler hakkında disiplin kovuşturması yapılmasına yer olup olmadığını bu Kurul takdir eder. Kovuşturmaya karar verilirse, Kurul dışındaki daire başkanları ve üyelerden seçilecek üç kişi, soruşturma yapmakla görevlendirilirler. Soruşturmayı yapanlar, elde ettikleri bilgi ve delilleri gösteren ve bunlara göre disiplin cezaları verilmesine yer olup olmadığı hakkındaki kanaatlerini belirten bir rapor dü-

zenliyerek, ilgili belgelerle birlikte Yüksek Disiplin Kuruluna verirler. Bunun üzerine Kurul Başkanı, on günden az olmamak üzere bir süre tayin ederek, yazılı savunmasını vermek üzere durumu ilgiliye bildirir.

İlgili, hakkındaki dosyayı, Kurul raportörünün önünde inceleme hakkına sahiptir.

Daha sonra Kurul, isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyayı işlemeyi kaldırır; sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre ilgilinin uyarılmasına veya görevine son verilmesine karar verir.

Uyarma kararı verildiği takdirde Birinci Başkan tarafından; karar Birinci Başkan hakkında ise Yüksek Disiplin Kurulu Başkanınca ilgiliye tebliğ olunur.

Yüksek Disiplin Kurulunca, ilgiliyi, hizmet süresine göre istifa etmeye yahut emekliliğini istemeye davete karar verilmesi halinde, olay en geç bir hafta içinde bir defa da Sayıştay Genel Kurulunda görüşülür. Genel Kurul, Yüksek Disiplin Kurulu kararını ya onaylar veya ilgilinin uyarılmasına karar verir. Genel Kurulun bu konudaki kararı, hastalık, geçici görev ve izin gibi kanunî sebeplerle görevde bulunmayan üyeler dışındaki üyelerin tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile verilir.

Hakkında kovuşturma yapılan başkan veya üyenin, emekliliğini istemeye veya istifaya davet olunmasına karar verildiği takdirde, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ilgili bu karara uymazsa istifa etmiş sayılır.

Göreve son verilmesine karar verilmiş ise, yine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ilgili bu karar uymadığı takdirde istifa etmiş sayılır.

2) Ceza kovuşturması :

Başkan ve üyelerden birinin görevi ile ilgili veya görev sırasında suç niteliğinde bir olaya sebeb olması halinde, Sayıştay Genel Kurulunca seçilecek üç daire başkanı ve iki üyeden kurulu bir kurul tarafından ilk kovuşturma yapılır; bu kurulun hazırlayacağı tutanak ve belgeler, Daireler Kuruluna sunulur. Olayın suç teşkil ettiği anlaşılarak ilgilinin yargılanmasına veya yargılamanın men'ine, Daireler Kurulunca karar verilir. Bu kurulun vereceği yargılamanın men'i kararı kendiliğinden, yargılamanın lüzumuna dair kararı ise ilgilinin itirazı üzerine, Sayıştay Genel Kurulunca incelenir. İtiraz süresi kararın tebliğ tarihinden itibaren on beş gündür. Genel

Kurul yargılamanın gerekliliğine karar verirse dosya Anayasa Mahkemesine gönderilir; aksi halde Genel Kurul kararı kesindir.

Başkan ve üyelerin görev sırasında görevle ilgisi bulunmayan şahsî bir suç işlemleri halinde aynı usûl ve esaslar uygulanır.

Başkan ve üyelerin görevleri dışında şahsî bir suç işlemleri halinde yapılacak kovuşturmada Yargıtay üyelerinin şahsî suçlarının kovuşturulmasına ilişkin hükümler uygulanır.

F — Başkan ve üyelerin güvenceleri :

382 sayılı Yasanın 7 nci maddesinde açıklandığı üzere, Sayıştay başkan ve üyeleri azlolunamazlar. Kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayrılamazlar. (Ancak, yukarıda belirtilen 95 inci maddedeki disiplin kovuşturmasına ilişkin hükümler saklıdır.)

7 nci madde, başkan ve üyelerin güvenceleri konusunda iki esas ilke getirmiştir. Bunlardan birincisi, sözü edilen kişilerin bu görevden azlolunamayacaklarıdır. Bu ilke ile görevin devamlılığı sağlanmıştır. İkinci ilke, kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayırmanın mümkün olmamasıdır. Bu ilke ile de, sözü edilen görevde kalmanın azamî sınırı saptanmıştır..

7 nci maddenin ikinci fıkrasında, başkan ve üyelerin görevlerini sona erdiren sebeplerden söz edilmiştir. Fıkraya göre, memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olanların görevleri kendiliğinden; görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği tam teşkilâtlı resmî sağlık kurulu raporuyla kesin olarak anlaşılanların da Sayıştay Genel Kurul kararıyla görevleri sona erer.

II. DENETÇİLER

A — Hizmete alınmaları :

Denetleme hizmetine, 832 sayılı yasanın 9 uncu maddesi gereğince, aranan nitelikleri taşıyanlar arasında açılan yarışma sınavını kazanmak suretiyle ve denetçi yardımcısı adayı olarak girilir.

Denetleme hizmetine gireceklerde aranan nitelikler, 832 sayılı yasanın 9 uncu maddesinde; bu madde ile atıf yapılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve Sayıştay Başkanlığınca çıkarılmış bulunan Sayıştay Denetçi Yardımcılığı Giriş Sınavı Talimatında gösterilmiştir. Bu hükümlere göre aranan nitelikler şunlardır :

1) Genel olarak :

- a) Türk vatandaşı olmak,
- b) Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
- c) Ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı bir fiilden dolayı hapis cezasından hükümlü bulunmamak,
- ç) Askerlik durumu itibariyle :
Askerlikle ilgisi bulunmamak,
Eylemli askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,
- d) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

2) Özel olarak :

- a) Giriş sınavının başlayacağı tarihte 31 yaşından gün almamış bulunmak,
- b) Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat Fakülteleri ile İktisadi ve Ticarî İlimler Akademelerinden veya öğretim itibariyle bunlara denkliği Millî Eğitim Bakanlığınca onanmış yurt içi veya yurt dışındaki fakülte veya yüksek okullardan birini bitirmiş olmaktır.

Yarışma sınavının usûl ve esasları, Sayıştay Başkanlığınca hazırlanmış olan Sayıştay Denetçi Yardımcılığı Giriş Sınavı Talimatında gösterilmiştir.

Sınavı kazananlar, Birinci Başkan tarafından denetçi yardımcısı adaylığına atanırlar.

Adaylık süresi en az bir, en çok iki yıldır. Adaylık süresi sonunda, bilgi, çalışma ve ahlâk bakımından hizmete elverişli görülenler Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunun kararı ve Birinci Başkanın onayıyla denetçi yardımcılığına atanırlar.

Hizmete elverişli görülmeyenlerin görevlerine Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu Kararı ve Birinci Başkanın onayı ile son verilir.

B — Hizmette yetiştirilmeleri :

Denetçi yardımcısı adayı olarak hizmete alınanlar, yine 832 sayılı yasanın 9 uncu maddesi gereğince, bir meslek kursuna veya stajına tabi tutulurlar.

Kursta okutulacak teorik ve uygulamalı derslerle kursun biçim ve koşulları, süresi, kurs sonundaki sınav usûlleri ve diğer hu-

susları, 9 uncu madde uyarınca çıkarılmış bulunan Sayıştay Denetçi Yardımcı Adayları ve Denetçi Yardımcıları Hakkında Kurs ve Meslek Sınavı Yönetmeliğinde gösterilmiştir.

Bu yönetmeliğe göre, hizmete alınan denetleme personeli, esasları aşağıda belirtilen meslekî öğretim ve sınava tabi tutulurlar.

1) Yetiştirme kursu :

Bu kursun amacı, denetçi yardımcı adaylarına Sayıştay denetimine ilişkin temel yasaların öğretilmesidir. Bu öğretim, teorik ders anlatımı şeklinde yürütülür.

Dersler, Sayıştay meslek mensupları arasından seçilen ve öğretilecek temel yasalar hakkında uzmanlaşmış kişiler tarafından verilir.

Kursta okutulacak derslerin konusu, ders saatleri toplamı, kursiyerlerin sorumlulukları, kursun süresi gibi esas ve usûller yönetmelikte gösterilmiştir. Bu yönetmelik hükümleri her yıl yapılan bir program çerçevesinde yürütülür.

2) Meslek kursu :

Denetçi yardımcılarının yetiştirilmesi için uygulanan eğitimin ikincisi meslek kursudur. Meslek kursuna, yetiştirme kursundan sonra devam olunur.

Meslek kursunda, denetçi yardımcılara, Sayıştay'ın denetimine tabi her çeşit saymanlık hesaplarının inceleme ve usûlleriyle bunlara ilişkin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümleri öğretilir. Bu öğretim, teorik ve uygulamalı olarak yapılır.

Meslek kursuna ilişkin esas ve usûller yönetmelikte belirtilmiştir. Yetiştirme kursunda olduğu gibi, meslek kursunda da, bu esas ve usûller, bir programa bağlanarak uygulanır.

Meslek kursunun öğretimi de, Sayıştay meslek mensupları arasından seçilen ve kursun konuları hakkında uzmanlaşmış kişiler tarafından yürütülür.

3) Uygulamalı öğretim :

Sayıştay denetçi yardımcı adayları ile denetçi yardımcıları, meslekte yetiştirilmek amacıyla, teorik öğretimden ayrı olarak, uygulamalı öğretime de tabi tutulurlar.

Uygulamalı öğretim, yetiştirme ve meslek kursları sırasında ve kurslarla ilgilendirilerek yapıldığı gibi, kursların dışında da yapılmaktadır.

Yetiştirme kursuna katılan denetçi yardımcılarını adayları, kurs saatleri dışında, şube veya gruplarındaki denetçilerden birinin eşliğinde çalıştırılmak suretiyle, inceleme ve denetleme işlerini uygulamalı olarak öğrenirler.

Meslek kursunda, denetçi yardımcılara saymanlık hesaplarının inceleme esas ve usûlleriyle bunlara ilişkin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümleri, teorik derslerle birlikte, hesaplar üzerinde uygulamalı olarak da öğretilir.

Kurs dönemlerinin dışında kalan zamanlarda denetleme işlerini uygulamalı olarak öğrenmelerini sağlamak amacıyla, denetçi yardımcılarını, saymanlık hesaplarının incelenmesine fiilen iştirak ettirilirler. Denetçi yardımcısı bu şekildeki hesap incelemesini, ya kendine verilen bir hesap üstünde veya başkasının inceliyeceği hesaba katılmak suretiyle ve bir denetçinin gözetimi altında yürütür.

4) Meslek sınavı :

Denetçi yardımcılarının denetçi olabilmeleri için meslek sınavını başarmaları şarttır. Sınava girebilmek için, meslek kursunu tamamlamış olmak gerekir.

Meslek sınavı, Sınav Yönetmeliğinde belirtilen konulardan ve sınavla ilgili koşullara uyularak yapılır. Sınavın amacı, sözü edilen kurslar ve uygulamalı çalışmalar sonunda, denetçi yardımcılarının meslekî yeterliklerinin saptanmasıdır.

Meslekî yeterliğinin tespiti için üç yıl üst üste sınava girdiği halde başarı sağlayamayanlar, 832 sayılı yasanın 94 üncü maddesinin 8 inci fıkrası uyarınca, üç defa olumsuz sicil almış sayılarak, Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunun kararı ve Birinci Başkanın onayı ile istifaya davet edilirler. Bir ay içinde bu davete uymayan denetçi yardımcısı, istifa etmiş sayılır.

C — Denetçilerin görevleri :

832 sayılı yasanın 25 inci maddesinde denetçilerin görevleri şu şekilde belirtilmiştir :

«Madde 25 — Denetçiler, incelenmek üzere Birinci Başkanlıkça veya onun adına grup şeflerince kendilerine verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usûller dairesinde inceleyerek sonucunu birer raporla Birinci Başkanlığa bildirmek ve bu kanunla verilen diğer Sayıştay hizmetlerini yapmakla görevlidirler.

Denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun, tü-

zük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini, inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildirirler. Birinci Başkan, bu bildirileri derhal Genel Kurula havale eder ve bunlardan Genel Kurul kararıyle kabule değer görülenler üç aylık raporlarla Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine sunulur.

Denetçiler tarafından hesap ve işlemlerin inceleme usûlleri denetleme gruplarının çalışma şekilleri ile grup şeflerinin görev ve sorumlulukları bir talimatta belirtilir.»

Madde metninde açıkça belirtildiği üzere, denetçilerin asıl görevleri, Sayıştay denetimine giren hesap ve işlemlerden kendisine verilenleri inceliyerek sonucunu bir raporla Birinci Başkanlığa bildirmektir.

25 inci maddede, denetçilerin esas görevleri saptanmış, diğer maddelerle verilen görevleri de yapacakları belirtilmiş ve 832 sayılı yasanın birçok maddeleriyle denetçilere çeşitli görevler verilmiştir. Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna bir uzman denetçi veya raporör ve başdenetçinin katılması buna bir örnektir.

Maddenin ikinci fıkrasındaki, Hazine yararını zarara uğraticı nitelikte görülen mevzuatın Birinci Başkanlığa bildirilmesi işlemi, denetçilere verilmiş bir görev olmaktan çok, bir yetki niteliğindedir.

Maddenin üçüncü fıkrasıyla, hesap ve işlemlerin inceleme usûlleri, denetleme gruplarının çalışma şekilleri ile grup şeflerinin görev ve sorumluluklarının talimatla belirtilmesinin öngörülmesi, değişken olan bu unsurların günün koşullarına göre düzenleme olanağını sağlama amacına dönüktür.

D — Denetçilerin hakları :

1) Aylıkları :

Denetçiler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki esaslara göre aylık alırlar. Ancak, aylık gösterge rakkamlarına, 10-7 nci derecede bulunanlar için 100 gösterge, 6-4 üncü derecedekilere 150 gösterge ve 3-1 inci derecedekilere ise 200 gösterge eklenir.

2) Yükselme süreleri :

832 sayılı yasanın 9 uncu maddesine göre denetçilerin yükselme süresi 2 yıldır.

E — Denetçilerin yetkileri :

832 sayılı yasayla denetçilere, Sayıştay görevlerinin ve denetçilik mesleğinin yerine getirilmesi için gerekli yetkiler tanınmıştır.

Denetçiler, 832 sayılı yasanın 29 ve 49 uncu maddesi uyarınca, sorumlu veya diğer ilgili memurlardan, inceleme ve denetlemenin gerektirdiği bilgileri, belge ve kayıtları istemek; işlem ve olayın her safhasında belge ile olayın uygunluğunu arayabilmek yetkisine sahiptir.

Sayıştay, denetimine ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. İstenen bilgi ve belgeleri, ilgililer geciktirmeksizin vermek zorundadırlar. Buna uymayanlar hakkında, 832 sayılı yasanın 29 uncu maddesi uyarınca ceza ve disiplin kovuşturması yapılır. Bilgi ve belge isteme yetkisi denetçiler eliyle de kullanılabilir.

Kezâ denetçiler, 832 sayılı yasanın 25 inci maddesinde belirtilen; inceleme ve denetleme sırasında, Hazine yararını zarara uğrattıcı nitelikte gördükler her türlü mevzuatı gereğkes ile tespit ederek, gerekli işlemin yapılması maksadiyle Birinci Başkanlığa sunmaya yetkilidirler.

F — Denetçilerin güvenceleri :

Denetçilerin hakları ve sorumlulukları incelenirken, deyim olarak söz edilmemekle birlikte, bazı güvencelere değinilmiştir. Örneğin denetçilerin; Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna seçilmeleri; görevle ilgili olarak işledikleri suçların özel statü içinde kovuşturulması, başka konular içinde incelenmiş olmakla birlikte, bunlar aynı zamanda denetçilik mesleği veya denetçiler için sağlanmış güvencelerdir. Bunlardan ayrı olarak, 832 sayılı yasaya, meslek mensuplarının güvencelerine ilişkin açık hükümler konulmuştur.

832 sayılı yasanın «Meslek mensuplarının teminatı ve işten elçektirilmesi» başlıklı 90 ıncı maddesinin ilk iki fıkrasında; Sayıştay meslek mensuplarının görevlerine, bu kanunda yazılı haller ile Devlet memurluğundan çıkarılmayı gerektiren haller dışında son verilemeyeceği; aylık ve başka haklarının elinden alınamayacağı; meslek mensupları için tesis edilmiş sınıflardan başka bir sınıftaki görevde çalıştırılmayacağı; ancak sağlık bakımından görevlerini yerine getiremeyecek durumda oldukları tam teşekküllü resmî sağlık kurulu raporuyla anlaşılanların görevlerine Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu kararı ve Birinci Başkanın onayıyla son verilebileceği belirtilmiştir.

Bu hükme göre, meslek mensuplarına, görevin sona ermesi konusunda bazı güvenceler tanınmıştır. Şöyle ki :

Meslek mensuplarının görevlerine son verilmesi, bir yandan Devlet Memurluğundan çıkarılmayı gerektiren hallere, diğer yandan da 832 sayılı yasada yazılı durumlara bağlı tutulmuştur.

Aylık ve başka haklarının elinden alınamıyacağının veya bu hakların hangi hallerde kısıtlanabileceğinin, genel hükümler yerine özel hükümlere (Sayıştay Kanununa) bırakılmış olmasıyla, meslek mensuplarının özlük ve diğer hakları için güvence getirilmiştir.

Meslek mensuplarının, meslek dışı görevlerde çalıştırılmıyacakları belirtilmek suretiyle meslek gövencesi sağlamıştır.

Sağlık yönünden göreve son verilebilmesi ise, tam teşekküllü resmî sağlık raporuna bağlı tutulmuştur.

G — Denetçilerin disiplin ve ceza kovuşturmaları :

Denetçiler hakkında disiplin kovuşturmasını gerektiren durumlarla kovuşturma usûlleri 832 sayılı yasanın 97 nci maddesinde; disiplin cezalarının çeşitleri 98 inci maddede; ceza kovuşturmasına ilişkin usûl ve esaslar ise 99 uncu maddede yer almıştır.

1) Disiplin kovuşturması :

Disiplin kovuşturmasını gerektiren nedenler, 97 inci maddede :

a — Meslekin vekar ve şerefi ile bağdaşmayan;

b — Hizmetin veya görevlerinin aksamasını mucip olan, çalışma düzenini veya disiplini bozan hal ve hareketlerin görülmesi veya öğrenilmesi» şeklinde belirtilmiştir.

Böyle bir durumun görülmesi veya öğrenilmesi üzerine, Birinci Başkan durumu inceledikten sonra, ilgili denetçi hakkında, 832 sayılı yasa hükümleri uyarınca disiplin kovuşturması yapılmak üzere, olayı Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna bildirir. Olay hakkında Disiplin kovuşturmasına gerek olup olmadığını bu kurul takdir eder.

Kovuşturma yapılmasına karar verilirse, Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu dışında seçilen ve bir üyenin başkanlığında bir uzman denetçi ile bir başdenetçi veya raportörden oluşan bir kurul kurulur. Bu kurul, gerekli soruşturmaları yapar ve düzenleyeceği raporu Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna verir.

Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu, dosya üstünde gerekli incelemeyi yaptıktan sonra, isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyanın işlemiden kaldırılmasını; olayın sabit görülmesi halinde, 98 inci maddede yazılı disiplin cezalarından birinin verilmesini karar altına alır.

Yasanın 98 inci maddesinde; disiplin cezaları: a) Uyarma b) Kınama c) On beş günlüğü geçmemek üzere aylığın kesilmesi d) Kıdemin durdurulması e) Göreve son verme olarak sayılmış; ayrıca disiplin kovuşturmasını gerektiren hallerin neler olduğunun ve bunlara hangi disiplin cezası verileceğinin içyönetmelikle tespit edileceği hükmü yer almıştır. Bu hükme dayanılarak, denetçiler hakkındaki disiplin kovuşturması ve cezasına ilişkin içyönetmelik çıkarılarak 26/7/1968 tarih ve 12960 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır.

2) Ceza kovuşturması:

Denetçiler hakkında ceza kovuşturması, 832 sayılı yasanın 1260 sayılı yasa ile değişik 99 uncu maddesi ile düzenlenmiştir:

«Madde 99 — Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının görevleriyle ilgili veya görev sırasında bir suç işlemesi halinde Birinci Başkan tarafından görevlendirilecek bir üyenin başkanlığında bir uzman denetçi, bir başdenetçi veya raportörden teşekkül eden bir kurul ilk soruşturmayı yaparak düzenliyeceği fezlekeyi Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna verir. Bu kurul yargılamanın lüzumuna veya men'ine karar verir.

Karar sanığa, varsa şikâyetçiye tebliğ edilir. İlgililerin, tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde karara itirazları halinde dosya bir defa da Yüksek Disiplin Kurulunda incelenir. Bu Kurulca da yargılamanın lüzumuna karar verilirse dosya Yargıtay'a tevdi olunur. Kurulca verilen kararlar ilgililere tebliğ edilir.

Yargılama Yargıtay'ın görevli ceza dairesinde yapılır.

Bunların kişisel suçlarının kovuşturulmasında ise 2 nci sınıfa mensup hâkimlerin kişisel suçlarının kovuşturulmasına ilişkin hükümler uygulanır.»

14/4/1929 tarih ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usûlü Kanununun 179 uncu maddesinde de: «Hâkimler ile hâkim sınıfından bulunanlar hakkında gerek vazifelerinden ve gerekse şahsî suçlarından dolayı takibat Hâkimler Kanununa göre yapılır.» denilmektedir.

Bu duruma göre, 99 uncu maddede sözü edilen «2 nci sınıfa mensup hâkimlerin kişisel suçlarının kovuşturulmasına ilişkin hükümler uygulanır.» deyimini ile, denetçilerin kişisel suçlarının kovuşturulmasında, Hâkimler Kanununun ilgili hükümlerine atıf yapılmaktadır. 2556 sayılı Hâkimler Kanununun konuya ilişkin 110 uncu madde hükmü ise şöyledir:

«Madde 110 — Muavinlerle üçüncü ve ikinci sınıflara mensup hâkim ve müddeiumumilerin şahsî suçları hakkında umumî hükümler dairesinde yapılacak takibat ve tahkikat, maznun ağır ceza mahkemesi hâkimlerinden ise yakın ağır ceza mahkemesi müddeiumumisi ile sorgu hâkimine, değilse kazası dairesinde bulunduğu ağır ceza mahkemesi müddeiumumisi ile sorgu hâkimine ve son tahkikatı o ağır ceza mahkemesine aittir.»

Bu hükümlere göre, Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensubunun, görevi ile ilgili veya görev sırasında suç işleme halinde, gerekli ilk soruşturma, 99 uncu maddede yazılı işlemlere tabi tutulacak ve lüzumuna karar verilmesi halinde yargılama, Yargıtay'ın görevli ceza dairesinde yapılacaktır.

Meslek mensuplarının kişisel suç işlemleri halinde, takibat ve tahkikat işlemleri, kazası içinde bulunduğu ağır ceza mahkemesi savcısı ile sorgu yargıcı tarafından ve son tahkikat (yargılama), yine ilgili ceza mahkemesinde yapılacaktır.

H — Denetçilerin sicilleri :

Denetçilerin, hakları bahsinde değinildiği üzere, yükselme süreleri iki yıldır. 832 sayılı yasanın 91 inci maddesinde belirtildiği üzere, denetçilerin yükselmelerinde yeterlik esastır; yeterlik, sicillerine göre belli olur.

Denetçilerin yükselebilmeleri, üstüste iki sicillerinin olumlu olmasına bağlıdır. Üç sicil döneminde iki olumlu sicil alanlar da yükselebilirler.

Denetçiler, yasanın 94 üncü maddesinde belirtilen esaslara ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan Sayıştay Meslek Mensuplarına ait Sicil İcymetmelğine göre sicil alırlar.

94 üncü maddede; sicillerin her takvim yılı sonunda, maddede ünvanları sayılan birinci ve ikinci derecedeki sicil amirleri tarafından; denetçilerin kişisel ve mesleki niteliklerini, yasa ve nizamlara saygı derecesiyle görevine uyabilme yeteneğini, bulundukları görevlerdeki başarı derecesini ve yükselmeye yeterli olup olmadıklarını belirtecek şekilde düzenleneceği hükmü yer almıştır.

Bu hususların gerçekleştirilmesi için çıkarılan Sicil İcymetmeliği ile, denetçilerin yeterlik ve başarı derecelerini puan esasına göre tespit eden bir sicil sistemi getirilmiştir.

Bu sistemin önemli bir özelliği, Türkiye'de ilk kez ve sadece Sayıştay'da uygulanan sicil sistemi olmasıdır.



I — Denetçilerin yapmaları yasaklanan görevler :

Devlet Memurları Kanunu ile memurların yapmaları yasaklanan görevlerden başka, 832 sayılı yasanın 93 üncü maddesi ile Sayıştay mensuplarının başka görev almalarına ilişkin yasaklayıcı özel hükümler konulmuştur.

Başka görev yasağı başlıklı 93 üncü madde şöyle düzenlenmiştir. :

«Madde 93 — Özel bir kanun ile olmadıkça Sayıştay mensupları resmî veya özel daire ve kurum ve kurullarda ve özel kişiler yanında paralı ve parasız hiçbir görev alamazlar.

Bu maddeye aykırı hareket edenler istifa etmiş sayılırlar. Bu husus disiplin kurullarınca karara bağlanır. Genel hükümler saklıdır.

Ancak, mahkemece bilirkişi tayin edilenler, kooperatif şirketlerin ve hayır kurumlarının yönetim kurullarında görev alanlar, ilmi veya milletlerarası kongre, konferans ve toplantılara katılanlar için bu madde hükmü uygulanamaz.»

III. SAVCILAR

A — Atanmaları ve nitelikleri :

832 sayılı yasanın 1260 sayılı yasa ile değişik 8 inci maddesine göre savcı ve yardımcıları, Sayıştay Birinci Başkanının mütalaası alındıktan sonra Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine ortak kararname ile atanırlar.

Savcı ve yardımcılarının Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat Fakülteleriyle, İktisadi ve Ticarî İlimler Akademilerinden veya öğretim itibariyle bunlara denkliği Millî Eğitim Bakanlığınca onanmış yurt içindeki veya dışındaki fakülte veya yüksek okullardan birini bitirmiş ve sonradan malî ve iktisadi konularla ilgili görevlerde en az on yıl başarı ile çalışmış olmaları şarttır.

B — Görevleri :

Sayıştay Savcısının görevi yasanın 20 nci maddesinde sayılmıştır :

a) Hesapların incelenmesi ve yargılanması safhalarında iddia ve düşüncesini bildirmek,

b) Uygunluk bildirimlerinin ve Cumhuriyet Senatosuyla Millet Meclisine sunulacak raporların Sayıştay Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında hazır bulunarak görüşünü açıklamak,

c) Kanunların sorumlular hakkında cezaî veya inzibatî kovuşturmayı emrettiği hususlarda buna ait hükümlerin uygulanmasını izlemek,

ç) Hesapların yargılanması sırasında veya herhangi bir suretle sorumluların cezaî veya inzibatî cezayı gerektiren hallerine vâkıf olduğu takdirde durumu Maliye Bakanlığına ve diğer ilgili makamlara yazı ile bildirmek,

d) Birinci Başkan tarafından verilen işleri görmek,

e) Kanunda yazılı süreler içinde hesaplarını vermiyen saymanlar hakkında yapılacak işlemler dolayısıyla düşüncesini bildirmek,

f) Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

C — Özlük hakları : Savcı ve yardımcılarının atanma ve yükselmeleri Sayıştay Kanununda gösterilmiş; aylıkları bakımından da Sayıştay meslek mensuplarının tabi olduğu statüye tabi tutulmuşlardır.

IV. YÖNETİM MENSUPLARI

Sayıştay'ın denetleme görevinin destek hizmetlerini yürüten yönetim mensuplarına ilişkin hükümler 832 sayılı yasanın 12, 13 ve 26 ncı maddelerinde yer almıştır. Sayıştay yönetim mensupları Devlet Memurları Kanununa tabidirler.

III. BÖLÜM

SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ

Genellikle Sayıştaylar veya yüksek kontrol organları, idareden bağımsız ve parlamento adına yürütme organının faaliyetlerini denetleme yetkisi ile donatılmış organlardır. Bu denetim çeşitli usûllerle yapılmakta; genellikle de bütçelerin uygulanışının denetimi yoluyla yürütülmektedir.

Bizde de, Anayasada açıklıkla belirtildiği üzere Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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 yetkili kılınmıştır.

Görüldüğü üzere, Sayıştay'ın asıl görevi denetlemedir. Denetlemeye inceleme faaliyeti ile başlanmakta; inceleme sonuçları ya yayımlanarak hükme bağlanmakta ya da Sayıştay raporları ile Parlamenta intikal ettirilmektedir.

Bu bölümde, Sayıştay'ın çeşitli faaliyetler biçiminde ortaya çıkan görevleri incelenecektir. Bu faaliyetlerin herbiri bu bölümün kesimlerine konu edilmiştir. Ancak, denetleme görevinin daha iyi anlaşılmasını sağlamak için, konuya girmeden önce bütçe ve denetime ilişkin bazı genel bilgiler verilmiştir.

I. KESİM

BÜTÇE VE DENETİME İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

I. BÜTÇE

Bütçe, belli bir dönem için Devletin gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların uygulanmasına izin veren hukuki tasarruftur. Bu tanımdan çıkan sonuç şudur :

- Bütçe, bir yasadır.
- Bu yasa, Devletin gelir ve gider tahminlerini kapsar.
- Bu yasa, gelirin toplanmasında ve giderin yapılmasında hükûmete yetki verir.
- Bu yetki, bir süreyle sınırlıdır; genellikle bir yıllıktır.

Yapılan bütün tanımlarda, bütçenin hukuki tasarruf (yasa) olduğu belirtilmekte ise de, genel ve objektif hukuki tasarruf açısından bakıldığında, bütçenin bu nitelikte bir yasa olup olmadığı hukukçular arasında tartışmalıdır.

Bütçe, genellikle yasaların tabi olduğu biçim ve usûllere uyularak, yasama organınca onandığı için, uzvi ve şekli bakımından bir yasa niteliğini taşımaktadır. Fakat, bütçenin maddî bakımından, yani öz hukuki niteliği itibariyle bir yasa olduğu tartışmalıdır. Çünkü bütçe, genel ve objektif nitelikte hükümleri kapsamamaktadır. Bütçe yasasında yer alan gelir tahminleri, bütçe yasasının değil, vergi yasalarının koyduğu yükümlülükleri esas tutmaktadır. Gider tahminleri ise, yürütme organına harcama için verilen bir izinden ibarettir. Bu nedenle bütçe, yasama organınca onandığı için yalnız uzvî ve şekli bakımından yasadır; maddî bakımından hakim karakteri, genel ve objektif kuralları kapsamadığı için, bir kaide koyma tasarrufu olmayıp, bir şart tasarrufudur.²¹

II. BÜTÇEMİZİN GEÇİRDİĞİ EVRELER

Ülkemizde, bütçe yapma hakkının bir yasa ile kabul edilmesi ilk kez 1293 (1876) Kanunu Esasisi ile mümkün olmuştur. Ancak,

²¹⁾ Fazla bilgi için bakınız : Kubalı Hüseyin Nail Prof. - Anayasa Hukuku Dersleri. İ. Ü. H. F. Y. No. : 312 Yıl : 1969 S. 54

yasama organınca onanmış ilk Türk bütçesinin 1908 Meşrutiyet döneminde gerçekleştirildiğini görürüz. Diğer yandan, Osmanlı İmparatorluğunun çeşitli dönemlerinde, bugünkü anlamda olmasa bile, Devletin gelir ve giderlerinin gösterildiği bütçe niteliğinde belgeler kullanılmıştır.

İmparatorluk döneminde gelirlerle giderlerin bütçe şeklinde denkleştirildiğine ilk kez 970 (1562-63) yılında rastlanmaktadır. Bundan yüz yıl kadar sonra, 1652 de, Devlet hazinesini düzenlemek için, Tarhoncu Ahmet Paşa ve Kemankeş Kara Mustafa Paşanın çabalarıyla, tarihte «Tarhoncu layihası» diye anılan bir metin hazırlanmıştır. Bu metin, Osmanlı Devletinin o tarihteki bütçesini düzenler niteliktedir.

Osmanlı İmparatorluğunda, adına «Büyük Ruzname ve Mizan Kalemi» denilen dairede, Devletin gelir ve gider kütükleri tutulmuş ve bunlardan bazı toplam (icmal) cetvelleri çıkarılmıştır. Bunların önemlilerinden biri, 1018 (1609) yılında Ayni Ali Efendi tarafından; diğeri 1071 (1660-61) yılı için Eyyubi Efendi tarafından ve İstanbul yıllık masrafı için düzenlenmiştir. Eyyubi Efendinin düzenlediği cetveldeki esaslar, III. Selim'in ıslahatına kadar ufak değişikliklerle uygulanagelmıştır.²²

1855 yılında bir «Bütçe Nizamnamesi» hazırlanarak, 1856 tarihinde İslahat Fermanı ile birlikte yayınlanmış ise de, bu nizamname uygulanamamıştır.

İmparatorlukta ilk bütçe, çeşitli dairelerden toplanan rakam ve bilgilere dayanılarak, 1280 (1863-64) yılında yapılmıştır. Ancak bu bütçe, bugünkü anlamda bütçe olmayıp, padişahın mutlak iradesine tabi idari bir belge niteliğindedir. Ayrıca bu bütçenin uygulanması için gerekli kuruluş ve mekanizma da geliştirilememiştir.

1872 yılında «Devleti Aliyenin Bütçe Nizamnamesi» adında yeni bir nizamname düzenlenmiştir. Buna göre, bütçe projesinin «Meclisi Vükelaya» verilmeden önce bütçe komisyonunda incelenmesi öngörülmüştür. Ancak bu dönemde hazırlanan bütçeyi de, teknik, politik ve hukuk yönleriyle bugünkü anlama uygun bütçe olarak nitelemek mümkün değildir.

İmparatorluk döneminde, bugünkü anlamıyla bütçe hakkının kabulü, 1876 Anayasası ile gerçekleşmiştir.

Anayasanın 97 nci maddesinde: «Devletin bütçesi, varidat ve masarifatı takribiyesini mübeyyin kanundur.» şeklinde bütçenin

²²⁾ a - Karamursal Ziya - Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler. Türk Tarih Kurumu Yayını No.: 11 Yıl: 1940 S. 7-10

b - Feyzioğlu B. N. A. g. e. S. 25-26

tanımı yapılmış; 98 inci maddede gelir ve giderin bölüm itibariyle onanacağı, 102 nci maddede ise bütçenin yıllık olduğu belirtilmiştir.

1876 Anayasasının kısa süre sonra yürürlükten kaldırılması üzerine, Anayasa uyarınca bütçe yapma olanağı da kalmamıştır. Daha sonraki dönemde, Devlet bütçesi olarak tahminler yapılmış, sal muhasebeleri (yıllık hesaplar) düzenlenmiş ise de bunları teknik yönden gerçek bütçe saymak mümkün değildir.

İmparatorluk döneminde, gerçek anlamıyla düzenlenen, onanan ve uygulanan ilk bütçe 1325 (1909) yılına ait bütçe olmuştur.²³

1909 yılı bütçesinin hazırlanması sırasında Fransız Sayıştay Başkanı Mösyö Laurent getirilmiş; bütçe bir defa da ona tetkik ettirilmiştir. Ancak, M. Laurent'in önerileri dikkate alınmamış; bütçe açıklarının istikrazla kapatılması yoluna gidilmiştir.²⁴

Ancak, I. Cihan Savaşına girilmiş ve İmparatorluğun günden güne çökmekte olması nedeniyle daha sonraki yıllarda muntazam bütçe yapma olanağı bulunamamıştır. Örneğin, 1918 yılı bütçesinin Meclis toplanana kadar 1919 yılı için de geçerli olacağına ilişkin kararname çıkarılmış; 1920 yılında iki aylık geçici bütçe yapılmış ve sonra bu bütçe, kararnamelerle yıl sonuna kadar uzatılmıştır.

Ulusal egemenliği kullanma yetkisinin doğal sonucu olan bütçe yapma ve uygulama hakkı, tam anlamıyla Cumhuriyet döneminde gerçekleşebilmiştir.

Bütçe açısından Cumhuriyet döneminin en kesin özelliği, bütçeyi görüşme ve onama yetkisinin anayasa ile Büyük Millet Meclisine verilmiş olmasıdır.

1924 Anayasası, bütçeye ilişkin açık ve kesin hükümler getirmiştir. Örneğin :

96 ncı maddede : «Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.»

24 üncü maddede : «Bütçe kanununun geçerliği bir yıldır.»

98 ve 99 uncu maddelerde : «Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler, gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri bütçe kanunu ile tam karşılıklı olacaktır. Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonunda başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar B. M. M. ne sunulur.» denilmiştir.

²³⁾ Fazla bilgi için bakınız :

a - Feyzioğlu B. N. A. g. e. S. 27 - 31

b - Erçin Cezmi : Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı. Yıl : 1938 S. 16 - 21

²⁴⁾ Şeref Abdurrahman - Tarih Musahabeleri - İst. 1939 S. 215

9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı yeni Anayasamızda ise, bütçe hakkının daha modern bir anlayışla yer aldığını görmekteyiz. Anayasamızın bütçe ile ilgili hükümleri 94, 126 ve 128 inci maddelerindedir.

Devlet bütçemizin görüşülmesi, kabulü ve diğer birtakım özellikleri, Anayasamızın bu hükümleri içinde yürütülmekte olduğundan üstünde durulmayacaktır. Ancak, bu hükümlerden aşağıdaki sonuçları çıkarabiliriz.

a - 1961 Anayasası, 1293 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanununun aksine, bütçenin tanımını yapmamıştır.

b - Bütçenin yıllık olacağı; diğer deyimle Devlet harcamalarının yıllık bütçelerle yapılabileceği ve bu harcamalara ilişkin müsaadenin Büyük Millet Meclisince verileceği prensibi esas alınmıştır.

c - Bütçenin yıllık olma prensibi esas olmakla birlikte kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel bir süre veya usûl konulması, kabul edilecek bir yasayla mümkün olabilmektedir.

d - Kesin hesap kanunu süresi yeni esaslara bağlanmıştır.

e - «1961 Anayasa'sının bütçe ile ilgili olarak getirdiği en önemli diğer yenilikleri de 94 üncü maddesinde görmek mümkündür. Gerçekten, bu madde ile evvelâ Bakanlar Kurulunca her malî yılbaşından üç ay önce B. M. M. ne sunulacak bütçe tasarısına bir de - Millî Bütçe Tahminleri - ilâve edilmek suretiyle, klâsik bütçe hakkı, modern iktisat ve maliye görüşlerine muvazi olarak millî ekonominin bütününe ait millî (iktisadî) bütçeye doğru geliştirmek istenmiştir.

Bu genişletme ve gelişmeye mukabil yeni Anayasa, bütçenin B. M. M. de müzakeresi sırasında, Meclis üyelerinin mütalâada ve tadil teklifinde bulunma haklarını tahdit ettirmiştir.»²⁵

III. BÜTÇE DENETİMİNİ GEREKTİREN NEDENLER

Bütçenin denetlenmesini gerektiren çeşitli neden vardır. Prof. Bedî N. Feyzioğlu'na göre, bu nedenler şunlardır :

1) Parlamantonun haklarına uymayı sağlamak bakımından : Bütçenin siyasi fonksiyonu, prlamantonun kabul ettiği bütçeyi, kamu idarelerinin yönetimine etki yapacak bir araç olarak kullanmak-

²⁵) Feyzioğlu B. N. A. g. e. S. 34

tır. Parlamenter demokrasinin uygulandığı ülkelerde, bütçeyi kabul eden ve denetleme hakkını elinde bulunduran parlamentonun, hakkı kullanabilmesi ve yürütme kuvveti üstünde etkili olabilmesi için, bütçenin denetimine ihtiyaç vardır.

2) Kamu oyunun ve kişilerin tatmini bakımından : Bütçenin kamu oyunca eleştirilmesini sağlamak ve kişilerce ödenen vergilerin millet temsilcileri tarafından nasıl kullanıldığını öğrenmek amacıyla denetime gerek vardır.

3) Ülkenin maliye, para ve kredi rejiminin sağlam esaslara kavuşturulması bakımından : Bütçe, her türlü ekonomi sistemlerinde, maliye politikasının etken aracı olmaktadır. Bu politikanın, gereği gibi sağlanabilmesi için onun en geçerli aracı olan bütçenin denetlenmesi gerekir.

4) Bütçenin ekonomik ve hukuki fonksiyonu bakımından : Bütçenin ekonomik fonksiyonu, toplumsal ihtiyaçlar arasında seçimler yapmak ve ihtiyaçlarla olanakları denkleştirmektir. Devlet işleri, ekonomi kurallarına uygun yöntemlerle yürütüldüğü oranda, bütçenin ekonomik ve malî fonksiyonunun başarı derecesi artacaktır.

Bütçenin hukuki fonksiyonu, bütçe uygulamalarının yasalara uygun olmasını, bunun dışındaki işlemlerin yasa dışı sayılmasını gerektirir.

Bu iki fonksiyonun yerine getirilip getirilmediğinin bilinmesi için bütçe denetimine gerek vardır.

5) Uluslararası ekonomik ve malî ilişkiler bakımından : Günümüzde uluslararası ekonomik ve malî ilişkiler, hangi amaçlar ile yürütülürse yürütülsün, gittikçe yoğunlaşan ve taraflara bazı hak ve yükümlülükler getiren nitelikler taşımaktadır. Özellikle, borç veren uluslar, borç alan ulustan çeşitli garantiler istemektedirler. Bunlardan biri de, borç alan ülkenin yeterli bir malî denetim garantisi vermesidir. Bu garantinin sağlanması için de bütçe denetimine gerek vardır.

6) Ülkenin bağımsızlığı ve egemenliği bakımından : Çağımızda ulusların bağımsızlıkları ve egemenlikleri büyük ölçüde ekonomik ve malî güçlerine bağlıdır. Ekonomik ve malî yetersizlik nedeniyle başka ülkelerden aşırı borç alan ülke, yeterli bir denetim sistemi kuramadığı takdirde, bu denetimi borç veren ülkenin çeşitli biçimlerde yapma isteği, bağımsızlık ve egemenlik ilkelerini zedeleyecektir. Buna engel olunması için, bütçenin denetlenmesi gerekir.

7) Gelecek yıl bütçe tahminlerinin yapılması bakımından : Bütçe tahminlerinin nasıl sonuçlandığı; diğer deyimle tahminlerin

doğruluk derecesi, uygulama ve denetleme sonunda kesinlik kazanır. Kesin sonuçlar ise, gelecek yıl bütçelerinin hazırlanmasında kullanılan en geçerli bilgileri teşkil eder. Bu nedenle de bütçenin denetimi lüzumludur.

8) Sorumlu kişiler bakımından : Bütçe uygulanması nedeniyle ve yasalarla kendilerine sorumluluk yüklenmiş kişilerin; yanlış işlemlerini önlemek, görevi kötüye kullanmalarını cezalandırmak ve doğru işlemlerinin onaylanarak sorumluluktan kurtulmalarını sağlamak için bütçenin denetimi gereklidir.²⁶

9) İdarenin verimliliğini artırmak bakımından : Yukarıda sayılanlardan başka, kanımızca, bütçe denetimi ile, idarenin uyguladığı kurallarda, usûl ve yöntemlerdeki aksaklıklar ortaya çıkmakta; araç ve gereçlerin amaca en uygun biçimde kullanılması sağlanmakta ve bu suretle idarenin zaman, işgücü ve maddesel olanaklarının en iyi değerlendirilmesi mümkün olmaktadır. İdarenin işlemlerinin bu suretle daha verimli duruma getirilmesi için bütçenin denetlenmesine lüzum vardır.

Bütçe denetiminin gerekçesini çeşitli yönleriyle belirten bu görüşlere esas itibariyle katılmamak mümkün değildir.

IV. BÜTÇE AÇISINDAN TÜRK KAMU KURUMLARI

Bu bahiste, Türk kamu kurumlarında uygulanan bütçe çeşitleri ile bu bütçelerin hangi organlarca denetlendiği incelenecektir.

Ülkemizde bugün, denetimi farklı organlarca yapılan çeşitli bütçe sistemleri vardır. Bu sistemleri çeşitli açılardan gruplandırmak mümkündür. Örneğin, «Sınai bütçeler teorisi» adı altında geliştirilen görüşe göre bir tasnif yapmak gerektiğinde, Devlet sermayesi ile kurulup işletilen ve Sayıştay denetimine girmeyen iktisadi devlet teşekkülleri ile Sayıştay denetimine tabi döner sermayeli bir kurumu aynı grupta toplamak gerekecektir. Oysa bu bahisteki amacımız, Türk kamu kurumlarından hangilerinin Sayıştay denetimine girip hangilerinin girmediğini bütçe açısından ayırma tabi tutmak ve bu suretle gelecek bahislerde inceliyeceğimiz Sayıştay denetiminin sınırlarını saptamaktır.

Türk kamu kuruluşlarındaki bütçe çeşitlerini aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür.

A — Sayıştay denetimine tabi bütçeler

- 1) Genel bütçeli idareler
- 2) Katma bütçeli idareler

²⁶) Feyzioğlu B. N. A. g. e. S. 4 - 13

- 3) Sabit ve döner sermayeli kurumlar
- 4) Özel bütçeli idareler
 - a) Belediyeler
 - b) İl özel idareleri
- 5) Diğer bütçeli idareler
 - a) Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri
 - b) Kefalet Sandığı
 - c) Fon Hesapları

B — Sayıştay denetimine tabi olmayan (özerk) bütçeler

- a) İktisadî Devlet Teşekkülleri
- b) İktisadî Devlet Teşekkülleri sisteminin dışında kala

ruşlar.

A — Sayıştay denetimine tabi bütçeler :

1) Genel bütçeli idareler :

Bunlar, isminden de anlaşılacağı üzere, gelir ve giderleri Devletin genel bütçesi içinde yürütülen ve M. U. K. na²⁷ tabi bulunan kurumlardır.

Bütçenin genellik prensibi, Devlet maliyesinin bir bütün halinde düşünülmesini; Devletin bütün gelirlerinin Hazineye girmesini ve her türlü giderin buradan yapılmasına ifade eder. Diğer bir deyimle, genellik prensibine göre, gelirler ve giderler bütçeye gayri safi olarak geçirilir; gelirler belli giderlere önceden tahsis edilemezler. İşte, genel bütçeli dairelerin gelir ve giderleri, genel bütçe içinde ve bu prensibe uyularak yürütülür.

Anayasanın 126 ncı maddesinin birinci fıkrasında : «Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.» denilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasının ilk cümlesinde : «Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir.» hükmü yer almıştır.

M. U. K. nun 6 ncı maddesinde bütçe tanımlanmış; 28 inci maddesinde, «Her senei maliyede, Devletçe istifa olunacak varidat ile tediye edilecek mesarif (Muvazenei Umumiye) kanunu ile tayin olunur.» denilmiş; 34 üncü maddesinde ise her bakanlığın hazırladığı kendi bütçe tasarılarının genel bütçe tasarısına dahil edilme usulüne ilişkin hükümler yer almıştır.

²⁷⁾ Muhasebei Umumiye Kanunu

Bu hükümlere göre, hangi kurumların genel bütçeye tabi olacakları (Kuruluş kanunlarında gösterilmese dahi) belirtilmiş olmaktadır.

Genel bütçeli idarelerin gelir ve giderleri, Anayasanın 127 nci maddesi hükmü gereğince ve buna dayanılarak çıkarılan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1 inci ve 28 inci maddelerinde belirtildiği üzere, Sayıştay'ca denetlenir.

Genel bütçeli idarelerden, Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay'ın hesapları, M. U. K. nun 127 nci maddesiyle Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Bunların denetlenmeleri iç tüzükler gereğince kendi bünyelerinde yapılmaktadır.

2) Katma bütçeli idareler :

Katma bütçelerin tanımı ve tabi olduğu işlemler, M. U. K. nun 115 - 118 inci maddelerinde belirtilmiştir.

Yasanın 115 inci maddesine göre, giderleri özel gelirleriyle karşılanan ve genel bütçe dışında idare olunan bütçelere katma bütçe denilmektedir. Bu tanıma göre, katma bütçeli idarelerin bir kısım özel gelirleri bulunmakta; bunlarla kendi giderlerini karşılamaktadırlar. Ancak, katma bütçeli idarelerin bütün giderlerini, kendi gelirleri ile karşılaması zorunlu değildir. Şayet gelirleri giderlerini karşılamazsa, aradaki fark genel bütçeden alınan yardımla kapatılmakta; aksi bir durum varsa, gelir fazlası genel bütçeye irat kaydedilmektedir.

Katma bütçeler, genel bütçenin muhasebe ve denetlenme usûllerine tabidir.

Katma bütçeli idareler, çeşitli bütçe işlemleri ve idarî işler nedeniyle muhtelif Bakanlıklara bağlıdır.

Katma bütçeli kurumları çeşitli kriterlerle gruplandırmak mümkündür. Bu gruplandırmalar genellikle, iktisadî nitelik, tüzel kişilik ve döner sermaye kriterlerine göre yapılmaktadır.

İktisadi işletme niteliğinde olanlar ve olmayanlar : Orman, Tekel, Devlet Su İşleri, Devlet Üretme Çiftliği, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Karayolları Genel Müdürlükleri iktisadi işletme niteliğinde katma bütçeli idarelerdir. Üniversitelerin ise, sayılanlar gibi iktisadî işletme niteliği yoktur.

Tüzel kişiliği olanlar ve olmayanlar : Katma bütçeli idarelerin pek çoğu tüzel kişiliğe sahiptir. Tüzel kişiliği olmayanlar Petrol Dairesi Başkanlığı ile Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüdür.

Döner sermayesi olanlar ve olmayanlar : Katma bütçeli idarelerin, iktisadî nitelikte olsun ya da olmasın, bir tanesi hariç hepsine döner sermaye verilmiştir. Döner sermayesi olmayan yegâne katma bütçeli idare, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüdür.²⁸

Katma bütçeli idarelerin gelir ve giderlerinin denetimi de, genel bütçede olduğu gibi, Anayasanın 127 nci, 832 sayılı yasanın 1 inci maddesi uyarınca Sayıştay'ca yapılmaktadır.

3) Sabit ve döner sermayeli kurumlar :

Sabit ve döner sermayeler, esas itibariyle genel veya katma bütçeli idarelere bağlı, bunlar içinde ayrı saymanlıklar olarak yer alan ve Sayıştay denetimine tabi bulunan kurumlardır.

Bu kurumlar, gerek bütçeleri (bütçelerinin niteliği, kabulü ve işlemleri) gerekse genel ve katma bütçeli idarelerin tabi oldukları bazı yasaların dışında kalmaları nedeniyle ayrı bir statüye sahiptirler.

Sabit ve döner sermayelerin kurulmasına yetki veren genel bir hüküm M. U. K. nun 49 uncu maddesinde yer almış olmakla birlikte, özel kanunlarla da bu yetki verilmiştir.

Döner sermayeli kurumların, işletilmelerine, bütçelerinin hazırlanma ve onanmasına dair hükümler, ya döner sermayenin kuruluşuna ilişkin yasalarda, ya da bu yasalara dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerinde yer almıştır.

4) Özel bütçeli idareler :

Özel bütçeli idareler deyimine belediyeler ve il özel idareleri girmektedir.

Özel (hususî) bütçelerin tanımı, M. U. K. nun 115 inci maddesinde yer almıştır. Buna göre, mahalli gideri ve geliri kapsayan bütçelere özel bütçe denilmektedir.

Özel bütçe ile idare olunan belediyelerin ve il özel idarelerinin, bütçelerinin hazırlanması ve onanması, bütçe uygulamalarının tabi olduğu işlemler ve bu kurumların Sayıştay'ca denetimi, bazı yönleriyle genel ve katma bütçeli dairelerin tabi oldukları hükümlerle; birçok yönleri ile de özel hükümlere göre yürütülmektedir. Şöyle ki :

²⁸⁾ Fazla bilgi için bakınız : Feyzioğlu B. N. - Nazarî Tatbiki Mukayeseli Bütçe İ. Ü. İk. F. Y. 1972 S. 82-86

M. U. K. nun 118 inci maddesinde, özel bütçelerin hesap ve işlemlerinin, özel kanunlarında yazılı kayıtlar saklı kalmak üzere, M. U. K. nuna tabi oldukları belirtilmiştir. Bu hükme göre, özel bütçeli idareler, özel kanunlarının koyduğu hükümlerin dışında kalan bir takım işlemlerde, genel ve katma bütçeli idareler gibi, M. U. K. na tabi bulunmaktadır. Örneğin; bütçelerinin hazırlanma ve onanma prosedürü, genel ve katma bütçelerden tamamen farklı ve M. U. K. nunda belirtilen işlemlerin dışında bulunduğu halde; saymanlarının görev ve sorumlulukları veya ita âmirlerinin sorumluluğu yüklenmesi gibi konular M. U. K. hükümlerine tabidir.

a) Belediyeler :

2514 sayılı Divan Muhasebat Kanununun yürürlükte olduğu 1934 - 1967 yıllarında, belediye hesaplarının denetimi, bu kanunun 68 - 71 inci maddelerine göre yürütülmüştür. Kanunun 68 inci maddesinde, M. U. K. nundaki hükme paralel olarak, belediye ve özel idare saymanlık hesaplarının ikinci derecede Sayıştay denetimine ve yargılamasına tabi olduğu hükmü yer almıştır.

1961 Anayasası, 116 ncı maddesi ile mahalli idareler hakkında yeni hükümler getirmiş olup, sözü geçen maddenin 4 üncü fıkrasında : «Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.» denilmiştir.

Diğer yandan, 832 sayılı Sayıştay Kanununun geçici 8 inci maddesinde : «Anayasanın 116 ncı maddesi gereğince il özel idareleriyle belediyelerin mali işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar, 16 Haziran 1934 tarihli ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır.» denilmek suretiyle, hem Anayasanın öngördüğü husus tekrarlanmış, hem de sözü edilen yasa çıkarılana kadar mahalli idare saymanlıkları hesaplarının Sayıştay'ca denetimine devam olunacağı belirtilmiştir.

Mahalli idarelere ilişkin olarak çıkarılması Anayasa ile öngörülen yasa bugüne kadar yürürlüğe konulmamış olduğundan, belediyelerin (ve özel idarelerin) denetimi, 832 sayılı yasanın geçici 8 inci maddesi aracılığı ile, 2514 sayılı yasanın bu idarelere ilişkin hükümlerine göre yapılmaktadır.

Ancak, M. U. K. nun 119 ve 2514 sayılı yasanın 68 inci maddelerinde sözü edilen «İkinci derecede tetkik» deyimi, mahalli idare-

reler saymanlık hesaplarının, önce kendi organlarınca incelenmesi ve buna dayanılarak Sayıştay'ın denetim ve yargılamasına tabi tutulması anlamında değildir. Bu deyim, bir zamanlar anlaşmazlık konusu olmuş ise de, Sayıştay Genel Kurulunun 20.1.1958 tarihli ve 2380/1 No. lu kararı ile konu açıklığa kavuşturulmuş ve mahalli idare saymanlık hesapları da diğer saymanlık hesapları gibi Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur.

Halen, 1580 sayılı yasayla yönetilen belediyelerin bütçeleri aşağıdaki usûl ve esasa göre hazırlanmaktadır.

Belediye bütçesinin hazırlanması görevi belediye başkanına verilmiştir. Belediye başkanı, bütçe tasarısı üzerinde gerekli çalışmaları yapar ve gerekçesi ile birlikte belediye encümenine takdim eder.

Encümende incelenen bütçe, belediye meclisinde görüşülür ve kabul edilir. Meclisin kabul ettiği bütçe mahallin en büyük mülkiye amirinin onaması ile kesinleşir.²⁹

b) Özel idareler :

İl Özel İdareleri halen, 2 nci Meşrutiyet Döneminde çıkarılmış olan «İdarei Umumiyei Vilâyet Kanunu Muvakkatı» ile yönetilmekte olup, bunların bütçelerinin hazırlanmasına ilişkin bazı usûl ve yetki işlemleri dışında kalan diğer bütün konuları, belediyelerdekini aynıdır.

İl özel idareleri bütçelerinin kabulüne ilişkin esaslar şöyledir :
«İl bütçesinin hazırlanması görevi, valiye verilmiştir.

Vali bu görevini özel idare muhasebe müdürlüğünün yardımı ile yapar. Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, gerekçesiyle birlikte il daimi encümenine verilir. İl encümeni, bütçe tasarısını ve gerekçesini inceleyerek bir rapor hazırlar. İl daimi encümeni hazırladığı rapor ile birlikte bütçe tasarısını valiye iade eder. Böylece bütçenin hazırlık safhası sona erer.

Bütçe tasarısı, encümenin raporu ile birlikte il genel meclisine verilir. Bütçe tasarısı, il genel meclisinde ilk önce meclis üyeleri arasından seçilen bir «Bütçe Encümeni» tarafından incelenir, sonra il genel meclisinde görüşülür.

İl genel meclisi tarafından kabul edilen bütçe, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile yürürlüğe girer.»³⁰

29) Fazla bilgi için bakınız : Gözübüyük A. Şeref Prof. Dr. Türkiye'nin İdari Yapısı TODAİE Yayını 1971 S. 147

30) Gözübüyük A. Ş. A. g. e. S. 132

5) Diğer bütçeli idareler :

Genel ve katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kurumlarla özel bütçeli idareler dışında kalan, fakat Sayıştay'ın denetimine tabi muhtelif kurumlar vardır. Bunların herbiri, amaçları, görevleri, bütçelerinin niteliği bakımından birbirinden farklı özelliğe sahiptirler. Bunlardan bazılarını, kendilerine bir sermaye tahsis edilmiş olması yönleriyle benzer nitelikte görüp bir isim altında (Fon hesabı adıyla) toplamak mümkün olsa bile, bu fonların başka başka bakanlıklara tabi ve farklı amaçlar için verilmiş olması nedeniyle aralarında yine tam bir benzerlik olduğu söylenemez.

Bu nedenle bütçeleri itibariyle özellikler gösteren bu kurumları «Diğer bütçeli idareler» başlığı altında toplamak zorunlu olmuştur.

Sayıştay'ın denetimine ve yargılamasına tabi olan bu kurumlar şunlardır :

a) Korunmaya muhtaç çocukları koruma birlikleri :

6972 sayılı yasa ile kurulan bu birliklerin idari teşkilâtı, çalışma yöntemleri ve bütçe işlemleri, tüzükle düzenlenmiştir.

Birliklerin bütçesi, birlik encümeni tarafından hazırlanır; birlik meclisince kabul edilir.

Birliklerin muhasebe işlerinde devlet muhasebesi usulleri uygulanır.

Korunmaya muhtaç çocukları koruma birliklerinin Sayıştay denetimine tabi olduğu birlik tüzüğü'nün 88 inci maddesinde yer almıştır.

b) Kefalet Sandığı :

2489 sayılı Kefalet Kanunu ile kurulmuş olan bu sandığın idare şekli, bütçe ve muhasebe işleri kendi tüzüğü ile düzenlenmiştir.

Sandığın bütçesi, sandık yönetim kurulunca hazırlanır; Maliye Bakanlığının onayı ile yürürlüğe girer.

Sandığın muhasebe işlemleri M. U. K. nun genel hükümleri içinde yürütülür.

Kefalet Sandığının Sayıştay denetimine tabi olduğu tüzüğü'nün 8 inci maddesinde belirtilmiştir.

c) Fon hesapları :

Genel bir tanımla fon deyimi, belli bir amaç için Hazineden tahsis edilen ve kendi özel mevzuatı içinde kullanılan iktisadî değerleri ifade eder. Diğer bir deyimle fon hesaplarının üç esaslı unsuru vardır. Bunlardan birincisi fonu teşkil eden iktisadî değerlerin genel ve katma bütçeli idarelerden sağlanmış olması; ikincisi bunun belirli bir amaç için tahsis edilmesi; üçüncüsü ise fonla ilgili özel bir mevzuatın bulunması ve iktisadî değerlerin ancak bu mevzuata göre işlem görmesidir.

Fon hesaplarının denetimi 832 sayılı yasanın 28 inci maddesi hükmüne göre Sayıştay'a verilmiştir. Ayrıca, fon hesabının kuruluşuna yetki veren yasada veya ilgili diğer mevzuatta, hesabın Sayıştay denetimine tabi olduğuna dair hüküm de bulunabilir. Ancak, herhangi bir fonun, Sayıştay denetimine tabi fon niteliğinde olup olmadığı, kuruluşuna esas olan mevzuatın incelenmesiyle saptanmaktadır. Halen Sayıştay denetimine alınmış bulunan 7 adet fon hesabının isimleri aşağıda gösterilmiştir.

— Köy İşleri Bakanlığı Köylerde El San'atlarını Geliştirme Fonu

— Köy İşleri Bakanlığı Toprak İskân İşleri Genel Müdürlüğü Keban Barajı İskân Fonu

— İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı Fonu

— İmar ve İskân Bakanlığı Gecekondu Fonu

— İmar ve İskân Bakanlığı Afetler Fonu

— İstanbul Teknik Üniversitesi İlmi Araştırmalar ve İnceleme Fonu

— Ege Üniversitesi Araştırma ve İnceleme Fonu

Bunların dışında çok sayıda fon hesapları varsa da, mevzuatı ve yapıları tam olarak bilinmediğinden buraya alınmamıştır. Aslında bu fonların tam olarak tanımı ve envanteri de henüz yapılmamıştır.

Fon hesaplarının bütçeleri, herbirinin kendi mevzuatına göre hazırlanıp yürürlüğe konulmaktadır.

B — Sayıştay denetimine tabi olmayan (özerk) bütçeler :

Özerk bütçe sisteminin uygulandığı idareler, iktisadî devlet teşekkülleridir.

İktisadî devlet teşekkülleri 3460 sayılı yasa ile kurulmuş; daha sonraları 23, 440 ve 468 sayılı yasalarla kuruluş, işleyiş ve denetlenmelerinde değişiklikler yapılmıştır.

Ülkemizde Sayıştay denetimine tabi olmayan ve iktisadî devlet teşekkülleri sisteminin de dışında kalan bazı kurumlar vardır. Bunların en belirgin örnekleri TUBİAK (Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu) ile TODAİE (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü) dir.

Bu kurumlar kendi kanunlarındaki özel hükümlerle kurulan denetim kurullarınca denetlenmektedir.

Gerek özerk bütçeli iktisadî devlet teşekkülleri, gerekse bu sistemin de dışında kalan kurumlar, Sayıştay denetimine tabi olmadıklarından burada incelenmemiştir.

V — BÜTÇE DENETİMİNE İLİŞKİN TASNİF VE ŞEMALAR

Bütçeler, çeşitli organlarca, muhtelif zamanlarda değişik amaçlarla denetlendiği ve bu denetlemeler her organın görev ve yetkisine göre farklı sonuçlar doğurduğu için, Sayıştay'ın bütçe denetimi bahsine girmeden önce, bütçe denetiminin organlar arasında bölünümü ile denetleme metod ve şekillerini bir şema haline getirmek faydalı olacaktır. Bütçe denetimini aşağıdaki şekilde tasnif etmek mümkündür :

A — Organlar açısından tasnif

- 1) Yasama organlarınca yapılan denetim
- 2) Yürütme organlarınca yapılan denetim
- 3) Yargı organlarınca yapılan denetim

B — Kronolojik açıdan tasnif

- 1) Bütçenin uygulanması sırasında denetim
- a) İdarî denetim :

aa) Sayıştay tarafından yapılan öndenetim : Sözleşmelerin bağittan sonra tescile tabi tutulmak suretiyle gider taahhütlerinin; ödeme emirleri ve kadroların dağıtımının denetimidir.

bb) Maliye Bakanlığı tarafından yapılan denetim : Gider taahhütlerinin; gider tahakkuklarının; giderlerin verile emrine bağlanmasının çeşitli kademelerde denetlenmesidir.

Ayrıca, Maliye müfettişlerince, hesap uzmanlarınca ve kontrol memurlarınca yapılan teftişler; saymanların işlemlerinin teftişi de, keza Maliye Bakanlığınca yapılan denetimin bir tanesidir.

b) Yasama denetimi : B. M. M. nin; Anayasa ve Meclis içtüzüğü hükümleri uyarınca genel olarak Hükümeti denetlemesi yoluyla; Sayıştay raporları ile; veya Bütçe Komisyonu aracılığı ile, bütçeyi denetlemesidir.

- 2) Bütçenin uygulanmasından sonraki denetim

a) Yargısal denetim : Bu yöntem, Sayıştay tarafından yapılan denetim sırasında uygulanmaktadır. Sayıştay'ın yaptığı denetimi ikiye yırnk mümkündür :

aa) Yargısal sonuç doğuran denetim : Sayıştay'ın sayman hesaplarını incelemesi ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama suretiyle yaptığı faaliyettir.

bb) Yasama denetimini hazırlayıcı çalışmalar : Bakanların gider kesin hesapları ile Hazine Genel Hesabının karşılaştırılması, genel uygunluk bildirimlerinin hazırlanması gibi işlemlerdir.

b) Yasama denetimi : Kesin hesap kanunu tasarılarının hazırlanması, Sayıştay ve Bütçe Komisyonlarında incelenmesi, Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşölüp onanması işlemleridir.

C — Metod açısından tasnif

1) Merkezde yapılan denetim : Saymanlık hesaplarının Merkezde incelenmesidir. Sayıştay'ca ve Maliye Bakanlığınca yapılır.

2) Yerinde yapılan denetim : Saymanlık hesaplarının, hesabın bulunduğu yerde Sayıştay ve Maliye Bakanlığınca denetlenmesidir.

II. KESİM

SAYIŞTAYIN DENETİM GÖREVİ

Bu kesimde; Sayıştay denetiminin konusu, niteliği ve kapsamı, denetim ve teftiş hizmetlerinin karşılaştırılması; denetlemenin geçirdiği evreler incelenecektir. Bunlardan; denetimin konusu, niteliği ve kapsamı incelenirken, bu konulara ilişkin çeşitli görüşlere değinilecektir.

I. DENETİMİN NİTELİĞİ, KONUSU VE KAPSAMI

Anayasa'nın 127 nci ve 832 sayılı yasanın 1 inci maddelerinde denetleme hizmetinden söz edilmiş ise de, denetlemenin ne çeşit bir hizmet olduğu yasalarımızda tanımlanmamıştır.

Sayıştay'ın denetim hizmetinin niteliği maliyeciler arasında tartışma konusudur. Bazı yazarlar denetimi idari bir hizmet olarak nitelendirmektedirler. Bu görüşün taraftarlarına göre, Sayıştay'ın biri idari diğeri yargısal olmak üzere iki çeşit görevi vardır. Nettekim, İdare Hukuku Profesörü A. Şeref Gözübüyük, eserlerinde bu görüşe yer vermekte ve şöyle demektedir.

«Sayıştay'ın görevleri iki ana grupta toplanır. Bunlardan birinci grubu, Sayıştay'ın idari görevleri, ikinci grubu yargı görevleri teşkil eder.

Sayıştay'ın idari görevleri arasında, bütçenin uygulanmasını denetlemek... yer alır.»³¹

Diğer bazı yazarlar ise, Sayıştay denetiminin yargısal niteliği haiz bir görev olduğunu belirtmektedirler. Maliye Profesörü Bedî N. Feyzioğlu bu görüşü benimsemiştir. Anılan yazarın bu görüşü aşağıya alınmıştır :

«Sayıştay'ın bütçe devresinden sonra hesaplar üzerinde yaptığı asıl müstakil murakabe kazai bir mahiyeti haizdir. Divan bu çalışmalarında artık bir yargıç sıfat ve selâhiyeti ile hareket eder. Bu sıfatına nazaran yaptığı iş de bir yargılamadır. Yargılama bu yüksek kontrol organının esas uzvu olan daireler tarafından icra

³¹⁾ Gözübüyük A. Şeref - A. g:e. S. 100 ve İdari Yargı. TODAİE Y. 1970 S. 41

edilir. Şu kadar ki, bu mahkemeye gelmeden evvel hesaplar sanki bir hazırlık tahkikatı safhasından geçer ve bir ön incelemeye tabi tutulur.»³²

Diğer bir görüşe göre de, denetimin, idari veya yargısal hizmet çeşitlerinden hangisine yakın olduğunu araştırmanın fazla bir önemi yoktur; denetim hizmetini, Sayıştay'ın bir fonksiyonu (görevi) olarak görmek yeterlidir. Genel bir tanım yapmak gerekirse «Denetim, devlet faaliyetlerinin belirli kıstaslara göre değerlendirilmesidir.»³³

Denetimin konusu, Anayasa'nın 127 nci maddesinde, 832 sayılı Sayıştay Kanununda ve 1050 sayılı M. U. K. nun çeşitli maddelerinde belirtildiği üzere, Devlet bütçesinin uygulanması ile ortaya çıkan, saymanların mal ve para hesaplarıdır.

Sayıştay denetiminin konusu ve kapsamı 832 sayılı yasanın 28 ve 38 nci maddelerinde yer almış; 47 nci ve 55 inci maddelerde denetime ilişkin hükümler getirilmiştir.

Denetlemenin kapsamına ilişkin bulunan 28 nci madde metni şöyledir :

«Madde 28 — Sayıştay, aşağıda gösterilen görevleri yerine getirir :

I — A) Genel ve katma bütçeli dairelerin,

B) (A) bendinde yazılı daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin,

C) Kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin (Emanet niteliğinde olanlar dâhil) alınıp verilmesini, saklama ve kullanılmasını denetler. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılıyarak kesin hükme bağlar.

II — Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım suretiyle elde edilen nakdî veya aynî kıymetleri, Hazine bonolarını, bütün kefalet, kredi ve Hazine avanslarını kaydedip denetler.

III — Genel ve katma bütçelere ilişkin kesin hesapları inceleyerek düzenliyeceği uygunluk bildirimlerini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 6 ay içinde Millet Meclisi Başkanlığına sunar.

³²⁾ Feyzioğlu B. N. A. g. e. Cilt. 2 S. 177

³³⁾ Yuluğ Mustafa Dr. - Denetim ve İnceleme, TODAİE yayını (Teksir) S. 1

IV — Gerektiğinde malî işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine rapor verir.

V — Dentimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine rapor verir.

VI — Sayıştay, kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir.»

Denetimin genel esaslarını belirten 38 inci madde ise şöyle düzenlenmiştir :

«Madde 38 — Sayıştay denetimine giren idare ve kurumların;

a) Gelir, gider ve mal işlemlerini, bu işlemlere ait sayman hesaplarını bütün kayıt ve belgeleriyle birlikte incelemek ve neticede bütün bu işlem ve hesapları yargılama yolu ile;

b) Bütçe hesabının ve bu nitelikteki diğer hesapların kesilmesini, sayman hesaplarının sonuçlarını, ilgisine göre Kesin Hesap Kanunu tasarıları veya kesin mizan ve bilânçolarla karşılaştırmak suretiyle;

c) Kanunlarda belirtilen diğer konuları ilgili daire ve kurumlardan alınacak bilgi ve belgeleri incelemek ve Sayıştay'da gerekli kayıtları kurmak suretiyle;

Denetler.»

Ödemelerin gerekçelerine uygunluğunun denetimine ilişkin 47 inci madde metni şöyledir :

«Madde 47 — Sayıştay, yapacağı işlemler sırasında, denetimine giren bütün daire ve kurumların bütçelerine konulmuş olan ödeneklerin bütçede gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü uygunluk bildirimine derceder.»

İkraz, istikraz, kredi ve avansların denetimi başlıklı 55 inci madde ise şu şekilde düzenlenmiştir.

«Madde 55 — a) Devletçe müessese ve fertlere ikraz ve tâviz olarak verilip Hazinece açılacak hesaplara kaydedilen paralar, sayman hesapları arasında Sayıştayca incelenir ve izlenir.

Özel kanunlarla Hazinesinin kefalet ettiği istikraz muameleleri dahi Sayıştayca incelemeye ve izlemeye tabidir.

Bu inceleme neticeleri uygunluk bildirimlerine yazılır.

b) Genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlarla alınan avanslar ve hizmet karşılığı olmıyarak çıkarılan Hazine bonoları miktar ve faizleri ve itfa bedelleri kanunlarındaki hükümlere

göre Sayıştayca kaydolunur. İstikraz ve avans sözleşmeleri hakkında bağitleme tarihinden ve Hazine bonoları hakkında imza ve ihraç tarihinden itibaren 3 ay içinde Sayıştaya bilgi verilir.

Bu konudaki inceleme sonuçları uygunluk bildirimlerinde gösterilir.

c) Kanunları gereğince mutemet ve müteahhitlere verilen avanslarla açılan krediler dahi Sayıştayca incelenir.»

Bu hükümlerden anlaşıldığı üzere, denetlemenin kapsamı, her türlü bütçe işlemleridir.

Prof. Bedî Feyzioğlu, bütçe işlemlerini: 1 - Gelirlerin toplanması, 2 - Giderlerin yapılması, 3 - Gelir ve giderler arasında yer ve zaman bakımından ahenk sağlanması (Hazine işlemleri) olarak üç gruba ayırdıktan sonra, denetimin kapsamı hakkında şöyle demektedir:

«Bütçenin denetlenmesi konusu da, gelirlerin denetlenmesi, giderlerin denetlenmesi ile hazine muamelelerinin kontrolünü şümulü içine almaktadır.

Gelirler ile giderlerin bütçe içindeki durumları ve mahiyetleri birbirinden farklıdır. Gerçekten gelirler için bütçede kayıtlı rakamlar nihayet birer tahminden ibarettir. Giderlere ait rakamlar ise tahdidi olarak tespit edilmiş bulunmaktadır. İşte, bütçe denetlemesinin, yalnız giderlere taâllük etmesini ileri sürenler, bütçe-deki gelir ve giderlerin bu mahiyet farkına istinat etmektedirler. Şu hususu da kaydetmek lâzımdır ki, bu görüş taraftarları, bütçe kontrolü denince, esas itibarıyla meclisin yaptığı denetlemeyi kasdetmektedirler.»³⁴

II. SAYIŞTAY DENETİMİ VE TEFTİŞ HİZMETİ

Bütçe, bilindiği üzere, yürütme organınca uygulanmakta, ve bu uygulama gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ile Hazine işlemlerinin yürütülmesinden oluşmaktadır. Başka bir deyimle bütçe uygulamaları, idare organlarınca yürütülen çeşitli işlemlerin bir bölümünü teşkil etmektedir. Örneğin, bir memurun bir göreve atanması ile bu memura bütçeden yolluk ödenmesi, idarenin iki ayrı işlemidir. Bu işlemler ise, niteliğine göre, çeşitli organlarca denetlenmekte ve teftişe tabi tutulmaktadır. İşte, Devletin para ve mal işlemleri üstünde yapılan denetleme ve teftiş hizmetleri, bu hizmetlerin çok kez aynı nitelikde oldukları kanısını yaratmaktadır. Oysa, denetleme ve teftiş hizmetleri, aynı konu üstünde yapılırsa

³⁴) Feyzioğlu B. N. A. g.e. Cilt: 1 S.: 19-20

bile, birbirinden tamamen farklı hizmet türleridir ve bir tekrar sözkonusu değildir. Bu farklılığı, her iki hizmetin, konusu, kimin adına yapıldığı, amacı, yetkili ve sorumluları, doğurduğu sonuçlar gibi hizmet unsurlarını incelemekle görmek mümkündür.

1) Bazı hallerde iki hizmetin konusu benzerdir: Denetleme ve teftiş hizmetlerinin benzer yanı bazı hallerde, konularının aynı oluşudur. Diğer deyimle, iki hizmetin aynı maddî olaylar üstünde yürütülmesi, hizmetler arasında benzerliğin tek unsuru olmaktadır. Ancak, aynı konu üstünde çeşitli hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerin aynı nitelikte olmasını gerektirmez. Zira, herhangi bir hizmetin niteliği ve diğer bir hizmetten farklı olup olmadığı hususu, o hizmetin, hangi fonksiyonun gerçekleşmesi için yapıldığının araştırılması ile tespit edilir. Bir hizmetin hangi fonksiyon içinde yer aldığı ise, hizmetin amaç faktörü ile tayin edilir. Bu nedenle, hizmetin unsurlarından sadece birini teşkil eden konunun, denetleme ve teftiş hizmetlerinde ortak alanı teşkil etmesi, iki hizmetin benzerliği için yeterli ölçü değildir.

Denetleme ve teftişin birbirinden farklı hizmetler olduğu aşağıdaki unsurlarla ortaya çıkmaktadır:

2) İki hizmetin, adına yürütüldüğü organları farklıdır: Sayıştay denetimi, Anayasa'nın 127 nci maddesine göre T. B. M. M. adına; teftiş hizmeti ise Bakan adına yapılır. Netekim, Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 1 inci maddesinde, müfettişlerin, teftiş, tetkik ve tahkik görevlerini Maliye Bakanı adına yaptıkları açık bir şekilde belirtilmiştir.

Görülüyor ki, Sayıştay'ın denetleme hizmeti Yasama Organı adına, Bakanlıkların teftiş hizmeti ise Yürütme Organı adına yapılmaktadır. MEHTAP (Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi) raporunda da, teftiş hizmeti: «Yürütme organının kendisini denetlemesidir.» şeklinde tanımlanmıştır.

3) İki hizmette görevlilerin yetkileri farklıdır: «Gerek Sayıştay'ın denetiminde denetçiler, gerekse teftiş sırasında müfettişler, ilgililerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilirler.

Ancak, görev sırasında gizli veya açık zımnet, ihtilâs ve yolsuzluğa rastlanması halinde müfettiş ilgiliye işten el çektirebilir.

Sayıştay denetiminde durum farklıdır. Denetim sırasında denetçiler tarafından, suç teşkil eden bir fiile rastlandığı zaman, 832 sayılı kanunun 65 inci maddesine göre işlem yapılmaktadır. Buna göre, deliller tespit edilerek Birinci Başkanlığa bildirilir. Birinci Başkan konuyu Sayıştay Dairelerinden birine havale eder. Daire, kamu dâvası yönünden kovuşturma yapılmasına karar verdiği tak-

dirde, işlemli evrak veya hesabın bu kısmı, gereği yapılmak üzere sorumlunun bağlı bulunduğu daireye veya Cumhuriyet Savcılığına bildirilir.»

X Suç teşkil eden fiilin, ilgilinin dairesine bildirilmesi halinde, tahkikat o darenin müfettişlerince yapılır.

Suç unsuru görülen belgeler ister Cumhuriyet Savcılığına ister ilgilinin Bakanlığına bildirilsin, Sayıştay, kovuşturma sonucundan bilgi edinerek bunu hesabın yargılanması sırasında değerlendirir.

Müfettişin ilgiliyi işten el çektirmesi ile denetçinin böyle bir yetkisinin bulunmayışı; teftiş hizmetinin idarî, denetlemenin ise hesapların yargılanmasına ilişkin bir görev olmasından ileri gelmektedir.

4) İki hizmette muhatap alınan sorumlular farklı olabilir : «Sayıştay denetimi sırasında, sorumluluk, sayman, tahakkuk memuru ve bazı hallerde ita amirlerine yüklendiği halde, teftiş görevi sırasında bunlarla beraber olayla ilgili diğer memurların sorumluluğuna da gidilebilmektedir.»

X 5) İki hizmetin fiilî işlemleri farklıdır : Sayıştay denetimi belgeler ve kayıtlar üstünde yapıldığından, denetleme sırasında bunların yasalara ve öteki kurallara uygun olup olmadığı araştırılmaktadır. Ancak, denetleme sırasında fiilî durumla uygulama arasında birlik olup olmadığına şüpheyne düşüldüğü zaman, durumun, teftiş organlarınca araştırılması cihetine gidilir ve alınacak sonuca göre işlem yapılır.

Teftiş hizmetinde ise, olayın sadece malî yönünün değil, aynı zamanda idarî yönünün de üstünde durulmakta; belgeler idarenin fonksiyonlarına uygunluk açısından incelenmektedir.

6) İki hizmetin doğurduğu hukuki sonuçlar farklıdır : «Sayıştay denetiminin sonucunda ilgilinin ya sorumluluğuna ya da sorumluluğu bulunmadığına karar verilir ki, bu karar kesin-dir.

Oysa ki, teftiş bir danışma hizmetidir. Teftiş kurulu bir karar mercii değildir. Sonucunun takdiri bağlı olduğu bakanlığa aittir. Bakanlık şayet müfettişin iddiasını varit görmezse olay üzerinde durmayabilir. İşlemde yapılan usûlsüzlük dolayısı ile sorumlu varsa ve Hazine zarara uğratılmışsa, müfettiş bunun sorumlusuna ödetirilmesini sadece tavsiye edebilir. Sorumlu ödemediği takdirde muhakkak işlemin usûlsüzlüğünün ve malî tazminatın bir yargı organınca hükme bağlanması gerekmektedir. Yargı organlarınca müfettişlerin iddialarının varit olmadığına da karar verilebilir.

Sayıştay denetiminin sonucunda alınan kararların kesinliği ve doğrudan doğruya sorumlu üzerinde etki yapmasına karşı, teftiş ve denetleme kurullarının birer karar mercii değil de danışman olmaları, bu iki tip kuruluş arasındaki en önemli farktır. Sonuç olarak diyebiliriz ki, denetim ve teftiş birimlerinin denetim ve teftişleri ile Sayıştay'ın denetimi aynı olay üzerinde olsa bile birisinin yürütme organı, öbürünün ise yasama organı adına denetim yapmaları farklılığı vardır. Amme hizmeti ya da malı üretmek konusunda dengeli bir düzen sağlamak için yasama organı denetiminin Sayıştay tarafından koordineli bir şekilde yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu konuda bir denetim tekrarlanması varsa da, bunlar yasama organı ile yürütme organı arasındaki dengeli denetimi meydana getirmek amacıyla dönüktür.»³⁵

III. DENETLEMENİN GEÇİRDİĞİ EVRELER

Sayıştay'ın denetim hizmeti İmparatorluk ve Cumhuriyet dönemlerinde, gerek yer ve zaman bakımından (harcamaların merkezde ve yerinde; harcamadan önce ve sonra denetimi) gerekse konu bakımından (kadro, ödenek, mal, sözleşme denetimi gibi) olmak üzere çeşitli evrelerden geçmiştir.

Bu evreler : 1) İmparatorluk dönemi, 2) Cumhuriyet dönemi olarak iki bölümde incelenerek denetlemenin bugünkü durumuna gelinecektir.

A — İmparatorluk döneminde denetim :

1865 tarihli tüzükte, bütün eyalet ve kazalarla Merkezde bulunan Hazineye tabi kurumların, gelir ve giderleri ile muhasebe kayıtları ve diğer işlemlerinin, her yılın sonunda Sayıştayca (Sayıştay'ın Maliye Dairesince) denetleneceği belirtilmiştir. Buna göre denetim; nakit hesapları üzerinde ve harcamadan sonra yapılmakta; giderleri Hazineden karşılanan bütün idareleri kapsamaktadır. Ancak, yeterli teşkilât ve bütçe olmaması nedeniyle bu denetim, sadece Merkez (İstanbul) hesapları üstünde yapılmış; taşra hesaplarını denetlemek mümkün olmamıştır.

1878 Tarihli kararnamenin yayınlanması ile Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişi yeni esaslara bağlanmış ise de, denetleme hizmetinin konusu ve kapsamı, 1865 tarihli tüzükteline benzer nitelikte kalmıştır. Kararnameye göre, bütün askerî ve mülkî idarelerdeki Dev-

³⁵) Köksal Servet. Sayıştay Üyesi - Sayıştay Denetimi ve Teftiş Hizmeti. Mali Hukuk Dergisi 1971 Sayı : 8 S. 5

let emvalini almaya ve harcamaya memur edilen sorumlularca tutulan hesapların harcamadan sonra denetlenmesi öngörülmüştür.

1878 Tarihli kararnameye göre yapılan denetim de, ayanı nedenlerle, sadece Merkez hesaplarına inhisar etmiştir.

Tarihçe bölümünde değinildiği üzere, II. Meşrutiyet dönemi-ne gelindiğinde, Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişini yeniden düzenleyen birtakım mevzuat yürürlüğe konulmuştur.

Niteliği itibariyle bugünkü anlamına uygun ilk bütçe 1909 yılında yapıldığı zaman, eldeki mevzuat ile bütçeyi uygulamanın ve denetlemenin olanaksızlığı anlaşılarak, 1327 (1910) yılında «Usulü Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkati» çıkarılmış; 1327 ve 1328 yıllarında ise bu kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır.

Sözü edilen kanunla, harcamadan önce vize usulü ile, denetimin Merkezde ve taşrada yapılmasına ilişkin hükümler getirilmiştir. Ancak, Sayıştay'ın o zamanki teşkilâtı gereğince yalnız İstanbul'daki Merkez hesapları fiilen denetlenebilmiş; taşradaki hesapların ise, mahallinde kurulan ve Sayıştay'a mensup olmayan özel komisyonlar aracılığı ile denetimi yoluna gidilmiştir. Bu usulde, komisyonların, «tetkikatı evveliyeye icrası» şeklinde hesapları inceleyerek düzenliyecekleri tutanakları Sayıştay'a göndermeleri ve tutanakların incelenmesi ile de hesapların denetlenmiş olacağı öngörülmüştür. Bu arada, bazı illere «Divan Mümeyyizleri» gönderilerek hesapların yerinde incelenmesi yapılmış ise de, bu denetimler de yeterli ve genel nitelikte olmamıştır.³⁶

Bu dönemde çıkarılan «Tetkik Hesap Muvakkat Talimatnamesi» ve «Tetkik Hesap Talimatnamesi» adındaki yönetmeliklerle, denetlemenin usûl ve esasları ile mümeyyizlerin denetleme görevlerine ilişkin yeni kurallar getirilmiştir.

Muvakkat Talimatnameye göre, vize işlemi uygulanan yerlerdeki hesaplara üçer aylık olarak bakılmaktadır. İlk üç aylık dönemin hesabına bakılmadan onu izleyen dönemin hesabına bakılmaz. Hesap dönemi, Mart-Şubat aylarını kapsayan 12 aylık süredir. Üç aylık hesap dönemleri Mart-Mayıs, Haziran-Ağustos, Eylül - Kasım, Aralık - Şubat aylarıdır.

³⁶⁾ a - Bakıy Refik Besim-Mali Murakabe, Muhtelif Memleketlerdeki Mürakabe Sistemleri : Divanı Muhasebat Meslek Kursu Neşriyatı No. 4 1937-1938 S. 5-6

b - Demirsoy Halid-Divanı Muhasebat Kanunu : Divanı Muhasebat Meslek Kursu Neşriyatı No. 2 1937-1938 S. 5-6

Tetkik Hesap Talimatnamesine göre inceleme sırasında uygulanacak usûllerin başlıcaları şunlardır :

a) Mümeyyizler hesap tetkikinde hesapla ilgili «Mütalâa ve müşahadelerini» yazmak üzere bir muhtıra defteri tutarlar. Bu deftere yazılacak hususlar günlük çalışma cetveli ve düzenliyecekleri rapor için de esas kayıt olur.

b) Denetlemeye başlamadan önce cetvel ve belgeler incelenerek sonucu muhtıra defterine kaydedilir.

c) Muhasebe kayıtlarında görülecek hatalar sorguya alınır ve bu husus da deftere geçirilir.

d) Bir belgeye hiç pul yapıştırılmamış, eksik yapıştırılmış veya pulların hatalı iptal edilmiş olması halinde, o belge Merkezde Sayıştay Başkanlığına; taşrada, illerde valiliğe, sancakta mutasarrıflığa ve kazada kaymakamlığa verilir.

e) İnceleme sırasında görülen hata «Vilâyet icmal cetvelinde» değişikliği gerektirir nitelikte ise, cetvel düzeltilmez; konu sorguya alınır ve cetvelin o kısmına gerekli not yazılarak saymana imzalatılır.

f) Denetimin başladığı ve bittiği tarihler muhtıra defterine yazılır ve bu husus raporda aynen gösterilir.

Hesap Tetkik Talimatnamesinde, denetim sırasında Talimatname hükümlerine uymadıkları takdirde mümeyyizlere verilecek cezalar da gösterilmiştir. Bu cezalar, ihtar, bir günlüğünün, 3 günlüğünün, 4 günlüğünün, yarım veya tam aylığının kesilmesi, hal tecrümesine işaret, tevbih ve azil olmak üzere 8 çeşittir. Bu cezalara karşı mümeyyizin 10 gün içinde itiraz hakkı vardır. İtirazlar Genel Kurulda karara bağlanır.³⁷

İmparatorluk dönemindeki denetim, belirtilen usûl ve esaslara göre, nakit hesaplarına inhisar ettirilmiş; mal denetimi yapıp yapılmadığı hakkında bilgi edinmek mümkün olamamıştır.

İmparatorluğun II. Meşrutiyet dönemindeki, harcamadan önce vize ile Merkez ve taşrada harcamadan sonra yapılan denetim usulü, İstanbul Hükûmetinin kaldırılmasına kadar devam etmiştir.

B — Cumhuriyet döneminde denetim :

Ankara'da Büyük Millet Meclisinin açılışından, Sayıştay kurulana kadar, bütçe denetiminin, Avans Kanununa konulan 5 inci

³⁷⁾ Divanı Muhasebat Dergilerinin derlenmesi. Dergi No. 3

madde gereğince, Meclis içinden seçilen komisyon eliyle yürütülmüş olduğunu tarihçe bölümünde belirtmiştik.

Avans Kanununun sözü edilen 5 inci madde metni aynen şöyledir :

«Varidat ve masarifat devletin muvazene ve muhasebei umumiye kanunlarına ve bütçe fusul ve mevaddına muvafık olarak cibayet ve sarfının temini için gerek kablessarf ve gerek badessarf Meclis namına mürakabeye memur olmak üzere Divanı Muhasebatın teşekkülüne kadar Müdafai Milliye ve Maliye Vekâletleri için üçer ve diğer vekâletler için birer mütehassıs âza heyeti umumiyece intihap ve tefrik olunur. Mürakiplerin heyeti mecmuası mürakabe encümenini teşkil eder. Mürakabe heyet ve azalar netayici teftişiyelerini barapor Meclise arz ve mürakabe encümeni umumî varidat ve masarifatı devletin cibayet ve sarfiyatına mütedair netayici teftişiyeleri hakkında 3 ayda bir defa fezleke tevdiine mecburdur. Mürakipler ile vekiller arasında mütehaddis ihtilâfat heyeti umumiyece hallolunur.»

Görüldüğü üzere, bu komisyonca yapılan denetimin konusu Devletin gelir ve giderleri; diğer deyimle nakit hesaplarıdır. Ayrıca, komisyon harcamadan önce ve sonra denetim yapmaya yetkilidir.

374 sayılı yasa ile, Cumhuriyet döneminde Sayıştay'ın yeniden kurulması ve eski mevzuatın yürürlükte olduğunun açıklığa kavuşması üzerine, 1923 yılından 1928 yılına kadar bütçe denetimi Merkezde ve taşrada, harcamadan önce vize ve harcamadan sonra hesapların incelenmesi şeklinde yürütülmüştür. Bu arada harcamadan önce vize işleminin uygulama alanı giderek genişletilmiş ve 28 ilde Sayıştay'ın vize örgütü kurulmuştur.

1927 yılında M.U.K. nun yürürlüğe konulması ve bu yasanın 74 üncü maddesi ile; sadece Merkez dairelerine ait verile ve kredi emirleri ile avans ilmühaberleri ve ikinci derece ita amirlerine verilen ödeme emirleri harcamadan önce vizeye tabi tutlumuş olduğundan, taşralardaki vize örgütleri kaldırılmıştır.

Bu duruma göre denetim, Merkezde belirtilen konularda harcamadan önce vize; Sayıştay denetimine giren bütün hesapların ise Merkezde veya yerinde incelemesi şekline dönüşmüş; bu uygulama 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun çıkarıldığı 1934 yılına kadar devam etmiştir.

Diğer yandan yürürlükte olan mevzuatın para ve mal işlemlerini denetlemeyi öngörmesine rağmen, 1934 yılına kadar mal denetimi yapıp yapılmadığı konusunda bilgi edinilememiştir.

1934 yılında yürürlüğe konulan 2514 sayılı yasada, Devletin bütün gelir ve giderleri ile mallarının Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay'ca denetleneceği belirtilmiş; yasanın 13-16 ncı maddelerinde vize ve denetlemeye ilişkin hükümler yer almıştır :

Yasanın 13 üncü maddesinde, «Muhasebei Umumiye Kanunu ve sair kanunlarla istisna edilenler hariç olmak üzere umumi ve mülhak bütçelerden Divanı Muhasebatın vizesi olmaksızın hiçbir suretle sarfiyat yapılamaz. Bu bütçelerden sarftan evvel vizeden istisna edilen muamelelerin evrakı sarftan sonra vizeye tabidir..» denilmek suretiyle, M.U.K. nun 74. üncü maddesinde sözü edilen, Merkez hesaplarının harcamadan önce vizeye tabi olacağı hükmüne paralel esaslar getirilmiştir.

Yasanın 14 üncü maddesinde, Merkez ve taşra hesaplarının hangi süreler içinde Sayıştay'a verileceği belirtilmiştir.

Bu duruma göre 2514 sayılı yasa, Merkez hesapları için daha önce olduğu gibi, harcamadan önce vize usulünü ve Sayıştay denetimine giren bütün hesapların ise Merkezde denetlenmesi sistemini getirmiştir.

Hesapların Merkezde denetlenmesi usulü 18 yıl uygulanmış; 5.1.1953 tarihinde çıkarılan 5999 sayılı yasa ile, 2514 sayılı yasanın denetlemeye ilişkin bazı maddeleri (14,33,37) değiştirilmek suretiyle nakit ve mal hesaplarının harcamadan sonra yerinde denetlenmesi olanağı sağlanmıştır.

III. KESİM

SAYIŞTAYIN BUGÜNKÜ İNCELEME FAALİYETLERİ

İnceleme, sayman hesaplarının Sayıştay'ca incelenip rapora bağlanması hizmetidir.

Bu kesimde, günümüzde Sayıştay'ca yürütülmekte olan inceleme faaliyetleri aşağıdaki tasnif esas alınarak incelenecektir.

I. Gelir hesap ve işlemlerinin incelenmesi,

II. Gider hesap ve işlemlerinin incelenmesi,

A — Kadro vizesi

B — Ödenek vizesi

C — Sözleşme tescili

III. Mal hesap ve işlemlerinin incelenmesi,

IV. T.B.M.M. ne sunulmak üzere uygunluk bildirimleri ve raporların hazırlanması,

A — Uygunluk bildirimleri,

B — Sayıştay raporları,

1) Devlet malları ve Sayıştay'a bilânço veren kurumlar hakkındaki raporlar

2) Diğer Sayıştay raporları,

V. Bütçe dışı işlemler (Hazine işlemleri)

Hemen belirtmekte yarar vardır ki, gelir ve gider hesap ve işlemleri birer araçtır; esas olan bütçenin denetlenmesidir. Başka deyimle, yürütülen faaliyet bütçe uygulamasının denetimidir.

I. GELİR HESAP VE İŞLEMLERİNİN İNCELENMESİ

Gelir hesap ve işlemlerinin incelenmesi, Sayıştay denetimine giren idarelerin sayman hesapları içinde yürütülür. İnceleme sırasında; yasanın 46 ncı maddesinde belirtildiği üzere, gelirlerin, alacakların ve her türlü hakların yasalara, tüzüklere ve yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplerine uygun olarak tahakkuk, takip ve tahsil edilip edilmediği; bütün gelir hesap ve işlemlerinin belgelere ve kayıtlara uygun olup olmadığı araştırılır.

II. GİDER HESAP VE İŞLEMLERİNİN İNCELENMESİ

Gider hesap ve işlemlerinin incelenmesi de, Sayıştay denetimine giren idarelerin sayman hesapları içinde yürütülür. İncelenme sırasında, yasanın 46 ncı maddesinde belirtildiği üzere, giderlerin, yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığı; ödenenin istihkak sahiplerinin veya vekillerinin kimliği araştırılmak suretiyle yapılıp yapılmadığı; idare hesabına giren bütün işlemlerin para ve sair hareketlerin yasa, tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uygun bulunup bulunmadığı; bütün gider hesap ve işlemlerinin belgelere ve kayıtlarına uygun olup olmadığı araştırılır.

Sayıştay denetiminin nerede ve ne zaman yapılacağını belirleyen usûl ve esaslar, 832 sayılı yasanın 30, 31 ve 46 ncı maddelerinde yer almıştır.

Bunlardan; 30 uncu maddede, önceden tescil ve vizeye tabi tutulacak işlemlerin neler olduğu; 31 inci maddede, genel ve katma bütçelerden yapılan harcamaların harcamadan sonra inceleneceği; 46 ncı maddede ise, sayman hesaplarından hangilerinin Merkezde veya hesap yerinde inceleneceğine Sayıştay Genel Kurulunca karar verileceği belirtilmiştir.

Önceden tescil ve vizeye tabi tutulacak işlemlere ilişkin 30 uncu madde metni şöyledir :

«Madde 30 — Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işleri önceden vizeye tabidir.

Sözleşmeler ile bağitların, dayanakları ile birlikde, bağit tarihinden itibaren üç gün içinde Sayıştay'a gönderilmesi zorunludur. Bu sözleşme ve bağitlar Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanamaz.

Ancak, Sayıştay Genel Kurulunca bütçe rejimi, niteliği, konusu veya tutarı itibariyle tescilden istisna edilen sözleşmelerle, ivedilik ve gizlilik sebebiyle eksiltmeden istisnasına Bakanlar Kurulunca karar verilen hususlar ve yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmeler bu hükmün dışındadır.»

Harcamadan sonra denetime ilişkin olarak 31 inci maddenin ilk fıkrasında :

«Genel ve katma bütçelerden yapılan harcamalar Sayıştayca harcamadan sonra ve aylık olarak incelemeye tabi tutulabilir. Bu suretle incelenecek hesaplara ilişkin belge, kayıt, defter ve cetvel-

lerin Sayıştay'a gönderilme süreleri ve bu tarz incelemenin hangi yerlerdeki hesaplara uygulanacağı Maliye Bakanlığının mütalâası alınarak Genel Kurulca tespit edilir...» denilmiştir.

Hesapların incelenmesi başlıklı 46 ncı maddenin birinci ve ikinci fıkraları ise şöyle düzenlenmiştir :

«Sayman hesaplarından hangilerinin merkezde veya hseap yerinde inceleneceğine Genel Kurul karar verir. Bu hesaplar Birinci Başkanın görevlendireceği denetçiler tarafından incelenir.

Ancak, kayıtlı malların değerleri toplamı 500 000 lira ve daha yukarı olan mal saymanlıkları yerinde denetlenir.»

Bu duruma göre; Sayıştay'ın denetimine tabi idare ve kurumların bütçe işlemlerinden; 30 uncu maddenin koyduğu istisnalar dışındaki sözleşmeler, uygulanmadan önce tescile tabi tutulmakta; kadro ve ödenek dağıtım işleri önceden vize edilmekte; nakit ve mal hesapları ise bütçenin uygulamasından sonra, Merkezde veya yerinde denetlenmektedir.

Şimdi de, yasanın 30 uncu maddesinde sözü edilen kadro ve ödenek vizesi ile sözleşme tescilinin niteliklerini ve özelliklerini inceleyelim :

A — Kadro vizesi :

Sayıştay denetimine giren idare ve kurumların kullanmak üzere aldıkları kadrolar, her yıl Sayıştay'a bildirilmek zorundadır.

Bu kadroların dağıtımını yapılırken, önce Sayıştay'ca vize edilir.

Kadroların önceden vizeye tabi tutulmasındaki amaç, kamu hizmetlerinde kadrosuz personel istihdamını önlemek; genel kadro miktarının aşılmasına engel olmak; kadroların sınıf, ünvan ve derecesi itibarıyla doğru kullanılmasını sağlamaktır.

B — Ödenek vizesi :

Konsolide Devlet bütçesine konulmuş olan ödeneklerin dağıtım işi, önceden Sayıştay vizesine tabidir.

Ödenek dağıtımının Sayıştay'ca vize işlemi 832 sayılı yasanın 19 uncu maddesi gereğince çıkarılan «Ödenek Denetim ve Kayıt Yönetmeliği» ne göre yürütülmektedir.

Ödeneklerin önceden vizeye tabi tutulmasındaki amaç; tertibine konulan miktardan fazla ödenek kullanılmasını önlemek; ödenğin ait olduğu işte kullanılmasını sağlamak ve ödeneksiz iş yapılmasını önceden önlemektir.

C — Sözleşme tescili :

Sayıştay denetimine tabi olan daire ve kurumlarca harcama-ya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile tabidir. Bu sözleşme ve bağitlar Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanamaz. Yasanın 30 uncu maddesine göre, bir sözleşmenin tescilden istisna edilebilmesi için :

1 — İvedilik ve gizlilik sebebiyle eksiltmeden istisnasına Bakanlar Kurulunca karar verilen hususlara ve yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin bulunması;

2 — Bütçe rejimi, niteliği, konusu veya tutarı itibariyle tescilden istisna edilmesine Sayıştay Genel Kurulunca karar verilmiş olması lâzımdır.

Birinci şıkta sayılan sözleşmelerin dışında kalan sözleşmelerde hangilerinin tescilden istisna edilecekleri; bütçe rejimi, niteliği, konusu veya tutarı unsurlarından herhangi birine göre, Sayıştay Genel Kurulunun kararına bırakılmıştır.

1260 sayılı yasa ile yapılan değişiklikten sonra, madde metinlerinde tescilin konusu için «sözleşme ve bağit» veya «bağitlanan sözleşme» gibi deyimler kullanılmıştır. Maddelerin bu şekilde düzenlenmiş bulunması, bağitların sözleşmeden farklı bir işlem olduğu veya bu deyimlerle sözleşme konularının genişletildiği anlamını yaratmakta ise de, bunlar, maddeye daha fazla açıklık verebilmek amacıyla sözcüklerin değişik biçimlerde kullanılmasından ibarettir. Bu şekildeki deyimler veya tekrarlanan aynı anlamdaki sözcükler, Sayıştay'ın sözleşme tescili olayının özünü ve konusunu etkilememektedir. Netekim, aynı konuya değinen bir yazıda, söz konusu kavram karışıklığı şöylece açıklığa kavuşturulmuştur :

«.....Görüleceği üzere, eskiden sözleşme deyimi ile belirlenen tescilin konusu 1260 sayılı yasa ile sözleşme ve her türlü bağitlar şeklinde tanımlanmıştır.

İlk bakışta, 1260 sayılı kanunla yapılan tanımla tescilin konusu genişletilmiş gibi görünüyorsa da, bizce bu tanımdan bu anlamı çıkarmak yanlış olur. Çünkü sözleşme ve bağit malî literatürde aynı anlamda, çok kere birbirlerinin yerine kullanıldığı gibi, hukuk literatüründeki kullanılışları yönünden de aynı görüşü ileri sürmek mümkündür sanırım.

O halde kanun koyucu, sözleşmelerden sonra her türlü bağitlar deyimini hangi amaçla kullanmıştır? Gerçekten, yukardaki açıklama karşısında sözleşme deyiminden sonra kullanılan her türlü bağit deyimi haşiv gibi görünmektedir. Ne var ki, malî uygulama-

mızda yerleşmiş bir sözleşme şekli ve anlamı vardır. Esasında sözleşme kapsamı ve niteliğinde olan bir çok bağitlar, çeşitli mevzuatta anlaşma ve protokol gibi kelimelerle adlandırılmaktadır. Bunun için kanun koyucu, niteliği bakımından sözleşme olmakla beraber başka adlarla adlandırılan bu gibi bağitların da tescilin konusu içinde olduğunu belli etmek amacıyla tescilin konusunu tanımlarken, harcamaya ilişkin sözleşmelerle her türlü bağitlar, deyimini kullanmıştır.

Tescilin konusu yönünden belirtilmesi gerekli diğer husus ta, sözü edilen sözleşme ve bağitların harcamaya ilişkin olması şartıdır.

Bu itibarla, Sayıştay denetimine tabi daire ve Kurumlarca bağitlanmakla beraber bir sözleşme harcamaya ilişkin değilse tescilin kapsamına girmemektedir. Örneğin anılan daire ve kurumlarca yapılan satış dolayısıyla bağitlanan sözleşmeler, tescilin konusuna girmeyen sözleşmelerdir.»³⁸

III. MAL HESAP VE İŞLEMLERİNİN İNCELENMESİ

832 sayılı yasa çıkarılana kadar Devletin mal hesapları, 1050 sayılı M.U.K. nun koyduğu esaslara dayanılarak 1939 tarihinde çıkarılan yönetmelik gereğince 2514 sayılı yasanın getirdiği usullere göre önce Merkezde; 5999 sayılı yasayla taşra denetiminin ihdası ile de gerektiğinde taşrada denetlenmiş; askeri malların denetimi ise 1050 sayılı yasanın 99 uncu maddesi ile, Sayıştay denetiminin dışında tutulmuştur.

1961 Anayasasında, genel ve katma bütçeli dairelerin mallarının T.B.M.M. adına Sayıştay'ca denetleneceği esası yer almış olmakla diğer Devlet malları ile birlikte askeri malların denetimi de Sayıştay'ın görevleri arasına girmiştir.

Ancak, 1961 Anayasasının 127 nci maddesi, 20.9.1971 gün ve 1488 sayılı kanunla değiştirilerek, «Silâhlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının T.B.M.M. adına denetlenmesi usûlleri, Millî Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.» denilmek suretiyle, askeri malların hangi organca ve nasıl denetleneceği, çıkarılacak bir yasaya bırakılmıştır.

Yine 832 sayılı yasanın 46 ncı maddesi ile, kayıtlı malların değerleri toplamı 500.000 lira ve daha yukarı olan mal saymanlık-

³⁸⁾ Köksal Servet - Sayıştay Üyesi - Sözleşme ve Bağıtın Anlamı Mali Hukuk Dergisi Sayı: 7

larının yerinde denetleneceği hükmü getirilmiş ve böylece mal denetiminin yerinde yapılması ön plâna alınmıştır.

Mal hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında, taşınır ve taşınmaz malların giriş, saklanış, kullanış ve çıkışlar ile bunların bulunması gerekli olan yerlerde tamamen mevcut olup olmadığı hususlarının yürürlükteki yasa, tüzük ve yönetmelik esaslarına göre yapılıp yapılmadığı, işlem ve hesapların belgelere ve kayıtlara uygun olup olmadığı araştırılır.

IV. T.B.M.M. NE SUNULMAK ÜZERE UYGUNLUK BİLDİRİMLERİNİN VE RAPORLARIN HAZIRLANMASI

Sayıştay'ın başlıca görevlerinden biri, Yasama Organının bütçeyi denetlemesini sağlamak amacıyla, gereken ön çalışmaları yapmak ve T.B.M.M. ne sunmaktır. Sayıştay bu görevini, T.B.M.M. ne uygunluk bildirimleri ve raporlar vermekle yerine getirir.

Biribirinden farklı nitelikteki bu bildirim ve raporlar aşağıda gösterilmiştir.

A — Uygunluk bildirimleri,

B — Sayıştay Raporları

1) Devlet malları ve Sayıştay'a bilânço veren kurumlar hakkındaki raporlar

2) Diğer Sayıştay raporları,

Şimdi sırayla bunları inceliyelim :

A — Uygunluk bildirimleri :

Uygunluk bildirimlerinin düzenlenmesine ilişkin hükümler, Anayasanın 128, M.U.K. nun 107 ve Sayıştay Kanununun 81, 85 ve ve 86 ncı maddelerinde yer almıştır.

Anayasanın 128 inci maddesi şöyle düzenlenmiştir :

«Madde : 128 — Kesin Hesap Kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.»

Niteliği itibariyle uygunluk bildirimleri, Sayıştay'ın, Meclis adına bütçeyi denetleme ve hesapları yargılamasının sonuçlarını gösterir belgelerdir.

Uygunluk bildirimlerinin hazırlanması : Uygunluk bildirimlerinin hazırlanmasında ilk görev denetçilere aittir. Bu hazırlık Sayıştay'ın iç görev bölümüne göre, kesin hesap şubesi denetçilerince yapılır.

Bu şubede, saymanların idare hesapları ile, Bakan kesin hesapları ve Hazine Genel Hesabı incelenip birbiriyle karşılaştırılarak, aralarında uygunluk veya hangi noktalarda aykırılık bulunduğu saptanır ve inceleme sonuçları rapor haline getirilir. Bu raporlar, ikinci derecede tetkik edilmek üzere Sayıştay dairesinden birine verilir

Dairede ise, aynı şekilde saymanlıkların idare hesapları Bakan kesin hesapları ile Hazine Genel Hesabı bir kez daha karşılaştırılarak karara bağlanır. Bu kararı alırken dairenin yaptığı faaliyeti yargılama olarak kabul etmemek gerekir. Prof. Bedî Feyzioğlu'nun aşağıya alınan bu konudaki görüşü de, bu hususu doğrulamaktadır :

«Sayıştay dairelerinin kesin hesaplar hakkında aldıkları kararlar, nihayet bu hesapların idare hesaplarıyla uygunluk ve aykırılığının tesbitine matuf ve bu hususta Meclise sunulacak bildirimin hazırlanmasına yardımcı olacak istişarî kararlardan başka bir şey değildir. Bunlar Sayın Onar'ın tefrikine göre, Sayıştay'ın birinci guruba dahil kararlarından ve bunlarda tasarruf kuvveti bile yoktur.

Sadece Meclisin vereceği kararları hazırlamak maksadiyle verilmiş birer oy'dan ibarettir. Bu itibarla dairenin bu kararları vermek üzere yaptıkları tetkikleri «muhakeme icrası» diye tavsif etmeye mahal olmasa gerektir.»³⁹

Denetçinin hazırladığı raporla, dairenin aldığı karar ve üyenin raporu, Genel Kurulda görüşülerek, uygunluk bildiriminin son şekli kararlaştırılır. Uygunluk bildiriminin görüşülüp karara bağlandığı Genel Kurul toplantısında, Sayıştay Savcısının ve Maliye Bakanlığı adına bir yetkilinin bulunması zorunludur.

Genel kurulda son şekli kararlaştırılan uygunluk bildirimi, Anayasa'nın 128 inci maddesinde belirtilen süre içinde Mille Meclisi Başkanlığına verilir.

Katma bütçeli dairelerin kesin hesapları hakkında da aynı usulle uygunluk bildirimi düzenlenir.

Uygunluk bildiriminin verilme tarihi : Anayasa'nın 128 inci maddesinde belirtildiği üzere, kesin hesap kanun tasarılarının, ka-

³⁹⁾ Feyzioğlu B. N. A. g.e. Yıl : 1972 S. 425

nunlarda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl içinde ve Bakanlar Kurulu tarafından T.B.M.M. ne sunulması zorunludur.

Diğer yandan, Sayıştay Kanununun 84 üncü maddesi ile, Kesin hesap kanun tasarılarının Meclise sunulması için bir şart getirilmiştir. 84 üncü maddede : «Kesin hesap kanun tasarısı, Anayasa'nın 128 inci maddesinde belirtilen bir yıllık süreyi aşmamak şartı ile, idare hesapları tam olarak Sayıştay'a verilmedikçe Millet Meclisi Başkanlığına sunulamaz.» denilmiştir. Bu duruma göre, saymanlığın bir hesap dönemi içindeki her türlü işlemlerinin sonucunu gösteren cetvellerle, bunlara bağlanması gerekli belgelerden oluşan idare hesapları, tam olarak Sayıştay'a verilmedikçe ve sözü edilen bir yıllık süre de aşılmamak şartıyla, kesin hesap kanun tasarıları Bakanlar Kurulunca T.B.M.M. ne sunulamayacaktır. Bu süre ve şartlar içinde, kesin hesap kanun tasarılarının verildiği tarihten itibaren en geç altı ay içinde de Sayıştay, uygunluk bildirimlerini hazırlıyarak T.B.M.M. ne sunmak zorundadır.

Saymanlık idare hesaplarının Sayıştay'a verilme süreleri ise, 832 sayılı yasanın 39 uncu maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, bütün gelir, gider ve mal hesaplarının, en geç mahsup dönemini izleyen bir ay içinde Saymanlar tarafından Sayıştay'a verilmesi gereklidir.

Mahsup dönemi, M.U.K. nun 108 inci maddesine göre, malî yılbaşından itibaren dört aylık süredir. Ancak, sözü edilen 108 inci maddede, Merkez saymanları için, Hazine Genel Hesabının düzenlenme tarihine göre ayrı bir mahsup dönemi öngörülmüştür. Buna göre, Merkez saymanları için mahsup dönemi, Hazine Genel Hesabının düzenlenmesinden bir ay öncesine kadar olan süredir. Hazine Genel Hesabı da, Anayasanın 128 inci maddesine göre, malî yılın bitiminden itibaren 12 ay içinde düzenleneceğine göre, Merkez saymanları için mahsup dönemi malî yılın bitiminden itibaren 11 ay olmaktadır.

Bu duruma göre, 832 sayılı Kanunun 39 uncu maddesindeki mahsup dönemini izleyen bir aylık süre de dikkate alınarak, malî yılın bitiminden itibaren Merkez saymanlarının 12 ay, diğer saymanların 5 ay içinde idare hesaplarını Sayıştay'a vermeleri gerekmektedir.

İşte, Anayasa'nın 128 inci maddesinde sözü edilen ve malî yılın sonundan itibaren başlayan bir yıllık süre geçirilmemek şartıyla; saymanların idare hesapları belirtilen bu süreler içinde Sayıştay'a verilmedikçe, kesin hesap kanun tasarıları T.B.M.M. ne su-

nulamıyacaktır. Ancak, bu koşullar içinde kesin hesap kanun tasarılarının T.B.M.M. ne sunulmasından itibaren en geç altı ay içinde, Sayıştay da uygunluk bildirimlerini hazırlayarak T.B.M.M. ne sunacaktır.

Uygunluk bildiriminin kapsadığı bilgiler : Uygunluk bildirimleri, genel ve katma bütçe hesapları hakkında düzenlenirler. 832 sayılı yasanın 81 inci maddesinde, Bakanlar tarafından düzenlenen kesin hesapların, sayman hesapları ve Hazine Genel Hesabı ile karşılaştırılıp uygunluk derecesinin Millet Meclisi Başkanlığına sunulacağı; 82 inci maddede ise, genel bütçe dışında kalıp da bütçeleri bir yasayla T.B.M.M. nden geçen dairelerin kesin hesapları hakkında da aynı hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hükümler, uygunluk bildirimlerinin genel ve katma bütçe hesapları hakkında düzenleneceğini ifade etmektedir.

Genel uygunluk bildiriminin kapsamı ve düzenlenme şekli hakkında belirli bir mevzuat yoktur. Ancak Sayıştay Kanununda uygunluk bildirimine girmesi gerekli hususlar belirtilmiştir. Bunları şöyle sıralayabiliriz.

Yasanın 47 nci maddesine göre; dairelerin bütçelerine konulmuş olan ödeneklerin, bütçede gösterilen iş hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı, uygunluk bildiriminde gösterilecektir.

Yasanın 55 inci maddesinde; Devletçe kurum ve kişilere ikraz ve taviz olarak verilip Hazinece açılacak hesaplara kaydedilen paraların; özel yasalarla Hazinesinin kefalet ettiği istikraz işlemlerinin Sayıştay'ca inceleneceği; genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlarla alınan avanslar ve hizmet karşılığı olmıyarak çıkarılan Hazine bonoları miktar ve faizleri ve itfa bedellerinin yasalarındaki hükümlere göre Sayıştay'ca kaydolunacağı; istikraz ve avans sözleşmeleri hakkında bağitleme tarihinden ve hazine bonoları hakkında imza ve ihraç tarihinden itibaren 3 ay içinde Sayıştay'a bilgi verileceği; sayılan bu işlemlerin inceleme sonuçlarının uygunluk bildiriminde gösterileceği belirtilmiştir.

Yasanın 83 üncü maddesi uyarınca; genel ve katma bütçeli dairelerin kesin hesaplarına, Sayıştay ilâmlarının infaz derecesini gösterir bir cetvelin bağlanması gerekmekte olup, bu cetvelin incelenmesi sonunda görülen hususlar uygunluk bildirimine konu teşkil etmektedir.

Uygunluk bildiriminin şekil ve kapsamı konusunda Prof. Bedî N. Feyzioğlu :

«Genel uygunluk bildiriminin şekil ve kapsamı hakkında kanun ve yönetmeliklerde genel bir tabir ile mevzuatta muayyen bir formül mevcut değildir.

Genel uygunluk bildirimine nelerin konulacağı ve bunların sıralanması tarzı, tamamen Sayıştay Genel Kuruluna bırakılmıştır. Bu Kurul hesapların karşılaştırılması kendisine verilen denetçi raporları ve daire kararları ile seçtiği raportör üyenin belirtilen maddelerden gerekli gördüklerini bildirimde dahil edecek diğerlerini etmiyecektir. Tabiatıyla Sayıştay Genel Kurulu bu seçmede, B.M.M. nin bütçe denetlemesinde faydalanacağı, yani teşriî kuvvetin icra kuvvetinden neticesini ve hesabını sorması icabedeceği hususların bildirimde girmesine dikkat ve itina edecektir.» demekle görüşümüzü doğrulamaktadır.⁴⁰

Uygunluk bildirimlerine ilişkin istatistiki bilgiler : Uygunluk bildirimlerinin T.B.M.M. ne sunulmaları ile kesin hesap kanun tasarılarının onanmasına ilişkin istatistiki bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tabloda, 1937 yılından önceki yıllara ait uygunluk bildirimlerinin, T.B.M.M. ne sunulacağı veya sunulduğu tarihlere ait bazı boşluklar bulunmaktadır. Bununla birlikte, 1921 yılından bu yana kesin hesap kanunlarının tarih ve numaraları ile 1937 yılından itibaren uygunluk bildirimlerine ve kesin hesap kanunlarına ilişkin bilgiler tam olarak saptanabilmiştir.⁴¹

⁴⁰⁾ Feyzioğlu B. N. A. g. e. 1972 S. 427

⁴¹⁾ Tablo, B. N. Feyzioğlu'nun Bütçe (1956 ve 1972 baskılı) kitaplarından Sayıştay kayıtlarından ve T. B. M. M. tutanak dergilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

MALİYE BAKANLIĞININ (BAKANLAR KURULU'NUN) KESİN HESAP KANUN TASARISINI				SAYIŞTAY'IN GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİNİ T. B. M. MECLİSİNE				KESİN HESAP KANUN TASARISININ T. B. M. MECLİSİNCE					
BÜTÇE YILI		T. B. M. MECLİSİNE SUNACAĞI TARİH		SUNACAĞI TARİH		SUNDUĞU TARİH		ONANMASI GEREKEN TARİH		ONANIP YAYINLAN- DIĞI TARİH		KANUN NO :	
1921										15.7.1934		2568	
1922										15.7.1934		2569	
1923										15.7.1934		2570	
1924		31.10.1926								18.3.1929		1405	
1925		31.10.1927								1.5.1930		1592	
1926		31.10.1928								10.6.1933		2242	
1927		31.10.1929								19.6.1933		2277	
1928		31.10.1930								27.6.1933		2306	
1929		31.10.1931								26.6.1934		2513	
1930		31.10.1932								22.6.1935		2790	
1931		31.10.1933								23.1.1936		2891	
1932		31.10.1934		11.9.1934		23.5.1936				26.11.1936		3063	
1933		31.10.1935		15.10.1935		1.6.1937				3.1.1938		3300	
1934		31.10.1936		18.10.1936		20.4.1939				10.7.1939		3654	
1935		31.10.1937		27.9.1937		2.11.1939				24.1.1940		3769	
1936		31.10.1938		1.9.1938		14.5.1940				19.7.1940		3895	
1937		31.10.1939		1.9.1939		15.11.1940		15.1.1941		18.3.1941		3982	
1938		31.10.1940		23.9.1940		2.3.1942		2.5.1942		18.6.1942		4254	

MALİYE BAKANLIĞININ
(BAKANLAR KURULU'NUN)
KESİN HESAP KANUNU
TASARISINI

T. B. M. MECLİSİNE
BÜTÇE SUNACAĞI SUNDUĞU
YILI TARİH TARİH

1939	31.10.1941	27.3.1941
1940	31.10.1942	20.8.1942
1941	31.10.1943	4.5.1943
1942	31.10.1944	31.5.1944
1943	31.10.1945	21.5.1945
1944	31.10.1946	3.10.1946

1945 (7 Ayl.

Bütçe)	31.5.1947	2.7.1947
1946	31.5.1948	10.3.1948
1947	31.5.1949	11.11.1949
1948	31.5.1950	26.5.1950

1949 (14 Ayl.

Bütçe)	1.7.1951	6.6.1951
1950	1.7.1952	21.5.1952
1951	1.7.1953	30.1.1953
1952	1.7.1954	5.11.1953

KESİN HESAP KANUNU
TASARISININ
T. B. M. MECLİSİNCE

SAYISTAY'IN GENEL
UYGUNLUK BİLDİRİMİNİ
T. B. M. MECLİSİNE

SUNACAĞI SUNDUĞU
TARİH TARİH

27.9.1941	4.1.1943
20.2.1943	8.6.1944
4.11.1943	23.11.1946
31.11.1944	10.5.1948
21.11.1945	11.11.1949
3.4.1947	22.3.1951

ONANMASI
GEREKEN
TARİH

4.3.1943	11.6.1943	4428
8.8.1944	25.12.1945	4676
23.1.1947	22.4.1947	5033
10.7.1948	4.4.1949	5357
11.1.1950	23.11.1949	5443
22.5.1951	25.5.1951	5767

24.5.1952	9.4.1952	5910
24.5.1952	11.4.1952	5911
24.4.1954	12.4.1954	6317
22.4.1954	13.4.1954	6318

23.3.1953	28.5.1955	6614
4.8.1953	20.5.1955	6615
11.3.1954	30.5.1955	6616
1.1.1955	21.12.1955	6631

MALİYE BAKANLIĞININ
(BAKANLAR KURULU'NUN)
KESİN HESAP KANUNU

TASARISINI

T. B. M. MECLİSİNE

SAYIŞTAY'IN GENEL
UYGUNLUK BİLDİRİMİNİ

T. B. M. MECLİSİNE

KESİN HESAP KANUNU
TASARISININ

T. B. M. MECLİSİNCE

ONANIP

YAYINLAN-

ONANMASI

GEREKEN
TARİH

DIĞI
TARİH

KANUN
NO :

BÜTÇE SUNACAĞI
YILI TARİH

SUNACAĞI
TARİH

SUNDUĞU
TARİH

1953	1.7.1955	31.10.1954	31.4.1955	26.12.1955	26.2.1956	26.8.1956	6819
1954	1.7.1956	15.12.1955	15.6.1956	13.7.1956	13.9.1956	11.6.1958	7124
1955	1.7.1957	3.12.1956	3.6.1957	18.7.1957	18.9.1957	22.9.1962	74
1956	1.7.1958	7.12.1957	7.6.1958	19.7.1958	19.9.1958	6.10.1962	74
1957	1.7.1959	13.11.1958	13.5.1959	21.7.1959	21.9.1959	2.11.1962	116
1958	1.7.1960	26.1.1960	26.7.1960	18.2.1961	18.4.1961	5.1.1962	117
1959	1.7.1961	25.11.1960	25.5.1961	15.6.1962	15.8.1962	28.2.1964	412
1960	1.7.1962	2.12.1962	2.6.1963	18.7.1963	18.9.1963	20.11.1964	511
1961	1.3.1963	19.2.1963	19.8.1963	10.7.1963	20.11.1963	15.12.1966	790
1962	1.3.1964	18.2.1964	18.8.1964	17.7.1965	7.12.1965	15.12.1965	791
1963	1.3.1965	27.4.1965	27.10.1965	3.1.1967	13.5.1967	16.7.1968	1050
1964	1.3.1966	19.3.1966	19.9.1966	26.3.1968	6.8.1968	9.5.1969	1160
1965	1.3.1967	1.2.1969	1.8.1969	24.2.1969	4.7.1969	3.4.1971	1382
1966	1.3.1968	1.12.1969	1.5.1970	2.12.1969	12.3.1970	5.4.1971	1383
1967	1.3.1969	3.12.1969	3.5.1970	17.3.1972	27.7.1972		
1968	1.3.1970	12.3.1970	12.9.1970	19.12.1972	29.4.1973		

Tabloda, biri 1945 ve 1949 yıllarına ait bütçelerle, diğeri kesin hesap kanunlarının gecikmesine ait olmak üzere iki husus dikkati çekmektedir.

1945 yılı bütçesinin 7 ve 1949 yılı bütçesinin 14 aylık olması, mali yıl tarihindeki değişmelerden ileri gelmiştir.

Malî yıl, 1926 tarihine kadar Mart ayının ilk günü başlamakta iken, 24 Ocak 1926 tarih ve 715 sayılı, kezâ 26/5/1927 tarih ve 1050 sayılı yasalarla başlangıç tarihi 1 Haziran olarak saptanmıştır. Daha sonra, 17/1/1945 tarih ve 4698 sayılı yasayla malî yıl 1 Ocak tarihine alınmış; bu yasanın geçici 1 inci maddesine göre de 1 Haziran 1945 - 31 Aralık 1945 tarihleri için 7 aylık bütçe yapılmıştır. 2 Haziran 1949 tarih ve 5419 sayılı yasayla malî yılbaşı tekrar 1 Mart'a alınmış; bu yasanın geçici 1 inci maddesi ile 1950 yılı Ocak ve Şubat ayları 1949 yılına eklendiği için, bütçe 14 aylık dönemi kapsamıştır.

Sayıştay'ın denetim konusu hesap ve işlemlerden en önemli birini teşkil eden genel uygunluk bildiriminin T. B. M. M. ne sunulması ile, Sayıştay'ın bütçe üstünde Meclis adına yaptığı denetleme görevi sona erer.

B — Sayıştay raporları :

1) Devlet malları ve Sayıştay'a bilânço veren kurumlar hakkındaki raporlar :

Sayıştay'ın T. B. M. M. ne rapor sunmak suretiyle yaptığı inceleme faaliyetinden ikincisi Devlet malları ile bazı kurumların yıllık hesaplarının incelenmesine ilişkin bulunmaktadır.

Sayıştay'ın hangi kurumlar hakkında nasıl bir inceleme yapılarak T. B. M. M. ne rapor sunacağı 832 sayılı yasanın aşağıya alınan 87 nci maddesinde gösterilmiştir.

«Madde 87 — Genel ve Katma bütçeli dairelerin bir hesap devresindeki mal işlemlerinin incelenmesi sonucunda beliren hata ve noksanlıklar ve bu daireler dışında kalan idare ve kurumların bir yıllık hesaplarının incelenmesi sonucu, bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığı da belirtilmek şartıyla, Sayıştay Genel Kurulu raporlarıyla Birinci Başkanlıkça Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine sunulur.»

Bu maddeye göre :

Genel ve katma bütçeli dairelerin mal işlemlerinin incelenmesi sonucunda beliren hata ve noksanlıklar;

Bu daireler dışında kalan idare ve kurumların bir yıllık hesaplarının incelenmesi sonucu;

Bunların faaliyetlerinin kuruluş amaçlarına uygunluğu da belirtilmek suretiyle T. B. M. M. ne sunulacaktır.

Maddedeki, «genel ve katma bütçeli dairelerin mal işlemleri» deyimini, herhangi bir açıklamayı gerektirmeyecek kadar açıktır. Bu dairelerin mal işlemleri incelendikten sonra, varsa hata ve noksanlıklar, T. B. M. M. ne sunulacak raporun konusunu teşkil edecektir.

Genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idare ve kurumlar hakkında düzenlenecek Sayıştay raporlarında ise, bunların, bir yıllık hesaplarının incelenmesi sonucu ile birlikte çalışmalarının amaçlarına uygun olup olmadığı hususları da yer alacaktır. Bu nedenle sözü edilen raporlar, genel uygunluk bildirimlerinden ve mal hesapları hakkındaki raporlardan farklı özelliğe sahiptir.

Bilindiği üzere genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan Sayıştay denetimine tabi idare ve kurumlar, ya sabit veya döner sermayeli ya da fon şeklindeki bütçelerle yönetilmektedirler.

Bu idare veya kurumlar, bazı amaçları gerçekleştirmek için kurulmuşlardır. Bu nedenle gerek bütçe sistemleri gerekse birtakım işlemleri, genel ve katma bütçeli dairelerin bütçe sistemlerinden ve tabi oldukları işlemlerden farklı bir prosedüre tabi tutulmuş; döner sermayeli kurumlarda olduğu gibi birçoğuna da ekonomi gereklerine göre hareket etme olanağı tanınmıştır. İşte, 87 nci maddede sözü edilen «faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığının belirtilmesi» hususu, bu kurumların yapısal özelliklerinden doğmakta; bu özelliğin denetim sonunda ortaya konulması amacını gütmektedir. Bunun için, sözü edilen idare ve kurumlara ilişkin Sayıştay raporlarında, yalnız hesap işlemleri değil, aynı zamanda bunların ekonomik karakterli faaliyetlerinin kurum amaçlarına uygunluk derecesinin de belirtilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyimle, bu gibi kurumların faaliyetleri ile kuruluş amaçları arasındaki uygunluğun araştırılması söz konusu olduğu zaman, bu faaliyetlerin bir takım ekonomi ve işletmecilik prensiplerine göre değerlendirilmesine gerek duyulmaktadır. İşte, 832 sayılı yasanın 87 nci maddesindeki bu espriden hareketle sözü edilen kurumların konsolide bilânçoları veya yıl sonu hesapları üstünde Sayıştay'ca faaliyet-amaç açısından ekonomik ve mali analizler yapılarak hazırlanan raporlar Genel Kuruldan geçtikten sonra T. B. M. M. ne sunulmaktadır.

Genel Uygunluk bildirimlerini hazırlama görevi 832 sayılı yasanın 85 inci maddesi ile kesin hesap şubesine verilmişken, 87 nci maddeye göre hazırlanan Devlet malları ile bazı idare ve kurumlar hakkındaki Sayıştay raporlarının hangi üniteye hazırlanacağı kanunda belirtilmemiştir. Ancak, yasanın 25 inci maddesine göre denetçiler «bu kanunla verilen diğer Sayıştay hizmetlerini yapmakla görevli» olduklarından, uygulamada bu raporlar kesin hesap şubesince hazırlanmaktadır.

Kadro yetersizliği nedeniyle, 832 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 1967 yılından bu yana, mal hesaplarının büyük bölümü denetlenememiş ve 87 nci madde uyarınca T. B. M. M. ne Devlet malları hakkında rapor sunulamamıştır.

87 nci madde kapsamına giren kurum ve idareler hakkında ise, maddede belirtilen esaslara uyularak düzenlenen raporlar T. B. M. Meclisine sunulmaktadır. Ancak, bu kurumların da kendilerine özgü bazı özellikleri vardır.

Bu kurumlardan bazıları tek işletme veya idare niteliğindedir; bir kısmı ise bir çok işletmelerden meydana gelmiştir. Bu nedenle Sayıştay'a verilen yıllık hesap sonuçlarının düzenlenme biçimleri de farklı olmaktadır. Diğer bir deyimle, tek işletme veya idare durumunda olanlar, bir yıllık hesap sonuçlarına ilişkin tek bilanço diğerleri ise bütün kuruluşlarının faaliyetlerini kapsayan konsolide bilanço düzenlemektedirler.

Bu kurumların, yıllık hesap sonucu olarak bilanço düzenleyeceklerine ilişkin hüküm kendi mevzuatlarında yer almıştır.

832 sayılı yasanın 87 nci maddesi uyarınca yıllık hesap sonuçları incelenerek haklarında T. B. M. M. ne rapor sunulan kurumların isimleri şunlardır :

1 — Tarım Bakanlığı Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü ile Tarım Bakanlığı Zirai Mücadele ve Karantina Genel Müdürlüğüne bağlı işletmeler.

2 — Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğüne bağlı döner sermayeli işletmeler.

3 — Adalet Bakanlığı Ceza ve İslahevleri Genel Müdürlüğüne bağlı döner sermayeli işletmeler.

4 — Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı döner sermayeli kurumlar.

5 — Orman Bakanlığına bağlı döner sermayeli kurumlar.

6 — Gümrük ve Tekel Bakanlığı Tekel Genel Müdürlüğüne bağlı döner sermayeli işletmeler.

7 — Yalova Kaplıcaları İşletmesi.

8 — Sivil Savunma Fon Hesabı. ⁴²

832 sayılı yasanın 87 nci maddesinde sözü edilen idare ve kurumların yıllık faaliyetleri hakkında düzenlenen Sayıştay raporları genel ve katma bütçeli daireler için düzenlenen uygunluk bildirimlerine benzetilebilir. Genel ve katma bütçeli dairelerin bir yıllık bütçe işlemlerinin sonunda, nasıl sayman hesapları, Bakan kesin hesabı ve Hazine Genel Hesabı karşılaştırılarak bunların uygunluk derecesi saptanıyor ve T. B. M. M. ne sunuluyor ise; bunların dışında kalan kurumların bir yıllık faaliyetleri de sonuç hesapları üzerinden (tek veya konsolide bilanço şeklinde) ve kuruluş amaçlarına uygun olup olmadıkları yönüyle incelenerek sonuçları her iki Meclise sunulmaktadır.

Sözü edilen bu kurum ve idareler hakkındaki Sayıştay raporları, T. B. M. M. ne sunulma süresi yönüyle uygunluk bildirimlerinden tamamen farklı özellik göstermektedir. Daha önce değinildiği üzere, uygunluk bildirimlerinin T. B. M. M. ne sunulması ve kesin hesap kanunlarının çıkarılması için Anayasa ve diğer yasalarda belirli süreler gösterilmiştir. 87 nci madde kapsamına giren kurumların faaliyetlerine ilişkin Sayıştay Genel Kurul raporlarının T. B. M. M. ne sunulması veya bunlar hakkındaki yasaların çıkarılması için mevzuatımızda herhangi bir süre gösterilmiş değildir. Ne var ki, çeşitli kurumların kendi yasalarında belirtilen süreleri içinde bilânçoları verildiğinden, Sayıştay raporlarının hazırlanıp T. B. M. M. ne sunulması ve bunların kanunlaşması, genel ve katma bütçelerin kesin hesap kanunlarından daha erken sonuçlanmaktadır.

2) Diğer Sayıştay raporları :

Sayıştay, 832 sayılı yasanın 25, 28, 1260 sayılı yasa ile değişik 32 ve 88 inci maddelerinde belirtildiği üzere, inceleme ve denetleme hizmetleri ile ilgili olarak, gerektiğinde T. B. M. M. ne raporlar vermektedir.

Bu raporlar için yasanın 25 inci maddesinde «Üç aylık rapor» diğer maddelerinde «Sayıştay raporu» deyiimi kullanılmıştır. Ancak, uygulamada bu tür raporlar, süre kaydı aranmaksızın gerektiğinde sunulduğu için, «Sayıştay raporu» deyiimi, daha anlamlı olmaktadır.

⁴²⁾ Fazla bilgi için bakınız : Uludamar Fikret. Konsolide Bilânçolar ve Sayıştay Denetimi. Mali Hukuk Dergisi Sayı : 3

832 sayılı yasanın 25 inci maddesinin ikinci fıkrasında şu hüküm yer almıştır: «Denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini, inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak birinci Başkanlığa bildirirler. Birinci Başkan, bu bildirimleri derhal Genel Kurula havale eder ve bunlardan Genel Kurul kararıyle kabule değer görülenler üç aylık raporlarla Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine sunulur.»

832 sayılı Yasanın 28 inci maddesinin IV. bendinde «Gereğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair»; V. bendinde ise «Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair» Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisine rapor verileceği belirtilmiştir.

1260 sayılı yasa ile değişik 32 nci maddenin 7 nci fıkrasında; «Birinci derece amiri ita bulunan Bakanların sorumluluğu yüklenmeleri halinde keyfiyet yapılan ödeme ve harcama miktarları ile birlikte, usulüne göre, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlıklarına bildirilir.» denilmiştir.

832 sayılı yasanın 88 inci maddesindeki hüküm de şöyledir :

«Madde 88 — İnceleme ve denetleme sırasında, hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden Sayıştay Genel Kurulunca gerekli görülenler hakkında bu husustaki Sayıştay müta-lâasıyla birlikte bir raporla Birinci Başkanlıkça Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine bilgi verilir.»

Maddelerde belirtildiği üzere Sayıştay, inceleme ve denetleme sırasında, gerekli gördüğü hususları bir raporla T. B. M. M. ne sunmakta; bu suretle gerek mali mevzuata gerekse bütçe uygulamalarına ilişkin usûl ve esaslar konulmasını Parlamentodan talep etmektedir.

Raporlar üzerine verilen Meclis kararlarının niteliği ve kapsamı : Sayıştay'ın T. B. M. M. ne sunduğu uygunluk birdirimlerinin ihtiva ettiği konular hakkında kesin hesap kanun tasarısının Millet Meclisi ve Senatoda görüşülmesi sırasında bir karar alınmakta ve bu karar gereğince de tasarıda gerekli değişiklik yapılmaktadır. Keza, sabit ve döner sermayeli kurumların blânçoları hakkındaki raporlar da bilânçonun Millet Meclisi ve Senatoca son şeklini almasına etki yapmakta ve bilançonun Meclislerce kabulüne ilişkin yasayı etkilemektedir.

Sayıştay raporlarının konusu ise, bütçe veya diğer mali mevzuatın uygulanmasında ortaya çıkan aksamaları ve görülen noksanlıklarla bu konularda alınması gerekli tedbirleri ihtiva etmek; veya ita amiri sıfatıyla Bakanın sorumluluğunu belirten bir bildirim olmaktadır. Bu nedenle, sunulan bu raporlar, komisyonlarda veya Genel Kurullarda görüşme konusu yapılarak hükûmetin Parlementoca denetimine olanak sağlamaktadır.

Sayıştay'ın bu raporları, yapılan komisyon görüşmeleri sonunda bir raporla Meclis Genel Kuruluna sunulur ve bunlar Genel Kurulca kabul edilirse, bu kararın etkisi ve kapsamı ne olacaktır? Bu konuda Prof. B. N. Feyzioğlu: «Usulen tasdik suretiyle geçse dahi, komisyonun raporu bir defa Meclisce tasvip edildikten sonra Meclis kararı mahiyetini iktisap eder.» demektedir.⁴³

Bu konudaki 3 Ocak 1941 tarihli ve 1206 sayılı Meclis kararında şöyle denilmiştir:

«Sayıştay'ın üç aylık raporları üzerine Meclisce verilecek kararlar muayyen hadiselerde sorum tayinine ve yolsuzlukların izalesine mütedair olmaktan başka bir mahiyet arzedeceğinden, bu hadiselerle mahsur olmak tabidir. Şayet Divanın teşrii murakabeyi temin ve teshil vazifesi haricindeki hak ve selâhiyetleri hududunu herhangi bir içtihatla aşarak bu raporlarda diğer güna mevzuatı olmuş da bunlar hakkında Meclisce kararlar ittihaz edilmiş ise, bunların maslahat üzerine müttehaz olması hasebiyle, şümülünün zatı meseleye münhasır kalması zaruri olduğuna karar verilmiştir.⁴⁴

Meclisin 12/6/1946 tarihli ve 1051 sayılı kararında da:

«Genel Kurulca tasvip edilmiş olan Sayıştay Komisyonunun kararları, olayla ilgili hususlara mahsus ve münhasır olup benzeri meselelerde hukuki bir tesiri olamaz.» denilmiştir.⁴⁵

Görülüyor ki, Sayıştay raporları Meclis Genel Kurulundan geçerse Meclis kararı niteliğini kazanmakta; bu raporlar üzerine alınan Genel Kurul veya komisyon kararı sadece o konuya münhasır olmaktadır.

Ancak, bu görüşler tek Meclis dönemine aittir.

Çift Meclis döneminde bu raporların ne gibi işleme tabi tutulacağına dair henüz bir mevzuat yoktur. Yalnız Senato İçtüzüğünde soruşturma konusu yapılacağı belirtilmiştir.

⁴³) Feyzioğlu B. N. A. g. e. Cilt. 1 S. 306

⁴⁴) Kavanin Dergisi Cilt: 22 S. 943

⁴⁵) T. B. M. M. Kanunlar Dergisi Cilt: 28 S. 885

V. BÜTÇE DIŞI İŞLEMLER (Hazine İşlemleri)

Sayıştay'ın inceleme faaliyetlerine giren konuların sonuncusu, bütçenin gelir ve gider hesaplarıyla mal hesabının dışında kalan, bütçe dışı işlemlerdir. Bu işlemlere, çeşitli Hazine işlemlerini kapsadığı için, Hazine işlemleri de denilir.

Hazine işlemlerinden hangilerinin Sayıştay'ca inceleneyeği, 832 sayılı yasanın 55 inci maddesinde açıklanmıştır. Maddeye göre :

Devletçe kurumlara ve kişilere ikraz ve taviz olarak verilip Hazinece açılacak hesaplara kaydedilen paralar, sayman hesapları arasında incelenir ve izlenir.

Özel yasalarla Hazinesinin kefalet ettiği istikraz işlemleri de Sayıştay'ın inceleme ve izlemesine tabidir.

Genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlarla alınan avanslar ve hizmet karşılığı olmayarak çıkarılan Hazine bonoları miktar ve faizleri ve itfa bedelleri yasalarındaki hükümlere göre Sayıştay'ca kaydolunur.

Sayılan bu konulardaki inceleme sonuçları uygunluk bildirimlerinde gösterilerek T. B. M. M. ne sunulur.

Bunlardan başka, Hazine işlemlerinden yasaları gereğince mutemet ve müteahhitlere verilen avanslarla açılan krediler de Sayıştay'ca incelenir.



IV. KESİM

SAYIŞTAYIN YARGILAMA FAALİYETLERİ

Yargılama, incelemenin devamı olan bir faaliyettir. İncelenen ve raporları düzenlenen hesap ve işlemler yargılanarak hükme bağlanır.

Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi, Anayasanın 127 nci ve 832 sayılı yasanın 1 inci maddeleri ile verilmiştir.

Anayasanın 127 nci maddesinin ilk fıkrasında «Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin 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.» denilmiştir.

832 sayılı yasanın 1 inci maddesinde de, Anayasa hükmüne paralel olarak: «Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.» hükmü getirilmiştir.

Bu kesimde ilkin, yargılamanın geçirdiği evrelere ve yargı erkinin bölünmesi konularına değinilerek Sayıştay'ın yargı görevi hakkında çıkan anlaşmazlıkların üstünde durulacak; sonra da Anayasanın ve 832 sayılı yasanın yukarıda sözü edilen hükümleri uyarınca yapılan yargılama işlemleri incelenecektir.

I. YARGILAMANIN GEÇİRDİĞİ EVRELER

Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişine ilişkin ilk mevzuat olan 1865 tarihli tüzükle, Sayıştay'a bugünküne benzemekle birlikte farklı yönleri bulunan yargı görevi verilmiştir. Buna göre, Hazinesin gelişini toplamakla görevli olanların kusur ve suçları; mültezimlerle memurlar ve halk arasında çıkan anlaşmazlıklar, Muhakeme Dairesinde yargılanarak sonuçları Maliye Bakanlığına bildirilmektedir.

Bu yargılamalar duruşmalı da yapılabilmektedir. Duruşmalı yargılamada, birinin suçluluğunu ispat edici delillerin görülmesi

halinde, Muhakeme Dairesi suçlunun hapis veya tutuklanmasına karar vermeye yetkilidir.

1878 tarihli kararname ile, Sayıştay'a verilen yargı görevinin niteliği tamamen açıklık kazanmıştır. Kararnameye göre Sayıştay, Devletin gelir ve giderleri üstünde tasarrufta bulunan sorumluların hesaplarını yargılayıp hükme bağlamaktadır. Sayıştay'ın verdiği hükümler yerine getirilmek zorundadır. Haklarında tazmin veya zimmet hükmü verilen sorumluların bütün emvali hacizli mal niteliğindedir; Hazine alacağını tahsil için sorumluların mallarını satırmaya Sayıştay'ın yetkisi vardır.

Kararnameye göre sorumlular, yargılamanın iadesi ve temyiz isteminde bulunabilmektedirler. Yargılamanın iadesi Sayıştay Dairelerinde; temyiz istemleri Danıştay'da görüşülüp karara bağlanmaktadır.

2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ile getirilen yargılama görevinin niteliği, iki konunun dışında, 1878 tarihli kararnamedeki yargılamanın hemen aynıdır.

Birincisi, yargılamanın iadesi ve temyiz sebepleri, Kararnamede açıkça gösterilmemiş, 2514 sayılı yasada ise tek tek sayılmıştır.

İkincisi, sorumluların sorumlulukları hakkında açık tutulan diğer yasal yollardan temyiz istemlerinin, 2514 sayılı yasa ile, Sayıştay'ın kendi kuruluşu içinde (Genel Kurulda) görüşülüp karara bağlanması olanağı sağlanmıştır.

II. YARGI ERKİNİN BÖLÜNMESİ

Sayıştay'ın yargı görevinin nitelik ve kapsamını açıklayabilmek için, kanımızca, önce yargı erkinin bölünmesi konusunun incelenmesine gerek vardır.

Yargılama, bir durumun veya işlemin hukuka uygun olup olmadığını tespit eden ve bunlara hukuk kurallarının öngördüğü müeyyideyi tayin eden bir görevdir. Bu görev, bilindiği üzere, yargı kurumlarınca yürütülür.

Yargı fonksiyonu, pek çok nedenlerin sonucu olarak günümüzde bölümlere ayrılmıştır. Bu ayırım, yargı işlerinin çeşidine veya niteliğine göre, genellikle anyasalarda gösterilmiştir. Bizim Anayasamızda da, yargı organları ve bunların görev ve yetkileri sayılmak suretiyle, yargı erki bölünmüş bulunmaktadır. Ancak, Anayasamızdaki yargı organlarını dikkate alarak yargı görevinin bölünmesi, Türk hukukçuları arasında farklı biçimlerde yapılmaktadır. Bunu hukukçularımızın kitaplarından örnekler olarak görmek mümkündür.

Profesör Orhan Aldıkaçtı, yargı fonksiyonunun Anayasamızda, adli askerî ve idarî olmak üzere üçe bölünmüş olduğunu ve bu hizmetin 5 organca yürütüldüğünü belirterek şöyle demektedir :

«Anayasa yargı fonksiyonunu adli, askeri ve idari olmak üzere üçe bölmüş ve Anayasa Mahkemesine her üç bölümde uygulanacak kanunların Anayasaya uygunluğunun kazai denetlemesini yapmak görevini vermiştir. Her üç bölümü bir yüksek mahkemeye bağlamıştır.

Bunlar da Yargıtay, Danıştay ve Akerî Yargıtaydır. Ayrıca her üç yargı bölümleri arasında çıkabilecek görev ve hüküm uyumsuzluklarını çözümlemeye yetkili olmak üzere Uyuşmazlık Mahkemesi kurmuştur. Şu halde yargı fonksiyonu :

- 1 — Anayasa Mahkemesi
- 2 — Yargıtay
- 3 — Askerî Yargıtay
- 4 — Danıştay
- 5 — Uyuşmazlık Mahkemesi olmak üzere beş büyük mahkeme tarafından gerçekleştirilmektedir.»⁴⁶

Görüldüğü üzere bu ayırimda Sayıştay'a, yargının herhangi bir bölümü içinde yer verilmemiştir.

Profesör Necip Bilge, yargıyı beş kola ayırmakta ve Sayıştay'ı bunlardan maliye yargısına dahil etmektedir :

«Mevcut mevzuata göre Türk yargı kuruluş ve hukukunun bugün Anayasa yargısı, askerlik yargısı, maliye yargısı, idare yargısı ve adalet yargısı olmak üzere beş kola ayrıldığı söylenebilir.

Maliye yargısı : Ayrı bir maliye yargısına lüzum olup olmadığı nazari bakımdan tartışılabilir ise de, az veya çok bağımsız bir şekilde hemen her memlekette bu yargı kuruluşuna yer verilmiştir. Almanya'da tamamen bağımsız bir maliye yargısı sistemi kurulmuş olduğu gibi, Fransız sistemine uygun olarak, memleketimizde de bir kısım vergi ihtilâfları vergi itiraz ve temyiz komisyonları gibi uzmanlaşmış idare mahkemelerinde, harç ve resimlerle ilgili diğer bir kısım ihtilâflar da adliye mahkemelerinde görülmektedir.

Vergi itiraz ve temyiz komisyonlarından verilen kararlar, son kanun yolu mercii olarak Danıştay'ın ilgili dairelerinde incelenerek kesin karara bağlanır.

Diğer taraftan gerek Anayasanın Sayıştay'la ilgili 127. maddesi, gerekse Sayıştay'ın teşkilât ve vazifeleri hakkındaki kanun, resmî

⁴⁶⁾ Aldıkaçtı Orhan Prof. Dr. - Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası Ü. H. F. Y. Yıl : 1970 S. 303 - 308

sorumlular bakımından bir maliye yargısının mevcudiyetine açık bir delil sayılabilir.

Gerçekten Anayasanın sözü edilen 127. maddesi, Sayıştay'ı genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını B. M. Meclisi adına denetlemek, bütçenin sarfından sonra genel uygunluk bildirimini hazırlamak ve kanunlarla verilen diğer inceleme ve denetleme işlerini yerine getirmekle görevlendirdikten başka, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla da görevlendirmiş bulunmaktadır. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, mahkemelere verilen bir yargılama işinden başka bir şey değildir. Demek ki, Sayıştay da, Danıştay gibi görev bakımından iki yönlüdür; bir taraftan idare işlerine bakar, diğer yönden bir kısım maliye yargısı işleriyle meşgûl olur. Yalnız unutmamak gerekir ki, Sayıştay, ancak ita amiri tahakkuk memuru ve sayman gibi resmi sorumluların hesap ve işlemleri dolayısıyla yargılama yapar, yoksa fertlerle idare arasındaki vergi ihtilâflarına bakmaz.⁴⁷

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar, Sayıştay' idarî yargıya dahil etmek gerektiğini belirterek: «Sayıştay, muhasipler, ikinci derece ita amirleri vesaire gibi alâkalıların tasarruflarının idarî usüllere uygun olup olmadığını, kanunları ve diğer kaideleri esaslarına ve hizmet icaplarına uygun bir şekilde tatbik edip etmediklerini tetkik ve muhakeme eden bir mahkeme olduğu için idarî kaza manzumesine dahil olmak icap eder.» demektedir.⁴⁸

Görülüyor ki, gerek yargının bölünmesi, gerekse Sayıştay'ın yargı bölümlerinden birine dahil edilip edilmemesi ve dahil edilmesi halinde hangi tür yargı içinde yer alması gerektiği hakkında bir görüş birliği mevcut değildir.

III. SAYIŞTAYIN YARGI GÖREVİ HAKKINDA ÇIKAN ANLAŞMAZLIKLAR

Gerek Anayasa gerekse 832 sayılı yasa ile Sayıştay'a verilmiş olan yargılama görevinin niteliği, 832 sayılı yasanın Meclis görüşmelerinden başlayarak yakın zamana kadar anlaşmazlık konusu olmuş; bu hususta yapılan çeşitli girişimler birbirinden farklı yönlerde gelişme göstermiştir.

Sayıştay'ın yargı görevinin niteliği hakkındaki gerek hukukçuların görüşlerini, gerekse çeşitli organların kararlarını belirtmeden

⁴⁷⁾ Bilge Necip Prof. Dr. - Medeni Yargılama Hukuku Dersleri 1967 S. 7-30

⁴⁸⁾ Onar Sıddık Sami Ord. Prof. İdare Hukukunun Umumi Prensipleri. İ. Ü. H. F. Y. 1952 S. : 1019 - 1022

önce, anlaşmazlığın konusu ile ileri sürülen hukuki sebeplerin bilinmesine gerek vardır. Konu, pozitif Türk hukuku açısından incelenerek deniliyorki :

1) Sayıştay, Anayasa'nın üçüncü bölümünü teşkil eden yargı bölümünde ve yüksek yargı organları arasında sayılmayıp, ikinci bölümünü teşkil eden yürütme bölümünün «İdare» kısmında yer almıştır. Bu nedenle Sayıştay bir yargı organı değildir.

2) Anayasanın; 127 nci maddesinde, hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanacağı yazılı ise de, 114 üncü maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu ve 140 ncı maddesinde de idarî işlemlerin Danıştay'ca inceleneceği belirtilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle, Sayıştay son hüküm mercii değildir.

3) Hesaplarda sorumlu kişilerin sorumluluklarını tespit ederken, sadece objektif sorumluluk üzerinde durulmakta, kişinin sorumluluğunu etkileyen subjektif unsurları gözönüne alamamaktadır. Bunun ise tam ve kamil yargı sayılması güçtür.

4) Sayıştay hukuka aykırı işlemleri kendi bulmakta ve hükme bağlamaktadır. Dava edenle hüküm veren merciin aynı olması yargılama hukuku ilkelerine aykırı düşmektedir. Bu nedenle Sayıştay'ın mahkeme olma niteliği tartışmalıdır.

Şimdi, Sayıştay yargısının niteliği hakkında hukukçu ve maliyecilerin fikirleri ile, sözü edilen tartışmaların nasıl bir gelişim gösterdiğini inceliyelim :

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar'ın bu konudaki görüşü şöyledir :

«Sayıştay, mahiyeti itibariyle icraî ve idarî uzuv olmadığı gibi, bir istişare uzvu da değildir. Bu sebepten dolayı Sayıştay uzvî bakımdan da idare teşkilâtının yapısı içinde sayılamaz. Sayıştay esas itibariyle bir Anayasaya teşkilâtıdır; ancak idarenin malî işlerine ve malî faaliyetlerine müdahalesi itibariyle idarî faaliyetler bakımından büyük bir ehemmiyeti haizdir. Bilhassa idarenin malî kaynaklarının ve masraflarının idaresine Sayıştay kesin bir suretle müdahale eder.

Sayıştay, bir Anayasa organı mahiyetindedir. Bu kurul millî hâkimiyet esasını kabul eden memleketlerde milletin bütçe ve malî kaynaklar üzerinde tesirli bir murakaba icra edebilmesini temin için kurulmuştur. Kurulun en esaslı vazifesi, B.M.M. namına bütçenin tatbikini murakaba etmekten ibarettir.

Sayıştay'ın bu murakabası sadece idarî bir mahiyette kalmaz, aynı zamanda kazaî bir mahiyeti de haizdir. Sayıştay esas itibariyle bir idare ve icra uzvu olmadığı; B.M. Meclisi namına ve ona bağlı

olarak bir murakaba icra eylediği için fonksiyonu ve tasarrufları da idarî ve icraî mahiyette olmamak icap eder. Bununla beraber bu kararlar muhtelif mahiyet arzetymekte ve bir kısmı, idarî faaliyetleri yakından alâkalandırmaktadır. Bu bakımdan Sayıştay'ın kararlarını üç kısma ayırabiliriz :

— Büyük Millet Meclisine verdiği raporlar;
— Muhasipler ve ikinci derece âmiri itaların zat ve zaman hesapları dolayısıyla mes'uliyet ve ademi mes'uliyetleri hakkında verdiği kararlar;

— Sarf evrakının vizesi veya zat maaş tahsis evrakının kayıt ve tescili dolayısıyla ittihaz edilen kararlar.

Daireler, Sayıştay'ın kazaî vazifelerini görürler ve bu itibarla birer hesap mahkemesi sayılırlar.

Muhasipler her sene Sayıştay'a hesap vermeye mecburdurlar. Sayıştay'da bu hesaplar birer hesap mahkemesi olan Sayıştay dairelerinde kazai bir surette tetkik edilir. Sayıştay'ın vereceği karar, yolsuz sarfedilen tahsisatla muhasibin ve sarf işine iştirak eden tahakkuk ve ita amirlerinin tahsisat miktarıyla borçlu olduklarına mütedairdir. Bu karara karşı vaki olacak itiraz Sayıştay'da gene kazaî olarak temyizen tetkik edilir. Mes'uliyet veya beraat hakkında verilecek kararlar kazaî tasarruf mahiyetinde oldukları için muhkem kaziyeye teşkil ederler. Sayıştay'ın bu faaliyeti kazaî fonksiyonunu ve bu fonksiyonun ifa vasıtası olan tasarrufları da kazaî tasarruf ve kararlarını teşkil eder.»⁴⁹

Profesör Bedî N. Feyzioğlu ise, Sayıştay'ın yargı görevi hakkında aşağıdaki görüşü ileri sürmektedir :

«Sayıştay'ın, bütçe devresinden sonra, hesaplar üzerinde yaptığı asıl müstakil murakabenin kazaî denetleme olduğu görülecektir. Sayıştay, bu çalışmalarında artık bir yargıç sıfat ve selâhiyeti ile hareket eder. Bu sıfatına nazaran yaptığı iş de bir yargılamadır. Kararları kaziyei muhkeme mahiyetini ve icraî kuvveti haizdir.

Fransız Sayıştayı kararları sayman hesaplarına taâllük edip objektif olduğu halde, Türkiye, Belçika ve İtalyan Sayıştayları kararları saymanlar ve hesapla ilgili diğer memurların sorumluluklarını tayin etmesi bakımından subjektiftir.»⁵⁰

Profesör A. Şeref Gözübüyük, Sayıştay'ın görevlerini idarî ve yargısal olmak üzere ikiye ayırdıktan sonra, yargı görevini «Özel İdarî Yargı» şeklinde nitelendirmektedir :

49) Onar S. S. A. g. e. S. 582-585

50) Feyzioğlu B. N. A. g. e. 1965 baskı S. 474 ve 533

«Sayıştay'ın görevleri iki ana grupta toplanır. Bunlardan birinci grubu, Sayıştay'ın idarî görevleri, ikinci grubu yargı görevleri teşkil eder. Sayıştay'ın idarî görevleri arasında, bütçenin uygulanmasını denetlemek, kesin hesapları incelemek ve görüşünü Millet Meclisi Başkanlığına bildirmek, malî konularda Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlar vermek gibi görevler; yargı görevleri arasında da gelir, gider ve mal işlemlerini, bu işlemlere ait sayman hesaplarını incelemek ve sorumluların zimmet ve beraatine karar vermek gibi görevler yer alır.

Yargı görevleri yönünden Sayıştay, bir «özel idarî yargı» kuruluşudur. Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılıyarak beraat veya zimmetlerine karar verebilmesinden dolayı, Sayıştay'a «Hesap mahkemesi» de denilmektedir.»⁵¹

Sayıştay yargısının niteliği, Sayıştay'ın Anayasada sayılan yargı oranları karşısındaki yeri ve Sayıştay ilâmları aleyhine Danıştay'a gidilip gidilemeyeceği hususları, Sayıştay Kanunu tasarısının Millet Meclisi Anayasa Komisyonunda ve Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında tartışma konusu edilmiştir.

Millet Meclisi Anayasa Komisyonunun 14/5/1964 tarihli ve Karar No : 1/486 Esas No : 21 sayılı kararında, Sayıştay'la ilgili olarak şu görüşlere yer verilmiştir :

«Kimsyonumuz, Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını denetlerken, aldığı sorumluların hesap ve işlemlerine dair kesin hükümlerin, Danıştay'ın yargı denetimine tabi tutulamıyacağı mütalâasında.....

Anayasa'nın 7nci maddesi, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağını belirtmiştir. Oysa ki, Sayıştay'ın bahse konu hükümleri Türk Milleti adına değil; fakat, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına verilmektedir..... Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına karar veren bir kurum olarak ele alınmış olması dahi, teorik planda Sayıştay'ı bir yargı organı, ezcümle, bir idarî yargı organı saymaya imkân vermez.....

Sayıştay'ın söz konusu kararlarını, idarî işlem veya eylem olarak görmek de mümkün değildir.....

Kaldı ki; Sayıştay, Anayasa icabı olarak teşrii organ adına karar verdiği belirtilmeksizin idarî mahkeme olarak kurulsaydı bile, bu müessesenin hükümlerinin «kesin» olduğunun yine Anayasa'nın 127 nci maddesinde sarahaten ifade edilmiş olması karşı-

⁵¹) Gözübüyük A. Şeref - İdarî Yargı S. 41 - 42

sında, artık Danıştay denetiminin bahis konusu olamayacağı ve bu sebepten Anayasa'nın ne 114 üncü, ne de 31 inci maddesinin ihlâl edilmiş olmayacağı şüphesizdir.....

Gerçekten, Anayasa koyucusu, bir yargı merciinin kararlarının artık başka bir yargı merciinde tetkik edilemeyeceğini göstermek istediği zaman «Kesin karar» «Kesin hüküm» ibarelerini kullanmıştır. Ezcümle, başkaca hiçbir yargı merciinde tetkikine imkân olmayan Yüksek Seçim Kurulu Kararları (ki, yargı kararı mahiyetindedir) için Anayasanın 75 inci maddesi, Uyuşmazlık Mahkemesi kararları için Anayasanın 142 nci maddesi ve nihayet, Anayasa Mahkemesi kararları için de Anayasanın 152 nci maddesi aynı terimi istimal eylemiştir.»

Millet Meclisi Anayasa Komisyonunun, Sayıştay Kanunu teklifine ilişkin 5/5/1965 tarihli Esas No : 2/532 Karar No : 18 sayılı kararında ise, Sayıştay'ın, Anayasa'nın 127 nci maddesi karşısındaki durumu ve verdiği hükümlerin niteliği üstünde durularak : «Komisyonumuzun 17/9/1963 tarihli ve 2/532-42 sayılı kararında özetle : Sayıştay müessesesinin tarihi gelişimi itibariyle de Türk ve yabancı malî hukuk edebiyatında daima bir hesap mahkemesi olarak anıldığı, bunun sebebinin, Sayıştay'ın klâsik anlamda bir yargı organı olmamakla beraber yine de bir hesabın yürürlükteki hukuk kaidelerine uygun olup olmaması bakımından hukuk izhar edici bir faaliyette bulunduğu bu faaliyetin metod itibariyle yargılama denilen faaliyeti teşkil ettiği, bu sebeplerledir ki bu müessesenin yer aldığı bütün ülkelerde Sayıştay için (Yargılama yoluyla hükme bağlar) (Yargı ve karar organı) ve (Hesap mahkemesi) tarzında terimler kullanıla geldiği ve esasen Anayasa metnindeki (hükme bağlar) ibaresinde bu anlamın mündemiç bulunduğu belirtilerek «Kesin olarak hükme bağlama yetkisiinden doğan bir diğer sonuç da Sayıştay kararlarına karşı yasa organı dahil, hiçbir mercie itiraz etmenin mümkün olmayacağı» keyfiyeti olduğu sonucuna varılmıştır.» denilmiştir.⁵²

Sayıştay Kanunu tasarısının Meclis Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında Milletvekili Coşkun Kırca, Sayıştay'ın yargı görevine ilişkin ilginç bir konuşma yapmıştır. Bu konuşmanın bazı bölümleri aşağıya alınmıştır.

«Bir amme selâhiyetinin mahiyeti tartışılırken, buna hukuk doktrininde iki açıdan bakmak mümkündür. Evvelâ görevin

⁵²⁾ Millet Meclisi Tutanak Dergisi. Dönem : 1 Toplantı : 4 S. Sayısı 706'ya 2 nci ek S. 2-3

maddî muhtevası bakımından bakmak mümkündür. Bu bakımdan Sayıştay'ın genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlerken ve sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlarken, mahiyeti itibariyle bir yargı organı gibi işlediğinde zerrece şüphe yoktur. Disiplin mahkemeleri de böyledir; disiplin kurulları da böyledir. Yani Sayıştay bunu yaparken bir olay ile, bir işlem ile genel bir hukuk kaidesi arasında mutabakat olup olmadığına dair bir karar verecektir. Bu, maddî muhtevası itibariyle kazai bir faaliyettir. Bunda hiç kimsenin şüphesi yoktur. Fakat, bir faaliyetin mahiyeti itibariyle kazai sayılması onun pozitif hukuk açısından kazai sayılmasına yetmez. Çünkü, pozitif hukuk kaideleri, mahiyeti itibariyle şu veya bu ölçüde teşriî, icraî, kazai sayılan birtakım faaliyetleri değişik organlar arasında bölmüştür. Meselâ, idarenin tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi. Bu tüzük ve yönetmelikler, özellikle genel, objektif ve gayrişahsî kaideleri ihtiva ettikleri zaman, bu, tam mânasiyle, saf anlamında, teşriî bir faaliyettir. Demek ki, idarenin ve icra organının da maddî anlamında bir takım teşriî faaliyetleri vardır. Tıpkı bunun gibi, Parlâmentonun da maddî anlamında birtakım idarî faaliyetleri vardır. Meselâ, Yüksek Hâkimler Kuruluna üye seçmek gibi. Bu, mahiyeti itibariyle idarî bir tasarruftur.

Demek oluyor ki; bir faaliyetin, bir tasarrufun mahiyeti itibariyle şu veya bu kategoriye girmesi, pozitif hukuk bakımından faraziyeler sevk etmek suretiyle o kategoriye dahil farz edilmemesi imkânını selbetmez. Nitekim, mahiyeti itibariyle bir teşriî faaliyet olan tüzük yapma yetkisi, bizim pozitif hukukumuz bakımından bir icraî, bir idarî tasarruftur.

Burada da aynen böyle bir durumla karşı karşıya bulunduğumuzu sananlardanım. Ne diyor Anayasamız? «... Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar.» Kimin adına bunu yapar? Türkiye Büyük Millet Meclisi adına. Demek ki, Sayıştay maddî muhtevası, mahiyeti itibariyle kazai bir fonksiyon ihtiva ediyor, bu sahada. Fakat, Anayasamız sarîh hükümle bu konuda Sayıştay'ca ısdar edilecek kararların, yapılacak tasarrufların Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapıldığını söylüyor. Yani, Anayasamız bir faraziye vaz' ediyor. Mahiyeti itibariyle kazai olan bu faaliyeti nevi şahsına münhasır bir organ yapacak ve bunu teşriî organ adına yapacak; teşriî organ adına bir tasarruf yapılırca o tasarruf, mahiyeti itibariyle hangi bünyeyi taşırsa taşırsın, Anayasamız o kararı, o tasarrufu teşriî karar farz ediyor, demektir.

Bu teşriî kararların hukukî neticesi ne olacaktır? Yine bizim Anayasamızın dayandığı sistem şudur : Meclisler, Anayasada ayrıca sarahat olmadıkça vatandaşları hukuken etkileyen tasarruflarını ancak kanun yoluyla yapabilirler. Karar yoluyla gerçek ve tüzel kişiler üzerinde, hukukî netice doğuran tasarrufları Meclisler yapamazlar. Burada onun aksi arzu edilmiş ,denmiş ki, Sayıştay, hesap ve işlemleri kesin hükme bağlarken teşriî farzolunan kararlar verir. Bu kararlar kişilerin üzerinde bir hukukî netice doğurur mu? Anayasa vazı doğurmasını arzu ettiği içindir ki, «Kesin hüküm» tabirini kullanmıştır. Böyle olunca, şu suali sormak lâzımdır : Danıştay'ın, Sayıştay'ın verdiği kararlar karşısındaki durumu nedir? Bunun cevabı açıktır. Danıştay, Sayıştay'ın verdiği bu kararları iptal edemez. Neden? İki sebepten dolayı... Çünkü, Anayasa bunları teşriî karar saymıştır. Halbuki, Danıştay ancak, idarî tasarruflarla meşgul olur. İkinci sebep, Anayasa vazı, teşriî karar farz ettiği bu Sayıştay hükmünün kesin olduğunu söylemiştir. Binaenaleyh, bu Sayıştay hükmünü Danıştay'ın artık bozması bu bakımdan da mümkün değildir.

Şimdi, zannımca neselenin asıl özüne temas eden noktaya geliyoruz. Sayıştay bir yargı organı mıdır? Sayıştay, aldığı bu kararlar teşriî karar farz olunan nevi şahsına münhasır bir organdır. Görevi ifa ederken yaptığı faaliyet, mahiyeti itibariyle kazai faaliyettir; ama, Anayasamızın, (tıpkı, idarenin tüzük selâhiyetinin maddî mahiyeti, muhtevası itibariyle, teşriî bir faaliyet olmasına rağmen idarî bir tasarruf sayması gibi) bunu, teşriî bir karar saymıştır. Bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına alınan bir karardır. Halbuki, çok iyi biliyoruz ki, Anayasa'mızın 7 nci maddesine göre yargı organları, yetkilerini doğrudan doğruya Türk Milletinden alırlar ve kararlarını Türk Milleti adına verirler. Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına karar veriyorsa bir yargı organı olamaz.»

Coşkun Kırca, daha sonra, idare ajanının hesap ve işlemlerindeki kanunsuzluktan doğan subjektif sorumluluğunu ve tazmin yükümlülüğünü tespit ve tayin yetkisinin de Sayıştay'a verilemeyeceğini; bunun mahiyeti itibariyle yargısal bir faaliyet olduğunu ve yargı organlarının yetkisine girdiğini; bu yetkinin Sayıştay'a bırakılması halinde ince bir hukuk tekniği meselesinin çıkacağını ve Danıştay - Sayıştay ilişkilerini ilgilendiren bu konunun, Anayasa Mahkemesince çözümlenmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵³

⁵³) M. M. Tutanak Dergisi - Cilt : 10 Dönem : 2 Toplantı : 2 Bileşim : 24
Tarih : 26/12/1966 S. 134 - 142

Sayıştay'ın incelemekte olduğumuz yargı görevi üstündeki tartışmalar, 832 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra da devam etmiş; 832 sayılı yasanın 45 inci maddesindeki «Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz.» hükmünün iptali istemi ile, Danıştay Başkanlığınca veya Danıştay Dava Daireleri Kurulunca, çeşitli kez Anayasa Mahkemesine gidilmiştir.

Anayasa Mahkemesi ise, dört ayrı kararı ile söz konusu fıkranın Anayasa'ya aykırı olmadığı gerekçesiyle isteği reddetmiştir.

Sayıştay'ın yargı görevi hakkındaki anlaşmazlıkları açıklığa kavuşturmak amacıyla, Anayasa Mahkemesinin bu konudaki aynı görüşü içeren kararlarından biri verilecektir.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

«E. No : 1967/19

K. No : 1969/6

Karar tarihi : 16/1/1969

Davacı : Danıştay Başkanlığı,

Davanın konusu : 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45 inci maddesinin son fıkrası hükmünün Anayasa'nın 7., 31., 32., 114., 127., ve 140. maddelerine, aynı kanunun 105 inci maddesi hükmünün de Anayasa'nın 107., 127., ve 140 ncı maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek iptallerine karar verilmesi istenmiştir.

Davacının gerekçesi :

Danıştay Başkanlığının 23/5/1967 günlü dilekçesinde şöyle denilmektedir :

«I — OLAY : 27 Şubat 1967 gününde yürürlüğe giren 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45 inci maddesinin (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz) diyen son fıkrası hükmü, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 7., 31., 32., 114., 127., ve 140 ncı maddelerine; aynı kanunun (Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir) diyen 105 inci maddesi Anayasanın 107., 127., ve 140. maddelerine aykırı görülmüş ve bu itibarla mezkur hükümlerin Anayasa'nın 149 uncu maddesi gereğince iptali için bu davanın açılması zarureti hâsıl olmuştur.

II — Söz konusu hükümlerin Danıştay'ın varlık ve görev alanını ilgilendirmesi :

21/2/1967 gün ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45 inci maddesinin son fıkrasında «Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz» yolunda yer alan ve 105 inci maddesinde de «Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştay'ın istişari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir.» tarzında sevk edilen hükümlerin, Anayasa'nın 107 ve 140. ncı maddeleri ile Danıştay'a verilen görevlerin bir kısmının yerine getirilememesi sonucunu doğuracak ve tüzüklerin incelenmesi yolunda münhasıran Danıştay'a Anayasanın verdiği inceleme yetkisi ile bağdaşmayacak mahiyette bulunduğu aşikârdır.

Şöyle ki :

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 107 nci maddesi; «Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay incelenmesinden geçirilerek, tüzükler çıkarabilir» hükmü ile tüzüklerin hangi usulle çıkarılacağını belirtmiş ve bir tüzüğü çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna, bu tüzük yürürlüğe konulmadan önce inceleme yetkisini ancak ve münhasıran Danıştay'a tanımış ve 140 nci maddesi de, 107 nci maddesi hükmünü tamamlayarak, tüzük tasarılarını incelemek görevini Danıştay'a vermiş bulunmaktadır. Halbuki 832 sayılı Kanunun 105 inci maddesi, Bakanlar Kurulunca malî konularda düzenlenecek tüzüklerin yürürlüğe konulabilmesi için Sayıştay'ın mütalâasının alınmasını şart koşmuştur.

Diğer taraftan ,Sayıştay Kanununun 45 inci maddesinin son fıkrası, yine Anayasa'nın 140 inci maddesiyle Danıştay'a tanınan konuların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi sıfatıyla bakmakla mükellef olduğu davalardan bir kısmının görülmesi imkânını ortadan kaldırmak suretiyle Danıştay'ın kaza hak ve görevini daraltarak Anayasa'nın 149 uncu maddesinde zikredildiği veçhile yetki alanına müdahalede bulunmuştur.

Bu itibarla 44 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanunun 21 inci maddesinin, iptal davası açılabilmek için şart kıldığı «varlığını ve görev alanını ilgilendirme» hususu tahakkuk etmiş bulunmaktadır.

III — Söz konusu hükümlerin Anayasa'ya aykırılığı :

A) T. C. Anayasasının 127 nci maddesinde (Sayıştay'ın Genel ve Katma Bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile malla-

rını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu) belirtilmek suretiyle Sayıştay'a Parlamento adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak suretiyle subjektif kararlar alma ve kanunlarla verilen inceleme ve denetlemelerde bulunma görevlerini vermiş; ancak hiçbir şekil ve surette yargı hak ve görevini ifa yetkisini tanımamıştır.

Anayasanın Cumhuriyetin temel kuruluşunu gösteren üçüncü kısmının, yürütme başlığını taşıyan ikinci bölümünün D) İktisadî ve malî hükümler başlığı altındaki 127 nci maddesi; Sayıştay'ın kuruluşunu ve görevlerini belirtmek suretiyle, yürütme organları arasına nevi şahsına münhasır bir müessese olarak sokmuş bulunmaktadır. Anayasa'nın kurucu mecliste görüşülmesi sırasında Sayıştay'ın yargı organları arasına alınması hususunda verilen önerenin reddedilmiş bulunması da, Sayıştay'a nihai hüküm veren bir yargı organı olmak yetkisinin tanınmadığını göstermektedir. Kaldı ki : Anayasa'nın 7 nci maddesi, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağını, 8 inci maddesinin 2 nci fıkrası, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğunu ve 31 inci maddesinin son fıkrası da, hiçbir mahkemenin görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmayacağını, kesin olarak hüküm altına almıştır. Anayasa'nın esas kuralları muvacehesinde, Anayasanın idare bölümünde nevi şahsına münhasır bir müessese olarak yer alan ve Parlamento adına denetimde bulunan, Türk Milleti adına hüküm vermek yetkisini yani kaza hak ve görevini yapmak selâhiyetini haiz olmayan Sayıştay'ı nihai hüküm vermeğe yetkili bir yargı organı olarak kabule imkân yoktur.

Nitekim, 832 sayılı Kanunun 45 inci maddesinin müzakeresi sırasında bu maddenin Anayasaya aykırı olup olmadığı hususunda Millet Meclisi Genel Kurulunda Anayasa Komisyonu sözcüsü, Sayıştay'ın Fransa'dan alındığını, Fransa'da Sayıştay'ın alt derece idare mahkemesi telâkki edildiği ve ilâmlarının Danıştayda temyiz yoluyla tetkik edildiğini, ancak bizim Anayasamızda 127 nci maddenin Sayıştay'ın Parlamento namına denetleme yapmakla görevlendirdiği için Sayıştay'ca verilen kararların teşriî tasarruf mahiyetinde telâkki edilmesi lâzım geldiğini ileri sürmüş ve konuşmasının devamında kazaî karar verme yetkisi bulunmadığını belirtmiştir. (Büyük Millet Meclisi tutanakları sayfa : 506, 507, 508) Hal-

buki T.C. Anayasasının 127 nci maddesi, yukarıda da işaret edildiği vechile, Sayıştay'a üç ayrı görev vermiş bulunmaktadır. Bunlardan genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek doktrinde de ihtilâfsız olarak kabul edildiği veçhile teşriî faaliyet niteliğindedir. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama ise Parlamento adına yapılmadığı ve Sayıştay'a bir Anayasa hükmü ile yargı yetkisi de tanınmadığı cihetle teşriî veya kazaî birer tasarruf mahiyetinde telâkki edilmesine hukuken imkân yoktur.

1924 Anayasasında, 1961 Anayasasından farklı olarak kuvvetler birliği prensibi kabul edilmiş olduğu cihetle Sayıştay'a hem teşriî, hem idarî ve hem de kazaî tasarruflarda bulunmak yetkisinin 2514 sayılı kanunla tanınması Anayasaya bir aykırılık taşımamıştır. 2514 sayılı Kanunla Sayıştay'a dört noktada toplanabilecek görevler verilmiştir. Sayıştay esas itibariyle bir icra uzvu olmadığı; Büyük Millet Meclisi namına ve ona bağlı olarak bir murakabe icra eylediği için fonksiyonu ve tasarrufları da icraî mahiyette olmamak icap ederse de; kuvvetler birliği prensibine dayanılarak Büyük Millet Meclisine raporlar vermek ve onun namına denetlemeler yapmak gibi teşriî ve istişarî tasarrufta bulunması, muhasipler ve ikinci derecede amir-i itaların zat ve zaman hesapları dolayısıyla mesuliyet ve ademi mesuliyetleri hakkında kazaî kararlar vermesi, sarf evrakının vizesi veya zat maaş tahsis evrakının kayıt ve tescili dolayısıyla idarî kararlar ittihaz etmesi mümkün olabilmektedir.

1961 tarihli Anayasamız 1924 tarihli eski Anayasamızdan farklı olarak kuvvetler ayrılığı prensibini kabul etmiş ve yasama, yürütme ve yargı diye anılan üç kuvvetten yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğunu «5 inci maddesinde» yürütme görevinin, kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini «6 ncı maddesinde,» yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağını «7 nci maddesinde» belirtilmiştir. Ancak; yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri yekdiğerinden ayrı bağımsız organlara verilmekle beraber kuvvetler ayrılığı prensibi yumuşak bir tarzda kuvvetler muvazenesi şeklinde ayarlanmıştır. Yürütme görevine ait hükümler 2 nci bölümde A) Cumhurbaşkanı, B) Bakanlar Kurulu, C) İdare, D) İktisadî ve malî hükümler başlıkları altında düzenlenmiştir. Konumuzu ilgilendiren Sayıştay ise, D) İktisadî ve malî hükümler başlığı altında 127 nci maddede nevi şahsına münhasır

bir müessese olarak yer almış bulunmaktadır. Bu tasniften anlaşılacağı üzere, idarenin esaslarını belirten 112., 113., 114., üçüncü maddeler; merkezi idareyi, mahalli idareleri ve özerk kuruluşları içinde aldığı kadar nev'i şahsına münhasır müesseseleri de kapsamına alan hükümler getirmektedir. Binaenaleyh, 112 nci maddenin «idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir» diyen 2 nci fıkrası hükmü yalnız merkezi idareye veya merkezi idare ile mahalli idarelere değil, Anayasanın tesisini öngördüğü bütün idarî kuruluşlar ile kanun koyucu tarafından kurulacak sair idarî kuruluşlara ve özerk ve nev'i şahsına münhasır kuruluşlara da şâmilidir. Ancak Anayasanın öngördüğü bu kuruluşlar kanunkoyucu tarafından, Anayasanın kuruluşlarla ilgili maddelerindeki esaslara göre kurulabilirler ve bu esaslar içinde görev alabilirler. Anayasanın bunlar arasında nitelik ve bünye bakımından tanıdığı farklar idarenin bütünlüğü prensibini bozmaz. Şu halde Anayasa'nın 114. maddesi, teşriî tasarrufların hazırlığı mahiyetinde olan tasarrufları haricindeki Sayıştay'ın diğer tasarrufları hakkında da uygulanmak lâzım gelir. Halbuki 832 sayılı Kanunun 45 inci maddesinin 1 inci fıkrası «sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerde 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 sorumludurlar» ve son fıkrası (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz) hükmü ile Anayasa Komisyonu sözcüsünün yukarıda zikredilen beyanına aykırı olarak şahısların sübjektif haklarını ihlâl eden kararlar alabileceği ve Anayasanın 114 ve 140 inci maddelerine aykırı olarak bu kararlarını yargı denetimine tabi tutmadığı görülmektedir. Anayasanın 114 üncü maddesinde (İdarenin hiçbir eylem ve işleminin, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılmıyacağı) hükmü de yer almış bulunmaktadır. Sayıştay'ca tesis edilmiş olan işlemlerin muhasipler ve diğer ilgililer hakkında zimmete veya sorumluluğa hükmeden ilâmlar şeklinde dahi olsa, sübjektif hakların ihlâli mahiyetinde bulunan bu tasarrufların yargı denetiminin dışında kalacağını kabul etmek, yukarıda açıklanan esaslar muvacehesinde, mümkün görülmediği gibi, bu husus, «hiç kimse, tabii hâkiminden başka bir mercii önüne çıkarılamaz ve herkes meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiç bir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.» diyen Anayasa'nın 31 ve 32 nci maddelerine de açıkça aykırı düşmektedir.

İdare hukukunda ve özel hukukta kesin hüküm tabiri birbirinden farklı manâlar taşımaktadır. Özel hukukta kesin hüküm üst mercie müracaatı önleyen bir hukuki müessese olduğu halde, idare hukukunda idarî yargı mercileri dışındaki müesseselerce alındığı takdirde, idareyi bağlayan ve fakat şahısların sübjektif haklarına tesir etmeyen bir karar mahiyetindedir. Anayasanın 127. maddesindeki kesin hüküm tabiri de idare hukuku alanına giren ve yalnızca idareyi bağlayan kaza mercilerine müracaatı asla önlemeyen bir hukuk istilahıdır. Esasen 521 sayılı Kanuna göre Danıştay, ancak kesin kararların iptali için açılan davaları tetkik edebilir.

Sayıştay Kanununun 45. maddesi bu bakımdan da Anayasa'nın 114., 140., ve 127. maddelerine aykırıdır. Zira, Anayasa Sayıştay'ı kaza hak ve görevi ile yetkili kılmak isteseydi, o zaman 127. maddesinde bunu açıkça zikredeceği gibi Sayıştay Kanununun, Anayasa'nın 134., 138., 140., 141. maddelerinde titizlikle üzerinde durduğu «mahkemelerin bağımsızlığı» ve «hâkimlik teminatı» esaslarına göre düzenleneceğini belirtirdi.

Bir an için Sayıştay'ın yargı yetkisini haiz bir merci olduğu kabul edilse ve 832 sayılı Kanunun 14. maddesindeki (Sayıştay Daireleri bir hesap mahkemesidir) hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığı düşünülse dahi, Anayasanın Danıştay'ı yüksek mahkemeler meyanına alan 140. maddesinin, Danıştay'ı «kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi» olarak tarif etmiş olması karşısında, Sayıştay'ca verilen kararların Danıştayda temyizen incelenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Anayasa'nın bu açık hüküm ve tarifi hilâfına idarî davalarda Sayıştay'ın da bir üst derece mahkemesi olarak kabulü gerekir ki, bu durumda Anayasanın kabul etmediği yeni bir yüksek mahkeme kurulmuş olacağı gibi, Anayasa ile kabul edilen adli idarî ve askerî kazanın dışında yeni bir yargı daha ortaya çıkmış bulunacaktır.

Anayasanın tayin etmiş olduğu bu üçlü yargı sisteminden ayrı bir yargı yolunun bu hususun Kurucu Meclisce reddedilmesine ve halk oyuna sunulmamasına binaen kanunla ihdasına da hukuken imkân bulunmamaktadır. Nitekim 521 sayılı Danıştay Kanunu Millet Meclisinde görüşülürken 44. madde hakkında Anayasa Komisyonunca tanzim olunan 13/1/1964 tarihli ve S. Sayı 369 sayılı raporda (Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve gider-

leri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen yüksek bir müessesedir. Sayıştay'ın bu denetleme neticesinde düzenlediği raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçerek kesinleşir. Objektif bir tasarruf olan bu gibi muameleler Yasama Meclisi murakabesine tabi olup hiç bir yargı murakabesine tabi değildir.

Ancak Sayıştay'ın fertlerin sübjektif hak ve menfaatlerini ilgilendiren ve Anayasa'nın 127. maddesinde «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak» hükmü ile belirtilen bir kısım tasarrufları vardır ki, Sayıştay bu nev'i muameleleri yaparken, bir görüşe göre, Anayasa'daki yüksek mahkemelerden olmamakla beraber, nev'i şahsına münhasır bir yargı merciidir ki, Anayasa Komisyonumuz da bir mütalâasında bu görüşü benimsemiştir. Diğer bir görüşe göre de bu tasarruflar idarî tasarruflardır.

İster birinci görüş ister ikinci görüş kabul edilsin hâdisemizde bu tasarrufları Danıştay murakabesine tabi olmaları bakımından netice değişmemektedir. Filhakika birinci görüş kabul edildiği takdirde Danıştay idarî kazanın başında bulunan bir merci olması sıfatıyla bu tasarrufları temyizen inceler, idarî tasarruf oldukları kabul edildiği takdirde de ilk mahkeme olarak murakabesini yapar.

Yeni Anayasamız eski Anayasamızdan daha ileri bir hukuk devleti sistemi kabul etmiştir. Yasama tasarruflarını murakabe etmek üzere Anayasa Mahkemesi tesis etmiş, 114 üncü maddesi ile de idarenin bütün eylem ve işlemlerini yargı mercilerinin denetimine bağlamıştır. Bu geniş kaza murakabesi sistemi içinde ve Anayasanın 31 inci maddesi karşısında sübjektif hak ve menfaatleri ihlâl edilenlerin kaza mercilerinin murakebelerinden faydalanamayacaklarını ileri sürmek, Anayasamızın kabul ettiği sistemle bağdaşmaz. Bu itibarla «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak» hükmünü Sayıştay'ın bu gibi kararlarını Danıştay murakabesi dışında bırakmadığı mütalâasına çoğunlukla varılmıştır.) denilmek suretiyle, yukarıdaki esaslar teyit edilmiştir.

Sayıştay'ın bir idarî yargı mercii olmaması, şahısların sübjektif haklarını ihlâl eden kararlar alması ve tasarruflarının mühim kısmını bu mahiyetteki tasarruflar teşkil etmesi dolayısıyla yukarıda izah edilen sebeplerle 832 sayılı Kanunun 45. maddesinin son fıkrası, Anayasanın 7., 31., 32., 114., 127. ve 140. maddelerine aykırıdır.

B) 1 — T.C. Anayasasının 107 nci maddesi çıkarılacak tüzüklerin kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden

geçmek suretiyle Bakanlar Kurulunca tanzim ve kanunlar gibi yayınlanacağı usulünü vazetmiştir. 140. maddesinde de Bakanlar Kurulunca gönderilen tüzük tasarılarını tetkik etmek yetkisini yalnızca Danıştay'a tanınmış bulunmaktadır Bu hükümlere göre, tüzük tasarılarının hazırlanması yürütme kuvvetinin başı olan Bakanlar Kurulunca yapılacak ve bu Kurulca son şekli verilen tasarı incelenmek üzere Danıştay'a gönderilecektir. 521 sayılı Danıştay Kanununun 48. ve 53. üncü maddeleri gereğince Danıştay Birinci Dairesi tarafından incelendikten sonra son şekli Danıştay Genel Kurulunca verilerek yürürlüğe konulmak üzere Bakanlar Kuruluna iade edilecektir. Görülüyor ki, Anayasa, bir tüzüğün yürürlüğe konulabilmesi için takip edilecek usulü ve hazırlama, inceleme ve yürürlüğe koyma işlemlerini yapacak olan organları tayin ve tasrih etmiştir. Bu usule göre Bakanlar Kurulu tüzük tasarısının hazırlanması ve Danıştay incelemesine kadar olan safhada tamamen serbest bırakılmış, ancak Danıştay'ın incelenmesine sunulduktan sonra tüzük tasarısını geri almak tasarrufu hariç, başka bir tasarrufta bulunmak yetkisi bulunmamaktadır. 1924 Anayasası tüzüklerin kanuna mugayereti iddia edildikte bunun hal mercii Türkiye Büyük Millet Meclisi olduğunu zikretmek suretiyle tüzüklere bir nevi teşrii tasarruf mahiyetini verdiği halde, yeni Anayasamız tanzimi tasarrufları tamamen yürütme organının yetkisi dahilinde bırakmış, ancak tüzük tasarılarının Danıştay'ca incelenmesini şart koşturmuştur. Bu sistem ve hükümler Anayasanın dayandığı kuvvetler ayrılığı presibine ve Anayasa organlarının Anayasa içindeki yerleri ile Anayasayla verilmiş olan görevlerine uygun düşmektedir.

Danıştay, Anayasanın 140. maddesine göre bir yüksek idare mahkemesi olduğu gibi, aynı zamanda Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemekle görevli bir organdır. İdarî kaza rejimini kabul eden Kara Avrupası memleketlerinde Danıştay'lar aynı görevlerle teçhiz kılınmış ve yürütme organının (Anayasalarındaki farklılıklar hariç olmak üzere) düzenleyici tasarruflardan olan tüzük tanzim ve yayınlama yetkisi Danıştayların incelemesine tabi tutulmak suretiyle takyit edilmiştir.

Bu takyidatın şümulü doktrinde de münakaşa edilmiş, nazarı olarak Bakanlar Kurulunun Danıştay'ın incelemesine tabi tutulan bir tüzüğün ya aynen veya Bakanlar Kurulundan ilk sevk edildiği şekilde yayınlanabileceği, ancak Bakanlar Kurulunun bu iki metin dışında üçüncü bir metni yayınlamayacağı kabul edilmiştir.

İdare Hukuku Profesörü Turan Güneş 1965 yılında çıkarmış bulunduğu (Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri) adlı eserinin 174-180 inci sayfalarında bu hususu izah ederek, yeni Anayasanın tüzüklerle ilgili maddesinin Komisyonca hazırlanan tasarısında Danıştay'ın mütalâasının alınacağı belirtilmiştir. Fakat Rıza Göksu'nun izahatından sonra Komisyon mütalâa almayı «incelemeden geçirilmek» üzere değiştirmiştir. Anayasanın 140. maddesinde Danıştay'ın kanun tasarıları üzerinde düşüncesini bildireceği yazıldığı halde, tüzükler için inceleme deyiimi kullanılmıştır. Bir kanun hakkında Bakanlar Kurulunun; Danıştay'dan bu kanunun gerekliliği ve gereksizliği gibi siyasi bir konuyu sorması düşünülemiyeciğinden, elbet kanun tasarıları maddeleştirilmiş olarak Danıştay'a havale olunacaktır. O halde tüzüklerin incelenmesi deyiiminin kullanılmış olması acaba işlemi istişari olmaktan çıkarmıyor mu? Danıştay kanun tasarılarını da madde madde inceleyecektir. Fakat bu incelemenin sonucu aynı değildir. Kanun tasarıları için Bakanlar Kurulu Danıştay'ca yapılan değiştirmeleri nazara almağa mecbur değildir. İsterse kendi eski metnini de, Danıştay'ın metnini de bir tarafa bırakarak yeni bir madde hazırlayabilir. Oysa tüzüklerde durum böyle değildir. Bakanlar Kurulu ya kendi tasarısındaki metni; ya da Danıştay'ın değiştirisini kabul zorundadır. Ancak uygun düşünce kuralı kabul edilecek olursa o takdirde Danıştay'ın incelemesinden geçirme bir şekil şartı olmaktan çıkarak bir yetki ortaklığı haline gelir. Tüzüğün, Bakanlar Kurulu ile Danıştay'ın ortaklaşa yaptıkları bir işlem olarak tanımlamak gerekeceğini belirtmiştir. Anayasa'nın 107. maddesi bu görüşü teyit ettiği gibi Prof. Ragıp Sarıca «tüzüklerin Danıştaydan geçmesi, bu işlemin mevcudiyetiyle ilgili bir meseledir. Danıştay'dan geçmeyen bir tüzük yoklukla malûldür.» demektedir. Hâlbuki, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesi «Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler Sayıştay'ın istişari mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir» hükmü ile yukarıdaki esaslara aykırı olarak Danıştay'ın incelenmesinden geçen bir tüzüğün yayınlanabilmesi için, Sayıştay'ın mütalâasının alınmasını şart koşmak suretiyle hem yürütme organının ve hem de Danıştay'ın yetkilerini tahdit etmiş, Danıştay'ın incelenmesinden geçmeyen bir tüzük veya bir hükmünün yayınlanması mümkün olmadığına göre fiilen tüzüklerin yayınlanmasını önleyici bir hükmü ihtiva etmektedir.

2 — Böyle bir hükmün Anayasa'nın yapısı ve 127. maddesi karşısında Sayıştay Kanununda yer almasına da hukuken imkân

bulunmamaktadır. Zira Sayıştay mezkûr madde hükmüne göre Anayasa'nın yürütme bölümü kısmında yer almakla beraber, Parlamento namına Devlet Mallarını denetleyen ayrıca sorumluların hesaplarını inceleyen ve sarf evrakını vize eden bu görevleri ifa için kanunla verilecek yetkileri haiz olabilen nevi şahsına münhasır bir müessesedir.

Gerek 1924 ve gerekse 1961 Anayasalarına göre Sayıştay mahiyeti itibariyle icraî ve idarî bir uzuv olmadığı gibi bir istişare uzvu da değildir. Ancak tasarrufları mahiyetlerine göre nitelendirilmektedir. Nitekim 832 sayılı Kanun yürütmeyi gösteren 108. maddesi bu kanun hükümlerini Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin yürüteceğini zikretmiştir. Kuvvetler ayrılığı prensibini kabul etmiş olan bir Anayasa'nın, Parlamente'ya bağlı bir organından yürütme organının düzenleyici tasarrufları için Anayasada sarîh bir hüküm olmadıkça, bu tasarruflarını yürürlüğe koymadan önce, mecburi olarak bir mütelaa alınmasını ve binnetice yürütme organının bu mütelaayı almadan mezkûr tasarrufu yapamayacağını kabul edeceğinin düşünülmesine hukuken imkân görülmemektedir. Çünkü, bu durum, Anayasa içinde yer alan Anayasa organlarının ve görevlerinin birbirine karışması neticesini tevhit eder.

3 — Anayasa'nın 140. maddesi, Danıştay'ın kuruluş ve görevini tayin ederken (Çözümlemek), (Düşünce bildirmek) ve (İncelemek) tabirlerini, birbirinden farklı olarak, karar vermek, istişarî mütalâa da bulunmak ve tetkik etmek manalarında kullanmış bulunmaktadır. Bu tabirler ise; Türk Anayasa ve İdare Hukukunda yerleşmiş hukukî anlamları belirmiş terimler olup; karar vermek ihtilâfî çözüme ve halletme, düşünce bildirmek bir mesele hakkındaki Danıştay'ın görüşünün bildirilmesi; incelemek ise önüne gelen meselelerin yani adı geçen maddede zikredildiği gibi tüzük tasarılarının ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinin incelenerek nihai şeklin verilmesi manasını tazammun etmektedir. Bir tüzük tasarısının incelenme suretiyle nihai şekli Danıştay'da verildikten sonra yürürlüğe konulabilmesi için bu tasarının Sayıştay'ın mütalâasına sunulmasının Anayasa'ya aykırılığı aşîkârdır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle Sayıştay Kanununun 105. maddesi de Anayasa'nın 107., 127., ve 140. maddelerine aykırıdır.

IV — Sonuç : Yukarıda belirtilen gerekçeler karşısında, Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrası ile 105. maddesinin, Anayasa'ya aykırı nitelikte olmaları dolayısıyla iptaline karar verilmesini ve lüzumu halinde açıklamalarımızın dinlenilmesini saygı ile arz ve talep ederim. 23/5/1967).

METİNLER :

1 — 21/2/1967 günlü ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun iptali istenen hükümleri kapsayan maddeleri şöyledir :

«Madde 45 — 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 zorunludurlar.

Sayıştay'ca haklarında verilen kesin hükümler sorumlulara ve ayrıca gerekli kovuşturma yapılmak üzere Maliye Bakanlığına 63. madde uyarınca tebliğ edilir.

Malın ödettirilmesi, yok olma tarihindeki rayiç bedel üzerinden, bu tarih belli değilse malın satın alındığı tarih ile kaybolmanın tespit edildiği tarih arasındaki en yüksek rayice göre bulunacak bedel üzerinden olur. Devlet mallarının hasara uğratılması halinde uygulanacak genel hükümler saklıdır.

Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz.»

Bu maddenin sadece son fıkrasında yer alan «Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz» hükmünün Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmektedir.

«Madde 105 — Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir.

Sayıştay bu mütalâayı, istemin yapılması tarihinden başlayarak iki ay içinde bildirir.»

2 — İptal isteminde dayanan Anayasa hükümleri şunlardır :

«Madde 7 — Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.»

«Madde 8 — Kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz.

Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.»

«Madde 31 — Herkes, meşru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiç bir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.»

«Madde 32 — Hiç kimse, tabii hâkiminden başka bir merci önüne çıkarılamaz.

Bir kimseyi tabii hâkiminden başka bir merci önüne çıkarma sonucunu doğuran yargı yetkisine sahip olağanüstü merciler kurulamaz.»

«Madde 107 — Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelenmesinden geçirilerek, tüzükler çıkarılabilir.

Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayınlanır.»

«Madde 114 — İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

.....»

«Madde 127 — Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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.

.....»

«Madde 140 — Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir.

Danıştay, idarî uyuşmazlıkları ve davaları görmek ve çözümlemek Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını ve imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

.....»

İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca 8/6/1967 gününde yapılan (Başkan Vekili Lütfi Ömerbaş, Üyelerden İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Feyzullah Uslu, A. Şeref Hocaoglu, Fazıl Öztan, Celâlettin Kuralmen, Fazıl Uluocak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Ahmet Akar, Halit Zarbun ve Muhittin Gürün'ün katıldıkları) ilk inceleme toplantısında; «832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. ve 105. maddelerinin Danıştay'ın görevi alanına giren konularla ilgili bulunması nedeniyle, Anayasanın 149. ve 44 sayılı Kanunun 21. maddeleri uyarınca Danıştay dava açmağa yetkili bulunduğundan, işin esasının incelenmesine, 45. madde bakımından İhsan Keçecioğlu, Celâlettin Kural-

men ve Muhittin Gürün'ün, 105. madde bakımından da Celâlettin Kuralmen ve Muhittin Gürün'ün karşı oyları ile ve oy çokluğu ile» karar verilmiştir.

Anayasa'nın 149. maddesi, maddede sayılan diğer kurumlar gibi Danıştay'ı da, kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda kanunların ve yasama meclisleri içtüzüklerinin Anayasaya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açmağa yetkili kılmış ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanunun 21. ve 25. maddelerinde de, Danıştay'ın varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda kanunlarla yasama meclisleri içtüzükleri aleyhine Danıştay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla alacağı karar üzerine Danıştay Başkanı tarafından Anayasa Mahkemesine iptal davası açabileceği yolundaki hükümlere yer verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin iptali istenen son fıkrası hükmü, «Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz» demek suretiyle Danıştay'ın bu ilâmlar hakkında açılan davalara bakmasını önlemekte ve böylece onu görev yapmaktan alıkoymaktadır. Sayıştay ilâmlarının, Danıştay incelemesine bağlı tutulmasına Anayasanın yol açıp açmadığının tartışılabilir bir konu olması, Danıştay incelemesine açıkça yasak koyan bu hükmün, Danıştay'ın varlık ve görevini ilgilendiren bir hüküm olma niteliğini ortadan kaldıramaz.

832 sayılı Kanunun 105. maddesinin, yönetmeliklerle ilgili kısmı dışta kalmak üzere, (Mali konularda düzenlenecek olan tüzüklerin Sayıştay'ın istişarî mütalaasının alınmasından sonra yürürlüğe konulabileceği) ne ilişkin hükmün de Danıştay'ın varlık ve görev alanını ilgilendirdiği kuşkuyla yer vermeyecek açıklıktadır. Zira Anayasa'nın 107. maddesi, Bakanlar Kurulunun çıkaracağı tüzüklerin Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi zorunluluğunu koymuştur. Hâlbuki söz konusu 105. madde, Danıştay incelemesinden önce veya sonra olacağı hakkında bir açıklama yapmaksızın, kesin ve genel bir şekilde tüzüklerin, Sayıştay'ın düşüncesi alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceğini hükme bağlamaktadır. Böylece söz konusu hüküm, Danıştay incelemesinden geçen tüzük tasarılarını Sayıştay'ın incelemesine de bağlı tutarak Danıştay'ın inceleme sonuçlarına etki yapabilme veya bu sonuçların değişmesine sebep olabilme durumuna olanak verir bir nitelik taşımakta ve bu nedenle de söz konusu hükmün, Danıştay'ın varlık ve görev alanlarını ilgilendirdiği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, bu hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine dava açmak üzere Danıştay Birinci Başkanına yetki verildiği de, Danıştay Genel Kurulunun dava dilekçesine ekli 4/5/1967 günlü ve 1967/147 - 1967/152 sayılı kararı örneğinden anlaşılmaktadır.

Bu nedenlerle kendi varlık ve görev alanlarını ilgilendiren nitelik taşıyan söz konusu 45. maddenin son fıkrasıyla 105. maddenin tüzüklere ilişkin hükümleri hakkında Danıştay'ın Anayasa Mahkemesine iptal davası açmağa yetkili olduğunun kabulü ile, dosyada başkaca bir eksiklik bulunmadığından, işin esasının incelenmesi gerekmektedir.

Üyelerden İhsan Keçecioğlu, yalnız 45. madde bakımından, Celâlettin Kuralmen ve Muhittin Gürün ise hem 45. hem de 105. maddeler bakımından bu görüşe katılmamışlardır.

SÖZLÜ AÇIKLAMA :

Yukarıdaki karar gereğince işin esasının incelenmesi için 26/3/1968 gününde yapılan (Başkan İbrahim Senil, Başkan Vekili Lütfi Ömerbaş, Üyelerden İhsan Keçecioğlu, Salim Başol, Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoglu, Fazıl Uluocak, Sait Koçak, Avni Givda, Muhittin Taylan, İhsan Ecemiş, Recai Seçkin, Halit Zarbun, Ziya Önel, Muhittin Gürün'ün katıldıkları) toplantıda :

44 sayılı Kanunun 29. maddesi uyarınca sözlü açıklamasının dinlenmesi için davacının çağırılmasına, üyelerden Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoglu, Fazıl Uluocak, İhsan Ecemiş, Muhittin Gürün, Lütfi Ömerbaş'ın karşı oyları ile ve oyçokluğu ile karar verilmiştir.

Her ne kadar Danıştay Genel Kurulu kararında ve dava dilekçesinde Danıştay'ın konu ile ilgili görüşü açıklanmış bulunmakta ise de iptali istenen hükümlerden 45. maddenin son fıkrasının iptali için Danıştay Dava Daireleri Kurulunca daha önce yapılmış itiraz (Esas 1967/13) dolayısıyla Sayıştay tarafından yapılan sözlü açıklamada öne sürülen görüşler bakımından Danıştay'ın düşüncesinin daha da açıklığa kavuşturulmasına imkân verilmesinin, konunun çözümüne yararlı olacağı düşüncesiyle, uygun olacağı kanısına varılmıştır.

Üyelerden yukarıda adları yazılı olanlar bu görüşe katılmamışlardır.

Danıştay Birinci Başkanlığınca görevlendirilen Birinci Daire Başkanının sözlü açıklaması 4/4/1968 gününde dinlenmiştir.

Bu açıklamada 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasıyla 105. maddesinin tüzüklere ilişkin hükümlerinin Ana-

yasa'ya aykırı bulunduğu hakkında Danıştay Genel Kurulu kararında ve Danıştay Başkanlığı dava dilekçesinde öne sürülen düşünceler, genişletilerek tekrar edilmiştir.

ESASIN İNCELENMESİ :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri ile sözlü açıklama tutanağı, iptali istenen kanun hükümleriyle ilgili Anayasa hükümleri, bunlara ilişkin gerekçelerle yasama meclislerinin görüşme tutanakları okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

1 — Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevi Sayıştay'a verilmiş bulunmaktadır. Buna göre genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir, gider işlemleriyle mallarının idaresinde sorum yüklenmek suretiyle görev kabul etmiş bulunan kişilerin bu işlemlerinin kanunlara uygun olup olmadıklarının Sayıştay'ca incelenerek sorumluluk durumlarının «hüküm» ile belli edlimesi, bir başka deyimle bu gibi görevlilerin önceden altına girmiş bulundukları sorumluluklarından tam olarak kurtulmaları (Beraet) veya yanlış işlemleri derecesindeki sorumlulukların sonucu olmak üzere tazmin etmeleri gereken zararın miktarının belirtilmesi (Zimmet ve tazmin) yolundaki işlemlerin «hüküm» niteliğindeki tasarruflarla sonuçlandırılması ve bu «hüküm» lerin de «kesin» nitelikte olması, yani bunlara karşı başkaca idarî bir mercide veya yargı organı önünde itiraz edilememesi, söz konusu Anayasa ilkesinin bir gereği bulunmaktadır.

832 sayılı Kanunun 45. maddesinin iptali istenen ve (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz) hükmünü taşıyan son fıkrası ise, görüldüğü gibi, söz konusu bu Anayasa ilkesinin bir tekrarından ibarettir. Bu hüküm konulmamış olsa bile, Sayıştay ilâmlarına karşı Danıştay'a başvurulması, Anayasa'nın 127. maddesindeki ilke karşısında mümkün değildir.

Anayasa ilkelerinin etki ve değer bakımından birbirine eşit oldukları gerçeği karşısında Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan söz konusu hükümlerin, Anayasa'nın öteki maddelerindeki ilkelere aykırılığından söz edilemeyeceği gibi bir Anayasa ilkesinin tekrarından ibaret bulunan özel kanun hükmünün Anayasa'nın herhangi bir ilkesine aykırılığı da öne sürülemez.

Bu konu, Danıştay Dava Daireleri Kurumunun bir itirazı üzerine daha önce incelenmiş ve 14, 15, 16 Ocak 1969 günlü ve 1967/13, 1969/5 sayılı karardan da anlaşılacağı gibi aynı sonuca varılmış bulunmaktadır.

Gerek yukarıda belirtilen, gerekse daha önce verilen kararda açıklanıp, burada da aynen geçerli bulunan nedenlerle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasında yer alan (Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz hükmünün) Anayasa'nın 7., 31., 32., 114., 127., 140. maddeleriyle başka herhangi bir ilkesine aykırı olmadığından bu konuya ilişkin istemin reddi gerekmektedir.

2 — 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesi, Sayıştay denetimine giren Bakanlıklarla diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmelik ve tüzüklerin Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceği hükmünü koymaktadır.

Davacı bu maddenin tüzüklerle ilgili hükmünün Anayasa'ya aykırılığını öne sürmüş olduğundan, maddenin yönetmeliklere ilişkin kısmı inceleme dışı bırakılmıştır.

Gerçekten Anayasa'nın 107. maddesi, Bakanlar Kuruluna, kanunların uygulanmalarını göstermek veya kanunların emrettiği işleri belirtmek üzere kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilerek tüzük çıkarma yetkisi vermiş bulunmaktadır. Bu hükümden, tüzük çıkarma işinin Bakanlar Kuruluna ait bir yetki olduğu, ancak bunun (Danıştay incelemesinden geçirilme) şartıyla kayıtlanmış bulunduğu anlaşılmaktadır. Bakanlar Kurulunun Danıştay incelemesinin sonuçlarıyla bağlı olup olmadığı tartışılan bir sorun olduğu bilinmekte ise de bu hususun konumuzla ilgili bir yönü olmadığından üzerinde durulması gerekmemiştir.

Bu davada çözümlenmesi gereken konu, 832 sayılı Kanunun 105. maddesiyle tüzüklerle ilgili olarak Sayıştay'a görev verilmesinin Anayasa'ya aykırı olup olmadığıdır.

Söz konusu hükmün, Danıştay incelemesinden geçen bir tüzüğün, yürürlüğe konulmasına Bakanlar Kurulunca karar verilmeden önce Sayıştay incelemesinden de geçirilmesini zorunlu kıldığı meydandadır. Sayıştay'ca değişiklik öne sürülmesi halinde bunların tekrar Danıştay incelemesinden geçirileceği hakkında maddede bir kayıt yoktur. Bu duruma göre Sayıştay'ca öne sürülen, fakat Danıştay incelemesinden geçmemiş olan kimi hükümleri kapsayan metinlerin, tüzük adı altında Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulmasına, söz konusu 105. maddenin bu açık olmayan hükmü, uygulamada dayanak olarak gösterilebilir.

Bu nedenle 832 sayılı Kanunun 105. maddesinin tüzüklere ilişkin hükmü, Anayasa'nın 107. maddesiyle, tüzük tasarılarını ince-

leme işini Danıştay'ın görevleri arasında sayan 140. maddesine aykırı nitelik taşımaktadır.

Öte yandan Anayasa'nın 107. maddesi, öngördüğü kimi sınırlamalar dışında, Bakanlar Kuruluna kesin olarak tüzük yapma yetkisi vermiştir. Halbuki iptali istenen 105. madde, yürütmenin Anayasa'dan aldığı bu idarî tasarruf yetkisini, Anayasa'nın 127. maddesiyle yürütmeyi, malî konularda yasama adına denetlemekle görevlendirilmiş bulunan bir organın, danışma niteliğinde de olsa, önceden alınacak düşüncesine bağlamakta ve böylece Danıştay incelemesinden geçen bir tasarıyı (Tüzük) olarak yürürlüğe koymak için, Anayasa'nın Bakanlar Kuruluna tanımış olduğu tam yetkiyi, söz konusu 105. maddenin ikinci fıkrasıyla iki ay sürebilecek bir Sayıştay incelemesinin sonuna ertelemektedir. Maddenin tüzüklere ilişkin hükmü, Anayasa'nın 107. maddesine bu bakımdan da aykırıdır.

Yukarıki nedenlerle 832 sayılı Sayıştay Kanununun 105. maddesinin malî konularda düzenlenecek tüzüklerin Sayıştay'ın danışma niteliğindeki düşüncesi alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceğine ilişkin hükmünün iptaline karar verilmesi gerekmektedir.

Başkan Vekili Lütfi Ömerbaş, Üyelerden Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Sait Koçak, Muhittin Gürün bu görüşe katılmamışlardır.

SONUÇ :

1 — 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinin son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve davanın bu hükme yönelen bölümünün reddine Üyelerden Hakkı Ketenoğlu, Avni Givda, Muhittin Taylan, Recai Seçkin ve Ahmet Akar'ın karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile,

2 — Aynı kanunun 105. maddesinin tüzüklere ilişkin olan hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğundan iptaline Başkan Vekili Lütfi Ömerbaş, Üyelerden Salim Başol, Feyzullah Uslu, Fazlı Öztan, Celâlettin Kuralmen, Sait Koçak, Muhittin Gürün'ün karşı oylarıyla ve oyçokluğu ile,

16/1/1969 gününde karar verildi.»⁵⁴

IV. HESAPLARIN YARGILANMASI

Yargılama, hesapların denetçilerce incelenmesi ve denetlenmesi sonunda düzenlenen raporlar üzerinden yapılır. Denetçi rapor-

⁵⁴) Resmi Gazete 17/4/1970 Sayı : 13474

ları, saymanlık hesabının bir yıllık gelir ve gider işlenileri ile, bu işlemlere ait belgelerin, defterlerin ve muhasebe kayıtlarının incelenme sonucunu gösterecek nitelikte düzenlenir. Diğer deyimle bu raporlar, saymanlık hesabının bir yıllık işlemleri hakkındaki bilgileri kapsamaktadır.

Düzenlenen hesap raporları, denetçilerce Birinci Başkanlığa sunulur. Birinci Başkanlık bu raporları, Sayıştay'ın iç görev dağıtımını uyarınca ilgili bulunduğu daireye havale eder.

Hesapların dairelerce incelenmesi ve yargılanmasına ilişkin hükümler, 832 sayılı yasanın aşağıya alınan 56 ve 57 nci maddelerinde yer almıştır.

«Madde 56 — Daire başkanları, dairelerine verilen hesap raporları hakkında savcının yazılı düşüncesini alırlar.

Savcılıktan gelen raporlar daire başkanlığınca düşüncesi bildirilmek üzere üyelere verilir.

Üyeler kendilerine verilen raporlar üzerinde gerekli incelemeyi yapar. Gerektiğinde raporda ilişiksiz görülen kısımların da her cihetine bakılıp bakılmadığını araştırır ve düşüncelerini yazmak suretiyle raporları Daire Başkanlığına geri verirler.

Üyelerce, raporlar üzerinde yapılacak inceleme sırasında lüzum görüleni üyenin teklifi üzerine Daire Başkanlığınca hesabın her cihetine bakılıp bakılmadığının araştırılması için uzman denetçilerden birine verilir. Uzman denetçi hesapta yeniden ilişkili hususlar görürse, usulü dairesinde sorumluların savunmasını alır ve yazacağı rapor, düşüncesi bildirilmek üzere Savcılığa gönderilir. Savcılıktan gelen bu hesap dosyası Daire Başkanı tarafından tekrar üyeye verilir.»

«Madde 57 — Üyelerin yazılı düşüncesi üzerine dairece hesabın yargılanmasına başlanır. Yargılama sırasında lüzum görülürse savcı davet edilerek düşüncesi sorulur.»

Yargılama ile, 832 sayılı yasanın 61 - 64 ncü maddelerinde belirtildiği üzere, hesap ve işlemlerinden dolayı sorumlular hakkında beraat, zimmet veya tazmin olmak üzere üç çeşit karar verilir.

Bunlardan beraat kararı, sorumluların hesap ve işlemlerini teşkil eden idare hesabı ile ilgili işlemlerin tamamının mevzuata uygunluğunun tesbit edilmesini ve bunun sonucu olarak peşinen sorumlu olan saymanın, tahakkuk memurunun ve ikinci derece ita amirinin bir sorumluluğunun bulunmadığını belli eden karardır.

Zimmet kararı, sorumluların, elinde bulunan ve tamamından peşinen sorumlu oldukları Devlet gelir ve mallarından eksilen miktara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri ibraz edememelerinden dolayı Dev-

lete karşı borçlu addedilmeleridir. Bu durumda eksilen miktar, sorumlunun zimmetinde kalmış bulunmaktadır; bu nedenle Sayıştay zimmete hükmedecektir. Sorumlunun, Ceza Kanununda gösterilen zimmet, ihtilas ve benzeri suçları işlemesi durumunda da Sayıştay, gereken ceza kovuşturması yapılmak üzere olayı ilgili makamlara bildirmekle birlikte, hesap açısından yine zimmet hükmü verecektir.

Tazmin ise, sorumlularca; gelir, gider, mal ve kıymetlerin tahakkuku, alınışı, harcanması, verilmesi, saklanması veya idaresinin mevzuata uygulunun belgelendirilemediği takdirde sorumlulara ödettilrilmesine karar verilmesidir. Örneğin saymanın yaptığı bir harcamanın mevzuata uygun bulunmayarak kendisine ödettirilmesine karar verilmesi gibi.

Hesapların yargılanarak hükme bağlanması incelenirken, Sayıştay'ın yargı yetkisi içinde yer alan hükmen onama konusuna da kısaca değinmeye gerek vardır.

832 sayılı yasanın 66 ncı maddesinde :

«Saymanların hesapları Sayıştay'a noksansız verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır.» denilmiştir.

Hükmen onamaya ilişkin hüküm, M. U. K. nun 127 nci maddesinde de yer almıştır.

Hesapların hükmen onanması, sözü geçen maddelerde açıkça belirtildiği üzere, sayman hesaplarının eksiksiz olarak Sayıştay'a verildiği halde iki yıl içinde yargılanmaması halinde mümkün olmaktadır.

Maddelerdeki «hesap» deyimini, saymanların yıl sonunda düzenledikleri, bütçe uygulamalarının sonuçlarını kapsayan ve hangi belgelerden oluşacağı çeşitli yasa ve yönetmelikte yazılı bulunan idare hesaplarını ifade etmektedir.

V. BAŞVURULACAK YASA YOLLARI

Sorumluların sorumlulukları hakkında Sayıştay'ca verilen zimmet veya tazmin hükümlerine karşı, diğer yargılamalarda olduğu gibi yasa yolları açık tutulmuş; sorumlulara yargılamanın iadesi ve temyiz yoluyla itiraz etme olanağı tanınmıştır.

A — Yargılamanın iadesi :

Sayıştay ilâmlarına yargılamanın iadesi yoluyla itiraz edilebilmesi, yasanın 74 ncü maddesinde yer almıştır. İlgililerin, yargılamanın iadesi isteminde bulunabilmeleri için :

a) Hesapta maddi hata bulunması, noksan veya mükerrerlik olması,

b) İbraz edilen belgede sahtecilik bulunup da hükme etki yapmış olması,

c) İnceleme veya yargılama sırasında görülmeyen yanlış veya usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması,

ç) Hükme tesir edebilecek bazı belgelerin inceleme ve yargılama sırasında bulunmayıp, hükümden sonra meydana çıkması,

d) Hükme esas tutulan bir ilâmın bozulma suretiyle ortadan kalkmış olması,

e) Kesin hesapların incelenmesi sonunda Genel Kurulca, bütçe tertip ve mahsubuna ilişkin daire kararlarının aksine karar verilmiş olması, durumlarından birinin bulunması gerekmektedir.

Yargılamanın iadesini, Sayıştay Savcısı, hükümlü, hükümlünün bağlı olduğu bakanlık veya daire ya da Maliye Bakanlığı isteyebileceği gibi, Sayıştay dairelerince de doğrudan doğruya buna karar verilebilir.

Yargılamanın iadesi, hükmü veren Sayıştay dairesinde görüşülür ve sonuçlandırılır.

Yargılamanın iadesi isteminin süresi, ilâmın tebliğ tarihinden itibaren beş yıldır.

B — Temyiz :

Temyiz sebepleri ile temyiz için izlenecek usûl ve esaslar, yasanın 67 - 73 ncü maddelerinde gösterilmiştir. Buna göre :

Sayıştay dairelerinin ilâmları, ilgiliye tebliğinden itibaren 90 gün içinde, hesabın sorumluları (sayman, tahakkuk memuru) ve sorumluların bağlı olduğu bakanlık veya daire, Maliye Bakanlığı veya Sayıştay Savcılığı tarafından :

a) Kanuna aykırılık

b) Yetkiyi aşmak

c) Yargılama usûllerine riayet etmemek gibi sebeplerle temyiz edilebilir.

Temyiz isteği dilekçe ile yapılır. Ancak, taraflar yazı ile ister veya temyiz kurulu gerek görürse ilgilinin savunması ve açıklamaları dinlenebilir.

Temyiz Kurulunun kararları kesindir. Ancak, Temyiz Kurulu kararlarına karşı, temyiz isteminde bulunanlar, ilâmın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde, bir defaya mahsus olmak üzere ve aşağıdaki sebeplerle kararın düzeltilmesini isteyebilirler. Kararın düzeltilmesini isteme sebepleri :

- a) Hükümün zatına etkili iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması,
- b) Bir ilâmda aynı konu hakkında birbirine aykırı hükümler bulunması,
- c) Temyiz yolu ile görülen işlerde Temyiz Kuruluna ibraz olunan ve karara etkili bulunan evrakta bir sania ve sahtelik vukubulmuş olmasıdır.

VI. YARGISAL İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KARARI

Sayıştay'ın yargılama faaliyetleri içinde yer alan konulardan biri de, yargısal nitelikteki içtihatların birleştirilmesidir.

832 sayılı yasanın bu tür içtihat birleştirmesine ilişkin 80 inci maddesi şöyle düzenlenmiştir :

«Madde 80 — İşin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilâmlar birbirine aykırı ise Birinci Başkan bu ilâmları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula verir.

Birinci Başkan birleşmiş içtihadın değiştirilmesi için de istemde bulunabilir.

İçtihadın birleştirilmesi ve değiştirilmesi kararları ile 18 inci madde gereğince alınan Genel Kurul Kararları Resmî Gazete ile yayınlanır.»

Maddede belirtildiği üzere, aynı nitelikteki konu hakkında Sayıştay dairelerince veya Temyiz Kurulunca verilen ilâmların birbirine aykırı olması halinde, uygulamada birliği sağlamak amacıyla, konu Genel Kurula getirilerek içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilmektedir.

Bilindiği üzere, Sayıştay'ın yargılama görevlerini yürüten, diğer deyimle hesapları yargılama yoluyla hükme bağlayan ve sorunlular hakkında ilâm düzenleyen organları, daireler ve Temyiz Kuruludur. Bu organların aynı konu ve işlem hakkında verdikleri yargısal kararların Genel Kurulda birleştirilmesi halinde, Genel Kurul asıl fonksiyonu olan idari organ olma niteliğinin dışına çıkarak yargısal bir faaliyette bulunmaktadır.

Birleştirilmiş içtihadlar, bağlayıcılık özelliği ve uyulmak zorunluğu bulunan yargısal kararlardır. Pozitif hukuk kuralları ile aksi isbat edilmedikçe, yeni bir hukuk kuralı konularak kaldırılmadıkça, birleştirilmiş içtihatlar, ilgili bulunduğu olaylar için geçerli olmaktadır. Bu nedenle, yargı kurumlarındaki içtihadı birleştiren organlar, Sayıştay Genel Kurulunda olduğu gibi, asli görevi itiba-

riyle idari nitelikte organ olsalar bile, yargısal nitelikte görev yapmış olmaktadırlar.

Bu duruma göre, yargısal nitelikteki içtihadı birleştirme işlemi, Sayıştay Genel Kurulunun idari nitelikteki asıl görevlerinin bir istisnayı teşkil etmektedir.

Yargısal nitelikteki kararların birleştirilmesini Birinci Başkan isteyebilir. Ancak, bu konudaki istemleri Birinci Başkana iletmek ve Başkanca da benimsenmek suretiyle içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilmektedir.

Yargısal nitelikteki içtihadı birleştirme kararı Resmî Gazetede yayınlanmak zorundadır.

VII. SAYIŞTAY İLÂMLARI

Hesapların yargılanarak sorumlular adına beraat, tazmin veya zimmet hükümlerini kapsayan ilâmların düzenlenmesi ve hükümlerin kesinleşmesi ile Sayıştay'ın yargılama işi tamamlanmaktadır. Bundan sonra ilâmların yerine getirilmesi konusu vardır ki kısaca buna da değinelim.

A — Sayıştay ilâmlarının niteliği :

Kelime anlamı «bildirmek-bildirim» demek olan ilâm, yapılan yargılamayı, yani tarafların iddia ve cevaplarıyla ortaya koydukları delilleri ve gerekçeli hükmü kapsayan belgedir. Böyle bir belgeye ilâm (bildirim) denilmesi, yürütme ve yerine getirme (icra) makamlarına hitaben yazılmış olmasından ileri gelmektedir.

Diğer bir tanıma göre ilâm, tarafların iddia ve cevaplarıyla ileri sürdükleri delilleri ve gerekçe ile hükmü taşıyan tasdikli belgedir.

Sayıştay ilâmları, bu tanıma uygun olarak ve Hukuk Usulü Mahkemeleri Kanununun 388 inci maddesinde yazılı bulunan karar unsurlarını kapsayacak biçimde düzenlenir.

Bir Sayıştay ilâmında :

- a) Mahkeme kurulunu teşkil eden başkan ve üyelerin adları,
- b) Savcının adı,
- c) Raportörün adı,
- d) İlâmın tarihi ve numarası,
- e) Saymanlığın adı,
- f) Hesap yılı,
- g) Saymanların adı ve sorumluluk süreleri,
- h) Saymanlığın o yıla ait hesap işlemlerinin toplamı,
- ı) Tazmin veya zimmet hükmolunan her konunun; ilgili bulunduğu daire, mahiyeti, miktarı, belgesinin tarihi, numarası ve

evsafı, hukukî dayanakları, denetçinin düşüncesi, sorumluların savunmaları, yersiz ödemenin veya tahsilâtın kime yapılmış olduğu ve verilen hükmün yasal dayanakları belirtilir. Ayrıca ilâmın aslı ve ilgililere gönderilecek örnekleri, resmî mühürle mühürlenir; mahkeme başkanı ve üyeleri tarafından imza edilir.

B — İlâmların tebliği ve yerine getirilmesi :

Sayıştay ilâmlarının ilgililere tebliğinde, 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanır. Bu yasanın 50 nci maddesine göre : «Divanı Muhasebatça yapılacak tebligat, tebliğ yapılacak şahıslardan Merkez teşkilâtında vazifeli bulunanlara bağlı oldukları daireler, bunların haricinde kalanlara mahallî mülkiye âmiri vasıtasıyla yaptırılır.»

Sayıştay ilâmlarının kimlere tebliğ olunacağı 832 sayılı yasanın 63 üncü maddesinde açıklanmıştır. İlâmlar sırasıyla :

- a) Saymana,
- b) Diğer sorumlulara,
- c) Sayman veya memurun bağlı olduğu bakanlık veya daireye,
- d) Maliye Bakanlığına,
- e) Sayıştay Savcısına tebliğ olunur.

Sayıştay ilâmları İcra ve İflâs Kanunu hükümleri uyarınca yerine getirilir. Bu konuya ilişkin bulunan 832 sayılı yasanın 64 üncü maddesinde : «Sayıştay ilâmları kesinleştikten sonra 45 inci madde gereğince yerine getirilir. İlâmların yerine getirilmesini izlemekten, ilâmların gönderildiği dairelerin en büyük âmiri sorumludur.

İlâmlarda gösterilen zimmet ve tazminlerde zimmetler vukuu tarihinden; tazminler ise hükmedildikleri tarihten itibaren faize tabi olarak, İcra ve İflâs Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Ancak, bu suretle eklenecek faizin tutarı, zimmet veya tazmine karar verilen miktarın % 10 unu geçemez.» denilmiştir.

Sözü edilen 45 inci maddeye göre, sorumlular haklarında verilen kesin hükmün idarece kendilerine bildirilmesinden itibaren 3 ay içinde borçlarını Hazineye ödemek zorundadırlar.

Yasanın 64 üncü maddesinde belirtildiği üzere, Sayıştay ilâmları kesinleştikten sonra yerine getirilir. İlâmların nasıl kesinleştiği konusunda Profesör Bedî N. Feyzioğlu şöyle demektedir :

«Umumiyetle bir mahkeme ilâmının ya muayyen müddet içinde aleyhine müracaat edilmemesi, veya kanun yollarına gidildiği halde, nihaî merciin kararına iktiran etmesi üzerine kesinleştiği malûmdur. Sayıştay ilâmları için de vaziyet aynıdır. Sayıştay ilâmı

eğer 90 gün içinde temyiz olunmazsa karar kesinleşmiş bulunur ve infazı gerekir. Eğer temyiz edilmişse o zaman ilâmın infazı, esas itibarıyla, temyiz neticesine kalır.»⁵⁵

C — İlâmların yerine getirilmesinin izlenmesi :

Sayıştay ilâmlarının yerine getirilme görevi idareye ait olup, genellikle bu görev Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir. Ayrıca bu husus Sayıştay tarafından da izlenir. Burada, ilâmları yerine getirmenin Sayıştayca izlenmesini inceliyeceğiz.

1) Belgeler üzerinden izleme :

Sayıştay ilâmları üzerine Saymanlıklarca ne gibi işlemler yapılacağı ve zimmetlerin tahsil şekilleri, Devlet Muhasebesi Muamele Yönetmeliğinin 42 - 46 ncı maddelerinde açıklanmıştır.

Saymanlıklara gelen ilâmlardaki tazmin veya zimmet miktarları yevmiye ve yardımcı defterlerde ilgili bulunduğu hesaplara kaydedilerek icra yolu ile tahsil edilirler. Bu miktarların takip ve tahsilleri ile bunların kayıtlara geçirilmesi sırasında düzenlenen belgeler, hesapların kayıtlı olduğu defterler ve bunlardan çıkarılan çeşitli cetveller, saymanlık hesabının Sayıştayca denetimi sırasında incelenmek suretiyle, Sayıştay ilâmının yerine getirilip getirilmediği izlenir.

2) İdare hesapları üzerinden izleme :

832 sayılı yasanın, hesapların niteliğini belirten 40 ncı maddesinde, tahakkuk eden ve tahsil edilen bütün gelirlerin, gelir artıklarının ve emanetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve belgelerle bunlarla ilgili her türlü belgelerin, Sayıştay'a verilecek hesaplar sırasında yer alacağı belirtilmiştir. Bu madde gereğince, idare hesabı cetvellerine, Sayıştay ilâmına dayalı borçları gösteren cetvellerin eklenmesi gerekmektedir. Sorumlular adına zimmet veya tazmin hükmolunan miktarların tahsil edilip edilmediği, bu cetvellerin incelenmesi suretiyle izlenir.

Ayrıca, 832 sayılı yasanın 83 üncü maddesi uyarınca, Sayıştay denetimine giren kurumların düzenliyecekleri kesin hesaplara, Sayıştay ilâmlarının yerine getirilme derecesini gösteren bir cetvelin bağlanması gereklidir. Bu cetvel aracılığı ile, ilâmların yerine getirilme keyfiyeti Parlamentonun bilgisine sunulmakta; Parlamentonun bu hususu denetimi de sağlanmaktadır.

⁵⁵) Feyzioğlu B. N. A. g. e. 1972 S : 417

VIII. YARGILAMA VE SAYIŞTAY SAVCILIĞI

Sayıştay savcılığı, örgüt yapısındaki yeri ve görevleri bakımından ilgili bölümlerde incelenmiş bulunmaktadır. Burada savcılığın yargılama faaliyeti ile olan ilişkisine kısaca değinilecektir.

Sayıştay Savcısına yasanın 20 nci maddesi ile verilen görevlerden biri de, hesapların incelenmesi ve yargılanması safhalarında iddia ve düşüncesini bildirmektir. Savcı bu görevini Hazine temsilcisi sıfatı ile yapmaktadır.

1878 tarihli kararname ile ilk kez Sayıştay kuruluşunda yer alan savcılığın görevlerinde, bu kararnamenin yürürlükten kaldırıldığı 1934 yılına kadar bazı küçük değişiklikler olmuş; örneğin 6 Teşrinievvel 1332 (6 Ekim 1916) tarihinde, «Divanı Muhasebat Müddei-umumiliği Hakkında Nizamname» çıkarılmıştır. 1934 yılında yürürlüğe konulan 2514 sayılı yasa ile Savcılığın görevleri yeniden düzenlenmiş; bu yasada yer alan hükümler hemen aynen 832 sayılı yasaya alınmıştır. Böylece Savcının Hazine temsilcisi sıfatı ile görev yapma keyfiyeti, Sayıştay kuruluşunda yer alışından günümüze kadar devam etmiştir.

V. KESİM

SAYIŞTAYIN İDARİ VE DANIŞMA FAALİYETLERİ

Devlet bütçesini T.B.M.M. adına denetlemekle görevlendirilmiş olan Sayıştay'ın, görevlerini yerine getirirken yaptığı birtakım idarî ve danışma faaliyetleri vardır. Bu kesimde Sayıştay'ın bu faaliyetleri incelenecektir.

Sayıştay'ın idarî faaliyetlerinden bir kısmı, Sayıştay'ın esas görevi olan denetleme ile doğrudan doğruya ilgilidir. Buna örnek olarak idarî nitelikte içtihadı birleştirme kararı gösterilebilir. İdarî faaliyetlerden bir kısmı ise, Sayıştay'ın denetleme faaliyeti ile doğrudan ilgili değildir. Bu tür idarî görev ve işlemler, diğer bütün kurumlar gibi Sayıştay'ın da Devlet çatısı içinde yer alan bir idare olmasının gereği ve doğal sonucu olarak yapılmaktadır. Örneğin, memur istihdamı, denetçilerin vize veya hesap inceleme işlerinde görevlendirilmeleri, hesapların Merkezde veya yerinde incelenmesine karar verilmesi gibi işlemler bu gruba girmektedir.

Sayıştay'ın danışma görevi ise, aşağıda inceleneceği üzere, bazı konularda görüş bildirimlerinden (mütalâa vermekten) oluşmaktadır.

Diğer yandan bu idarî tasarruf ve işlemlerden bir kısmı Sayıştay'ın içine dönük; diğer bir kısmı dışa dönük niteliğe sahiptir. Örneğin, Başkanlık tasarruflarından olan denetçilerin vize veya denetleme görevinde çalıştırılmaları içe dönük; genel nitelikteki kararlar ise dışa dönüktür.

Sayıştay'ın bu idarî ve danışma kararları :

- I. Başkanlık tasarrufları,
- II. Genel ve objektif idarî tasarruflar,
- III. Görüş bildirme (danışma) kararları,
- IV. Genel nitelikte idarî kararlar olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır.

I. BAŞKANLIK TASARRUFLARI

Bunlar, idare olmanın ve hizmeti yürütmenin gerektirdiği idarî işlemler veya subjektif nitelikteki idarî tasarruflardır. Her kamu kurumunda olduğu gibi, Sayıştay'ın, iç yönetimini düzenleyen ka-

rarları ve mensupları için uyguladığı subjektif nitelikteki idarî tasarrufları vardır. Bu karar ve tasarrufları alma ve yürütme yetkisi, esas itibariyle Birinci Başkana ve Birinci Başkanın yetki devdiği konularda Genel Sekretere aittir. Örneğin Başkanlık, hesap raporlarının belli bir tarihte verilmesini isteyen bir genelge yayınlayabilir veya başarısı görülen bir mensubuna takdirname verebilir.

II. GENEL VE OBJEKTİF İDARİ TASARRUFLAR

Her idarenin, kendine verilen yetkiye dayanarak, hizmetin gerektirdiği, genel, objektif ve düzenleyici nitelikte idari tasarrufta bulunması gibi, Sayıştay da içyönetmelikler çıkararak aynı nitelikte tasarrufta bulunabilir.

Bu tür tasarruflar, genel, objektif ve kişisel olmayan (gayri şahsi) kurallardan oluşur; Anayasanın 114 üncü maddesi uyarınca idari yargıya konu teşkil edebilir ve ilgili bulunan herkese uygulanır.

832 sayılı yasanın 19 uncu maddesinde, vize ve denetleme işleri için içyönetmelikler yapılabileceği ve bu görevin Genel Kurula ait olduğu belirtilmiştir. 89 uncu maddenin üçüncü fıkrasında ise: «Çeşitli kanunların Bakanlar Kurulu Kararına lüzum gösterdiği işlerden, Sayıştay hizmetleriyle ilgili olanlar, Sayıştay Genel Kurulunun idarî işler niteliğindeki kararlariyle yürütülür.» denilmiştir.

Gerek vize ve denetleme işleri için çıkarılan içyönetmelikler, gerekse Sayıştay hizmetlerinin gerektirdiği ve Bakanlar Kurulu Kararına paralel nitelikteki Genel Kurul Kararları, Sayıştay'ın idarî görevinin gereği olarak aldığı, genel ve objektif nitelikteki idarî tasarruflarıdır.

III. GÖRÜŞ BİLDİRME (DANIŞMA) KARARLARI

Sayıştay'ın idare ve danışma görevlerine giren işlemlerinden biri de, çeşitli konulardaki danışmalar için verdiği görüş bildirme (istişarî mütalâa) kararlarıdır.

832 sayılı yasanın 105 inci maddesinde: «Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştay'ın istişarî mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir.

Sayıştay bu mütalâayı, istemin yapılması tarihinden başlayarak iki ay içinde bildirir.» denilmiştir. Ancak maddede yer alan, malî konularda çıkarılacak tüzüklerin, Sayıştay'ın mütalâası alındıktan sonra yürürlüğe konulabileceği hükmü, açılan bir dava

sonunda Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş; bu nedenle 105 inci maddede sözü edilen Sayıştay görüşünün alınması gereği, sadece yönetmelikler için geçerli kalmıştır.

Bu hükme göre, Sayıştay denetimine giren bütün kurumların mali konularda düzenliyecekleri yönetmelikler için, önceden Sayıştay'ın görüşünün alınması, Sayıştay'ın ise, istemin yapıldığı tarihten itibaren iki ay içinde görüşünü bildirmesi gerekmektedir. Diğer bir deyimle, mali konulara ilişkin yönetmeliklerin yayınlanmasından önce idareye, Sayıştay'dan danışma; Sayıştay'a da belli bir süre içinde görüşünü bildirme görevi yüklenmiştir.

Bu konudaki Sayıştay'ın görüşünü tespit etme görevi, 832 sayılı yasanın 1260 sayılı yasayla değişik 15 inci maddesine göre Sayıştay Daireler Kuruluna verilmiştir. Danışma kararları Sayıştay'ın idarî işlemlerinden biri olmakla birlikte, hukuktaki bütün danışma kararlarında olduğu gibi, herhangi bir tarafı bağlayıcı niteliğe sahip değildir. Esasen, danışmanın (istişari mütalâanın) amacı, ileride yapılacak bir işlem için, konu ile ilgili veya ihtisas sahibi bulunan organın görüşünden önceden yararlanmaktır. Mali konulardaki yönetmelikler de, bütçe uygulamaları ile ilgili bulunduğu için, bütçeyi denetleyen ve hesapları yargılayan organın, bu konulardaki bilgisinden yararlanmak amacıyla Sayıştay'ın danışma kararına konu olmaktadır.

IV. GENEL NİTELİKTE KARARLAR

Sayıştay'ın idarî görevlerine ilişkin işlemlerinden sonuncusu, idarî nitelikte içtihadı birleştirme kararlarıdır.

İdarî nitelikte içtihadı birleştirme kararlarının neler olduğu ve içtihadın nasıl birleştirileceği 832 sayılı yasanın 18 inci maddesinde belirtilmiştir.

«Madde 18 — Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa, mesele Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanır. Bu meselenin görüşülmesinde savcı da bulundurulur.»

Bu madde de geçen daire kararları, Sayıştay dairelerinin görevleriyle ilgili bölümlerde açıklandığı üzere :

a) Kesin hesaplar hakkında aldığı kararlar,

b) Birinci Başkan tarafından incelenmek üzere verilecek işler hakkındaki görüşlerini tespit eden kararlariyle vize ve tescil sırasında aldıkları kararlardır.

18 inci maddede yazılı olduğu üzere, idarî nitelikteki kararların birleştirilmesi için, a) Aynı konu hakkında, dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında fark bulunması, b) Bir içtihadın değişmesine lüzum görülmesi c) Aynı nitelikte bütün işlemlere uygulanabilecek karar almaya ihtiyaç duyulması gerektir. Örneğin, sözleşme tesciline ilişkin olarak iki dairenin farklı karar vermiş bulunması halinde konu Genel Kurulda görüşülerek, idarî nitelikte içtihadı birleştirme kararı alınır.

İdarî nitelikteki kararların birleştirilmesini sadece Birinci Başkan isteyebilir. Ne var ki uygulamada meslek mensupları, yargılama ve inceleme sırasında karşılaşılan bir işlem nedeniyle konuya Birinci Başkana iletmek suretiyle, bu yolu kullanma olanağına sahiptirler.

18 inci maddedeki, «aynı nitelikte bütün işlemlere uygulanabilecek karar» deyiimi, idarî kararların bağlayıcılık özelliği olup olmadığı konusunu ortaya çıkarmaktadır.

Bilindiği üzere , Sayıştay daireleri birer hesap mahkemesidirler. Gerek mahkemeler, gerekse yargılamanın son mercii olan Temyiz Kurulu, hesap ve işlemleri yargılarken, herhangi bir idarî kararla bağlı olmaksızın, kararlarında tamamen bağımsızdırlar. Bu nedenle 18 inci madde gereğince alınan idarî kararların, Sayıştay'ın yargı organlarını bağlayıcı niteliği yoktur.

Bununla birlikte, bu içtihat kararları Sayıştay'ın görüşünü belli eden kararlar olduğu için, aksine çok kuvetli dayanak olmadıkça, dairelerce bu kararlara uyulmaktadır.

Sözü edilen idarî kararların idareciler ve uygulayıcılar için de bağlayıcılık gücü yoktur. Çünkü bu kararlar, yargısal karar niteliğinde değildir.

Esasen idarî nitelikteki bu kararların en önemli özelliği, gerek uygulayıcılara, gerekse denetçilere yol göstermek; uygulama ve denetleme sırasında karşılaşılabilecek benzeri olaylara ışık tutmaktır.

18 inci maddede sözü edilen «aynı nitelikteki bütün işlemlere uygulanabilecek karar» deyiimi, denetlemede birlik ve beraberlik, yeknesaklık ve kolaylık sağlamak amacıyla, denetçiler için bağlayıcılığı ifade etmektedir. Denetçiler, inceleme ve denetleme sırasında sözü edilen idarî kararlarla bağılıdırlar. Şu kadar ki, bu bağılılık, denetçilerin bu kararlar dışında işlem yapamayacağı anlamında değildir. Şayet denetçi, denetleme sırasında karşılaşılabilecek bir olayda, bu kararların aleyhinde bir görüşe varırsa, düzenliyeceği raporda, bu hususu belirtmekte tamamen serbesttir. Denetçinin

görüşü, dairece de benimsendiği takdirde, 18 inci maddedeki esaslara göre yeni bir idarî karar alınması durumu yaratılmış olur. Keza denetçiler, 18 inci maddede belirtilen nitelikte bir idarî karar mevcut olsun veya olmasın, herhangi bir hesabın belgelerine dayanmaksızın da, tereddüt ettiği konularda bir karar alınmasına ilişkin düşüncesini yazılı olarak Birinci Başkanlığa sunabilir. Bu gibi istemlerin Genel Kurula getirilip getirilmemesine Birinci Başkan yetkilidir. İşte aleyhindeki görüşleri için yeni bir karar alınması olanaklarına sahip bulunan denetçiler, inceleme ve denetleme sırasında, 18 inci madde uyarınca alınmış ve özelliği yol göstericilik olan idarî nitelikteki kararlarla bu şekilde bağlıdırlar.

İdarî nitelikteki içtihadı birleştirme kararı da Resmî Gazete ile yayınlanır.

BİBLİYOGRAFYA

Eserler ve Makaleler

- Aldıkaçtı Orhan** : Anayasa Hukukumuzun Gelişmeleri ve 1961 Anayasası. 1970
- Ansay Sabri Şakir** : Hukuk Bilimi ve Başlangıç. 1958
- Ansay Sabri Şakir** : Hukuk Yargılama Usûlleri
- Apak Mehmet Ali** : Muhasebei Umumiye ve Bütçe Kanunları Hakkında Takrirler. 1937-1938
- Arsal Sabri Maksudi** : Türk Tarihi ve Hukuk
- Aynizade Hasan Tahsin** : İlmi Maliye ve Maliye Kanunları
- Bakuy Refik Besim** : Belçika Malî Kanunları. 1930
- Bakuy Refik Besim** : Mali Murakabe, Muhtelif Memleketlerdeki Murakabe Sistemleri. 1937-1938
- Balta Tahsin Bekir** : İdare Hukukuna Giriş. 1970
- Balta Tahsin Bekir** : Türkiye'de Yürütme Kudreti
- Berki Osman Fazıl** : Türk Hukukunda Kanun İhtilâfları
- Bilge Necip** : Medeni Yargılama Hukuku Dersleri. 1967
- Bilgen Pertev** : Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarına Göre İdari Sözleşmelerin Kriterleri
- Blaisdel Donald C. (Çeviren Hazım Atıf Kuyucak)** : Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Malî Kontrolü. 1940
- Boratav Korkut** : Kamu Maliyesi ve Gelir Dağılımı
- Brochier Hubert (Çeviren Adnan Erdaş)** : Malî İktisat
- Çınarlı Mehmet** : Devlet Personel Mevzuatı Kurs Notları
- Çobanoğlu Rahmi** : Hukukta Gaye Problemi

- Daver Bülent** : İcra Organlarının İstisnai Yetkileri Bakımından Fevkalâde Hal Rejim-leri
- Daver Bülent** : Türkiye'nin Siyasal Yapısı ve Sorun-ları. 1972
- Demirsoy Halid** : Divanı Muhasebat Kanunu. 1937 - 1938
- Derbil Süheyp** : İdare Hukuku, İdarî Kaza, İdarî Teş- kilât
- Domaniç Hayri** : Hukukta Kaziyyei Muhkeme ve Nis- bî Kuvveti
- Duran Lütifi** : İdare Hukuku Meseleleri
- Duverger Maurice** : Âmmе Maliyesi
- Emiroğlu Cezmi** : Bütçeler ve Hazine
- Enver, Kemal ve Savni Bey- ler** : İtalya ve Belçika'da Murakabe Usûl- leri. 1930
- Ercin Cezmi** : Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı. 1938
- Erenkanlı Sermet** : Devlet Muhasebe Usulünde İdare He- sabı Cetvelleri. 1971
- Erginay Akif** : Mukayeseli Bütçe
- Ersun Kemal** : Devlet Malları Mevzuatı
- Ertuğ Hasan Refik** : İdarenin Denetlenmesi. 1949
- Febreguettes M. P.** : Adalet Mantığı ve Hüküm Verme Sa- natı
- Feyzioğlu Bedî Necmeddin** : Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe. 1972
- Feyzioğlu Bedî Necmeddin** : Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçenin Kontrolü (Cilt : 1 Yıl : 1954 cilt : 2: Yıl : 1956)
- Gözübüyük A. Şeref** : Amerika ve Türkiye'de İdarenin Ka- zai Denetlenmesi
- Gözübüyük A. Şeref - Sez- gin Sezaî** : 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis. Görüşmeleri
- Gözübüyük A. Şeref** : İdarî Yargı. 1970
- Gözübüyük A. Şeref** : Sayıştay ve Yargı Görevi (S.B.F. Dergisi Cilt XXI No : 4)

- Gözübüyük A. Şeref - Kili Suna** : Türk Anayasa Metinleri. Tanzimat-
tan Bugüne Kadar. 1957
- Gözübüyük A. Şeref** : Türkiye'nin İdarî Yapısı
- Güneş Turan** : Parlamenter Rejimin Bugünkü Mâ-
nası ve İşleyişi
- Gürcan Muzaffer** : Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeli-
ği Kurs Notları
- Hofstra H. J.** : Bütçe Hazırlama ve İdaresinin Yeni
Teknikleri (Maliye Bakanlığı Büt. ve
Malî Kont. Gn. Md. Yayını)
- İnal İbnülemin M. Kemal** : Osmanlı Devrinde Son Sadrazamlar
- Jeze Gaston (Çev. Mehmet Ertuğruloğlu)** : Maliye İlmi ve Fransız Malî Mevzu-
atı Hakkında Başlangıç Dersleri
- Kapani Müncl** : İcra Organı karşısında Hâkimlerin
İstiklâli
- Karal Enver Ziya** : Osmanlı Tarihi (Cilt 5, 6, 7, 8) 1956.
- Karamursal Ziya** : Osmanlı Malî Tarihi Hakkında Tet-
kikler. 1940
- Kayal Alâettin** : Muhasebei Umumiye Kanunu ve
Bununla Alâkalı Mevzuat
- Kıratlı Metin** : Alman Federal Anayasa Mahkemesi
- Kıratlı Metin** : Anayasa Yargısında Somut Norm
Denetimi
- Korum Uğur** : Input - Output Analizi
- Köksal Servet** : Sayıştay Denetim ve Teftiş Hizmeti
(Malî Hukuk Dergisi Sayı : 8 Yıl :
1971)
- Kubalı Hüseyin Nail** : Anayasa Hukuku Dersleri. 1969
- Kurnow Ernest** : The Turkish Budgetary Process. 1956
- Kuru Baki** : Hâkim ve Savcıların Bağımsızlığı ve
Teminatı
- Laufenburgen Henry** : Maliyenin Ekonomik ve Psikolojik
Teorisi
- Mehter Hamdi** : Sayıştay'ın Fonksiyonel İncelenme-
si ve Etkin Sayıştay (Malî Hukuk
Dergisi Sayı : 18, 19, 20, 21, 22)

Mey Abdurrahman	: Malî İdare
Mihçioğlu Cemal	: İdarî Reform, Belçika Tecrübesi
Neumark Fritz (Çev. Sabri Ülgener)	: Maliye İlmine Dair Ekonomik ve Sosyolojik Tetkikler. 1940
Oğuzcalı Kudrettin	: Meriyetteki Osmanlı Mevzuatı
Okandan Recai Galip	: Âmme Hukukumuzda Tanzimat ve Meşrutiyet Devirleri
Okandan Recai Galip	: Umumi Amme Hukukumuzun Ana Hatları, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Zamanımıza Kadar (1. Kitap)
Onar Sıddık Sami	: İdare Hukukunun Umumi Esasları
Önceler Niyazi, Koçak Besim, Akan Faik	: İktisadî Devlet Teşekkülleri ve Umumî Murakebeye Tabi Müesseseler
Özbudun Fahri	: Divanı Muhasebat Murakabesi. 1953
Öztunalı M. Halit	: Devlet Muhasebesi Muamelât Yönetmeliği Kurs Notları
Pakalın Mehmed Zeki	: Ahmet Vefik Paşa 1942
Pakalın Mehmed Zeki	: Tanzimat Maliye Nazırları (Cilt: 1-2)
Sıvacioğlu Osman	: Açıklamalarla Döner Sermaye Muhasebesi Hesap Yönetmeliği ve Kısa Muhasebe Bilgileri. 1968
Şeref Abdurrahman	: Tarih Musahabeleri. 1939
Tarhan Mümtaz	: Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu Şerh ve İzahı
Taşhyük A. Ulvi	: Malî İdare Prensipleri ve Tatbikatı
Testereci Mithat	: Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu Kurs Notları
Tönük Vecihi	: Türkiye'de İdarî Teşkilât. 1945
Turgay Rıza	: Japonya'nın Bütçe ve Malî Denetim Mevzuatı
Tutum Cahit	: Personel Dersleri. 1972
Uludamar Fikret	: Konsolide Bilânçolar ve Sayıştay Denetimi (Malî Hukuk Dergisi Sayı: 3)

Uzunçarşılı İ. Hakkı	: Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilâtı
Uzunçarşılı İ. Hakkı	: Osmanlı Tarihi (Cilt 1-2)
Ülger Yıldırım	: İdarî Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları
Ülkmen İsmail	: Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri
Vernon Manfred (Çeviren : C. Yazan)	: Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş
Yalçinkaya Feyyaz	: Devlet Malları, Kamu İdareleri Kurumları
Yuluğ Mustafa	: Denetim ve İnceleme (Teksir) 1972
Yuluğ Mustafa	: Malî Yönetim Ders Notları (Teksir) 1972
Zanobini Guido	: İdarî Müeyyideler

DiĞER KAYNAKLAR

Anayasa Mahkemesi Kararı	: Resmî Gazete 14.4.1970 Sayı : 13471
Anayasa Mahkemesi Kararı	: Resmî Gazete 17.4.1970 Sayı : 13474
Anayasa Mahkemesi Kararı	: Resmî Gazete 27.4.1972 Sayı : 14171
Anayasa Mahkemesi Kararı	: Resmî Gazete 30.4.1973 Sayı : 14522
Amerika Birleşik Devletleri Divanı Muhasebatı	: Sayıştay Yayını
Belçika Divanı Muhasebatı	: Sayıştay Yayını
Devlet Bütçesi İdaresinin Modernleştirilmesi	: Maliye Bakanlığı Büt. Malî Kont. Gn. Md. lüğü yayını
Devlet Yılığ 1944-45	: Başbakanlık yayını
Divanı Muhasebat Vezâfine Mütâallik Bazı Kanunlar, Nizamnameler ve Talimatlar ile Mukarreratı Muhtevî Mecmua	: Sayıştay yayını (Eski yazı)
Düstur	: 1 inci tertip cilt : 4 2 nci tertip cilt : 11, 12 3 üncü tertip cilt : 5
Federal Avusturya Cumhuriyeti Divanı Muhasebatı	: Sayıştay Yayını

- Gider Kanunları** : Sayıştay Yayını
- Maliye Vekâleti Teftiş Heyetinin Kuruluşuna Vazife Selâhiyet ve Kadrosuna Ait Malûmat** : Maliye Bakanlığı Yayını
- MEHTAP Raporu (Merkezi Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi)** : TODAİE Yayını
- M. M. Tutanak Dergisi** : Dönem : 1 Toplantı : 3 Cilt : 34 Yıl : 1964 - 1965
- M. M. Tutanak Dergisi** : Dönem : 2 Toplantı : 2 Cilt : 10 Tarih : 26.12.1966
- Milli Emlâk Muamelelerine Mütteallik Mevzuat** : Maliye Bakanlığı Yayını
- Osmanlı Dersaadet Salnameleri (veya Salnamei Devleti Aliyei Osmaniye) 1278 - 1328** : Osmanlı İmparatorluğu döneminde yayınlanmışlardır. (Eski yazı)
- Sayıştay, Muhasebei Umumiye Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunları ile Bayındırlık Şartlaşması ve Sayıştay Genel Kurul Kararları Özeti** : Sayıştay Yayını.
- T. B. M. M. Tutanak Dergisi** : Dönem : 1 Toplantı : 3 Cilt : 34 Sıra No : 706
- T. B. M. M. Tutanak Dergisi** : Dönem : 3 Cilt : 4 Sıra No : 120 Yıl : 1970
- T. B. M. M. Tutanak Dergisi** : Cilt : 19 Sıra No : 59
- T. B. M. M. Zabıt Ceridesi** : Devre : 4 İhtima : 3 Cilt : 21 Sıra No : 125

İKİNCİ KİTAP
SAYIŞTAY HAKKINDA
YAZILAR

SAYIŞTAYIN YARGISAL GÖREVLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

I. GİRİŞ

1961 Anayasasının ışığı altında yeniden düzenlenen Sayıştay Kanununun gerek yasama organında görüşülmesi sırasında, gerek kanunun uygulanmasından sonra, üzerinde durulan ve tartışılan konulardan biri, belki de en önemlisi, Sayıştay'ın yargı görevleriyle ilgili olmuştur. Sayıştay Kanununda yer alan, Sayıştay'ca verilen yargı kararlarına karşı Danıştay'a başvurulamayacağı hakkındaki hüküm, tartışmaların ağırlık merkezini teşkil etmiştir. Sayıştay Kanunundaki bu hükmün, Anayasa Mahkemesince, çeşitli zamanlarda karar konusu edilmesi, Sayıştay'ın yargı görevleri üzerinde yeniden durmayı gerektirecek niteliktedir.¹

Anayasa Mahkemesinin henüz yayınlanmamış bir kararı ile, Sayıştay'ın yargı kararlarına karşı Danıştay'a başvurulamayacağı konusundaki hükmün iptal edilmiş olması, bu sorunun önemini artırmıştır. Bu soruna değinmeden önce, Sayıştay'ın gelişimini, yargısal görevlerini ve bu konuda ileri sürülen görüşleri kısaca hatırlatmakta, konuya açıklık getirme yönünden, yarar vardır.

II. SAYIŞTAYIN GELİŞİMİ²

Bilindiği gibi, Tanzimattan sonra vergi ve maliye ile ilgili işlere yeniden önem verilmeye başlanılmış ve bu dönemde, Maliye Nezaretine bağlı çeşitli kuruluşlar meydana getirilmiştir. Bu kuruluşlar arasında, «Divanı Muhasebat» da yer almıştır. Sayıştay'ın

¹) Anayasa Mahkemesinin bugüne kadar Sayıştayla ilgili dört kararı yayınlanmıştır.

- a) 16/1/1969 gün ve E. 67/19, K. 69/6 sayılı karar (14/4/1970 gün ve 13471 sayılı Resmi Gazete),
- b) 16/1/1969 gün ve E. 67/19, K. 69/6 sayılı karar (17/4/1970 gün ve 13474 sayılı Resmi Gazete),
- c) 10/6/1971 gün ve E. 71/24, K. 71/55 sayılı karar (27/4/1972 gün ve 14171 sayılı Resmi Gazete),
- d) 17/10/1972 gün ve E. 72/20, K. 72/55 sayılı karar (30/4/1973 gün ve 14522 sayılı Resmi Gazete).

²) A. Şeref Gözübüyük, «Sayıştay», Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XVII, Sayı: 3-4, S. 303

kuruluşu, 1281 (1866) yılına rastlar. 1281 (1866) tarihli «Divanı Muhasebat Nizamnamesi» ne göre, Sayıştay biri «Maliye», diğeri «Muhakeme» olmak üzere iki daireden oluşuyordu³. Böylece ilk Sayıştay'ımız bir yandan mali denetimde bulunan, diğeri yandan da, devlet ile mültezimler ve müteahhitler arasında çıkan uyuşmazlıkları karara bağlayan bir kuruluş olarak karşımıza çıkıyor.

1876 Anayasası, 105 inci maddesinde Sayıştay'a yer vermiş ve Sayıştay'ı bir mali denetim organı olarak düzenlemiştir.⁴

Anasayadan iki yıl sonra, «Divanı Muhasebatın Sureti Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname» çıkarılmış ve Sayıştay'ın yargı görevlerinde değişiklik yapılmıştır⁵. Buna göre, mal memurlarının hesaplarını incelemek ve yargılamalarını yapmak Sayıştay'ın görevleri arasına alınmıştır. Bu sırada, Sayıştay'da yargı işleri ile ilgili olarak, bir de «müddeiumumilik» örgütü kurulmuştur.

İkinci Meşrutiyet döneminde Sayıştay'ın örgüt ve görevlerinde gelişmeler olmuştur. Bu dönemde Genel Muhasebe Kanununda değişiklik yapılarak Sayıştay'a yeni görevler verilmiş ve bu arada Sayıştay'ın daire sayısı artırılmıştır. Önceden «vize» usulü bu dönemde uygulanmaya başlamıştır. Birinci Dünya Savaşından sonra, Sayıştay da İstanbul Hükümeti ile birlikte sona ermiştir.

Ankara Hükümeti kurulduktan sonra, kısmen Sayıştay'ın görevleri ile uğraşmak ve «masraf evrakını» kabul etmek üzere Maliye Bakanlığında özel bir «Kalem» kurulmuştur. Görevi oldukça ağır olan bu Kalemin güçlendirilmesi için, 28 Şubat 1338 (1922) tarihli Avans Kanununun 5 inci maddesi ile yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.⁶

Buna göre, devlet gelir ve giderlerinin genel muhasebe ve bütçe kanunlarına uygun olarak toplanmasının ve harcanmasının, Sayıştay kuruluncaya kadar, Meclis adına denetlenmesi ile görevli olmak üzere, Meclis tarafından seçilen özel bir kurul meydana getirilmiştir. Bu kurulda, Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen denetçi milletvekilleri görev almışlardır. Seçimlerin yenilenmesi üzerine, eski mevzuat içinde görev yapmak üzere bir Sayıştay kurulması kararlaştırılmıştır. Sayıştay üyelerinin Hükümet-

³) I. Tertip Düstür, Cilt : 2, S. 135.

⁴) MADDE : 105 — «Emvali devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hulâsa i tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir tahriri mahsus ile Heyeti Mebusana arzylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu Divan her üç ayda bir kerre ahvali maliyeyi Riyaseti Vükelâ vasıtasıyla ba tahrir tarafı hazireti Padişahiye dahi arzeder».

⁵) I. Tertip Düstür, Cilt : 4, S. 639.

⁶) III. Tertip Düstür, Cilt : 2, S. 230.

çe atanmaları sakıncalı görüldüğü için 24/11/1339 (1923) tarihli ve 374 sayılı «Divanı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun»⁷ ile Sayıştay üyeleri seçimle işbaşına getirilmiştir.

Sayıştay 1924 Anayasasında, Erzurum milletvekili Raif Efendi ve arkadaşlarının teklifi üzerine yer almıştır⁸. 1924 Anayasasının 100 üncü maddesine göre, «Büyük Millet Meclisine bağlı ve devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur». Anayasa'nın bu maddesi ile Sayıştay'ın kuruluş ve görevlerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. 1924 Anayasası da, Sayıştay'a bünyesinde yer vermek ile, 1876 Anayasası gibi, Sayıştay'ı bir Anayasa kuruluşu olarak örgütlemiştir.

1934 yılında 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ile, Sayıştay'ın kuruluş ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Bu tarihe kadar eski mevzuatla, 1295 yılında çıkarılmış olan Kararname ile idare edilmiştir.

1934 yılında çıkarılan Divanı Muhasebat Kanunu ile, Sayıştay bir yandan Meclis adına mali denetim yapan, bir yandan da devlet parasına ve mallarına el koyan ve bunları idare eden ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman gibi kimselerin hesaplarını yargısal usulle inceliyerek hükme bağlayan bir kuruluş olarak örgütlenmiştir. Bu kanunun özelliği, Sayıştay daireleri tarafından verilen yargı kararlarının temyiz yeri olarak Sayıştay Genel Kurulunu göstermesi ve Danıştay'ın yargı denetimi dışında kalmasıdır. Fransız örneğine uygun olarak, 1934 yılına kadar Sayıştay'ın yargı kararlarına karşı Danıştay'a temyiz yolu ile başvurma olanağı vardı. Bu yolun kaldırılması ile Sayıştay tek dereceli bir yargı yeri olarak örgütlenmiş ve faaliyette bulunmuştur.

1924 Anayasası gibi, 1961 Anayasası da Sayıştay'a bünyesinde yer vermiştir. Sayıştay'la ilgili olarak 1961 Anayasasının 127. maddesinde şu hüküm yer alır :

«Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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.

Sayıştay'ın kuruluşu işleyişi ,denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve diğer özlük işleri başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.»

⁷) III. Tertip Düstur, Cilt : 5, S. 142.

⁸) A. Şeref Gözübüyük-Zekâî Sezgin, 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını 1957 S. 457

Anayasadan sonra, 21/2/1967 gün ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmış ve Sayıştay yeniden düzenlenmiştir. Anayasanın 127 nci maddesine, 1971 yılında yapılan değişiklik ile bir fıkra eklenmiştir. Bu eklenen fıkra ile Silâhlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usûllerinin, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

III. SAYIŞTAYIN YARGI GÖREVLERİ⁹

Bugün yürürlükte olan sistemde, saymanlar ve bazı kamu görevlileri için, diğer kamu görevlilerinden farklı, bir sorumluluk sistemi uygulanmaktadır. Bilindiği gibi, memurların idareye karşı olan sorumlulukları, adliye mahkemeleri tarafından, özel hukuk kurallarına göre saptanmaktadır. Saymanlar ile ikinci derecedeki ita amirleri ve tahakkuk memurlarının malî sorumluluklarının saptanması işi, görev olarak Sayıştay'a verilmiştir. Bunların sorumlulukları, Sayıştay tarafından ve kamu hukuku ilkelerine göre saptanmaktadır. Sayıştay'ın bu alanda verdiği kararlar doktrinde yargı kararı olarak kabul edilmektedir¹⁰. Yürürlükte olan 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 1961 Anayasası, bu konuya herhangi bir değişiklik getirmemiş, 1924 Anayasası döneminde uygulanan sistemi benimsemekle yetinmiştir.

Demek ki Sayıştay'ın başlıca yargı görevi, saymanların, ikinci derecedeki ita amirlerinin ve tahakkuk memurlarının hukuka aykırı davranışlarından dolayı idareye verdikleri zararların ödetilmesi ile ilgilidir.

1961 Anayasasının ışığı altında hazırlanan 832 sayılı Sayıştay Kanununda, yargı yönünden, 1924 Anayasası döneminde uygulanan sistem esas itibarıyla korunmuştur. Bu kanun ile daha çok, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve değişiklikleri, kanun tekniği yönünden daha derli ve toplu bir biçime sokulmak istenmiştir. Bu konu ile ilgili olarak yeni kanunda yer alan başlıca özellikler şöyle sıralanabilir :

a) Yeni kanun da saymanların, ita amirlerinin ve tahakkuk memurlarının sorumluluğunu saptamayı, genel hükümler dışında tutmuştur. Bunların sorumluluklarını saptama işi, eskiden olduğu gibi, Sayıştay'a bırakılmıştır.

⁹) A. Şeref Gözübüyük, «Sayıştay ve yargı Görevi»

Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt : XXI, Sayı : 1 S. 157.

¹⁰) Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, S. 611
3. Bası, Cilt : II, S. 791, 1968.

Süheyy Derbil, İdare Hukuku, 1959, S. 208.

b) Sayıştay'daki daireler birer hesap mahkemesi olarak örgütlenmiştir. Daireler sorumluların hesaplarını hukuka ve bütçeye uygunluk yönünden yargılayarak, sorumlular hakkında beraat, zimmet veya tazmin kararı verirler.

c) Dairelerin verdiği yargı kararlarının temyiz yolu ile incelenmesini sağlamak üzere, Sayıştay içinde bir «Temyiz Kurulu» meydana getirilmiştir.

d) Sayıştay'ın verdiği yargı kararlarına karşı Danıştay'a temyiz yolu ile başvurma olanağı sağlanmamış ve bu yol açıkça kapatılmıştır.

Kanunda yer alan yargılama ile ilgili ana kurallar bunlardır. Görüldüğü gibi, yeni kanun tarafından benimsenen kurallar esas itibariyle 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunundaki esasların hemen hemen aynıdır. Yeni kanun ile de, Sayıştay'ın hem hesapları inceleyen, hem de rastlanılan yolsuzluklar dolayısı ile kendiliğinden yargılama yapan bir kurul olarak devam ettirildiğini görüyoruz. Sayıştay Kanununun eski kanundan ayrıldığı en önemli nokta, kendi içinde ayrı bir temyiz kurulu meydana getirmiş ve Sayıştay kararlarına karşı Danıştay'a gidilemeyeceği yolunda açık hüküm koymuş olmasıdır.

IV. SAYIŞTAYIN HESAP MAHKEMESİ OLARAK FAALİYETİ

Sayıştay bir hesap mahkemesi olarak, saymanların, ikinci derecedeki amiri itaların ve tahakkuk memurlarının mali sorumluluklarını saptarken, başka bir deyişle hesaplarını yargılarken, işleri iki aşamada yürütmektedir. Bunlardan birincisi «ön inceleme», ikincisi ise «yargılama» aşamasıdır. Bir de buna «temyiz aşaması» eklenebilir. Şimdi bu aşamaları kısaca gözden geçirelim :

A. Ön İnceleme Aşaması :

Sayıştay'da hesaplar üzerinde ön inceleme, Sayıştay denetçileri tarafından yapılır. Denetçiler hesapları incelerken özellikle;

a) Ödemelerle ilgili evrakın ve kayıtların bir birine uygun olup olmadığını,

b) Gelir ve giderlerin mevzuata ve bütçedeki fasıl ve maddelere uygun olarak yapılıp yapılmadığını,

c) Evraka damga pulu, kanuna uygun olarak yapıştırılıp yapıştırılmadığını,

d) İdare hesabına giren bütün hususların mevzuata uygun cereyan edip etmediğini, araştırırlar.

Görüldüğü üzere, Sayıştay'ca üzerinde yapılan inceleme yalnız bütçe ve mevzuat yönünden, bir başka deyişle, hukuka uygunluk yönünden ve tamamen şekli olarak yapılmaktadır. Denetçiler, hesaplar üzerinde ön incelemelerini yaparlarken raporlarında, sorumluluğu gerektiren bir durum olup olmadığını açıkça belirtirler. Denetçiler sorumluluğu gerektiren bir durum karşısında kaldıkları takdirde, saymanın yazılı savunmasını almak ve kendi görüşleri ile birlikte rapora eklemek zorundadırlar. Sayıştay'daki yargılamada, denetçinin raporu esas alınır.

B. Yargılama Aşaması :

Sayıştay'da hesapların yargılanması daireler tarafından yapılır. Birinci Başkan, incelemesi bitirilen ve raporu hazır olan hesapları, yargılanmak üzere dairelere verir. Daireler kendilerine gelen işler hakkında savcının görüşünü alırlar. Daireler gerek görürlerse, hesabı yargılanan saymandan yeniden açıklama ve bilgi isteyebilirler.

Denetçi raporunda, savcı görüşünde saymana «zimmet» çıkartmamış ise, yargılamayı yapan daire de aynı görüşü benimsiyorsa, başka bir işlem yapmağa gerek kalmadan, kararını verir. Denetçi veya savcı hesabı ilişkili buldukları takdirde, Daire, evrakı üyelerden birine verir ve yeniden incelenmesini ister. Durumu yeniden inceleyen üye, raporunu Daire Başkanına verir. Bundan sonra hesabın yargılanmasına başlanır. Daire gerekli gördüğünde savcının görüşünü sözlü olarak alabilir. Ayrıca daire saymanın yeniden savunmasına gerek duyarsa saymanın savunmasını ister; Daireler çoğu kez, saymanın denetçi tarafından alınan savunması ile yetinirler. Daire kararını evrak üzerinde verir. Daire kararında ya «beraata» veya «zimmete», yahut «tazmine» hükmeder. Saymanın gerekli belgeleri verememesi halinde zimmete, devlet için kabul olunamayan bir harcama için «tazmine» hükmedilir. Her iki halde de sayman devlete bir miktar para ödemeğe mahkum edilir.

C. Temyiz Aşaması :

Dairelerin verdiği kararların temyizen incelenmesini sağlamak üzere bir «Temyiz Kurulu» meydana getirilmiştir. Bu kurulun başkan ve üyeleri dört yıl için Sayıştay Genel Kurulunca seçilir. Temyiz Kurulu dört daire başkanı ve her daireden alınan

iki üyeden oluşur. Temyiz Kurulu üyelerinin her yıl dörte biri yenilenir. Daire kararları Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz edilebilir. Temyiz incelemesi kâğıt üzerinde olur. Sayıştay Temyiz Kurulu gerek görürse, ilgilileri dinleyebilir. Temyiz kurulu, daire kararını, ya aynen veya değiştirerek onaylar veya bozar. Temyiz Kurulu tarafından verilen karara, daire uymak zorundadır. Dairelerin, Temyiz Kurulunun kararlarına karşı direnme hakları yoktur.

Böylece kesinleşen Sayıştay kararları İcra ve İflâs Kanunu hükümleri gereğince yerine getirilir.

V. DANIŞTAY YOLUNUN KAPATILMASI :

832 sayılı Sayıştay Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış olan, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu döneminde, Sayıştay daireleri tarafından verilen kararların temyizen incelenmesi, Sayıştay Genel Kurulunca karara bağlanmıştır. Sayıştay Genel Kurulu tarafından verilen yargı kararlarına karşı Danıştaya başvurulmıyacağı, Danıştay İçtihadı Birleştirme kararı ile açıkça belirtilmiştir. Hatırlanacağı üzere, Danıştay'ın bu içtihadı birleştirme kararında aynen şöyle deniliyordu :

«Devlet Şûrası Kanununun 24 üncü maddesinde, idarî meseleler hakkında hususi kanunlarla muayyen temyiz mercilerinden nihai surette çıkan kazai kararlar aleyhine Devlet Şûrasında dava açılabilceği yazılı bulunmakta olmasın göre, Divan Umumi Heyetince müttihaz kararlardan dolayı Devlet Şûrasına müracaat mümkün görülebilirse de Devlet Şûrasının mürakabesinden harîç olacak hususların vaznı kanunca tayin edilmiş olması lâzım gelip, 2514 sayılı Kanunun (Divanı Muhasebat Kanunu) 61 inci maddesinde de Divanı Muhasebat Dairelerinden verilen kararların temyiz merciinin Divan Umumi Heyeti olduğu tasrih edilmesinden ve bu kanundan anlaşılan manâda Divan Umumi Heyetinin zatü zamana ait kararlarının Devlet Şûrasınca tetkik mevzuu olmayacağı merkezinde bulunmasından dolayı bu yoldaki ilâmlar hakkında tetkikat yapılamıyacağına.. karar verildi»¹¹.

Doktrinde ağır eleştirilere uğrayan¹² bu kararın alınmasından Danıştay'ın, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun Mecliste görüşülmesi sırasında ileri sürülen düşüncelerin etkisi altında kaldığı söylenebilir. Hatırlanacağı üzere, Osmanlı İmparatorluğu

¹¹⁾ Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı : 9 S. 58

¹²⁾ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, S. 1514, Not : 68.

zamanında, hatta 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu yürürlüğe girinceye kadar, Sayıştay'ın verdiği yargı kararları Danıştay tarafından temyiz yolu ile incelenmekte idi. Bu durumun devamını sağlayan bir hüküm 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu tasarısında yer almış ve komisyonlarca da kabul edilmişti. Fakat tasarı Genel Kurulda görüşülürken, Meclise bağlı olan Sayıştay'ın kararlarının, Danıştay'ca denetlenmesinin doğru olmayacağı görüşü ileri sürülmüş ve hüküm tasarıdan çıkarılmıştır¹³. Danıştay, bu görüşün etkisi altında içtihadı birleştirme yolu ile Sayıştay'ın bu gibi kararlarına karşı Danıştay'a baş vurma yolunu, bizzat kapamıştır.

Danıştay'ın bu içtihadı birleştirme kararına rağmen, Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 1961 Anayasası döneminde Sayıştay Genel Kurulundan geçmiş olan bir karar aleyhine açılan davaya bakmıştır. Dava Daireleri Kurulunun 7/5/1965 tarihli bu kararında, yeni Anayasa karşısında Sayıştay'ın durumu tartışılmış ve çoğunlukla verilen karara göre, Sayıştay bir «alt idare mahkemesi» olarak kabul edilmiştir. Bu kararda aynen şöyle denilmektedir: «... 127 nci madde ile (... sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak...) la görevlendirilmiş bulunan ve 2514 sayılı kuruluş kanunu ile tespit edilen usûllere göre muhasip ve diğer ilgililer hakkında zimmete hüküm veren Sayıştay'ın sui jeneris bir alt idare mahkemesi olarak kabulü ile ilâmlarının, 521 sayılı Danıştay Kanununun 31 inci maddesine müsteniden karşılaştırılarak işin esasına geçildi»¹⁴.

Danıştay Dava Daireleri Kurulunun, 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra, Sayıştay'ı «kendine özgü» bir «alt kademe idare mahkemesi» sayması ve kararlarını temyizen incelemesi karşısında Sayıştay Kanununa açık bir hüküm koymak sureti ile, Sayıştay kararlarına karşı Danıştay yolu kapatılmıştır. Sayıştay Kanununun 45 inci maddesinin son fıkrasında «Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a baş vurulamaz» hükmü yer almıştır. Böylece 1967 yılında çıkarılan 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'ın yargı kararlarına karşı, Danıştay'a temyiz yolu ile başvurma olanağı kaldırılmıştır. Böylece Sayıştay yine tek dereceli bir yargı yeri haline getirilmiştir.

¹³ T. B. M. M. Tutanak Dergisi, 1934, 21, 158 - 169, 22, 7 - 18, 86 - 103, 138.. S. Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960 S. 1514

¹⁴ Danıştay Dava Daireleri Kurulu E. 1964/1007, K. 1965/89, 7/5/1965.

VI. YARGI YERİ OLARAK SAYIŞTAY

Yeni Sayıştay Kanunu dolayısıyla Sayıştay'ın bir yargı yeri olup olmadığı konusunda, ilgi çekici tartışmalar olmuştur¹⁵. Bu konuda ileri sürülen düşünce ve karşı düşünceleri kısaca görelim :

Bu konuda belli başlı iki görüş ileri sürülmektedir. Bunlardan biri Sayıştay'ın bir yargı yeri olduğu, diğeri ise Sayıştay'ın bir yargı yeri olamayacağı, kararlarının bir yargı kararı sayılamıyacağı görüşüdür.

A. Sayıştay Bir Yargı Yeridir.

Sayıştay'ın bir yargı yeri, kararlarının da bir yargı kararı olduğu görüşünü destekleyen hükümler, hem Anayasada, hem de yürürlükte olan Sayıştay Kanununda yer almıştır.

a) Türk pozitif hukukunda, Sayıştay Dairelerinin bir hesap mahkemesi olduğu açıkça belirtilmiştir.

b) Anayasa Sayıştay'ı «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak» la görevlendirmiştir.

c) Devleti zarara uğratan, muhasip, ita amiri ve tahakkuk memuru gibi kimselerin verdikleri zararların tazminine Sayıştay karar vermektedir. Eğer Sayıştay bu işlerle görevli bir yargı yeri olmasaydı, bunların verdikleri zararın tazmini için «genel mahkemelere» başvurmak gerekecekti.

d) Hem eski, hem de yeni kanunda, Sayıştay'ın yargı görevlerine, yargılama usulüne yer verilmiş ve her vesile ile mahkemelere ve yargılama usullerine ait deyimlerin kullanılmasına ayrı bir özen gösterilmiştir. 832 sayılı yeni kanunda yer alan bu konu ile ilgili hüküm ve deyimlerin birkaçı, örnek olarak aşağıda sıralanmıştır :

— Sayıştay «sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlar.»

— «Daireler birer hesap mahkemesidir»...

— «Daireler, sorumluların hesaplarını ilgili kanunlara göre inceleyip yargılayarak haklarında beraat veya tazmin hükmü verir.»

— «Temyiz Kurulu, Sayıştay Dairelerince verilen ilâmların son hüküm merciidir.»

¹⁵⁾ Sermet Erenkanlı, Sayıştayın Hukuki Durumu, 7/6/1966 tarihli Akşam Gazetesi; Sermet Erenkanlı, Anayasa ve Sayıştay, 29/7/1966 tarihli Akşam Gazetesi; Coşkun Kırca, Anayasa Açısından Danıştay, Sayıştay ve İdare Arasındaki ilişkiler, 13-15 Ağustos 1966 tarihli Akşam Gazetesi.

— «Sayıştay'ca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz.»

— «Tavzih ve düzeltme dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazla verilir.»

— «Yargılamanın iadesi», «kararın düzeltilmesi», koşulları ayrıca düzenlenmiştir.

Örnek olarak alınan bu hüküm ve deyimlerden de anlaşılacağı üzere, mevcut duruma uygun olarak, yeni kanun da Sayıştay'ı, yargı görevleri açısından, bir yargı yeri biçiminde görme eğilimi göstermiştir.

B. Sayıştay Bir Yargı Yeri Değildir.

Anayasa hükümleri karşısında Sayıştay'ın bir yargı yeri olmayacağı görüşü ileri sürülmüştür ¹⁶. Bu görüşün dayandığı esaslar şöylece özetlenebilir :

a) Anayasanın 127 nci maddesine göre, Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak konusundaki işlemlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapar. Sayıştay bu konuda hüküm verirken yargılama «metodunu» kullanır. Ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi adına verilen bu hükümleri, yargı organlarınca verilen hükümlere benzetmek imkânsızdır. Anayasanın 7 nci maddesi gereğince yargı organları Türk Milleti adına karar verirler. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına karar veren yargı organı düşünülemez.

b) Sayıştay'ın verdiği kararlar birer yargı kararı olamayacağına göre, Anayasa koyucusunun Sayıştay'ca verilen hükümleri «teşrii karar» niteliğinde farzetmiş olduğunu kabul etmek gerekir. Sayıştay'ı, Anayasa bakımından ne idare ne de idare mahkemesi saymağa imkân vardır. Bu görüşün aksini kabul etmek, Anayasanın söz konusu maddesinde yer alan «Türkiye Büyük Millet Meclisi adına» deyimine hukukî bir değer vermemek olur.

c) Sayıştay'ın verdiği hüküm bir yasama kararı niteliğinde olunca, Anayasamızın dayandığı kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince bir yasama kararının hukuk düzeninde etki yapabilmesi, o kararın yürütme organınca bir idarî işlemle yürürlüğe konması

¹⁶) Millet Meclisi Sayıştay Kanunu teklifini görüşmek üzere kurulan Geçici Komisyonun 18/2/1966 tarih ve 2 No. lu kararına, C. Kırca ve arkadaşları tarafından yazılan muhalefet şerhi. Coşkun Kırca, Anayasa Açısından Danıştay, Sayıştay ve İdare Arasındaki İlişkiler, 13, 14, 15 Ağustos 1966 tarihli Akşam Gazetesi.

Danıştayın bu konuya ilişkin görüşleri, 1 No.lu notta gösterilen Anayasa Mahkemesi kararları içinde yer almıştır.

Ayrıca bak. : S. Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. Bası Cilt : II S. 794 ve devamı.

na bağılıdır. Sayıştay'ın verdiği hüküm idare tarafından ilgiliye tebliğ edilmek gerekir. İlgili ancak bu tebliğ aleyhine Danıştay'a başvurabilir.

d) Sayıştay bir yargı organı değildir. Çünkü, Sayıştay Anayasasının yargı ile ilgili üçüncü bölümünde yer almamış, buna karşılık «yürütme» ile ilgili ikinci bölümünün «iktisadî ve malî hükümler» başlığını taşıyan kısmında yer almıştır. Oysa başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi Anayasasının üçüncü bölümünde yer almıştır.

e) Anayasa 127 nci maddesi ile Sayıştay'a, Parlâmento adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak suretiyle öznel kararlar alma görevini vermiştir. Bu, yargı yetkisi verildiği anlamına gelmez.

f) Sayıştay mensuplarına, yargıçlara sağlanan anayasal güvence sağlanmamıştır. Sayıştay mensuplarının ancak yasal güvenceleri vardır.

g) Sayıştay'ın aldığı kararlar «idarî» niteliktedir. İdarî kararlara karşı yargı yolunun kapatılması, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz, ve Anayasa düzeni ile ters düşer.

h) Sayıştay, bazı kişilerin hesap ve işlemlerini kanuna uygunluk bakımından hükme bağlamaktadır. Sayıştay'ın burada yaptığı iş hesap veya işlemin kanuna uygun olup olmadığını tespitten ibarettir. Sayıştay, hesaplarını incelediği kişilerin subjektif sorumluluklarına giremez. Eğer Sayıştay ilgililerin hesap ve işlemlerinde kanuna aykırılık bulmuş ise, bu aykırılıktan dolayı ne ölçüde malî sorumluluğu olduğunu tespit edemez. Bunu tespit etmek yargı görevinin içine gider.

VII. SAYIŞTAYIN YARGI GÖREVLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Sayıştay'ın bir yargı yeri olup olmadığı konusunda, mevcut hukuk sistemi dikkate alınmadan yapılacak tartışmanın isabetli ve yararlı olacağını ve karşılaştığımız sorunlara ışık tutacağını sanmıyoruz. Önemli olan, bulunan çözüm yolunun, hukuk sistemine ve ihtiyaca uygun bir sistem olmasıdır. Anayasa ve Sayıştay Kanunu tarafından benimsenen sistemin aksayan yönlerini giderme olanağı her zaman vardır. Eğer Anayasasının getirdiği çözüm yolu, ihtiyaca cevap vermiyorsa, değiştirilmesi için gayret etmek ve yeniden düzenlemeye gitmek gerekecektir. Olması gereken konusunda görüş birliğine varılabildiği ölçüde sorunları giderme kolaylaşacaktır.

Herşeyden önce, kamu görevlilerinin malî sorumluluğu üzerinde durmak ve bu konuda açıklığa kavuşmak gerekecektir. Da-

ha önce işaret edildiği gibi, bizde uygulanan sistemin esası şudur : Memurun idareye zarar vermesi halinde, zararın memura tazmin ettirilebilmesi için memur aleyhine genel hükümlere dayanılarak adalet mahkemelerinde dava açılması ve alınan ilâmın, yine genel hükümlere göre yerine getirilmesi gerekir. Devlet Memurları Kanunu da bu sistemi benimsemiş ve 12 nci maddesinde şu hükme yer vermiştir :

«Devlet memurları görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek zorundadırlar. Görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü Borçlar Kanununun haksız fiil esaslarına tabidir.»

Devlet Memurları Kanununda bu hüküm yer almadan önce de, Danıştay içtihadı ile, idarenin kendiliğinden zarar miktarını saptayarak kamu görevlilerinden tahsil etmesi yolu hukuka aykırı sayılmıştır. İdarenin kendiliğinden hareket ederek zarar miktarını saptaması ve tahsil edebilmesi için, kanunla açıkça bu işleri yapmağa yetkisi kılınması gerekir. Bu görüş, Danıştay'ın 4/7/1939 tarihli içtihadı birleştirme kararında da yer almıştır.

«Bir ilam ve fıkrai kanuniye hükmüne müstenit olmadıkça maaşattan hotbehot katiyat icrası kabili tecviz olamayacağı gibi mümkünül infaz da değildir. Bunlar için Maliyenin ikamei dava etmesi ve işi karara rapteddirmesi icap eder. Bu dava umumi mahkemelerde ikame olunur».¹⁷ Devlet Memurları Kanunu mevcut sistemi teyit ederek, devlet memurlarının görevleri ile ilgili olarak idareye verdikleri zararlardan ötürü, Borçlar Kanununun haksız fiil esaslarına tabi olacaklarını belirtmiştir. Bütün memurlar için uygulanan bu genel esaslar, sayman, ita amiri, tahakkuk memuru gibi kimselerin hesapları ve işlemleri dolayısıyla, idareye verdikleri zararların tazmininde uygulanmamaktadır. Bizde, bunlar için ayrı bir sorumluluk sistemi kabul edilmiştir. Böyle bir sistem kabul etmeye gerek var mıdır? Eğer ayrı bir sorumluluk sistemi kabul edilecekse, bugün uygulanmakta olan sistemi hangi yönde ve ne ölçüde geliştirmek gerekecektir? Bu konuda başlıca iki sistem düşünülebilir :

a) Devlet memurlarının tabi olduğu sorumluluk esasını, saymanları, ita amirlerini tahakkuk memurlarını da içine alacak bir biçimde, başka bir deyişle, bunlar hakkında her hangi bir istisna tanımadan, bunları da içine alacak bir biçimde düzenlemek mümkündür. Bunlara da genel hükümleri, uygulamak usulü düşünülebilir. Böyle bir sistem benimsendiği takdirde, genel malî denetim organı olan Sayıştay, muhasiplerin hesap ve işlemlerini inceler ve rastladığı yolsuzlukları, bunların verdikleri zararları idareye bildi-

¹⁷⁾ Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı 25, S. 25.

rir. İdare de, genel hükümlere göre, sorumlulara karşı adliye mahkemelerinde dava açarlar ve idarenin uğradığı zararları tazmin ettirirler. Böyle bir sistemde, Sayıştayın bir yargı yeri olarak düşünülmemesine ve örgütlenmesine gerek yoktur.

b) Sayman ita amiri ve tahakkuk memuru gibi bazı kamu görevlilerinin hesap ve işlemleri dolayısıyla devlete verdikleri zararların tazmin ettirilmesinde, genel kuralın dışına çıkmak, bunlar için ayrı bir düzenlemeye gitmek gerekebilir. Gerçekten de bazı kamu görevlilerinin görevleri dolayısıyla malî sorumluluklarını saptamada, genel hükümler içinde kalarak, haksız fiil esaslarına göre sorumluluklarını saptamanın isabetli ve gerçekçi bir çözüm yolu olduğu söylenemez. Nasıl idarenin faaliyetlerinden dolayı sorumluluğunu saptarken, yalnız haksız fiil esasları ile yetinemiyorsak, bunlar için Danıştay tarafından ayrı bir sorumluluk sistemi geliştirilmiş ise, bazı kamu görevlilerinin devlete karşı sorumluluklarının saptanmasında da, ayrı bir sorumluluk sisteminin geliştirilmesine gerek vardır.

Ülkemizde de, Anayasa ve Sayıştay Kanunu ile, bazı kamu görevlilerinin sorumluluklarının saptanmasında, genel kuralın dışına çıkılmış ve sayman, ikinci derecedeki ita amirlerinin ve tahakkuk memurlarının sorumluluklarının saptanması görevi Sayıştaya verilmiştir. Sayıştay bu görevi yerine getirirken bir yargı yeri gibi hareket etmek ve haksız fiil esaslarından farklı, kamu hukukuna özgü sorumluluk kurallarını geliştirmek ve uygulamak durumundadır.

Bazı kamu görevlilerinin sorumluluklarının saptanmasında, Sayıştayın bir yargı yeri olup olmadığı, Anayasanın Sayıştayı yargı görevleri de olan bir kuruluş olarak düzenleyip düzenlemediği tartışma konusudur.

Hemen belirtelim ki, Anayasa bu konuda genel bir düzenlemeye gitmiş ve bazı kamu görevlilerinin sorumluluklarının saptanması görevini Sayıştaya vermiştir. Anayasanın, Sayıştayı yargı görevleri de olan bir kuruluş olarak düzenlediği söylenebilir. Kanımızca, bu açıdan Sayıştayın Anayasa içinde yürütme bölümünde yer almış olmasının önemi yoktur. Aslında bu bir düzenleme işidir. Asıl üzerinde durulması gereken nokta, Anayasada yer alan, Sayıştayla ilgili hükmün uygulanmaya konulmasını sağlayan, Sayıştay Kanunu ve getirdiği düzendir. Bu konudaki tartışmalar gözönünde tutulursa, Sayıştay Kanununa ve uygulamaya göre, Sayıştayın bazı kamu görevlilerinin sorumluluklarının saptaması işlemini, bir yargı işlemi olarak kabul etmek, bir Danıştay Kararında da belirtildiği

¹⁸⁾ Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 7/5/1965 gün ve E. 64/1007. K. 65/89 sayılı kararı.

gibi¹⁸, Sayıştayı da kendine özgü bir idarî yargı yeri saymak isabetli bir yol olacaktır. Bu görüş benimsendiğinde, bugün yürürlükte olan Sayıştay Kanununun bu duruma ne dereceye kadar uygun düştüğünü tartışmak ve uygulamada rastlanan aksaklıklara kısaca değinmekte yarar vardır.

Bilindiği gibi Sayıştay bugün iki işi birden yapmaktadır. Bir yandan saymanların hesaplarını ve işlemlerini denetçileri eli ile denetlemekte, diğer yandan bu denetim sırasında ortaya çıkan kanuna aykırı durumlardan dolayı muhasipleri tazmine mahkûm etmektedir. Burada dikkatimizi çeken nokta, Sayıştayın hem tazmini gerektiren hususu saptaması hem de kendi bulduğu hususu yargılamasıdır. Böyle bir usulün mahkeme niteliğindeki bir kuruluş tarafından uygulanmasının isabetli olacağı söylenemez. Davanın açılmasını isteyecek makam ile davaya bakacak olan makamın birbirinden ayrılması, genel yargılama sistemine de uygun düşecektir. Sayıştay denetçileri, hesapları incelerken rastlayacakları tazmini gerektiren hususları idareye, hazineye yahut bu işle görevli kılınacak ve devletin çıkarlarını koruyacak bir makama bildirmelidirler. Ancak bu makamın isteği, yahut Sayıştay savcısının tahriki ile, Sayıştayda dava açılmalıdır. Bunun gibi düzeltilmesi gereken husulardan biri de, Sayıştayda uygulanan yargılama usulü ile ilgilidir. Bugün uygulanmakta olan usulün ihtiyaca cevap verebileceğini sanmıyoruz. Hiç değilse Sayıştayda, Danıştayda uygulanan yargılama usulüne benzer bir usulün uygulanması, davalının tam savunma olanağına kavuşturulması gerekir.

Bugün uygulanmakta olan sistemde, Sayıştay daireleri tarafından verilen kararın temyizi yine ancak Sayıştay içinde mümkün olmaktadır. Bunun karşısında, Sayıştay kararlarının Danıştayda temyizen incelenmesini sağlayan bir başka sistem yer alır. Bu sistem hem Osmanlı İmparatorluğu zamanında, hem de Cumhuriyet döneminde 1934 yılına kadar uygulanmıştır.

Sayıştay kararlarının temyizi konusunda bugün uygulanmakta olan sistemin isabetli olduğu söylenemez. 2514 sayılı kanunun Mecliste görüşülmesi sırasında, yanlış bir gerekçe ile, Sayıştay kararlarını Danıştay tarafından temyizen incelenmesini mümkün kılan bir sistem ortadan kaldırılmıştır. Bunun etkisi altında kalan Danıştayımız da, verdiği içtihadı birleştirme kararı ile, Sayıştay kararları aleyhine Danıştaya müracaat etme yolunu bizzat kapatmıştır. Yeni Danıştay Kanununun görüşülmesi sırasında da Sayıştay kararlarının temyizen Danıştay tarafından incelenmesini mümkün kılan bir hüküm, yine aynı gerekçe ile kabul edilmemiştir. Yeni Sayıştay Kanununda Sayıştayın yargı kararlarının Danıştayda incelenemeyeceği hakkında açık hüküm konmuştur. Bu sistemin haklı eleştirisi ye-

ni Sayıştay Kanunu çıkmadan önce, Sıddık Sami Onar tarafından yapılmıştır: Sayıştayın, «idarî kaza manzumesi dışında müstakil bir kaza organı ve hem derece mahkemesi ve hem de temyiz mercii olarak kalmış» bulunmasının sakıncalı olacağına işaret eden Onar, «İdarî usullerin, hizmet kanunlarının tatbikatında zıt içtihatların ortaya çıkması ve alâkahıları tereddüdlü bir duruma düşürmesi» nin ¹⁹ inkân dahiline girdiğini belirtmektedir. Nitekim uygulamada aynı konu hakkında ortaya çıkan zıt içtihatlar, bu görüşü doğrulamıştır. Bir yandan Sayıştay, diğer yandan Askeri Yüksek İdare mahkemesi ile idarî yargı alanındaki içtihat bütünlüğü bozulmuştur.

Sayıştay kararlarının Danıştayda incelenemeyeceği hakkında 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45 inci maddesine konulmuş bulunan hükmün, hukuk sistemimizde ortaya çıkardığı sakıncalı durumu gidermek maksadiyle, Danıştay Başkanlığı veya Danıştay Dava Daireleri Kurulunca sözü edilen hükmün iptali istemi ile Anayasa Mahkemesine gidilmiştir. Anayasa Mahkemesi, açılan ilk dört iptal davasında, 45 inci maddenin son fıkrasındaki «Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz» hükmünün Anayasaya aykırı olmadığına; beşinci defaki davada Anayasaya aykırılığına ve iptaline karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesince verilen son karar henüz yayınlanmamış olduğundan, iptal hükmünün ortaya çıkaracağı yeni durum hakkında şimdiden fazla şey söylenemez. Ancak, 832 sayılı kanunun 45 inci maddesindeki «Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz»; hükmünün Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi ile, Sayıştay'ın tazmini gerektiren hususu tespit etmesine hem de kendi bulduğu kusuru yargılamasına ilişkin sakıncalı durum, bir ölçüde ortadan kaldırılmış olmaktadır.

Sayıştay kanunu yeniden ele alınırken, Sayıştayı yalnız hukuka uygunluk denetimi yapan bir kuruluş olarak bırakmamak, etkinlik denetimi de yapan bir kuruluş olarak düzenlemek gerekir. Program bütçenin başarıya ulaşabilmesi, Türk kamu yönetiminin gelişmesini sağlayabilmesi için, hukuka aykırı davranışta bulunanların sorumluluklarının yanında, kötü yönetimi ile devlete zarar verenlerin sorumluluklarının da düşünülmesi ve idare hukukunda yeni bir malî sorumluluk kavramının geliştirilmesine gerek vardır. Bu sorumluluğu saptama ve sorumluları yargılama görevi, ilk derece mahkemesi olarak Sayıştaya verilebilir. Bütün bunlar yapılırken, idarî yargı alanında içtihat bütünlüğünün bozulmaması için gereken tedbirlerin de alınmasına gerek vardır.

¹⁹⁾ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları İkinci bası 1960, Cilt : II S. 1514 Not : 68.

İDARİ REFORM VE SAYIŞTAY

Nihat GÜNDÜZ
TODAİE Öğretim Üyesi

G İ R İ Ş

Bu yazıda, Türkiye’de idari reform ve modern denetim kavramlarının anlamları; Anayasa ve plânlı ekonomi kalkınma normlarının üstünlüğü ve niteliği; matematiksel sistemci yönetim görüşünün temel sayıltıları ve gelişim doğrultusu; yönetimde sosyo-ekonomik başarıyı ölçmek ve değerlendirmek için ileri sürdüğümüz bir işe vuruk norm önerisi; Türkiye’deki teftiş ve denetim hizmetlerini geliştirme çalışmaları paralelinde, Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun bu gelişimdeki rolleri, modern teftiş ve denetimin mahiyeti, Sayıştayın geleceğe ait (stratejik) bazı problemleri ve bunlara ilişkin bazı önerilerimizi sunmaktayız.

Türkiye de idari reform; Türk idaresinin, bilimsel yöntemle; ulusal ve kişisel, sosyo-ekonomik plânlı kalkınma yollarıyla; Atatürkçü, hür demokratik bir hukuk devleti ve endüstri kültürü niteliğine kavuşturulması amacıyla; minimum ölçüdeki insangücü ve olanaklarla optimum derecede verimli, etkin ve ekonomik bir yönetim yapısına, sistemlerine, işlem ve eylemler düzenine eriştirilmesi için yararlanılan bir kalkınma, yenileştirme ve gelişim tecrübeleri sistemi anlamını taşımaktadır. Bu idari reform çalışmalarının sürekli ve sistemli olarak sürdürülmesi doğal bir değişim ve gelişim ihtiyacıdır.

Devletimizin, Anayasasında ve sosyo-ekonomik plânlı kalkınmasında yasama, yürütme ve yargı denetimi birbirleriyle fonksiyonel sistem ilişkileri bulunan bir kalkınma denetimi bütünüdür. Bu yolda değişim ve gelişimler denetim reformuna konu teşkil eder.

İDARİ REFORMUN BAŞLICA SEBEPLERİ

Türkiye’de idari reformun kalkınma yönetiminin başta gelen bir araştırma, geliştirme aleti olmasını zorunlu yapan başlıca sebepler aşağıda gösterilmiştir :

1 — Nüfus artışı : Dünya, Türkiye, kamu ve özel sektör kuruluşlarının nüfusunda sayısal artış ve niteliksel gelişim vardır. Bu

artış yanında insan kalitesinin de hızla değişmekte olduğu bir gerçektir.

2 — İnsan ve öteki olanaklar sınırlıdır : Endüstri kültürünün gerektirdiği sosyo-ekonomik sonuçlarla bugünkü insangücü ve maddi olanaklar arasında büyük yetersizlik farklılığı vardır. Az zamanda, kaliteli, yorgunluk yaratmayan, hoşnut edici ve ekonomik kalkınma sonuçlarına varmak yolları bulmak gereklidir. Napolyon'un : Para, para, para hipotezi, bugünkü gelişimde çok yönde çürütülmüş bir tez olmuştur. Nitekim bol para olsa da amaçlar, zaman uygunsuz ise sonuçlar işe yaramayabilir.

3 — Çağdaş endüstri kültüründeki insanın bio-kültürel ihtiyaçları son derece çeşitlilik ve genişlik istemektedir. Dünkü insanın ihtiyaçlarıyla bugünkü, yarınki farklı farklıdır. Buna cevap gereklidir.

4 — Endüstri kültürüne ulaşmak için avcı kültürü ve tarım kültürü yokluklarını, kuyruklarını, iletişim zorluklarını, kırtasiyeciliği en aza indirmek gerekmektedir. Uluslar arası ve ulusal, kişisel mutluluk; sosyo-ekonomik ihtiyaçlar bunu gerektirmektedir. Sayıştay'ın kırtasiyeciliği kaldırıcı rolü bu açıdan da pek önemlidir.

5 — Teknoloji gelişimi vardır : İnsan beyni ve enerjisi yerine mekanizasyon ve otomasyondan oluşan teknolojik alet ve sistemlerden yararlanmak zorunluluğu vardır. Kırtasiyecilik ve kuyruklar yok edilmek durumundadır. ¹ Bu gelişimin hızlılığı, daha sağlam kararlar ve sistemler manzumesine, bu konuda da reformlara zorlayıcıdır.

6 — İnsanların ve insanlığın yaşamına, Birleşmiş Milletler insan hakları beyannamesine, anayasal insan haklarına uygun yönetim ve denetim sağlamak zorunluluğu vardır. Antropoloji, yani insan biliminin yeni buluşlarına uygun reformlar gerekmektedir.

7 — Olasılık ve görelilik (probabilite) ölçülerinde eşitlik, bağımsızlık, otorite, egemenlik, standartlar sistem-dengesi yaratmak, insan ve devlet gelişim dengesi yaratmak ve sürdürmek gereklidir. Bilimsel temel sayılı ve yaradılış sebebi dışındaki değişimler, gelişimler doğaldır. Doğmacılık tercih edilmediği için değişen ihtiyaçlara cevap verici reformlarla gelişim sağlamak önemlidir.

8 — Kendi kendini kalkanıran reformculuk yoluyla herbir insanda, kuruluştta, toplumsal ve ekonomik kurumda ulusal kalkınmaya katkıda bulunan reform duyarlılığı ve bilinci yaratmak yo-

¹⁾ O and M Bulletin, The Journal Of Government Management Services Of Great Britain (Supplement) HMSO, May 1972, P. 7.

luyula bilimsel ve rasyonel kalkınmayı tercih etmek benimsetmek zorunludur. En verimli, etkin, ekonomik kalkınma çaresi bu yolla mümkündür. Güçlü bir anayasa kuruluşu olarak Sayıştay bu yönde motivasyon baskılarını hızlandırmak rolündedir.

Amerika Birleşik Devletleri, Anglo Sakson ülkeleri, İsviçre İsveç, Japonya, Batı Almanya, sosyalist ülkeler idari reform, değişim yoluyla endüstri kültürüne erişmiş ülkelerdir. Bu ileri ülkeler, bu yoldaki denemelerle devam etmektedir. Türkiyemiz de ileri endüstri kültürüne karar vermiş hür demokratik bir devlettir. Bizde de reform gereklidir.

Çağımızda bir toplumun, bir devletin sosyo-ekonomik kalkınması için sadece hukuka uygun hareket etmek yetersiz kalmaktadır. Bugünkü hukuk sosyo-ekonomik hukuktur. Artık hukuk konusu da sistemli ve devamlı yenileşme, kalkınma durumundaki hukuktur.

Daha iyi için; «zarfla mazruf dengesi» gibi; eski Yunandaki «Apollonik-Dionizik Denge»² gibi «sosyo-ekonomik sistem dengesi ve iletişimiyle kalkınma» dengesi de önemlidir. Bilimsel ve demokratik kalkınma en başarılı kalkınma çaresidir.

Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük³, idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak amacıyla uygulamada çeşitli denetim yollarına başvurulduğunu, bu yollardan en etkili ve objektif olan, bilimsel ispatlamalara, delillerle açıklamalara en müsait olan, denetim yolunun yargı denetimi olduğunu belirlemektedir. Bu görüşün temelinde yasama ve yürütme organlarıyla bizatihi yargı organlarının denetimini (kontrolünü) sosyo-ekonomik adaleti «yargı organının da desteklemesi ve sağlaması» nı anlıyoruz. Doğruluğuna katılıyoruz. Yazara göre; çeşitli denetim yolları olarak idari denetim, siyasî denetim, kamu oyu denetimi ve yargı denetimi türleri vardır.

Anayasa, yasama erkinin, yürütmenin ve yargı ya da yargı denetiminin özünü, esasını teşkil etmesi bakımından hukuk devletinin temelidir.

Nitekim, Dr. Metin Kıratlı, Devlet ölçüsünde tüm denetim normlarının temelinde ve özünde Anayasa denetimini esas almaktadır.⁴ Kanımızca bu, bir anayasa ve hür demokrasi devleti için optimal, gerçekçi bir görüştür.

2) İoanna Kucuradi, Nietzsche ve İnsan, Yankı Yayınları Seri No. 14, İstanbul Matbaası, Ekim 1967, S. : 108.

3) Prof. Dr. Şeref Gözübüyük, İdari Yargı, TODAİE Yayın No. 116, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, S. : 1.

4) Dr. Metin Kıratlı, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi, SBF. Yayını No. 212-194, Sevinç Matbaası, Ankara 1966, S. : 1-2.

Kıratlı'ya göre, yasama denetimi, yrtme denetimi ve yargı denetiminin üstünde var olan kuvvetler kaynağı ve bunların dengeli bütünlüğünü sağlayan temel kıstas, Anayasadır. Anayasanın korunması, Anayasaya uyulması birtakım teminatlara da bağlıdır :

1 — Halkın yönetime, denetime katılışı : Seçimler ve kamu oyu denetimi, hr basın, yayın, TRT vb. haberleşme, iletişim yollarıyla denetim; devlet kadar herbir vatandaşın da Anayasaya uyumlu yaşaması zorunu gibi hükümler bu teminata örnek gösterilebilir.

2 — Anayasa bağlılık andı : Bir eşit Anayasaya uyum teminatıdır. Ant içme bir bakıma, anayasaya uyum sözleşmesidir.

3 — Parlamenter Demokrasi : Türkiye Büyük Millet Meclisinin Millet Meclisi ve Senatodan oluşması ve bunların karşılıklı denetim ilişkileri yine Anayasayı bir koruma ve ona uyum teminatlarıdır. Her iki meclise soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması haklarının ve yetkilerinin verilmiş olması anayasa normunun korunması ve ona uyulması teminatı sayılır. Gensoru yetkisinin yalnız Millet Meclisinin yetkisi⁵ olması da bir teminatır.

4 — Referandum : Kanunların referanduma sunululuşu yoluyla kamu oyu denetimi sağlanmakta ve anayasanın üstünlüğü korunmaktadır.

5 — Parlamento komisyonlarının kanun tasarı ve tekliflerinin anayasaya uygunluğunu saptaması da bir yasama denetimi yoludur.

6 — Meclis başkanlarının oya koyma yetkisi : İşve gibi ileri ülkelerde meclis başkanlarına anayasaya uygunluk tercihi ve takdir yetkisi verilen durumlar vardır. Liderlik gücünün demokratik düzende de, gerektikçe iyi seçilmiş bir tek insana yetki verilerek sağlanması açısından bu teminat da ilginçtir.

7 — Cumhurbaşkanı'nın veto hakkı : Bir anayasa norm teminatı sayılabilir.

8 — Anayasa Mahkemesi : Anayasayı koruma ve uyum teminatıdır. Kanımızca anayasaya uymak sadece biçim ve öz yönleri yanında ya da «z» kavramının içinde sosyo-ekonomik kalkınmaya uygunluk da aranmalıdır.

Kanımızca anayasaya uygunlukta sosyo-ekonomik denge aranması, kanunların anayasaya uygunluğunu aramakta da bir kıstas olmalıdır.

5) Kâzım ztrk, Son Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa, Bilgi Yayın-evi, Birinci Basım, 1971, S. : 183.

9 — Kalkınmanın iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma planına göre gerçekleştirilmesi:⁶ Bir anyasal norm teminatıdır. Plânın siyasî bir tercih olmasına rağmen plânın özel kanunla düzenlenmesi de bir gerçektir. O halde plânlama yönlerinin kanunlaşması, öteki kanunlar için de bir yorumlama yönü sayılmalıdır.

Kamu yararı, kamu düzeni, genel ahlâk gibi temel normlar da hukuk devleti, anayasa devleti denetiminin genel ölçütleridir. Bu normlar hem sosyal hem de ekonomik dengede normlar anlamı taşımaktadır. Kamu yararı bugünkü sistem anlayışında sadece toplumun yararı anlamına değil, bununla beraber tek tek vatandaşların da yararlarıdır.

Hukuk devletinde, hukuk normları arasında bir hiyerarşi bulunması da idari reform için en genel teminatlardan birisi olarak görülmektedir.

Anayasamızın 8 inci maddesine göre :

«Kanunlar anayasaya aykırı olamaz. Anayasa hükümleri yasama yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.»

İdari reform açısından artık mer'î kanunların ve hukuki mevzuatın değişmez değer yargıları ve mutlak hüküm ve normları olarak birer kalkınmayı kısıtlayıcı engel olmamaları gerektiğinin en esaslı bir delili Anayasamızın 155 inci maddesidir. Anayasa bile değişime ve gelişime açıktır. Anayasa kalkınmaya açıktır. Gelişim ve değişim ve gerekli şartlara göre Anayasa bile mutlak bir değer yargısı, ölçütü durumunda değildir. İcabında Anayasa da değişebilir.

Şöyleki: «Madde 155 — Anayasa'nın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabulü Meclislerin ayrı ayrı üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkündür. Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü birinci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.» hükmü ile Anayasa'mız «probabiliteye relativiteye» açıktır.

Hukuk devletinde, hukuk normları arasındaki hiyerarşinin tepe noktasındaki Anayasa'mızın dahi açık fikirliliğe bilimsel yöntemden yararlanmaya, değişme ve gelişime yer vermesi noktasına değinilmek üzerine şöyle bir soru ortaya çıkıyor :

⁶) Op. Cit., Kâzım Öztürk, Gerekçeli Anayasa S. 251.

Soru : Kanunları ve öteki hukuki mevzuatı mutlak birer plânlama ve denetim normu kabul etmek gerekir mi?

Bunun kısa cevabı : «Hayır.» Kanunlar mutlak norm sayılmazlar. Mer'î kanunlar yenilemelere açıktır. O halde Sayıştay malî yargı görevlerinde dahi mer'î mevzuatı kalkınmayı destekler yönde uygulamak durumundadır. Sebep, hızlı bir sosyo-ekonomik gelişim ve idarî reform ortamında bulunan toplumlarda kanunlar zaman ve başka sebeplerle eskimiş olabilirler. Bunlar; tutucu, engelleyici, verimi-etkinliği ve ekonomiyi bozucu, gerici, mutlak (salt) normlar olmamalıdır.

Bu noktada idarî reformu ve Sayıştay'ı ilgilleyen önemli başka bir dizi bilimsel araştırma soruları ortaya çıkmaktadır.

Sorular :

Kanunların, hukuki-kanunî ve idarî hükümlerin Anayasa'ya, kalkınma stratejisine uyum yönünden sosyo-ekonomik norm (standart) değerleri yönünden geçerli güvenilir ve tutarlı olup olmadıklarını kim, hangi kıstaslara göre değerlendirecektir?

Yürürlükteki kanunlar, demode hükümlerle dolu olursa, bunların en verimli, etkin ve ekonomik olarak değiştirilmesi için Anayasa Mahkemesi, yetkili, sorumlu merci sayılır mı? Bu yönde parlamentoyu ikaz, destek olanakları yok mudur?

Amaç mer'î kanunları kalkınmayı destekleyebilir normlar halinde bulundurmak olunca, Anayasa Mahkemesi, tüm yargı ve yasama denetim organları plânlı kalkınma açısından ne gibi roller, yetkiler, sorumluluklar taşımalıdır? Yargı normları, kalkınma normlarının üstünde mi, yoksa onları destekleyici mi sayılmalıdır?

Kanımızca, bu sorular hayati değer taşıyan sorulardır. Araştırmamız cevaplanamaz türden sorulardır. Böyle araştırmalara girişildiğinde şu fikirlerin de gözönünde olmasını yararlı düşünüyoruz :

Kanun kuvvetinde kararnameler yeniliği ve ihtiyacı buna bir derece cevap getirmiş bulunmaktadır. Bu tür kararnameler yenileşmeyi kalkınmayı kolaylaştırıcıdır. Bu yeni metot, hükümlerin değişebilir, gelişebilir olmalarını sağlar.

Yasama, yargı, yürütme denetimi organlarının önem verecekleri konulardan birisi; bu üç alandaki denetimde kullanılacak ortak değer yargılarını, sosyo-ekonomik standartları kalkınmayı herşeye tercih eder yeterlikte geliştirmeleri ihtiyacı olsa gerektir.

Türkiye'de tek Anayasa devlet yönetimi var olmalı; bu sbep-
le de yasama yürütme yargı denetim türlerinin her üçü için ge-

çerli ortak bir amaç, gelişim hedef ve standartları, ortak bir kalkınma hukuku, geleceği düzenleyici ortak sosyo-ekonomik kısıtlar, yöntemler yaratılmalıdır. Bunun öncülüğü yasama, yürütme ve yargı denetim organları arasında bir denetim reformu hareketi olabilir. Bizce, üniversiteler arası kurul, benzeri denetim kuruluşları arası bir kurul ihtiyacı vardır. Bu araştırılmaya değer. Kanımızca, Devlet planlamasıyla bağımlı olan devlet denetimi sisteminin gelişimi kalkınmayı hızlandırır. Sayıştay, bu yönde yasama denetim gücüyle etkili olabilir, teşebbüslerde bulunabilir.

Niçin yargılama iş yükü yüksektir? Bunlar hangi sistemlerin düzelmesiyle azalabilir? Bu konuda Sayıştay'ın hissesi, rolü ne olmalıdır?

Bu yolla davaların, mahkemelerin, ceza evlerinin, azaltılmasına paralel olarak «suçsuzluk, hükümsüzlük oranları» sistem çareleriyle yükseltilebilir. Bunlara karşı her insanda ve her kuruluştaki kendi kalkınma güçlerini keşfetmek, kendi kederlerini kaldırmak başarısı yüksek olabilir.

Soru : Acaba kanunlar ve öteki hukuki mevzuat hükümleri, geçmişini denetlemek, bugünü düzenlemek, geleceğe yön vermek için birer norm sayılır mı? Sayılırsa bu üç fonksiyondan en önemlisi hangisi olmalıdır?

Kanımızca cevap : Evet; en önemli fonksiyon «geleceğe yön verme fonksiyonu» olmalıdır. Yargı organları kalkınma yönüne ışık getirmelidir. Yargı kararlarında kişiler yanında tüzel kişilere de kalkınma tedbirlerine işaret olunmalıdır.

Soru : Öyle ise, kıta Avrupasında da bir ölçüde raslandığı gibi, Türkiye'de kanunlara bağımlılık idarî reform yönünden tutuculuk ve kırtasiyecilik sebebi gösterilemez mi?

Böyle bir soruya, eksik de olsa kısa bir cevap olarak bazı araştırmalarla vardığımız sonuç olarak şunu ileri sürebiliriz :

Mutlak standart (norm), mutlak kanun hükmü, mutlak hürriyet, mutlak adalet, mutlak hukuki gerçek, mutlak özgürlük, mutlak bağımsızlık bilimsel anlamda bugünkü dünyada yoktur. Bütün bunlar olasılık (probabilite) ve görelilik (izafiyet-relativite) ölçülerinde, optimum derecede vardır. Bu sebeple tüm standartlar, amaçlar, hedefler gibi kanunlar da devamlı revizyonlarla geçerli, güvenilir, tutarlı bulundurulmak ister. Vazın kanun, bir yandan kalkınma planını ve bütçeyi kanunlaştırmışsa bunun paralelindeki Sayıştay'ı ilgilleyen malî hükümler de elektrik sür'atıyla yenilenmelidir.

Rasyonel yani mantıki görüşte, başlıca bir aletin matematik olabileceğini öneren Bertrant Russell⁷ bile, matematiksel sonuçların mutlak olamayacağını savunmaktadır. Çünkü sosyo-ekonomik zaman ve zemin değişir. Sembolik mantığın kurucusu sayılan ünlü atom fizik bilgini Albert Einstein'ın⁸ relativite görüşü de bunu göstermektedir. O halde kanunları, yürürlükte oluşunu esas alarak mutlak normlar saymak, yanlı (bias) bir görüş olmak gerekir. Hukuk devletini mer'i kanunlara mutlak uymayı esas alan devlet anlayışı eskimiştir. Geçersizdir. Kanımızca Anayasamız yenileşmeye, gelişme açık, örnek bir Anayasadır.

Bu sorunun bir cevabı da, Türkiye'de kanunların geçmiş olayları denetleme normu olarak kabul edilmeleri yanılığısıdır. Bugünkü modern kamu hukukuna göre, kalkınma hukukuna göre mer'i kanunlar demode hükümlerden sistemli ve devamlı olarak arıtılmalıdır. Kanunlar geçmişe ve bugüne ait normlar olduğu kadar, hatta bundan son derece daha önemli olarak, geleceği anayasa ve plânlı - ekonomi amaçları doğrultusunda aydınlatıcı normlar olmalıdır. Bunun bir anlamı da mer'i kanunların bilimsel ispatlamaya, doğruluklarını tekrarlamaya, gözlenebilir, geçerli, güvenilir ve tutarlı olmaya açık oldukları sayılmasıdır.

Acaba, Sayıştay veya herhangi bir kuruluştaki idarî işleme esas veren, norm teşkil eden yasa (kanun) hükümleri niçin geçerli, güvenilir, tutarlı bulunamaz? Bunun yegane sebebi fizik kanunlarının görelilik (izafiyet - relativite) teorisine mi bağlıdır?

Normal cevap; «kültürel durumumuza bağlıdır.» Bizce önemli birisini arz edelim: Çünkü idarî reformculuk yeteneklerinin ve kişiliklerinin, yöneticilerimizde ve hukuk müşavirliklerimizde birinci önem ve öncelikle benimsenmiş olmasına ihtiyaç vardır. Bu duyarlılık ve bilinci yaratma yollarından birisi de modern ve tecrübeye dayanan eğitimle, beyinleri ulusal kalkınma yönünde yıkama yoludur. Dogmatik davranışlar yerine bilimsel yöntemci, açık fikir ve eylemci demokratik davranışlar geliştirilmelidir.

Bir kamu kuruluşunun hukuk müşaviri; zamanının çoğunu mer'i mevzuatı yorumlamak ya da davaları izlemekte geçirmeyecek, aksine, zamanının çoğunu hukuk normları olan, eskimiş bulunan kanun ve öteki hukuki mevzuatın değiştirilmesine, yenileştirilmesine harcayacak güce kavuşmalıdır. Bu fırsatlara, olanaklara kavuş-

7) Bertrant Russell, İnsanlığın Geleceği, Çeviren: Memduh Balaban, Ataç Kitabevi, Ankara Cad. 45, İstanbul, 1964 S. 72.

8) Einstein, Albert, The Origin Of The General Theory Of Relativity, Jackson, Wybe And Co., Glasgow, 1933.

turulmalıdır. Yorumlama ve dava ihtiyaçlarının çoğu, sistem yenilemeleri isteyen problemlerden doğabilir. Bunun eskimiş kanunları, normları yenileştirilmiş olmalıdır. Modern hukukçu; hedefe göre, sistem gelişimlerine göre açıklama, geleceği yordama yaşantı ve tecrübelerle yenileşme yanlısı hukukçudur.

12 Mart 1972 Muhtırasından hemen sonra Erim Hükümetince teşkil edilen İdarî Reform Danışma Kurulunun Raporunda⁹ bugün 10.000 den fazla kanun ve yığınlarca tüzük, yönetmelik vb. mevzuat türlerinin kesin sayılarının dahi belirsiz olduğu saptanmıştır. Bu mevzuatın hazırlanış düzeni, dil ve kavramları, merkezi bir mevzuat biriminin yokluğu, gerekli uzmanlar kurulu, ayıklama ve sınıflamaları, mer'î hükümlerin devamlı bilinebilir olmaları, numaralama sistemleri, konu ve kavram endeksleri, detaylardan arıtılmaları, mevzuat düzenleme için araştırma projesi sonunda bir özel kanun geliştirilmesi, ihtiyaç tespiti - sağlama - dağıtım - bakım - onarım - elden çıkarma sisteminin yokluğu birer problem olarak ortaya çıkmıştır. 1973 yeni seçimlerinden sonra 1971 İdarî Reform önerilerinin yeniden gözönüne alınması uygun olacaktır.

Prof. Gözübüyük'ün yargı denetimi konusundaki¹⁰ «Demokratik bir toplumda idarenin kendini bir «müeyyide» karşısında bulması «hukuk devleti» anlayışının zorunlu bir unsuru ve aynı zamanda doğal bir sonucudur» görüşünü mer'î mevzuatın getirdiği normların en verimli, etkin ve ekonomik üretim ve tüketim sonuçlarına gidişi yaşatır nitelikte olması şartıyla desteklemek gerekir. Tüm yargı ve denetim normları ulusal plânlı kalkınmaya destek olur yetenekte bulunmalıdır.

Kuşkusuz, mevzuata uyum esastır. Ancak kıstasiyecilik yaratan, kalkınmayı aksatan mevzuat; verimli, etkin ve ekonomik yenileşmeleri ve gelişimi bozan mevzuat; kanımızca Anayasaya, plânlı ekonomiye aykırılık yönünden birinci önemle temizlenmelidir. Çünkü mevzuat sistemi bir insan gelişimini destekleyici kalkınma aleti olmalıdır. O halde hukuk devletinin denetim normları durumundaki mevzuat hükümlerinin plânlı ekonomiye uygunluğu dahi kanımızca gereklidir. Bunun siyasal sakıncalarını azaltmak özleşmelerle sağlanabilir. Devlet yönetiminin temel hukuka uygunluğu kadar; devlet kalkınmasının gerekli yapıcı ödüllü ve müeyyideli esnekliğe de ihtiyacı vardır. Denetim bir ceza aleti olmaktan çok bir

⁹⁾ TODAİE, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Yayın No. 123, Sevinç Matbaası. Ankara, 1972. S.: 196.

¹⁰⁾ Op. Cit., Prof. Dr. Şeref Gözübüyük S.: 1.

motivasyon, önderlik ve ödülleme aletidir. Sayıştay bu yeni reformcu tutumuyla kalkınmanın ve insanlarımızın gelişiminin öncülerinden olacaktır.

YÖNETİM GELİŞMELERİNİN DENETİME ETKİLERİ

Sayıştay'ın değişimi ve gelişimi konusundan önce bu konuyu ele almak gerekir. Açıkça bilindiği gibi, bir ülkenin sosyo-ekonomik kalkınması kendi kültürel yapısına, yöntemlerine, gelenek, göreneklerine kuvvetle bağlıdır. İkinci Cihan Harbi sonrasında bazı yıkık fakat ileri kültürlü ülkelerin hızla yeniden kalkınmış olmaları buna örnek gösterilebilir. Örneğin; Almanya'nın kalkınma harikası gibi...

Sayıştay'ın kendisini ve devlet kuruluşlarını geliştirmesi de öteki sosyo-ekonomik kalkınma başarılarımıza bağlı ölçüde olabilecektir. Ancak geri kalmış bir Sayıştay'ın kalkınmayı ters yönde etkilemesi daha da kolay olur. Sayıştay'ımız, bu sebeple hızla yenileşme tedbirleri almıştır ve almaktadır.

Türkiye, avcı ve tarım kültürünün üstüne çıkmak ve Japonya paralelinde, tarihte örnekleri de olduğu gibi örnek bir ileri endüstri ülkesi olmak kararındadır.

Türkiye'nin hızlı gelişimi için, Frederick Windslow Taylor. Elton Mayo'nun bilimsel ve davranışçı yönetim yaklaşımları yetersiz kalır. Hatta çevreden enerji yaratarak kendi güçleri az olduğu halde, çevredeki enerjilerden kendi çıkarları için yararlanan yönetim de bugün yetersiz bir yönetim yaklaşımıdır.

Bugün, Türkiye'nin kalkınması için matematiksel sistemci ve bilimsel yönetim yaklaşımını benimsemek, plânlamak, uygulamak, geliştirmek ihtiyacımız vardır.

Son olarak işaret ettiğimiz Matematiksel Sistemci Bilimsel Yönetimin esaslarını sırası gelmişken, kısaca gözden geçirelim.

MATEMATİKSEL SİSTEMCİ BİLİMSEL YÖNETİM VE SAYIŞTAY'A ETKİLERİ

Çağımızın en son bilimsel yönetim gelişimi bu matematiksel, sistemci bilimsel yönetimdir. Bir sistem; birbiriyle ilişkili, karşılıklı etkileşim ve iletişimlerle birbirleriyle bağımlı parçalardan oluşan bir fikri ya da fiziki bütündür. ¹¹. Sistemci görüşün temel özellikleri :

¹¹⁾ F. de Hanika, New Thinking in Management, Administratif Staff College, London, 1970. S.: 7.

1 — Bilimsel çalışma; ölçülüp karşılaştırılabilir delillere, miktarlara dayanır; hesaplama, miktar ve kalite envanterleri yapma bilimsel çalışmanın ön şartı olmalıdır. Bilimsel araştırmaya dayandırılmayan teşkilât, kanun, hiçbir şey güvenilir olamaz. (Kanunlar, önceki araştırma projelerine, raporlarına dayandırılmadır.)

2 — Tüm varlıklar sistem parçalarıdır. Sistemler ölçü birimleriyle ölçülüp değerlendirilir. Sistemin türleri vardır. Örneğin: atom, hücre, insan, aile, teşkilât, devlet birer sistemdir. İnsan da bio-kültürel bir varlık olarak davranışlar bütünüyle görülen bir sistemdir. Herhangi bir sistem başka sistemlerle ve çevreyle etkileşim halindedir. Örneğin, Sayıştay'ı mali sistem yönüyle tüm başka çevre sistemleri ilgiler.

3 — Teşkilât, kendisini meydana getiren insanların davranışlarıyla belirli bir amacı sağlamak için çevresiyle etkileşim halinde bulunan bir sistem parçasıdır. Donuk teşkilât olmaz. Teşkilât sistemli ve devamlı bir değişim, gelişim canlılığıdır. İnsan ve örgütün kalkınma amaç, hedef ve standartları mevzuattan üstündür.

4 — Gelişim ve kalkınma: İnsanların ve teşkilâtın toplumun sosyo-ekonomik davranışları değişimleri sistemidir. Değişmeyen, gelişmeyen sistem yaşamaz. (İnsanın hücrelerinin yenileşmesi gibi)

5 — Bir teşkilât (örneğin, Sayıştay) boşlukta, başka sistemlerin dışında var sayılamaz. Teşkilâtı çevresi içinde dikkate almak gerekir.¹² Teşkilâtın içindeki insanların bütün zamanlardaki rolleri sadece o teşkilâta ait bulunamaz. Bir insanın çok çeşitli rolleri; bugün geçerli, güvenilir ve tutarlı olarak sadece olasılıkla, görelilikle ölçülebilir. Bir teşkilâtın veya insanın değerlendirilmesini bir kısım davranışlarına göre yapmak hatalı olur.¹³ Örneğin; bir başyazı nasıl bir iki paragrafı ile tümü yansıtamazsa, bir Sayıştay dava olayı da sadece öteki sistem ve şartlardan ayrı (izde edilmiş) olarak anlamlı olamaz. Teşkilât analizlerini yaparken üst sistemler, yan sistemler, alt sistemler ve ilişkiler dikkate alınmalıdır. Örneğin Türkiye, Dünya devletleri vb. sistemleriyle karşılıklı etkileşim halindedir.

¹²) United Nations A. Handbook Of Public Administration, Department Of ECO-SOS Affairs, New York 1961, S.: 16.

¹³) Homans George C. (Çeviren: Dr. Oğuz Onaran, Oran, Oskay) İnsan Grubu, TODAİE Yayını No. 121, Ankara, 1971 S.: 228.

6 — Kenneth, E. Boulding'e göre, sistemler basitten karmaşığa doğru başlıca sekiz kategoride açıklanabilir. ¹⁴ Bunlar :

Birincil statik sistemler, basit dinamik sistemler, kendiliğinden karar alarak otomatik işleyen (cybernetics) sistemler, canlı hücre, organ sistemleri, bitkisel canlı sistemler, hayvansal sistemler, insan sistemi, sosyal örgüt (Teşkilât) sistemleridir. ¹⁵

Matematiksel sistemci bilimsel yönetimin temel sayıltıları :

Sayıltı : 1 — Bir teşkilâtta ihtisas adamlarının genel yönetim amaçlarını ve normlarını esas kabul etmesi gerekir. Örneğin; «Sayıştay bir yargı ihtisas teşkilâtı olmaktan çok yasama organı adına bir sosya-ekonomik kalkınma danışmanlığı teşkilâtıdır,» görüşünü benimsemek bu sistemci gelişime uygun olur. Bu yeni görüş Sayıştay mensuplarına ve teşkilâtına daha ileri imkânlar, mutluluk getirmelidir.

Sayıltı : 2 — Yönetimin temelini sembolik ve matematiksel mantıkla yapılan araştırma ve geliştirme sonuçları teşkil etmelidir. Bunun için bilimlerin açıklayıcı (descriptive), yordayıcı (Geleceği tahmin etmekte istatistik, muhasebe, bilimsel araştırma istidlâlleri, Predictive), tecrübelerle geliştirme (experimental) fonksiyonları kullanılmalıdır. Sembolik mantığa uygunluk rasyonel anlamında kabul edilmelidir. Örneğin bir teşkilât kanunu araştırmasız hazırlanmamalıdır. Var olan fakat ulusal ve kişisel kalkınmaya ters düşen mevzuat hükümlerini elektrik hızıyla kaldıracak tedbirler alınmalıdır.

Sayıltı : 3 — Temel değer yargıları (Anayasa ve plânlı ekonomi normları vb...) ışığında en verimli, etkin ve ekonomik bir teşkilât ve sistem yenileme, ayıklama, basitleştirme değişimi ve gelişimi sistemli ve devamlı olarak yapılmakta bulunmalıdır. Bir defa yapılan bir yenileştirme donup kalmamalıdır. Yenileştirme her gün tekrarlanan beslenme, sürekli, sistemli olmalıdır. Bunun için ayrı ve özel bir birim var olmalıdır.

Sayıltı : 4 — Hedeflere ve problem çözümlemelere dönük açık fikirli, bilimsel ve insancıl kalkınma için herbir insanın kendi kendisinin yaratıcısı, önderi olması olanakları sağlanmalı ve bu yoldan teşkilâtın hedefleri gerçekleştirilmelidir. İnsanların kişi-

¹⁴) F. De Hanica, New Thinking in Management, Administrative Staff College, London, 1970, S. : 9-10.

¹⁵) Kenneth E. Boulding, The Organizational Revolution, Newyork Harper, 1953; Writers On Organizations, Pugh, Lyon Grantt 1970 S. : 91.

sel gelişim ve önderlik yolları açık olmalıdır, desteklenmelidir. Kişilerin yetişince iş değiştirmesinden korkulmamalıdır. Çünkü, gelişmiş bir insanın yeni kadrolara geçmesi, yeni roller alması toplumsal ve ekonomik yararlı olabilir.

Sayıltı : 5 — Örgütün değerlendirme, kalkınma ve yaygın haberleşme kapasitesi ile teşkilât yapısı ve yöntemleri dengeli olmalıdır. Örneğin, Sayıştay'ın haberleşme ve ulaştırma sistemleri dengeli fakat yeterli ölçülerde olmalıdır.

Sayıltı : 6 — Yönetim bütünündeki plânlama uygulama, denetim ve değerlendirmelerde ilgili personelin, vatandaşların, çevredeki gelişmelerin amaçlarıyla kuruluşun (Örneğin, Sayıştay'ın) amaçları eşit ve dengeli önemde gözetilmelidir. Denetimde sosyo-ekonomik denge daima gözetilmelidir.

Sayıltı : 7 — Her teşkilâтта (Örneğin, Sayıştay'da), herbir personele ait birer mesleki gelişim plânı (Personel Career Development Plan) mevcut olmalıdır. Bu yoldan her bir personelin kendi kendisini azami kapasitesinde tanıması ve geliştirmesi yoluyla teşkilâtın gelişimi optimum başarıya eriştirilebilir.

Matematiksel Sistemci Bilimsel Yönetimde amaç-sonuç ilişkilerini bir diyagramla göstermek mümkün müdür? Sistem yaklaşımının bir diyagram üzerindeki görünüşünü sağlayacağı yararlar ve tecrübeye koyma olanakları nelerdir?

Bu sorunun cevabı aşağıdaki diyagramda (tablo 1 de) gösterilmiştir.

MATEMATİKSEL, SİSTEMCİ YÖNETİM DİYAGRAMI

Tanım :

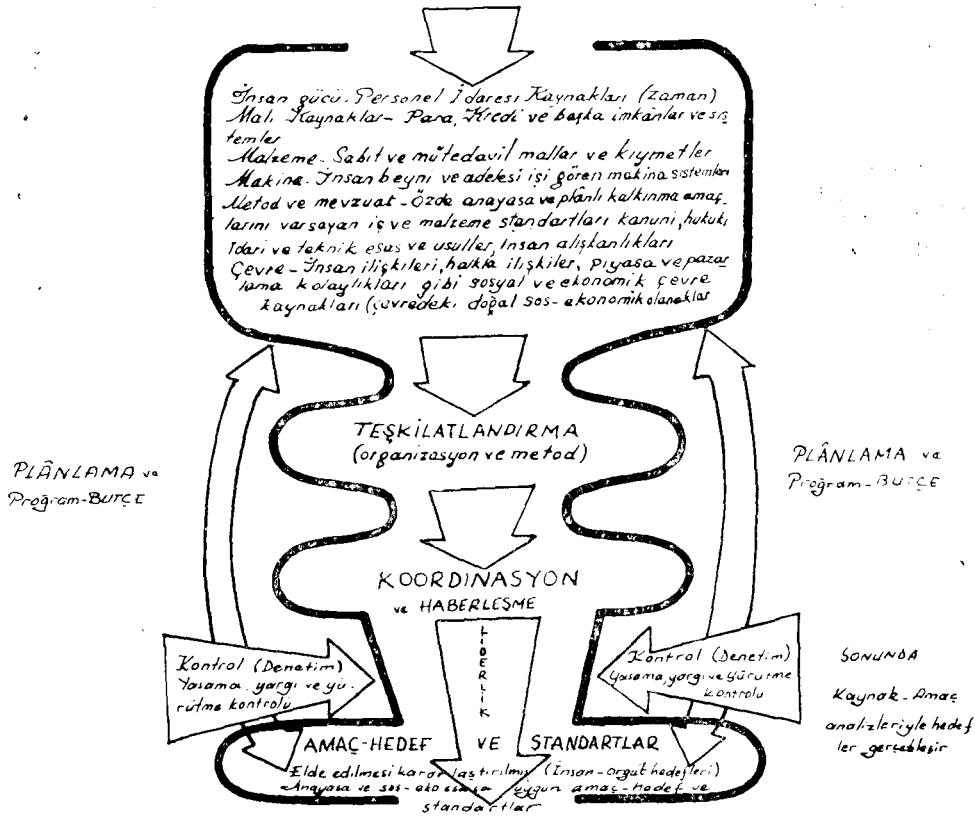
Önceden, Anayasa ve sosyo-ekonomik hedeflere göre grupça kararlaştırılmış; revizyona açık; kuruluş ve tek insan hedeflerinin, çevreden de enerji yaratarak, mevcut insan gücü ve madde olanaklarıyla optimum derecede verimli, etkin ve ekonomik başarıda gerçekleştirilmesi teknolojisine matematiksel, sistemci yönetim denir.

Bu yaklaşımda olanakların envanlerini yapmak, uzak ve yakın hedefleri tahmin edip kararlaştırmak, çevreden de yararlanarak sonuçlara varmak esastır.

ÖNCE:

Olanakların
envanteri yapılır

KURULUŞUN İNSAN VE MADDE KAYNAKLARI



TABLO I

Kaynak

Nihat Gündüz, TODAİE Öğretim Üyesi, Liderlik, Modern Teftiş ve Denetim Ders Notları 1963 - 1973 geliştirmeleri ürünü olan bu diyagram :

16) Terry, George R. (PH.D), Office Management and Control, Richard D. Invin Inc., Homewood, Illinois, 1953, p. eserinden ilham alınarak;

17) USA, AF Manual 1970 - 2 Management Analysis, W.D.E., SEP 1954, p. 6 eserinden yararlanarak;

1963 - 1973 TODAİE'nin YÖNETİM Kurs ve Seminerlerinde olgunlaştırılmış ve meydana getirilmiştir.

Yönetim düzenine ait plân - performans (uygulama) - denetim ilişkilerini gösteren Tablo I deki diyagram üzerinde kritik bir nokta şudur : Araştırma plân - proram, teşkilâtlandırma (O ve M), koordinasyon ve denetim (kontrol) yönetici fonksiyonlarının bi-zatihi kendi sistemlerinin en verimli, etkin ve ekonomik yapıda ve işleyişte olmaları gerekir. Bu fonksiyonlardan en önemlisi; önderlik (kumanda, liderlik) fonksiyonudur. Çünkü her şey karar vermek, uygulamak, gerçekleştirmek sonuçlarıyla ölçülür, değerlendirilir (denetlenir).

Bu konouda ünlü bilgin Herbert A. Simon'un görüşleri ilginçtir. ¹⁸ Özellikle komuta düzeni yoluyla denetimin sınırlılıklarına rağmen a komuta düzeni yoluyla denetim ve yönetsel duyarlık yönetimde başarının öz şartıdır. Çünkü : «Yürütme denetimi, birçok durumlarda, yasama organının onattığı değerleri güçlendiren ya da onlardan ayrı olan bazı değerler onatır.» Bunu ispatlayan sebeplerden biri karar verme dinamiğinin önemidir; elektrik gibi değişen ve gelişen şartlarda komuta düzeni duyarlılığı ile ulusal, kişisel amaçlar yönünde durmadan yeni denetim esasları yaratan önderlik düzeni rol alır. Bu önderliğin demokratik önderlik düzeninde olması başarı olasılığını artırır. Şimdi yepyeni bir soru çıkıyor :

Soru : Modern yönetimde sosyo-ekonomik başarıyı ölçmek, değerlendirmek, karşılaştırmak için bir ortak gösterge nedir? Bu soruya bulabildiğimiz bir cevap aşağıda Tablo II deki test göstergesiyle açıklanmaktadır.

Sözü geçen Tablo I ve II ile ortaya atmaya çalıştığımız geçici iddia (hipotez) üzerinden yeni sonuçların gelişmesini umarız.

Şimdi Tablo II deki başarı test göstergesini sunalım.

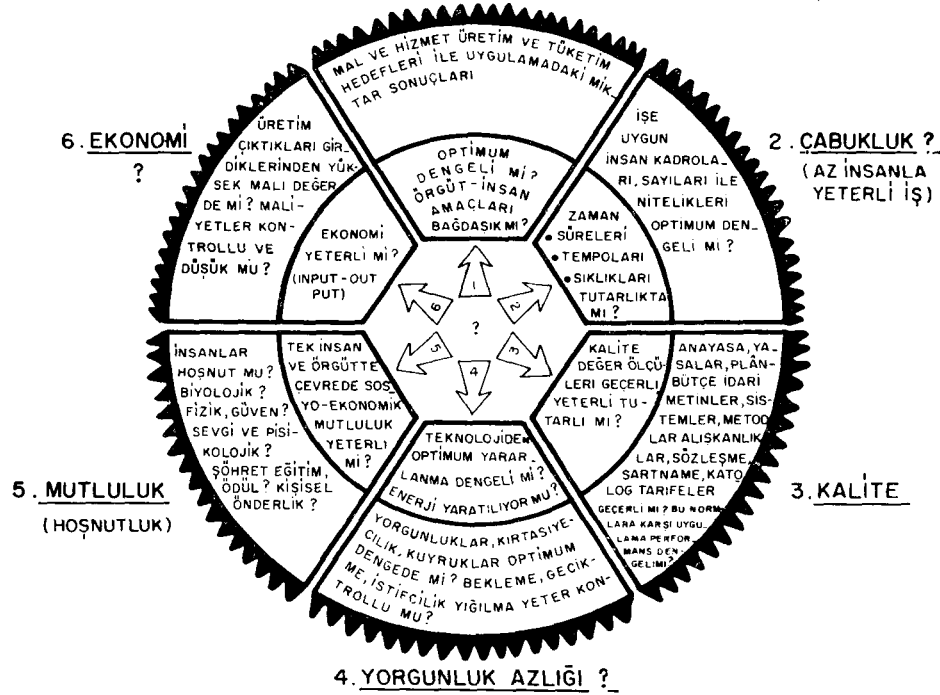
¹⁸⁾ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson (Çeviren : Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu), Kamu Yönetimi, SBF Yayını No. : 354, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973. Tümü 50/507.

MODERN YÖNETİMDE RANTABİLİTE
(SOSYO - EKONOMİK BAŞARI)
TEST GÖSTERGESİ (19)

HİPOTEZ

BİR KURULUŞTA, YÖNETİMİN YAPISI VE SÜREÇLERİ HEM ÖRGÜTSEL HEM DE BİREYSEL İNSAN AMAÇLARINI EN VERİMLİ ETKİN VE EKONOMİK OLARAK GERÇEKLEŞTİRMEKTEDİR. MİNİMUM ÖLÇÜDEKİ OLANAKLARLA MAKSİMUMA YAKLAŞIP OPTİMUM SONUÇLAR ALINMAKTADIR. BU ÖRGÜT ENDÜSTRİ KÜLTÜRÜNE YÖNELMİŞTİR. AÇIK FİKİRLİLİK VE BİLİMSSEL YÖNTEM ESAS TUTULMAKTADIR.

1. ÜRETİM-TÜKETİM SONUÇLARI ? (PRODÜKTİVİTE)



SAYILTI : OPTİMUM ÖLÇÜDE YÖNETİM SONUÇLARI ELDE EDEBİLEN, AÇIK FİKİR BİLİMSSEL VE DEMOKRATİK SİSTEM YAKLAŞMASINI TERCİH EDEN, KULLANAN ÖRGÜTLERDE VE İNSANLARDA BU SOSYO-EKONOMİK BAŞARI CEVAPLARI "EVET" GÖSTERECEKTİR.

TABLO : II

19) Nihat Gündüz, TODAİE Öğretim ve Araştırma Uzmanı. Modern Teftiş ve Dene-tim Ders Notu. DHMİ Genel Müdürlüğü, Eğitim Dairesi, 6 Temmuz 1973, Ek. B, Bu göstergenin tutarlılığı 1972 İran, Mgt. Development Program July 3-Aug 6 döneminde test edilmiştir.

Bu test neye yarar? sorusu için şunları söylemek mümkündür :

Herbir insan ya da örgüt (Örneğin Sayıştay) bu göstergeden yararlanarak kendi kapasitesini, amaç-hedef-ve standartlarını optimum geçerlikle test edebilir. Bu gösterge bir genel yönetim ve denetim aleti olarak kullanılabilir.

Bu testi geliştirerek kullanan bir kuruluş gelecekteki yönünü Anayasa ve plânlı ekonomi ile uyumunu duyarlı şekilde gözden geçirebilir. Hemen arz edelim ki bu genel test göstergesi daha dakik testlere indirgenmelidir. Bu makro bir göstergedir.

Daha önce arzettiğimiz diyagram ve bu göstergenin (Tablo I ve II nin) meydana gelmesinde çeşitli araştırma ve geliştirme tecrübelerimize ayrıntılarıyla bu makalede yerverilmesi mümkün olmamaktadır. Yeri gelmişken, Türkiye'deki denetim hizmetlerinin gelişimi çalışmaları için hiç olmazsa bazı kaynaklardan söz edelim. Böylece, Sayıştay'ın problemlerini ve gelecekteki gelişimine dair görüşlerimizi sunacağız.

TÜRKİYE'DE DENETİM HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ ÇALIŞMALARI

Türkiye'de, İçişleri Bakanlığının teşebbüsü üzerinde 1966 yılının başlangıcında, TODAİE tarafından bir «Teftiş ve Denetim Hizmetlerini Geliştirme» projesi başlatılmıştır. Sorumluluğumuza verilen bu proje için ilk adım olarak; 19-21 Nisan 1966 döneminde kısa bir teftiş ve denetim kurul başkanları semineri düzenlenmiştir. Proje yedi evreli idi. Bu evreler :

- 1 — İlk hazırlık,
- 2 — Bir başkanlar semineri,
- 3 — Birinci teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme eğitim programı,
- 4 — Ortak projeli araştırmalarının yürütülmeleri,
- 5 — Kurumlararası ve kurumsal eğitim programlarını genişletmek,
- 6 — Bir denetim kongresi düzenlemek ,
- 7 — Sistemli ve devamlı araştırma ve geliştirmelerle denetim sisteminde idari reform çalışmalarını sürdürmek ²⁰ süreci saptanmıştı.

²⁰) Nihat Gündüz, Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin Geliştirilmesi amacıyla Başkanlar Seminerine bir tebliğ, Todaie, Dosya O-9-1, Ankara 21 Nisan 1966 S.: 5.

TODAİE eliyle 1973 yılı sonunda 4 üncü müfettiş ve denetçiler seminerinin düzenlemesi plânlanmış bulunmaktadır.

Teftiş ve denetleme hizmetlerinin geliştirilmesi projesi bir seri eğitim ve araştırma sonuçları vermektedir. Bugüne kadarki araştırma ve geliştirme ürünlerinden bazıları değişik konulara ışık tutmaktadır. (21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29)

Teftiş hizmetlerinin Millî Eğitim Bakanlığındaki gelişimi konusunda yararlanılacak başka kaynaklar da vardır. ^(30, 31)

TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) nin katkılarıyla ele alınan denetim hizmetlerinin geliştirilmesi çalışmaları; birtakım yeni gerçekleri, anlayışları, problem ve önerileri yeniden biçimlendirmiştir.

Örneğin, denetim kontrol demektir. Bu gerçek Anayasamızda ve uluslar arası literatürde de böyledir. Ancak, gerici kontrola, hedefçi ve ilerici kontrol ya da denetim birbirlerinin tersi derecesi ayrı anlamlarda kullanılmaktadır. Biri Türkçe ötekisi Fransızcadır.

Denetim ya da kontrol sözcüğünün etimolojik iki tanımı şöyledir :

a - Gerçekleşmiş sonuçların, önceden grupça kararlaştırılmış değer yargılarıyla, amaç, hedef ve standartlarla karşılaştırılıp ölçülmesine, tümüyle değerlendirilerek gelecekteki hataların önlenmesine, yardım hizmetine denetim denir.

- 21) Todaie Kütüphanesi, Teftiş ve Denetleme Hizmetlerini Geliştirme Çalışmaları Klasör Dosyası (500 sayfa) 1966.
- 22) Amme İdaresi Bülteni, Teftiş ve Denetleme Hizmetleri Makalesi, Sayı. 6 : Haziran 1966; Sayı : 8, Ekim 1966, S. : 3. Sayı : 10, Şubat 1967 S. 6, 15, 16; Sayı 17, S. : 1.
- 23) Todaie, Birinci Müfettişler Kursu, Araştırma Ürünü, Teftiş ve Denetleme Hizmetleri üzerinde ortak bir araştırma raporu Ank. 1966.
- 24) Adnan K. Başer, Mehtap Raporu ve Türkiye'de Teftiş Hizmetine İlişkin Problemler, Ocak 1967 (Todaie Ö-9-1 Dosyası)
- 25) Servet Köksal, Sayıştay Denetimi ve Bunun Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri, Ankara 1968.
- 26) Hayrettin Güleriyüz, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve bu Kurulun Denetleme Metotları, Ankara 1968.
- 27) Hayrettin Ersöz, Ziya Çoker, Nazif Demiröz, Müfettişler Kursu Ders Notları, 1968. Todaie Kurs Dosyası.
- 28) Dr. Mustafa Yuluğ, Mali İdari, Denetim ve İnceleme, 1970-73 Todaie Kamu Yönetimi Bilim Uzmanlığı Programı Ders Notları.
- 29) Todaie, Üçüncü Müfettişler Kursu Araştırma Ürünü, Teftiş ve Denetleme Kurullarıyla Öteki Danışma ve Yardımcı Birimler Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi Hakkında Ortak Rapor, Ankara 1968
- 30) Dr. Galip Karagözoğlu, Türk Eğitim Düzeninde Bakanlık Müfettişlerinin Rolü, MEB, Pak Yayını (Doktora Tezi Özeti), 22 Eylül 1972
- 31) Nihat Gündüz, Hacettepe Üniversitesi, master programına dahil bir araştırma, Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulunun Yapısı ve Yöntemleri üzerinde bir araştırma raporu, Haziran 1973

b - Denetim, ikinci bir anlamıyla; geçmişteki ve şimdiki gerçekleri analiz edip geleceğe ait yeni standartlar oluşmasına, insanların ve kuruluşların gelişimine, sistemlerin geçerli güvenilir ve tutarlı olmalarına öncülük, rehberlik etmektir.

Bu tanımları, özellikle ikincisini dikkate alınca denetim sistemlerinin tek bir sistem bütünü ahenginde olması gerektiği ortaya çıkmıştır. O halde yasama, yürütme ve yargı denetimlerinin sistem bölümleri halindeki işleyişlerinin araştırılmaları ve geliştirilmeleri önemlidir. Bu denetimlerin hiçbirinin imtiyazlı ve ortak denetim ilkelerinin dışında varsayılmaları bilimsel olarak savunulamaz. Anayasal organlardan yargı organının öz anlamında denetim fikri vardır. Nitekim, yasama düşünür, değer yargısı koyar; yürütme uygular; yargı da sosyo-ekonomik adalet dağıtır ve denetler.

Araştırmalarımıza göre, denetim konusunda var olan aşağıda gösterilen ortak problemler çözüm beklemektedir. Kanımızca Sayıştay'ın bu ortak denetim problemlerinin geleceğine, düzeltilmelerine büyük yardımları olmaktadır, olmalıdır.

1 — Denetim dili, sembolleri, sözcükleri, gelişmek ihtiyacındadır. «Sözlükler» gereklidir.

2 — Denetimde amaç, hedef ve standartların yasama, yürütme ve yargı denetimleri için ortak esaslara ihtiyacı vardır. Mali denetim mali yargı, idarî denetim, idarî yargı, yasama denetimi, yasama yargısı için öz ve eş anlamlı esaslar geliştirilmelidir. Bu gibi değer yargılarının kökenini Anayasa ve kalkınma plân hedefleriyle açık fikirlik ve bilimsel yöntem teşkil etmelidir.

3 — Denetleme ve teftiş sistemlerinin bütünü üzerinde plânlı araştırma ve geliştirme çalışmalarının önerileri gelişimde dikkate alınmalıdır.

4 — Denetim kuruluşlarının kuvvetlerinin çoğu gerici, geçmişe ait çalışmaların zararlarını ödetmeye değil, ileride, gelecekte meydana gelecek zararların daha çekirdek halindeyken önlenmelerine toplanmalıdır. Bu günkü denetim uygulamalarının ağırlığı gerici yöndeki çabalardan ibaret olabilmektedir.

5 — Denetim gayretleri, taşradaki uygulayıcılardan önce merkezdeki sistemlerin düzeltilmelerine doğrultulmalıdır. Örneğin personel, malzeme, dosya-evrak-arşiv, ulaştırma ve haberleşme sistemlerinin problemleri sürüp giderken işletme muhasebebi, maliyet muhasebesi idarede geçersiz ve yok sayılırken taşradaki çalışmaların denetlenmesinden yararlar beklenemez. Bu gibi bo-

zük sistemlerin düzeltilmesi yasama, yürütme ve yargı denetiminin önemli sorunu olmalıdır.

Bu sorunların daha bilimsel olarak, ayrıntılılarıyla saptanmaları; çözümlerinin deneysel yollarla sağlanmasına denetim danışmanlığı yapılması için denetim metotlarının genellikle neler oldukları araştırmalarla saptanmıştır.

Modern denetim metotları aşağıda gösterilenleri kapsamaktadır:

1 — Bilimsel araştırma metotları, denetimin normal araçları sayılmalıdır.

2 — Organizasyon ve metot teknikleri, istatistik ve muhasebe teknikleri, iletişim ve raporlaşma sistemleri denetimin güvenilir, tutarlı aletleri yeterliliğine kavuşmalı ve bunlardan bilgi işlem vb. yollarla denetimde yararlanılmalıdır.

3 — Denetimde gözlem yaşantı beraberliği ile araştırma ve geliştirmelere yer verilmelidir. Çünkü; ilkel kuruluşlarla küçük kuruluşlardaki amirlerin gezerek, görerek, birlikte yaşayarak denetime katılmaları ilkesi modern ve büyük kuruluşlarda da verimli etkin ve ekonomik ölçülerde liderliği güçlendirir, hataları önler, iş yerlerine otorite ve ödül götürerek motivasyon sağlar. Bu metod Sayıştay, Yargıtay, Danıştay gibi yüksek denetim kuruluşlarının önemli araçlarından olmalıdır. Gözlem; duyu organlarının tümüyle yapıldığı için ankete üstün yanıları vardır.

4 — Önleyici denetim tahkikat hizmetine tercih edilmeli, yargılamalarda dahi önleyici, sistem düzelterek hataya mani olucu kararlar alınmalıdır. Örneğin; programların, bütçelerin daha verimli etkin ve ekonomik kalkınma sonuçları verecek biçimde uygulama öncesinde denetlenmeleri, önceden düzeltilmeleri hataları önler. Denetimde bu metotların kullanılmasına öncelik tanınmalıdır. Bir analogiden yararlanmamız gerekirse; gıda üretim ve tüketimi düzelse, hastalık ve hastaneler azalır.

5 — Önderlik kudretini her bir insanda geliştirmek; eğitimi bir problem çözebilme yardımcısı olarak kullanmak, otokontrol bilinci yaratır. Karar verebilen, olanak yaratabilen ve kullanabilen, imzasını atarak haberleşmekte serbest çalışabilen insanlar, hatasız sonuç oranlarını yükseltirler. Bu ise denetim kadrolarını kaliteli ve az sayıda insanlarla doldurmaya götürücüdür.

6 — Ani ve istek üzerine denetleme, maksatları için özel denetim tedbirleri alınmalı, denetim yedek güçleri elde hazır bulundurulmalıdır.

7 — Tahkikat hizmeti yokedilemese bile sadeleştirilmelidir. Çünkü; tahkikat ve yargılamaların varlığı insanların ve sistemlerin bozukluğunun işaretidir. Araştırma bulgularına göre tahkikat hizmetinin sebepleri :

1. Hazine zararını geriye ödetme zorunu (bu sonuç gerçekleşmemektedir.)

2. Personeli yargı merciine karşı siyanet etme arzusu (adalete güvenilince bu siyanet endişesi gereksiz, ikilemeli olur.)

3. Taşra üzerinde merkezce şantaj ve baskı yapmak için tahkikatla taşırayı tehdit ve korkutma... (sistemler düzelirse buna gerek kalmaz).

4. İktidar değişikliklerinde devri sabık yaratmak için tahkikatlar yaptırmak. (devri sabık yaratmak verimli sonuç vermediği için bu da gereksiz çalışmadır.)

5. Personelden suç işleyen ve hata yapanları idarî ve adli kovuşturmaya tabi tutmak. (İbret olması ve suçluların cezalandırılması açısından bu savunulabilirse de ödüllemenin cezalandırmadan daha etkin bir şartlama ve teşvik aleti olduğu bilimsel ispata açıktır. O halde bu amaç da tali değerinde sayılır.) Bütün bu sebeplerin zayıf deliller teşkil etmesi üzerine tahkikat ve yargılama iş yükünün yok edilmesi, ya da en aza indirilmesi rasyonel olacaktır. Bunun da bir denetleme tekniği olduğu ve yerine göre değerli olduğu bir gerçek ise de, yok edilmesi için sistem düzeltilmeleri başlıca çaredir. Sayıştay sistemlerin gelişimine ışık tutmaya ağırlık vermelidir.

8 — Bütçe malî işler ve muhasebe sistemlerinin geçerli, güvenilir, tutarlı bir sistem bütünü olması halinde, denetim hizmetlerinin bir modern uçaktaki göstergelerle yönetim, sibernetiks sayesinde pilotsuz uçak idaresine benzeyen, güçlü denetim desteklenmiş olur.

9 — İmalat planlaması ve kontrolü tekniklerinin hiç olmasa endüstri karakterli kamu kuruluşlarında bir denetim aleti, sistemi teknikler yönünde gelişim şarttır. Çünkü ileri endüstri kültüründeki ülkeler denetimde elektronik beyin vb. otomasyon ve programasyon tekniklerini kullanmaktadırlar.

10 — Kalite kontrolü, bugünkü denetlemelerde önemli bir alettir. Örneğin, sözleşmeler, yazılı kararlar, şartnameler, kataloglar, kanun hükümleri, yönetmelikler ve tüm idarî metinler, protokollar, talimatlar birer mal ya da hizmet kalitesi kontrol ölçeği sayılırlar. Bu gibi tüm standartların, matrislerin, kalıpların, patronların, modellerin hem biçim hem de öz yönlerinden öncelikle denet-

lemeleri gerekir. Zira geçerli kalıptan geçerli mal ya da hizmet ürünü alınabilir. Denetim çalışmalarının her türünde bu gibi değer yargı aletlerinin geçerlik, güvenilirlik, tutarlık testleri sistemli ve devamlı olmalıdır.

11 — İstisna kontrolü; (hedeflere ve problemlerin önemlilerine göre denetim) çok önemli bir denetim aleti olmalıdır. Bilimsel çalışmalardaki örneklemme teknikleri, teftişlerdeki sondaj tipi çalışmalar tüm denetimlerde kullanılmalıdır. Çünkü, denetim çalışmaları bu yolla daha bilimsel ve daha rasyonel sonuçlanır.

Bu yukarıdaki modern denetim metotlarının Sayıştay Denetimi çalışmalarında hangi konularda, ne zaman, niçin, nasıl, hangi maliyetlerle, hangi coğrafi ve fiziki yerlerde kimler için, kimler tarafından kullanılacakları bir idari reform gereğidir. Bu yeni ilkeleri ve yeni metodları, yeni denetim sistemlerini değerli Sayıştay Üyelerinin, murakıp ve mensuplarının yurt içinde Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünde vb.. ve en ileri endüstri kültürlerine sahip ülkelerde, örneğin; Birleşik Amerika, İngiltere, Japonya vb.. ülkelerde ihtisaslar, akademik dereceler yaparak pişirmeleri, Türkiye için yaratıcı hamleler yapılması, plânlanmalıdır. Bu iş geçici elerle başlatılmamalıdır. Bu idari reform çıkışı zaten başlatılmış ise de bir devamlı reform grubunun doğru seçilmesini, görevlendirilmesini istemektedir. Bu kararların sağlam teklifleri bizatihi Sayıştay'ca olgunlaşabilir.

DENETİM HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ KONUSUNDA SAYIŞTAYIN VE BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULUNUN ROLLERİ

Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetim hizmetlerinin gelişiminde son zamanlarda, bu yazı ve benzeri faaliyetlere yer vermesi de bir delil teşkil ettiği gibi; reforma destek ve öncü olan merkezi kuruluşlardır. Sayıştay'ın bir Anayasa kuruluşu yetkileriyle bu yoldaki ilerici, bilimsel ve rasyonel baskıları, umutlu destektir.

Sayıştay'ın ve Yüksek Denetleme Kurulunun kuruluş ve çalışmalarına ayrıntılarıyla inmeden bazı sorularla ana problemlere ve gelişim yönüne değinmeyi tercih ediyoruz.

Bilindiği gibi Sayıştay, 832 sayılı Kuruluş Kanunu ile çalışan yargı yetkisi bulunan ve TBMM adına denetleme yapan bir Anayasa kuruluşudur.³²

³²) TODAİE, T. C. Devlet Teşkilâtı Rehberi, 1972, Yayın No. 130, Sevinç Matbaası, Ankara 1972, S. : 76.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da, Yürütme organı içinde Başbakanlık ufkuyula ve İktisadî Devlet Teşekkülleriyle müesseseleri ve iştirakleri hakkındaki 1964 tarih ve 440 sayılı Kanuna tabi kuruluşlarda belirli idarî, malî ve teknik gözetim ve denetim yapan denetim sonuçlarını yasama organına ileten bir kuruluştur.³³

Her iki kuruluş teftiş ve denetleme hizmetlerinin geliştirilmesi projesine, TODAİE ile birlikte katkıda bulunmakla pratik alandaki denetim çalışmalarına bir çeşit koordinasyon sağlamaktadır. Ancak şöyle bir soruya cevap vermek mümkün bulunmamaktadır.

Soru : 1 — Bugün Türkiye’de yürütme organı içindeki teftiş ve denetleme hizmetlerinin tek plânlama, örgütlenme, koordinasyon ve gelişim danışmanlık merkezi neresidir?

Bu sorunun cevabına ilişkin bazı gerçekler şöyledir :

A — 61 Milyar TL. portesindeki genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler için Sayıştay, yasama denetimi açısından merkezi denetim organı durumundadır. Buna rağmen yürütme organı içinde, teftiş ve denetleme hizmetlerinin ihtisas ve koordinasyon çalışmaları için merkezi bir teftiş birimi yoktur. Bu konudaki gelişim desteğini Amme İdaresi Enstitüsü ile ilgilenen Bakanlıklar ele almış haldedir.

B — Gelişim ve koordinasyon bakımından bu 61 milyarlık sektör için TODAİE bir takım teknik yardım araştırmaları ve hizmetleri yapmakta merkezi denetim kuruluşlarının desteğine muhtaçtır.

C — 440 sayılı Kanuna tabi kuruluşlar üzerinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, merkezi bir denetim fonksiyonu icra etmektedir. Birtakım ortak esaslar geliştiren bu kurulun Sayıştay’la ve öteki ilgili taraflarla eşgüdüm yapmasına ihtiyaç vardır.

O halde, yürütme organı içinde bu temel problem çözüm beklemektedir. Bu yönde girişilecek araştırmalarda 1963 Mehtap Raporu 1971 İdarî Reform Raporu önerilerinin ve geliştirme tecrübelerinin dikkate alınmasını yararlı saymaktayız.

Soru : 2 — Bugün Türkiye’de yasama denetimi içinde Sayıştayla Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun amaç, görevler,

³³) TODAİE, T. C. Devlet Teşkilâtı Rehberi, 1972, S. : 121.

metotlar, terminoloji, sonuçların değerlendirilmesi, yeni hipotez ve yönler geliştirme ortak hizmetlerinin gelişimi kimin sorumluluğudur?

Bu sorunun normal cevabı «Koordinatör Sayıştay'dır» gibi görünüyorsa da Parlamente'ye karşı yasama denetimi yardımları yapmakta bu iki yüksek denetim kuruluşunun çalışmalarında işbirliğine, sistemli gelişimlere ihtiyaç vardır. Yeni tedbirler, araştırma ve geliştirmeler yararlı olacaktır.

Bu konuda sonuç olarak;

I — Yürütme organı içindeki teftiş ve denetimde sistem bütünleşmesine,

II — Yasama organı doğrultusunda bir denetim sistemi bütünleşmesine,

III — Ayrıca yasama, yürütme, yargı denetiminde de Anayasa doğrultusunda ve plânlı ekonomiyi besleyici ortak denetim amaçları oluşturulmasına, terminoloji, metotlar ve varılan sonuçlarından geleceğe yönelik yeni kalkınma hipotezleri geliştirilmesine ihtiyaç olduğu bir kez daha anlaşılmaktadır.

Bu noktada bir örnekleme yararı için devlet sistemimize geniş etkileri, teknik yardım desteği yapmakta bulunan Amerika Birleşik Devletlerindeki Devlet Kontrolörlüğü (Sayıştay Başkanlığı) sistemini ana çizgileriyle gözden geçirmek yararlı olacaktır. Bu konudan sonraki kısımda da Sayıştay'ın problem ve önerilerine geçebiliriz.

Bir ileri endüstri ülkesindeki (Birleşik Amerikadaki) Sayıştay'ın tecrübelerinden yararlanmak, Türkiye'deki idari reform ve Sayıştay gelişmelerini etkiler sanırız.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE SAYIŞTAYIN ROLÜ

Amerika Birleşik Devletlerinde Sayıştay (General Accounting Office = Office Of The Comptroller General Of The United States) kamu mali yönetiminin verimli, etkin ve ekonomik çalışmasını Kongreye gösteren, geleceğe ait stratejik mali önerilerde, değerlendirmelerde bulunan ve yönetimdeki uygulamaların (performansın) de-

ğer ölçülerini, sistemlerini geliştiren yönde hataları önleyici, insanları gelişimlerinde destekleyici denetim yapan bir roldedir.

Ayrıca özel sektör için Amerika'da dev kumpanyaların ulusal amaç, standart ve hedeflere deneysel ve işe vuruk biçimde uygulamalarını ulusal ekonominin gelişimini teminata bağlayan bir müesese olarak «Controller Institute Of America» mevcuttur. Bu müesese hakkında daha geniş yazılı kaynak araştırması için Amerikan Kütüphanesinden ve AID Teşkilâtından yararlanılabilir. Doğrudan doğruya sözü geçen Enstitü ile haberleşme çareleri bulmak da ilginç olabilir.

Türk idaresinde düşünce eylemleriyle idari reforma öncülük eden Türk Silâhlı Kuvvetlerindeki Komptrolörlük Teşkilâtı yukarıda sözü geçen kuruluşlardan yararlanılarak kurulmuştur. Aralarında özde fonksiyonel bir paralellik mevcuttur.

Türkiye'de Milli Savunma Bakanlığı ve Kara, Hava, Deniz Kuvvetleri Komutanlıklarıyla Harita Genel Müdürlüğüne sistem dallarını yaygınlaştıran Komptrolörlük Teşkilât Sistemi; bir analogik bakışla Hava Kuvvetlerimizin savaş gücündeki gelişimine benzetilebilen bir sistem parçası durumundadır. Komptrolörlük, Amerika'daki sistemler paralelinde yurt içi ve dışı araştırma ve geliştirme projeleri sonunda bir üyesi olduğumuz bir heyet tarafından kurulmuştur. 26 Ağustos 1955 tarihinde kurulmuştur. Halen başarılı sonuçlar gelişiminde olan bu sistem, idari reform öncülüğündeki başka kuruluşlar gibi çalışmalar yapmaktadır. Sağladığı manidar sonuçlar arasında Milli Birlik Komitesi aracılığı ile Amme İdaresi Enstitüsü yardımlarıyla «Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluşuna etkiler yapması», «Performans bütçenin ilk deneyleri sonunda Maliye Bakanlığına yardımlar sağlaması» örnek gösterilebilir.

Hoover - Haislip ve Pauley İdari Reform Raporları sonucu olarak Amerika'da özel endüstri alanındaki tecrübeler, kamu kuruluşlarına, Syracuse Üniversitesi ve öteki üniversitelere modern yönetim sistemleri kazandırmıştır. Türk Sayıştay Teşkilâtıyla, ABD Sayıştay Teşkilâtı arasında bilimsel yardımlaşma ve koordinasyon, gelecek için büyük yararlar sağlayabilir.

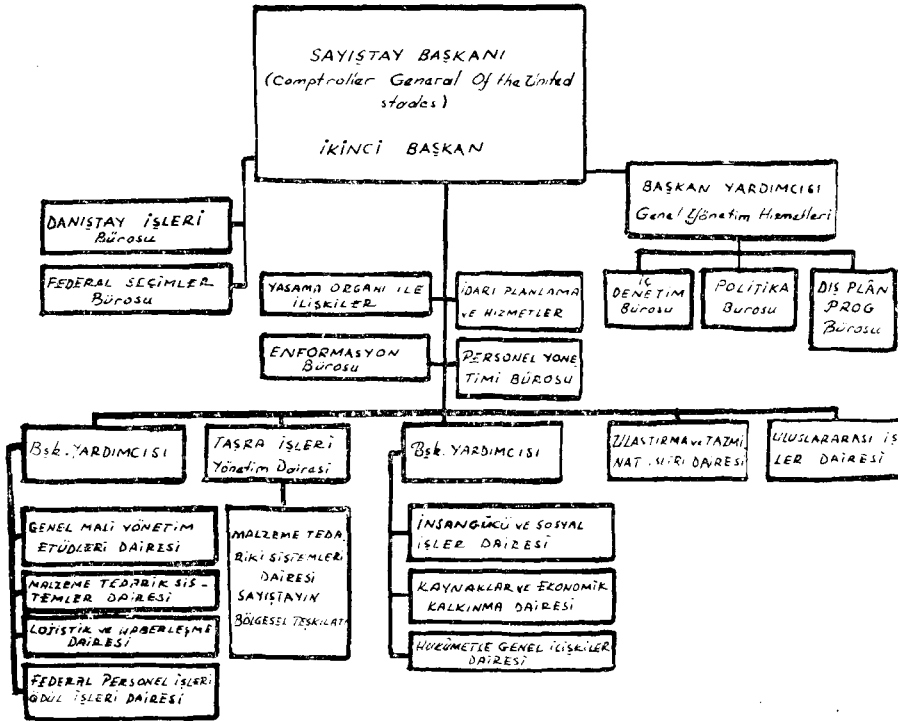
BİRLEŞİK AMERİKA'DA SAYIŞTAY TEŞKİLÂTİNİN YAPISI VE YÖNTEMLERİ

Amerika Birleşik Devletlerinde Sayıştay Başkanının ikinci bir sıfatı da Devlet Komptrolörüdür. (The Comptroller General Of The United States.)

Sözü geçen gelişim denetçisi bu kuruluşun teşkilât şeması ve yöntemlerinin ana çizgileri aşağıda açıklanmıştır.³⁴

ABD SAYIŞTAYIN TEŞKİLÂT ŞEMASI

(1973 Durumudur)



34) OFFICE of the Federal Register National Archives and Record Service, General Services Administration, United States Government Organization Manuel 1972-1973, Revised July 1972, 441- G Street N. W, Washington D. C., 20548 (Phone 202-783-5200), pp. 4. 3, 587

Amerika Birleşik Devletleri Genel Komptrolörlük (Sayıştay) Dairesinin kuruluş amacı ve devlet teşkilâtındaki rolüne dair başlıca özellikleri şöyledir :

ABD de Sayıştay, yasama organı içinde bağımsız çalışan bir organdır. Esas kuruluş amacı bir yargı organı olmak değil, kongreye bütçe gelir ve giderlerinin toplanması, dağıtımı ve federal amaçlara uygun yönetilmelerinde geliştirici ve önleyici yasama denetimi yapmak yani bu işlerin en verimli, etkin ve ekonomik bir sistem halinde işlenmesini görmek, düzeltmelere ve kalkınma çarelerine işaret etmektir.

Bakanlık ve kuruluşlar üzerinde gelir ve gider yönetimi konusunda denetim rehberliği ve işleri yapar.

Birleşik Amerikadaki Sayıştay'ın denetim görevlerinin ana çizgileri aşağıda sıralanmıştır :

1 — Bakanlık ve kuruluşların plân ve program - bütçe yönetim sistemlerinin verimli etkin ve ekonomik birer yapıya ve yönlemlere bağlı işlenmesini gözetmek.

2 — Kongre tarafından hükme bağlanmış; plân ve program bütçe hedeflerine bakanlık ve kuruluşların ne derece başarıyla eriştiklerini görmek ve bunları gerçekleştirmelerini sağlamak amacıyla bir (Federal Mali Yönetim Kalkınma Programı «Bütçe - Maliye ve Muhasebe Kalkınma Programı») yürütmek,

3 — Kongre tarafından kabul edilmiş plân - program - bütçe amaç, politika hedef ve standartlarına (normlarına) karşı bakanlık ve dairelerin gerekli üretim ve tüketim ve yatırım sonuçlarına gidişte «Ne gibi alternatif yaklaşma yöntemleri kullanıldıklarını» ve bunların ne derece verimli, etkin ve ekonomik yollar olduklarını gözetmek,

Sayıştay'ın bütün çalışmalarında ağırlığını ortaya koyduğu en önemli ve vazgeçilmez amacı : Kırtasiyeciliği yok etmek, hükümetin federal plân, program - bütçe ve her türlü çalışmalarının en verimli, etkin ve ekonomik plânlamasını, uygulamalarını (Performansını) ve izlemelerini sağlamak için öneriler araştırma ve geliştirmektir.

ABD de Sayıştay Başkanının (Devlet Komptrolörünün) temel sorumluluğu :

En verimli, etkin ve ekonomik işletmecilik konusunda yürütme organına gerekli federal devlet prensiplerini, standartlarını, bunların gerektirdiği sosyo - ekonomik kalkınma sistem esaslarını sağlamaktır. Bunların bilimsel ve demokratik kararlara katılma

araştırma ve geliştirme mahsulü olması için tüm devlet teşkilâtıyla işbirliği ve koordinasyon yapar.

ABD de Sayıştay, 20.000 \$ (dolar) dan daha fazla (takriben 300.000,— TL. dan yukarı) hazine alacaklarının «azalan verim kanununa ve başka sebeplere göre tahsil edilmesinde meydana çıkan güçlükleri yok etmek» ya da bu gibi alacakların tahsilinden vazgeçmek için gerekli kararları vermek yetkisine sahiptir

Bakanlık ve kuruluşlara kılavuz olmak üzere, Sayıştay «Federal kuruluşlar için temel politika ve sistemler rehberi» ni yayınlamak suretiyle :

1) Federal kuruluşların gözönünde tutacakları devlet görüşlerini, ilkelerini, standartlarını ve bunlara ilişkin esaslarını sağlar.

2) Bakanlık ve kuruluşlar için (Türkiye'deki 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu, 2490 sayılı Arttırma Eksiltme ve İhale Kanunu, tek muhasebe plânı ve düzeni, tek belirli alternatif sistemlere imkân verici, lojistik sistemi gibi....) ortak işletme sistemleri için bir örnek sistemler öncülüğü yapar.

TÜRKİYE'DE SAYIŞTAYIN GELECEĞE AİT BAZI PROBLEMLERİ

Önceki verilerin ışığında bu problemler;

I — Dış dönük hizmet,

II — İç teşkilâtlanma ve sistemleşme problemleri olarak iki kategoride toplanabilir.

SAYIŞTAYIN DIŞI DÖNÜK HİZMET PROBLEMLERİ :

1 — Plânlı kalkınma denetimini güçlendirme,

2 — Mali yönetim ve modern malzeme (stok ve ikmal kontrollu bir malzeme yönetimi) sistemleri; performans bütçe-mali işler-bütüncü muhasebe-mali denetim ve malzeme sistemleri,

3 — Kanuni denetimi azaltmaya karşı mevzuatın düzenlenmesi, ayıklanması ve değişim ve gelişim denetimini (stratejik, sistemci, önleyici denetimi) yerleştirme,

4 — Kalkınmada yerinden yönetime paralel gelişimleri desteklemek için yerinden denetimi yerleştirme,

5 — Yürütme içindeki teftiş ve denetim sistemini bütünleştirmeye öncülük,

6 — Bilimsel kuruluşlarla ve merkezi yönetim birimleriyle sistemli yardımlaşma,

7 — Uluslararası kalkınma sistemleriyle, Örneğin; Birleşik Amerika'nın Sayıştay Teşkilâtıyla gerekli görülürse bu yazıdaki ipuçlarından da esinlenilerek yararlanmak yollarıyla dayanışma, halinde özetlenebilir.

SAYIŞTAYIN İÇ TEŞKİLÂTLANMA ve SİSTEMLEŞME PROBLEMLERİ

Sayıştay dışa dönük problemleri sistemli biçimde ele alabilmek amacıyla önce kendi iç yapısını ve yöntemlerini yenilemek ihtiyacındadır. Bunlar;

1 — Sayıştay'da bir iç idarî reform kurulu ve bunun alt sistem merkezlerini geliştirme,

2 — Maliyenin yaptığı gibi Birleşik Amerika'da personelini yetiştirme, akademik devrelendirme,

3 — Sayıştay'da bir teşkilât sistemi araştırması yaptırmak yoluyla

a. Kuruluş amacını yeniden,

b. Sayıştay'a özgü bir felsefe ve mesleki ahlâk yasası geliştirme,

c. Sayıştay için bir sistemci yönetim normu (test göstergesi) geliştirme,

ç. Sayıştay'ın kendi esas, danışma, yardımcı görevleri, bunların hedefleri ve teşkilât yapısıyla sistemlerini geliştirme, Sayıştay'da iç teşkilât konusunda birer modern personel, modern iletişim (dosya-evrak-arşiv) sistemi geliştirme; dirik yenileşme ve sistemleşmeye devam problemleri halinde özetlenebilir.

Hemen işaret etmek isterizki Sayıştay'ın iç teşkilâtlanmasına mütedair problemlerinin kökeninde Sayıştay'ın dışa dönük teşkilât ve hizmet gelişimine ilişkin ana sorunlar vardır. Ancak ele alış iç problemlerin çözümünden başlatılmak ister kanısındayız.

SAYIŞTAYIN İÇ TEŞKİLÂTLANMA VE SİSTEMLEŞMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLERİMİZ

1 — Sayıştay, tüm kalkınma ve idari reformlar amacıyla öncelikle kendi kuruluşu içinde bir «Sayıştay idari reform kurulu» teşkil etmeli ve bunun sekreteryâ rolü için son derece seçkin bir organizasyon ve metod başkanını seçmeli ve görevlendirmelidir. Çünkü, bir kuruluşun gelişimi organizasyon ve metod ihtisası gerektirir.

Bu kurulun başkanlığı Birinci Başkana ya da Genel Sekretere verilmeli, kurula sadece idari reforma gönül vermiş 2-3 Sayıştay Üyesi yanında birer ekonomist, plâncı, halkla ilişkiler başkanı, personelci, eğitimci ,hukuki kalkınma danışmanı , denetimci, sosyolog, modern malzeme yönetimcisi, maliyeci, teknik uzman dahil olmalıdır. Özellikle uygulayıcı ekonomist bulundurmak Türkiye'ye Batı Almanya'nın «Erhart Yolunu» hazırlayabilir. İkinci Cihan Harbi sonrasına dair Alman mucizesi nasıl bir ekonomist görüşü gerektirmişse, Sayıştayımızda da ekonomist işe yarayacaktır.

Bu idari reform kuruluna, statüsü, görevleri, metodları, çalışmalarının değerlendirilmesi esasları için TODAİE ile işbirliği gerekir. Bu yolla AID ve öteki ulusal ve uluslararası kuruluşlarda işbirliği arttırılmış olacaktır. Kurulun devamlı ve sistemli reform öncülük rolü olmalıdır.

2 — Sayıştay personeli, birer mesleki gelişim plânı meydana gerektirilerek iç reform çalışmalarında rol alacak seçkin elemanlara öncelik vermek yoluyla Birleşik Amerika'da, Maliye Bakanlığının yaptığı gibi, personelinin eğitimini, hatta akademik dereceler almalarını plânlamalıdır.

3 — Sayıştay'ın idari reform kurulunun sekreterliği (kurulması önerilen organizasyon ve metot birimi) eliyle projeli bir teşkilât araştırması başlatılmalı, böylece plânlanmalı, uygulanmalı ve sonuçları gelecek için yeni değişim ve gelişim hipotezleri yaratacak olan gelişim sürdürülmelidir.

İkinci adım olarak önerilen bu teşkilât araştırmasında aşağıdaki sıra ile sözü geçen konular ele alınabilir :

- a - Personelin geliş ve eğitiminin plânlanması,
- b - Anayasa ve plânlı kalkınma doğrultusunda Sayıştay'ın kuruluş amacını yeniden gözden geçirmek,
- c - Sayıştay'ın sistemci yönetim felsefesini ve meslekî ahlâk yasasını yenilemek ,
- d - Bu yazımızda tablo II de gösterilen gibi Sayıştay için benimsenen bir sosyo-ekonomik başarı normu (rانتابيلية feasibility) test göstergesi geliştirmek. Bu sayede tüm kamu kuruluşlarına yepyeni bir değer yargısı ve felsefe özü kazandırmak,
- e - Sayıştay'ın görevlerini; plânlı ekonomiye götürücü stratejik (uzak) hedef amaç ve standartlarını önermek,

f - İç teşkilâtlanma yönüyle; Sayıştay'ın esas, danışma ve yardımcı birimlerini, taşra yapısını ve ilişkilerini önermek,

g - Sayıştay'da, mikro ölçüde birer personel; mali yönetim; modern lojistik ve malzeme; bir teklif ve teşvik ödül sistemi; dosya, evrak-arşiv sistemleri kurmak, deneysel metotlarla bunları olgunlaştırıp yaygınlaştırmak.

Son olarak diyebilirizki; Cumhuriyetin Ellinci Yılına kendisini yenilemek bakımından köklü çalışmaları başarmış olarak erişen Sayıştay; Türkiye'nin geleceğini düzenlemeye yardım için bazı yeni tedbirlere daha girişebilir. Bu demek değildir ki, bir iki yılda yepyeni bir Sayıştay meydana gelsin ve Türkiye'nin denetim problemleri tükensin. Ancak Sayıştay'ın kenedi iç bünyesinde sistemli ve devamlı çalışan bir idari reform kurulu teşkil etmekle, bunun sekreteryalık görevini bir O ve M birimine vermekle, Birleşik Amerika'da dahil endüstri kültüründeki batı ülkelerinin gelişim temposuna girmekle yurdumuza mutluluklar getirecektir.

SAYIŞTAY'IN GÖREV ALANI

Servet KÖKSAL

Sayıştay Üyesi ve Genel Sekreteri

Bir Anayasa kuruluşu olan Sayıştay'ın fonksiyonunun özelliği bakımından, hukukî yapısı, faaliyetlerinin niteliği, görev ve yetkileri, hukuk âleminde devamlı tartışma konusu olmakta, uygulamada bir takım tereddütlerin doğmasına neden olmaktadır.

Bunlardan herbiri, başlıbaşına bir araştırma konusu olacak niteliktedir.

Bu nedenle biz sadece, Sayıştay'ın görevini teşkil eden denetleme, inceleme ve yargılamanın kapsamını çeşitli yönleriyle ele almak suretiyle, görev alanını belirlemeye çalışacağız.

Konunun incelenmesinde, teorik alana ve doktriner tartışmalara girilmeksizin, uygulamayı düzenleyen hukuk kuralları üzerinde durulacaktır.

Esas konuya geçmeden önce, Sayıştayların kuruluşunu gerektiren nedenlerle, genel yapıları ve Türk Sayıştay'ının kuruluşuna kısaca değineceğiz.

SAYIŞTAYLARIN KURULUŞ NEDENLERİ

Hükümetlerin bir yıllık çalışma programı ve planı niteliğinde olan bütçelerin parlamentolarca onaylanarak uygulama izni verilmesi; ulusun egemenliğini, kendisini temsil eden organ eliyle kullanma biçimlerinden bir tanesidir.

Bütçe uygulamasını yürütmekle görevli hükümetler ve bütçe uygulayıcıları, uygulamayı yaparken, mevzuat dediğimiz hukuk kurallarına bağlı kalmak zorundadırlar. Parlamentoların da bu hususu aramaları denetim görevlerinin en önemlilerindendir. Bu denetim görevlerini, bütçe uygulamasının sonucunu gösteren kesin hesap kanun tasarılarını görüşüp onaylamak suretiyle yerine getirmektedirler.

Ne var ki, parlamentolar yapısal özellikleri bakımından bütçe uygulamasını bütün evre ve ayrıntılarıyla denetleme olanağına sahip değildirler. Bu nedenle, uzmanlardan oluşan ve parlamentolar adına bütçe uygulamasını denetleyen organların kurulması, bir zorunluk olarak ortaya çıkmıştır.

Bunlar, yüksek mali denetleme organları olup, genellikle kuruluş, görev ve yetkileri bakımından bağımsız, idarenin dışında ve parlamentolar adına görev yapmaktadırlar. Bu organların kuruluş ve işleyişleri ülkelerin özelliklerine göre değişiklik gösteriyorsa da, denetim yöntemi ve sonuçlarının değerlendirilmesi biçimine göre bir ayırım yapmak olanağı vardır.

1 — Denetim sonuçları kendi yapısı içinde kesinleşen denetleme organları : Bunlar genellikle yargı yetkisi ile donatılmışlardır. Denetim sonuçlarının büyük bir bölümü kendi organlarınca hüküm veya kesin hüküm tesisi suretiyle karara bağlanmaktadır. Denetim sonuçlarından yargıya konu olmayanları ise, genellikle uygunluk bildirimi ve raporlarla parlamentoya sunulmaktadır. Bu bildirim ve raporların içerdiği konular, kesin hesap kanun tasarıları görüşülürken veya bağımsız olarak karara bağlanmakta, bu suretle bütçe uygulamasının nihaî denetiminin yerine getirilmesinde yardımcı olmaktadır.

Bu tip denetim organları, hesap mahkemesi «Cour des comptes» olarak nitelendirilmektedir.

2 — Denetim sonuçlarının tamamı parlamentolarca karara bağlanan denetleme organı : Bu tip organlar denetim sonuçlarını, uygunluk bildirimleri veya raporlarla parlamentoya sunmaktadırlar. Genellikle, bu bildirim ve raporlar, parlamento tarafından hükümeti denetlemekte ve bütçe uygulamasının nihaî denetiminde araç olarak kullanılmaktadır.

Türkiye’de Sayıştay «Divanı Muhasebat» adıyla birinci fıkrada belirtilen tipte hesap mahkemesi olarak kurulmuştur. İlk Türk Anayasası olan 1293 tarihli Kanun-u Esasî’de kuruluşu öngörülerek bir Anayasa kurumu olmuştur. 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nda ve 1961 tarihli Anayasa’da da yer almak suretiyle bu özelliğini korumuştur.

Cumhuriyet döneminde rejim değişikliğinin gereği ve sosyal ve ekonomik koşullardaki gelişime paralel olarak Sayıştay’ın denetim yöntemlerinde gelişmeler olmuşsa da esas hukukî yapısında önemli bir değişiklik olmamıştır.

1961 tarihli Anayasamızda ise, Sayıştay’ın görev ve yetkileri gösterilmiş, yargı yetkisi belirtmek suretiyle hukukî yapısı açıklığa kavuşturulmuştur.

Ne var ki, anılan Anayasa hükmüne rağmen Sayıştay’ın hukukî yapısı hakkındaki tartışmalar son bulmamış, daha da yoğunlaşarak günümüze kadar sürmüştür.

SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ

Yukarıda değinildiği üzere Sayıştayların esas görevi, devlet bütçenin uygulamasını denetlemek ve sonuçlarını, adına denetim yaptığı parlamentoya bildirmektir.

Ne var ki, devletin sosyal ve ekonomik alandaki yeri ve rolünün artması ve bu alanlarda çeşitli faaliyetlerde bulunması, yeni denetim hizmetlerini ortaya çıkarmış; bu hizmetlerin bir kısmı, klasik görevlerinin yanında, Sayıştaylara verilmek suretiyle denetim alanları genişletilmiştir.

Türk Sayıştay'ının da Cumhuriyet döneminde aynı gelişimi izlediğini görüyoruz.

1961 Anayasası ile Sayıştay'ın görevleri saptanırken bu gelişim gözönünde bulundurulmuştur.

Netekim, Anayasa'nın Sayıştay'ın kuruluş ve görevlerini düzenleyen 127 nci maddesinin gerekçesinde; «... Gerçekten, kuruluş kanununun, Sayıştay'ın klâsik vazifelerinin genişlemesine, kanun ihtiyaçları ve personel imkânlarının gelişmesine muvazi olarak düzenlenmesine hiç bir engel yoktur.» denilmek suretiyle bu hususa işaret olunmuştur.

Anayasamız Sayıştay'a şu görevleri vermiştir :

1 — Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek,

2 — Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,

3 — Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak,

4 — Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kesin hesap kanun tasarıları hakkında uygunluk bildirimi sunmak.

Sayıştay'ın birinci ve ikinci fıkrada belirtilen görevleri, Anayasa'nın kendisi tarafından verilmiş ve tanımlanmış görevlerdir. Kanun koyucu uygulama kanununu düzenlerken, bu Anayasa ilkelelerine bağlı kalmak zorundadır.

Oysaki, üçüncü fıkrada toplanan Sayıştay görevlerinin, niteliği belirtilmekle birlikte, kapsamı gösterilmemiştir. Bu suretle Anayasamız, Sayıştay'a ana görevlerinin yanında başkaca görev verilme olanağını açık tutmuştur.

Uygunluk bildirimi verme görevi ise, bütçenin son denetimini yapacak olan Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'ne yardımcı olma faaliyetini teşkil etmektedir.

Sayıştay bir malî denetleme organı ve genel görevi de denetim olduğuna göre, sorumluların hesap ve işlerini kesin hükme bağla-

mak suretiyle yapılan yargılama faaliyetini, denetimden kopuk tek başına bir faaliyet mi saymak, yoksa denetim faaliyetinin son bir evresi olarak mı kabul etmek gerekecektir?

Sayıştay Kanununun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine açılan iptal davaları dolayısıyla verilen kararda bu konu üzerinde durularak, Sayıştay'ın kesin hükme bağlama görevi, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yaptığı denetimden ayrı, doğrudan doğruya Sayıştay'a verilmiş bir görev olarak tanımlanmıştır. Kararın bu hususa ilişkin bölümü aynen şöyledir :

«Madde metninden de açıkça görüldüğü gibi Anayasa, Sayıştay'a, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme görevi vermiş, buna karşılık sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevine ilişkin olan hükmü (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) deyiminin dışında bırakmıştır. Zira, 127. maddede yer alan bütün görevlerin (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) yapılması öngörülseydi (Türkiye Büyük Millet Meclisi adına) sözü, sadece (Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarının denetlenmesi) işine bağlılığı anlatan şimdiki yerine değil, maddenin baş tarafına konulur ve istenilen anlam ona göre sağlanırdı.

Görüldüğü gibi maddenin, daha aşağıda belirtilen gereğine de uygun düşen bu açık ifadesi, «kesin hükme bağlama» görevinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına değil, Anayasa ile doğrudan doğruya Sayıştay'a verilmiş bir görev olarak yerine getirileceğini kesinlikle ortaya koymaktadır.» *

Anayasa Mahkemesinin yorumu bu olmakla birlikte, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işi, denetim bulgularının bir değerlendirilmesi; hüküm tesisi suretiyle sonuçlandırılmasıdır. Bu görüşten giderek Sayıştay'ın yargı faaliyetini, denetimin bir evresi olarak düşünmek de olanak dışı değildir. Hemen belirtelim ki hangi görüşü benimsersek benimseyelim, hükümlerin kesinliğinde kuşku yoktur.

Bu konudaki tereddütlerimize böylece değindikten sonra, yukarıda yaptığımız ayrımı esas alarak incelememize devam edeceğiz..

(*) Anayasa Mahkemesi Kararı Esas No : 1967/13 Karar No : 1968/15

HANGİ DAİRE VE KURUMLAR SAYIŞTAY DENETİMİNE TABİDİR

Anayasa hükmü gereğince çıkarılan Sayıştay Kanunuyla Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlar şöylece saptanmıştır :

- 1 — Genel ve katma bütçeli daireler,
- 2 — Sermayesinin yarısı veya yarısından fazlası genel ve katma bütçeli daireler tarafından verilmek suretiyle kurulan sabit veya döner sermayeli veya fon şeklindeki kurumlar,
- 3 — Belediye ve özel idareler,
- 4 — Kendi kanunları ile denetimi Sayıştay'a verilmiş daireler ki bunlar özel bütçe rejimine tabi olup kanunları gereğince Sayıştay denetimine tabi tutulan kurumlardır. Örneğin; Kefalet Sandıkları, Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri, Yetiştirme Yurtları.

Bu daire ve kurumların yapıları, özellikleri birinci kitapta ayrıntılarıyla incelenmiştir.

SAYIŞTAYIN DENETİMİ SAYMAN HESAPLARI ÜZERİNDE CEREYAN ETMEKTEDİR

Gelir gider ve mal saymanları mali yılın bitiminden itibaren bir yıllık hesap ve işlemlerini içeren idare zamanı hesabını Sayıştay'a vermekle yükümlüdürler. Sayıştay denetimi bu hesaplar üzerinde cereyan etmektedir. Dolayısıyla bu denetim, sayman hesabına girmiş olan işlemlerle sınırlıdır.

Sayıştay'ın ödenek ve kadro dağıtımını önceden vize etmek ve sözleşmeleri tescile tabi tutmak suretiyle yaptığı faaliyet, bu kuralın istisnası gibi görünmektedir.

Gerçekten, vize ve tescil faaliyeti, işlem henüz saymanca hesabına alınmadan yapılan bir faaliyettir. Fakat Sayıştay'ın vize ve tescil suretiyle yaptığı inceleme, sadece zaman bakımından değişiklik göstermektedir. Vize veya tescile tabi işlem önceden incelemeye tabi tutulmadığı takdirde, aynı yöntem ve kurallarla sayman hesabıyla incelenecektir. Bu bakımdan bu faaliyet dahi belirtilen kuralın istisnası değildir.

Sayıştay'ın sayman hesapları üzerinde yaptığı denetim, genellikle maddi ve biçimseldir. Sadece işlemin hukuk kurallarına uygunluğu aranır. İşlemlerle, işlemin oluşmasına neden olan olayın uygunluğu aranmaz. Yapılan iş ve hizmetin yerindeliği ve amacına uygunluğu, harcamanın ekonomik ve isabetlilik derecesi gibi daha çok takdire giren hususlar, Sayıştay denetiminin kapsamı dışında kalan konular olmaktadır.



Bununla birlikte, sayman hesabına giren işlemler hesabın içerdiği dönem içinde görülen iş ve hizmetleri, yapılan faaliyetleri gösteren belgeler olması itibariyle, bu işlemlerin incelenmesi sırasında, takdire girdiğini belirttiğimiz hususlarda apaçık takdir yanlışlıkları veya usulsüzlükler görüldüğü takdirde, bunlar önemine göre ilgili bakanlığa bildirilmekte; gerekli görüldüğü takdirde Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'nin bilgisine sunulmaktadır.

Sayman hesaplarının kısaca tanımını yaparak bu konudaki açıklamalarımızı bitirelim.

1 — Gelir hesapları :

Tahakkuk eden ve tahsil edilen bütün gelirlerin, gelir artıklarının ve emanetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle, bunlarla ilgili her türlü belgeleri içerir.

2 — Gider hesapları :

Yapılan harcamaların ve bunlara ilişkin olarak alınan para ve sair kıymetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle, bunlarla ilgili her türlü belgeleri içerir.

3 — Mal hesabı :

Mevcut ve alınan, harcanan, satış, yoketme veya sair suretlerden çıkarılan malların miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle, bunlarla ilgili her türlü belgeleri içerir.

SAYIŞTAY DEVLETİN BORÇ VE ALACAKLARINA İLİŞKİN İŞLEMLERİ DE DENETLER

Bütçe dışında işlem gören bazı hazine işlemleri de Sayıştay'ın denetimine tabidir.

Bunlar :

- a) Devletçe kurum ve fertlere ikraz ve taviz olarak verilen paralar,
- b) Özel kanunlarla Hazinesinin kefalet ettiği istikraz işlemleri,
- c) Genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlarla alınan avanslar,
- d) Hizmet karşılığı olmayarak çıkarılan Hazine bonoları, faizleri ve itfalarına ilişkin işlemler,
- e) Kanunlar gereğince mutemet ve müteahhitlere verilen avanslarla açılan kredilerdir.

Bunlardan, sayman hesabına girenler, sayman hesabıyla birlikte incelemeye tabi tutularak yargılanıp hükme bağlanır.

Sayman hesabına girmeyenlerin denetim sonuçları uygunluk bildirimleriyle Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'ne bildirilir.

HAZİNEYİ ZARARA UĞRATICI MEVZUAT

Hazineyi zarara uğratici nitelikte olduğu kanısına varılan kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat bir raporla Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi'ne bildirilir.

Bu mevzuat, tüm Türk hukukunu kapsayan mevzuat anlamında değildir. Ayrıca, Sayıştay'a mevzuatı bu açıdan inceleme yetkisi özellikle verilmiş değildir. Ancak, inceleme sırasında böyle bir mevzuata rastlanması halinde ve Sayıştay Genel Kurulunca da gerekli görüldüğü takdirde, bu bildirim yapılacaktır. Çok doğaldır ki karar parlamentonun olacaktır.

SAYIŞTAY İDAREYE İŞTİŞARİ GÖRÜŞ DE VERMEKTEDİR

Uygulamada malî mevzuat hakkında beliren tereddütler Maliye Bakanlığınca Sayıştay'a intikal ettirildiği takdirde, Sayıştay görüşü saptanır. Görüş, kapsam itibariyle genel ve özel oluşuna göre, ya Resmî Gazete'de yayınlanmak suretiyle uygulayıcılara duyurulur; ya da sadece Maliye Bakanlığına bildirilir.

Ayrıca, mali hüküm ihtiva eden yönetmelikler hakkında Sayıştay'ın istişarî mütalâasının alınması zorunludur.

Sayıştay'ın bu faaliyeti, mevzuatı yorumlamada uygulayıcılarla denetim organının görüşlerinde birlik ve kararlılık sağlamak amacıyla dönüktür.

Yoksa; Sayıştay'ca tereddüt edilen malî konular hakkında görüş bildirmeye zorlayıcı kanunî bir hüküm mevcut değildir. Şu kadar ki, malî konularda çıkarılan yönetmelikler hakkında mütalaa verme yetkisini, kanundan almaktadır.

YARGI GÖREVİ

Sayıştay'ın Anayasa ile düzenlenmiş görevlerinden biri de yargı görevidir.

Sayıştay'a sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlama görevi verilmiştir.

Sayıştay bu görevi yürütürken bir yargılama faaliyetinde bulunmaktadır. Yargıya konu olan hususlar, sorumlularla bunların hesap ve işlemleridir.

Yukarıdaki bir bölümde belirttiğimiz üzere, Sayıştay denetimi, sorumluların hesap ve işlemlerinin toplandığı sayman hesapları üzerinde cereyan etmektedir. Bu denetimin en önemli evresi de işlemlerin yargılanarak hükme bağlanmasıdır. Hesap ve işlemlerin hükme bağlanmasıyla hesap ve işlemleri yürüten sorumluların so-

rumluluk dereceleri ortaya çıkmaktadır. O halde Sayıştay, hesap ve işlemi yargılaması sonucunda, bu hesap ve işlemin mevzuata uygunluk derecesini saptamakta, uygun olanlardan sorumlular beraat etmekte, mevzuata uygun olmayan işlemler nedeniyle ortaya çıkan Devlet zararının sorumlulara ödettirilmesine hükmolunmaktadır.

Görüleceği üzere Sayıştay'ın hükümleri, sorumluları ve bunların hesap ve işlemlerini kapsamaktadır. Sorumlu ile, hesap ve işlemlerini birbirinden ayırmaya olanak bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında : (*)

«Anayasa'nın 127. maddesinde, sadece hesap ve işlemlerin hükme bağlanmasından söz edilmeyip (sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak) tan söz edildiğine göre maddeden, hesap ve işlemler ile o hesap ve işlemleri yürüten sorumluların ve onların sorumluluk derecelerinin belli edilmesi gerektiği açıkça anlaşılmaktadır. Esasen sorumlusu ve sorum derecesi belli edilmeyen bir hesap ve işlemin «Kesin hükme bağlanması» gibi, anlamı ve uygulamada yararı olmayan bir görevi, 127. maddenin, hesap ve işlemler sonucu meydana gelen durumu ,onları yürüten sorumluları, sorum dereceleri ile birlikte belli ederek Devlet zararının ödettirilmesini hüküm altına almaktan ibaret olan amacı ile bağdaştırmaya imkân bulunmadığına göre, sözkonusu 127. maddenin, Sayıştay'ın bu nitelikleri taşıması gerekli bulunan hükümlerine «Kesinlik» tanıdığını kabul etmekte zorunluk vardır.» şeklindeki anlatımıyla konuya açıklık getirmiş bulunmaktadır.

Diğer bir deyimle, Devlet parasını harcayanlar, mallarını idare edenler, gelirlerini toplayanların başlangıçta ellerinin altında bulunan Devlete ait bu mal ve değerlerden peşinen sorumlulukları kabul edilmektedir. Belgeleyebildikleri kadarından beraat etmektedirler. Bu mal ve değerlerden eksilenlere ait işlemlerin mevzuata uygunluğunu kanıtlayamadıkları takdirde, bunları ödemekle yükümlü tutulmaktadırlar. Bu ise objektif bir sorumluluktur.

832 sayılı Sayıştay Kanununun sorumluluk hallerini gösteren 45inci maddesi bu görüşün ışığı altında düzenlenmiştir. Anılan 45 inci madde; «Sorumlularca, gelir, gider ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştay'ca kesin

(*) Anayasa Mahkemesi Kararı Esas No : 1967/13 Karar No : 1968/5

hükme bağlananları sorumlular ödemekle zorunludur.» denmektedir.

Görüleceği üzere sorumlular idarelerine verilmiş Devlete ait mal ve değerlerin eksilmesi veya toplanmasının, mevzuata uygun şekilde yürütüldüğünü kanıtlamak zorundadırlar. Kanıtlayamadıkları miktarları Hazineye ödemekle yükümlüdürler.

Bütün bunlardan şu sonuca varılabilir: Yargının konusu, sorumlular ve bunların hesap işlemleridir. Hesap ve işlemler sayman hesabı içinde toplanmıştır. Sayman hesaplarının neleri içerdiği, önceki bölümlerde açıklanmıştır.

Sorumlular kimlerdir? Genel bir tanımla sorumlular, Devletin giderlerini yapma, mallarını idare etme, gelirlerini toplama faaliyetinde bulunan ve hesap ve işlemlerini yürüten kamu görevlileridir.

Bunların tanımları ve sorumluluk dereceleri, Genel Muhasebe Kanununda belirtilmiştir.

Ayrıca, diğer kanunlarla sorumlu oldukları belirtilenler de bu sorumlular arasındadır.

Sayıştay'a muhatap olan sorumlular denetime tabi daire ve kurumlarda görevli saymanlar, tahakkuk memurları ve ita amirleridir.

Sayman ve tahakkuk memurları, düzenledikleri evrakın doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan doğrudan sorumlu tutulmaktadırlar. İta amirlerinin sorumluluğu ise bazı koşullar altında sözkonusu olmaktadır.

Saymanın ve tahakkuk memurlarının mevzuata uygun görmeyerek yerine getirilmesinden çekindikleri ödemenin yapılması, ita amirlerince yazılı olarak bildirilirse, bu ödeme sonucunda doğacak sorumluluk ita amirine ait olmaktadır. Keza, Sayıştay'ca vize ve tescilinden kaçınılan mevzuatın açıkça yasaklamadığı kadro ve ödenek dağıtım işleri ile sözleşmeler ita amiri tarafından uygulandığı takdirde, Sayıştay'ca kabul edilmeyen hususlara ilişkin ödeme ve harcamalardan doğacak sorumluluk ita amirine aittir.

Bazı ita amirleri kanunla, saymanla birlikte doğrudan sorumlu tutulmaktadırlar. Bu uygulama, özellikle döner sermayeli işletmelerde görülmektedir.

Bu açıklamalardan sonra Sayıştay'ın yargı görevi alanı şöylece belirlenebilir.

Konusu bakımından : Sorumluların hesap ve işlemlerini içeren sayman hesaplarının ilişkin bulunduğu hususlarla sınırlıdır.

Hükünden etkilenen sorumlular bakımından : Yukarıda sayılan sayman, ita amiri, tahakkuk memuru olan kamu görevlileri ile sınırlıdır.

Burada şunu da hemen belirtmek gerekir ki bakanlar birinci derecede ita amirleridir. Fakat bunlar hakkında Sayıştay'ca hüküm tesis edilemez. Bunların sorumluluklarını saptamak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir.

Sorumlulara yükletilen sorumluluk, bazı hallerde diğer kamu görevlilerine veya sorumluluk işlemiyle ilgili diğer kişilere de yansımaktadır.

Sorumlulara hükmedilen malî tazminat, sorumlular tarafından Hazineye ödendikten sonra, bu işlemle ilgili üçüncü kişiye rücu etmek suretiyle geri alınabilir.

Örneğin, usulsüz ödenen yolluk nedeniyle sorumlulara hükmedilen tazminatı sorumlular, yolluğu alan kimseden alabilirler.

GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİ DÜZENLEME GÖREVİ

Bu görev de ilke olarak Anayasa'da belirlenmiştir. Anayasa'nın 128 inci maddesinde;

«Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.» anlatımıyla bu ilkeyi koymuştur.

Bilindiği üzere, bütçe uygulamasını yürüten hükümet, malî yılın bitiminden itibaren bir yıl içinde uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmakla yükümlüdür. Bu kesin hesap kanun tasarıları, yapılması düşünülp, planlarla gerçekleştirilen hizmetlerin bir karşılaştırmasıdır. Bu kanun tasarıları parlamentoda görüşülüp kabul edilmekle hükümet, bütçe uygulamasından dolayı ibra edilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi bütçe uygulamasının denetimini Sayıştay'ın asıl görevlerindendir. Denetim sonucundaki bulguları yargılama yoluyla kesin hükme bağlamakla birlikte, bir kısmı da genel uygunluk bildirimleriyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmaktadır. Bu suretle, kesin hesap kanun tasarılarının görüşülmesi sırasında parlamentoya yardımcı olunmaktadır. O halde Sayıştay'ın uygunluk bildirimi düzenleme faaliyetini, parlamentoya yardımcı olma faaliyeti olarak tanımlayabiliriz.

Sayıştay, kesin hesap kanun tasarısını oluşturan bakan kesin hesaplarını, yargılayıp hükme bağladığı sayman hesaplarıyla karşılaştırır. Ayrıca bakan kesin hesaplarıyla Hazine Genel Hesabını karşılaştırır. Bunların uygunluk derecesini gösteren genel uygunluk bildirimini düzenleyerek Millet Meclisi'ne sunar.

Biraz önce de belirtildiği gibi, denetim sonucundaki bazı bulgular ve kanunla genel uygunluk bildiriminde gösterilmesi öngörölmüş hususlar da bildirimde dahil edilir.

Örneğin, bütçelere konulmuş olan ödeneklerin bütçede gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşü genel uygunluk bildirimine geçirilir.

Ayrıca, ikraz, istikraz ve avansların denetim sonucunun uygunluk bildiriminde gösterilmesi zorunludur.

Genel uygunluk bildirimine geçirilen bu konular parlamentonun hükümeti denetlemesinde bir araç olmakta ve denetime yardımcılık yapmaktadır. Dolayısıyla hükümet, Sayıştay'ın denetiminden etkilenmektedir.

S O N U Ç

Yukarıdan beri Sayıştay'ın görevlerini ve bu görevlerin sınırlarını belirlemeye çalıştık.

Sayıştay mali bir denetim organı olup, ana görevi bütçe uygulamasını denetlemektir.

Bu denetim görevi, genel ve katma bütçeli dairelerin ve denetimi kanunlarla Sayıştay'a verilmiş diğer idare ve kurumların gelir, gider ve mallarıyla, sorumluların hesap ve işlemlerini toplayan sayman hesapları üzerinde yapılmaktadır. Biçimsel ve maddî bir

denetimdir. Sayman hesabına girmiş hesap ve işlemlerle ve bu işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğunu araştırmakla sınırlıdır.

Denetim sonuçlarını, başlıbaşına bir faaliyetini teşkil eden yargı faaliyetiyle, kesin hükme bağlar.

Yargı alanına, sadece sorumluların hesap ve işlemleri girmektedir. Bu da yukarıda belirttiğimiz sayman hesaplarına giren işlemlerdir. Yargısına tabi olan kişiler sayman, tahakkuk memuru ve ita amirleri olmak üzere belirli kamu görevlileridir.

Sayıştay, görevlerinin nitelikleri ve konusu itibariyle hem yürütme, hem de idarî yargıya benzer faaliyetlerde bulunuyorsa da, bu nedenle Sayıştay ne yürütme içinde bir kuruluş, ne de bir idarî yargı organıdır. Yetkisini Anayasa'dan alan, görevleri Anayasa ile belirlenmiş kendine özgü «sui generis» bir kuruluştur.

Değişen ekonomik ve sosyal koşullara paralel olarak, denetimdeki yöntemlerde değişiklik ve görevlerinin kapsamında genişlemeler olmuşsa da, durgun ve biçimsel olan klasik denetim rejiminden ayrılamamıştır.

Oysaki, günümüzün koşulları daha etkin bir denetimi gerektirmektedir. Sayıştay, sadece bir işlemin hukuk kurallarına uygunluğu yanında, işlemin olaylarla uygunluğunu, iş ve hizmetlerin yerindeliğini ve amacına uygunluğunu, Devlet harcamalarının ekonomikliğini ve isabetliliğini aramalı ve denetlemelidir. Planlı bir kalkınmanın uygulandığı günümüzde, plan uygulamalarının plana uygunluğunun ve tercihlerin doğru yapılıp yapılmadığının denetlenmesi giderek önemini artırmaktadır. Bu denetlemeyi yapması gerekli organ da Sayıştay olmalıdır.

İki yıldır uygulanan program bütçe modeliyle artık harcamaların maliyetine inilmektedir. Bütçe denetiminde de bu gelişime paralel gelişmeler olması zorunludur.

Ne var ki, bütün bu dileklerimizin gerçekleşmesi, tümüyle bir mali reforma ve belki de personel reformuna dayanmaktadır.

Sayıştay kurulduğundan bu yana, kendine verilen görevi yerine getirmiş ve halen de getirmektedir. Özlemimiz Cumhuriyetimizin elli yılını geride bırakırken, daha etkin bir Sayıştay'a kavuşmaktır.

ETKİN SAYIŞTAY

Hamdi MEHTER
Sayıştay Başdenetçisi

Sayıştay'ın etkinliği, üstünde çok söz edilen ve bir bakıma söz edilmesi gereken bir konudur.

Bu yazıda, bugünkü işleyişinin etkin olmadığı varsayımından hareketle, Sayıştay'ın etkin bir düzeye çıkarılabilmesi için etkinliği olumsuz yönde etkileyen faktörlerin ve sağlanması gereken koşulların neler olduğu belirtilmeye çalışılacaktır. Ancak, daha önce iki noktaya değinmek istiyoruz :

1 — Ortak bir görüş ortamı yaratmak amacıyla, etkinlik kavramı hakkında kısa bir açıklama yapacağız;

2 — Etkinliğin nasıl sağlanacağını incelerken, Sayıştay'ı, sistem yaklaşımı yöntemi ile ele alacağız.

ETKİNLİK KAVRAMI

Etkinlik; hizmetin veya olayın türüne; yer ve zaman faktörüne; kullanılan metodlara; incelenen konunun bağlı bulunduğu yasalara, verilerine ve kısıtlarına; sistemdeki girdi - işlem - çıktı ilişkilerine; varsa feedback (geribileşim, geri dönüşüm) mekanizmasına; sistemin öteki sistemlerle olan etkileşimlerine ve bunlar gibi daha birçok faktörlere bağlı bulunan bir kavramdır. Bu bağın-tıların niteliğine ve özelliklerine göre etkinlik, matematiksel olarak hesaplanmaktan değer yargısı biçiminde tanımlanmaya kadar değişim gösterebilir.

İster matematiksel yaklaşımla ister değer yargıları biçiminde belirtilsin, etkinliği, sistemdeki işlem sürecinin belli bir kesiti veya sonucu hakkında düşünmek mümkündür.

Bu kısa açıklamaya dayanarak, etkinlik kavramının özelliklerinden belli başlılarını şöylece sıralamak mümkündür.

a) Etkinlik çeşitli faktörlere bağlıdır. Etkinliği tek faktöre bağlı görmek ve bir faktörün değiştirilmesi ile etkinliği artırmak genellikle mümkün değildir. Örneğin, yüz yıl önceki Sayıştay'ın, hesaplarda suç unsuru görülmesi halinde ilgili kişiye hapisle cezalandırma yetkisi vardı. Sayıştay'ı oluşturan diğer bütün faktörlerin

nasıl olduğunu dikkate almadan ve sadece bu yetki faktörüne dayanarak o dönemdeki Sayıştay'ın daha etkin olduğu savı kanımızca yetersizdir.

b) Etkinlik, göreceli (relatif-izafi) bir kavramdır. Örneğin, tüm koşulları ve olanakları eşit iki okuldan, sınıf geçen öğrenci sayısı fazla olan okul mu, az olan okul mu daha etkilidir? Buradaki etkinlik anlayışı kişilere göre değişmektedir.

c) Her konu için etkinlik hesapları yapılamaz. Örneğin, çalışma konusu yol yapımı olan bir kurumun, sayı ve ölçü ile belirtilmesi mümkün olan işlemleri hakkında bazı matematiksel etkinlik yaklaşımına varmak mümkündür. Netekim, belli bir dönemde yapılan yolun kalitesi ve uzunluğu; bu iş için kullanılan girdilerin saptanması ve hizmet stadarları ile karşılaştırılması ile, kurumun yol yapım hizmetindeki etkinliği belirlenebilir. Ancak, bu şekilde varılan sonuçlarda dahi, plânlama, danışmanlık ve karar alma gibi, yolun yapılmasında önemli yeri bulunan diğer bir takım ölçülemeyen faktörler dikkate alınamadığı için, salt kesinlik yoktur.

Çalışma konusu, danışmanlık, güvenlik gibi hizmetler olan kurumlarda, etkinliği matematiksel yollarla saptamak olanağı hiç yoktur. Bu hizmetlerin etkin olup olmadığı ancak değer yargıları biçiminde tanımlanabilir.

Sayıştay'ın görevlerinde ise, belirtilen her iki durumu görmek mümkündür. Örneğin, incelenen saymanlık hesaplarının veya düzenlenen denetçi raporlarının sayıları, bütçe miktarları, her denetçiye düşen ortalama saymanlık adedi veya evrakın ağırlığı gibi verilerle denetleme hizmetinin etkinliği hakkında fikir edinmek mümkündür. Buna karşılık, örneğin, Sayıştay'daki yargılama hizmetinin kapsamını veya çeşitli organların karar alma hizmetlerini ölçme olanağı yoktur.

d) Etkinlik, olasılığı (ihtimalleri) içeren bir kavramdır. Örneğin, bugün yapılmakta olan ve adına biçimsel denetim veya yasalara uygunluk denetimi dediğimiz, belgeler üzerinden yapılan denetim yerine; belibaşlı hesaplar üstünde derinliğine incelemeler ve bütçe açısından analizler yapılması ve varılan sonuçların Parlamento'ya ve tüm saymanlıklara duyurulması halinde, olasılıkla denetimin etkinliği artırılabilir.

e) Etkinlik, sistemin iç dinamiklerine bağlıdır. İç dinamiklerle etkinlik arasındaki bağıntı; nitelik, nicelik, doğrusal veya ters yöntemler v.s. den oluşan karmaşık bir tablo meydana getirir. Konuyu bir örnekle basite indirgiyebiliriz: Sayıştay'ın iç dinamik-

lerinden; denetçilerin sayısı, yetiştirilme yöntemleri, yeterlik ve ihtisasları; uygulanan çeşitli yöntemler; idare eden - edilen ilişkileri ile etkinlik arasında şu veya bu yönde gelişen bağıntılar vardır.

f) Sistemin dış koşulları etkinliği etkiler. Tüm Sayıştay görevlerinin bir an için optimum düzeyde yürütüldüğünü kabul edelim. Eğer Parlamenteoya sunulan bildirim ve raporlar yeteri kadar değerlendirilmezse, Sayıştay'ın etkinliği yine azalacaktır.

Görülüyor ki etkinlik kavramının içerdığı, yukarıda sayılan ve sayılmayan pek çok özellikler vardır. Bu nedenle, etkinliğinden söz edilecek bir konu hakkında az-çok genel bir kanıya varabilmek için, hangi faktörlerin etkinliği ne yönde etkilediğinin bilinmesi ve özellikle bir faktöre dayandırılan önerilerden kaçınılması gerekmektedir.

SİSTEM ETKİLEŞİMLERİ

Bir sistem olarak Sayıştay, kendi dışındaki bazı sistemlere, onlar da Sayıştay'a bağlı olup; her ikisi karşılıklı etkileşim halindedir. Bu etkileşim, her sistemdeki girdi-işlem-çıkış sürecinin sistemler arasındaki ilişkilerinden ileri gelmektedir. Etkinlik konusunun daha iyi aydınlanabilmesi ve Sayıştay'ın etkinliğini oluşturan öğelerin nelere ve nerelere bağlı olduğunun bilinmesi için sözünü ettiğimiz etkileşimlerin incelenmesine gerek vardır.

Sayıştay, diğer sistemlerden etkilenmektedir. Örneğin : Yapısal ve teknik yönleriyle bütçe sistemi; çıkarılan herhangi bir mali yasa; yürütme organlarından birinin idari bir işlemi bütçe uygulamalarına yansımakta; bu uygulamalar ise nitelik ve nicelik yönleriyle Sayıştay'ın iş hacmini oluşturmakta ve etkinliğe etki yapmaktadır.

Sayıştay'ın işgücü, hesap evrakı, kullanılan araç ve gereçler gibi girdileri ile bunların koordinasyonu, işlem sürecinin verimini ve etkinliğini çeşitli biçimlerde etkilemektedir.

Sözö edilen girdiler ve işlem süreci sonunda bir takım çıktılar sağlanmakta, bu çıktılarla Sayıştay diğer sistemleri etkilemektedir. Örneğin (x) sayısında hesap denetlenmekte, ilâm düzenlenmekte, tazmin hükmü verilmekte veya kararlar alınmakta; bütçeyi uygulayan idari üniteler de bu kararlar doğrultusunda hareket etmektedirler.

Bu nedenle, Sayıştay'ın etkinliğinden söz edilirken, önce sistemlerin birbiriyle olan etkileşimlerinin analizini yapmak ve bundan sonra sistemlerin hangi faktörlerinin üstünde ne gibi işlem yapılabileceğini saptamak gerekir.

Sistemlerin, belirttiğimiz karşılıklı etkileşimlerini dikkate alarak, Sayıştay'ın etkinliğini etkileyen nedenleri dış ve iç nedenler olarak iki grupta inceliyebiliriz :

ETKİNLİĞİN DIŞ NEDENLERİ

Sayıştay'ın yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler, büyük ölçüde Sayıştay dışı nedenlere ve faktörlere bağlı bulunmaktadır. Diğer deyimle, Sayıştay'ın denetleme, yargılama ve idari görevleri, genellikle dış sistemlerin etkisi altındadır. Sayıştay, kaynağı ve sebepleri çoğunca kendi dışında bulunan işlemleri görev edinen bir kurumdur. Bu nedenle, yerine getirdiği görevleri ile Sayıştay ister etkin, yeterli ve verimli olarak, isterse tam aksi yönde değerlendirilsin, varılacak yargıları Sayıştay'a fazla mal etmemek gerektiği kanısındayız. Bu kanımızı aşağıdaki nedenlerle doğrulayabiliriz.

1 — Bütçe sistemi :

Sayıştay'ın denetlediği ve yargıladığı işlemlerin maddesel dayanağı, bütçelerin uygulanması ile ortaya çıkan olgulardır. Bütçe uygulamaları bütçenin yapısal ve teknik niteliklerine uyularak realize edilmek zorundadır. Bu nedenle bütçe, ne tür modele ve yapısal özelliklere sahip ise, denetimin konusu olan işlemler bu özelliklere bağlı olarak oluşturulacak; denetim de aynı özelliklere bağlı kalınarak yapılacaktır. Örneğin, madde sınıflandırılması esasına göre hazırlanmış bir bütçenin denetlenen hesap ve işlemleri üstünde yeterli maliyet analizleri yapma olanağı bulunamaz. Bu tip bütçe sistemlerinde denetleme, genellikle bütçenin yasal gereklerini biçimsel yönde yerine getirmekten ibarettir. Buna karşı, sistemi amaç - hizmet - maliyet esaslarını ve ilişkilerini içeren bütçelerde, örneğin program bütçe uygulanması halinde, sistemin gereklerine uyularak daha etkin bir denetim yapma olanağı vardır.

Oysa bilinir ki, bütçe modelinin ve sisteminin saptanması, Sayıştay'ın görev ve yetkisi dışındadır.

2 — Mali yasalar :

Yürürlükte bulunan mali yasalarımızın ve kurallarımızın bir çoğu, tüm mali işlemlerin ve bu arada denetlemenin etkisini azaltacak özelliklere sahiptir.

Mali yasalarımızın belirgin karakteristiği, günümüzün ekonomik, mali ve toplumsal koşulları karşısında yetersiz kalmaları ve kırtasiyeciliği teşvik etmeleridir. Ayrıca mali yasalarımızın, gerek

teknik yetersizlikleri, gerekse yürürlük tarihleri arasında çok büyük zaman farklarının bulunması nedeniyle, birbirini bütünleme olanağı da yoktur.

Mali yasalarımızdaki, denetimi olumsuz yönde etkileyen bu özelliklerin giderilmesi yine Sayıştay'ın görev ve yetkisi dışında kalmaktadır.

Her ne kadar Sayıştay, inceleme ve denetlemenin gerektirdiği yasa değişikliği veya bir yasa konulması gereksinmelerini, adına denetleme yaptığı T. B. M. M. ne sunma yetkisine sahip ise de, bunların gerçekleştirilme görev ve yetkisi Sayıştay'a ait değildir.

3 — İdari reform :

Sayıştay'ın etkinliğini artıracak konulardan biri de, idarede reform yapılması gereğidir.

Kamu idarelerinin yeniden düzenlenmesi, her şeyden önce ekonomik ve sosyal kalkınmayı ilgilendiren toplumsal bir konudur. İdarenin yapısında ve işleyişinde yapılmak istenen değiştirme ve düzenlemelerin amacı, ucuz-kolay-verimli ve sür'atli çalışabilen bir idare sistemi yaratabilmektir. İdareye bu niteliklerin kazandırılması ile güdülen asıl amaç ise idareyi, ekonomik ve toplumsal kalkınma sürecinin itici gücü ve aracı durumuna getirmektir.

İdari reformun alanı idarenin personeli, araçları, metodları ve organizasyonu konulardır. Bir başka deyimle, idari reformla, bir örgüt düzeninde, personelin, maddesel olanakların (araç, gereç, tesis gibi unsurların), yöntem ve tekniklerin, örgütsel yapı ve görevlerin kısmen ya da bütünüyle değiştirilmesi gerekir.

Sayıştay'ın etkinliğinin artırılması ile idari reform arasında ilk bakışta çelişki görülebilir. Denilebilir ki, personeli yeterince eğitilmiş, metodları kolay ve yeterli, organizasyonu sağlanmış bir idarenin, bütçe uygulamaları da o ölçüde kusursuz olacağından, Sayıştay'ın denetimi ile sağlanmak isteneler idare tarafından yapılmış olmayacak mı ?

Bu görüş her zaman doğru değildir ve idealist karartere sahiptir. Çünkü : Sayıştay, bütçeyi onamak ve pozitif hukuk kurallarına uygunluğunu denetlemek suretiyle ulusal egemenliği kullanma hakkına sahip olan Parlamento adına görev yapmaktadır. Bütçenin onanması ve denetlenmesi ile Parlamento, Anayasa'nın gereklerini yerine getirmekte, ulusal egemenliği kullanma hakkını gerçekleştirmektedir. Bu nedenle idari reform sonunda, bütün bütçe uygulamalarının doğru yapılacağı farz edilse bile, bu hakkın kullanıl-

ması ve Anayasa gereğinin yerine getirilmesi için Parlamentonun (ve onun adına Sayıştay'ın) bütçeyi denetlemesi gerekir. Kaldı ki, idari reform sonunda yeterli ve iyi işleyen idari bir sistem yaratılsa bile, belirtilen hukuki gereklerden başka nedenlerle de denetime gerek vardır. Diğer deyimle, denetimin amacı, bütçe uygulamalarının yalnız hukuk kurallarına uygun olup olmadığını araştırmak ve saptamak değil, bu uygulamaların aynı zamanda birtakım ekonomi ve maliye prensiplerine göre değerlendirmesini yapmak, değişen koşullara göre idarenin mali işlemlerine yol göstermektir.

Belirtilen nedenlerle, Sayıştay denetiminin etkinliğini artırmak için, idari reforma gerek vardır. İdareyi yeniden düzenleme görev ve yetkisinde, diğerleri gibi Sayıştay'ın görev ve yetki alanının dışında kalmaktadır.

4 — Sayıştay bildirimlerinin değerlendirilmesi :

Bilindiği üzere Sayıştay, Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine uygunluk bildirimleri ve raporlar sunmakla yükümlüdür. Bu bildirimlerin görüşülmesi sonunda kesin hesap kanunları çıkarılarak bütçe dönemi kaptılmaktadır.

Parlamentar rejimin uygulandığı birçok ülkede, o ülke sayıştayının veya bu görevi yapan kurumun hazırlayıp parlamentoya sunduğu bildirimlere gösterilen ilgi, bütçelerin görüşülüp kabul edilmesi sırasında gösterilen ilgiden daha fazla olmaktadır. Esasen herhangi bir yılın bütçe uygulamalarının sonuçları, bu tip bildirimlerle ortaya çıkmaktadır. Bu bildirimlere gösterilen ilgi ile Sayıştay veya benzeri görevi yapan kurumların etkinliği arasında doğrusal ilişkiler vardır.

Etkinliği artırmanın Sayıştay dışında olan nedenlerinden biri de, sözü edilen bildirimler üzerinde gereken değerlendirmelerin yapılması ve ilginin gösterilmesidir. Bir bakıma Sayıştay'ın etkinliği bu noktada düğümlenmektedir.

5 — Anayasa Mahkemesine gidebilme sorunu :

Sayıştay'ın etkinliğini artırmanın yollarından biri de, Sayıştay'a Anayasa Mahkemesine gidebilme yetkisinin tanınmasıdır.

Anayasa Mahkemesine gidebilme yetkisinin Sayıştay'a tanınmamış olması, Sayıştay'ın daha çok etkinlik kazanmasını önleyen nedenlerin önemlilerinden biri olmaktadır. Genel bir tanımla Sayıştay'ın görevi, idarenin bütçeden doğan mali işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaktır. Kamu idarelerimizin büyük bir bölümü-

nün mali işlemleri Devlet Bütçesi içinde yönetilmekte ve bunların hukuka uygunluğunun saptanması ve sağlanması da Sayıştay'ın görevini teşkil etmektedir. Bütçeyi denetleme ve hesapları yargılayıp hükme bağlama görevlerini yaparken, çok sayıda yasalarla işlem yapmak zorunda bulunan Sayıştay'ın özellikle mali yasalar konusunda Anayasa Mahkemesine gidebilme yetkisinin bulunmayışı, Sayıştay'ın görevleri ve etkinliğinin artırılması konuları ile çelişki yaratacak niteliktedir. Öte yandan, Anayasal organ niteliği bulunmayan bazı kurumlara tanınan bu yetkinin, diğer bir Anayasa organına tanınmamış olmasına gerekçe bulmak da güçtür. Sayıştay'ın daha etkin olabilmesinin bir koşulu da hiç olmazsa mali yasalarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesine gidebilme yetkisinin bulunmasıdır. Ne var ki bunun sağlanması da, sonuç itibarıyla Sayıştay'ın görev ve yetkilerinin dışında kalmaktadır.

6 — Sayıştay'ın yargı yetkisi sorunu :

Anayasamızdaki yeri ile Sayıştay, sui jeneris bir yargı organıdır. Ancak, Sayıştay'ın bu özelliği nedeni ile yargı yetkisi üstünde çıkarılan anlaşmazlıkların, yine Anayasa yoluyla bir sonuca bağlanmasına gerek vardır.

Parlamentar sistemle yönetilen bütün ülkelerde, Sayıştay'ların veya benzeri örgütlerin asıl görevi, parlamento adına bütçeyi denetlemek; diğer deyimle, parlamentonun bütçeyi denetleme hak ve yetkisini kullanabilmesi için bütçe uygulamasının sonuçlarını parlamentoya sunmaktır. Bu sonuç, denetleme ve yargılama prosedürünü içerebileceği gibi, yalnız denetleme ile de mümkün olabilir. Bu bir anayasa ilkesi konusudur. Bizim Anayasamız «kesin hüküm» deyimini ile Sayıştay'a yargısal görev de vermiştir. Ne var ki, Sayıştay'ın Anayasada belirtilen görevi, yetkisi ve yeri, uzun yıllar tartışma konusu edilmiş; gerek Anayasa'nın, gerekse 832 sayılı yasanın ilgili maddelerinde bir değişme olmadığı halde, Sayıştay'ın yargı yetkisi hakkında Anayasa Mahkemesince farklı kararlar verilmiştir.

Kanımızca, şayet Sayıştay'a yargılama görevi de veriliyor ise - ki halen böyledir - Sayıştay'ın nasıl bir yargı yeri olduğunun Anayasa'da açıklığa kavuşturulmasına gerek vardır. Etkinliğin bir başka dış nedeni olan bu konunun çözümü de Sayıştay'ın yetkisi dışındadır.

ETKİNLİĞİN İÇ NEDENLERİ

Sayıştay'ın bugünkü denetleme, yargılama ve idari görevlerinin etkinliği, dış nedenler ölçüsünde olmasa bile, sistemin iç ne-

denlerine de bağılıdır. Sistemin iç dinamiklerinde yapılacak düzenlemelere değişik açılardan bakmak ve bunlara öncelikler tanımak mümkündür.

Biz burada, etkinliği etkileyen iç nedenlerin toplandığı odak noktalarına değinmekle yetineceğiz. Kanımızca bunlar :

- 1 — Personel yetiştirme yöntemi
 - 2 — İş yükü ve işgücü arasındaki dengesizlik
 - 3 — Çalışma metodlarıdır.
- Şimdi bunları genel çizgileriyle belirtelim :

1 — Personel yetiştirme yöntemi :

Bir idarenin gelişmesini sağlamak, aksayan yönlerini düzeltmek, idareyi kendinden beklenenleri yapar duruma getirebilmek için, ele alınması gereken ilk konu, kanımızca personeldir.

Sayıştay'ın personeli hizmete alma ve alıştırma dönemlerinde uyguladığı yöntem, eleştirilecek noktaları bulunsa bile, kanımızca başarılı olmaktadır. Başka deyimle, Sayıştay denetleme personeli; her kurumdaki gibi yöntemleri klâsik ve fakat objektifliği yönünden örnek teşkil edecek üstünlükte sınavla hizmete alınmakta; iki yıl süreyle ve başarılı olduğuna inandığımız, teorik ve uygulamalı eğitimden geçirilerek mesleğe hazırlanmaktadır. Ne var ki, ilk iki yılda uygulanan personeli yetiştirme duyarlılığı, yeterlik sınavından sonra yok olmaktadır.

İnancımız odur ki, hizmeti yürütmenin birinci faktörü olan personelin, her dönemde hizmete elverişli durumda tutulabilmesi ve ileri hizmet düzeylerine hazırlanabilmesi için, idarenin tutarlı ve uzun süreli personel yetiştirme yönteminin mevcut olması gerekir. Sayıştay'da bunun bulunmadığı kanısındayız.

Personel yetiştirme yönteminin gerek teorik, gerekse Sayıştay için geçerli olabilecek ayrıntılarına girmeyeceğiz. Şu kadarını belirtmekte yetinmek istiyoruz :

Sayıştay denetleme personeli, yeterlik sınavından sonra, mümkün olduğu kadar çok hesap incelettirilmek üzere kullanılmakta; ileri derecelerin gerektirdiği niteliklerin kazanılması kişisel istek ve çabalara bırakılmakta; idarenin bu yolda bir girişimi ya da yöntemi bulunmamaktadır. Son yıllarda uygulanan, sicil içyönetmeliği ile personelin değerlendirilmesi çabasına girişilmiş ise de, sistemin iyi hazırlanmış olmasına rağmen, gerek uygulamada doğurduğu sorunlar, gerekse Sayıştay'ın yapısal özellikleri nedeniyle, sicil sistemi, personelin değerlendirilmesi ve yetiştirilmesi için yeterli etken

olamamaktadır. Kaldı ki, sicil sisteminden beklenen yararlar sağlansa bile, idarenin personeli yetiştirme ve geliştirmesi için gereken diğer yöntemleri bulunmadığı sürece, sicil yoluyla sağlanacak değerlendirmeler, ancak bugünkü koşullara ve ortama göre bulunan bir değerlendirme düzeyi olacaktır.

Sayıştay'ın etkinliğini etkileyen iç nedenlerden birincisi kanımızca personel yetiştirme yöntemlerine ilişkin bulunmaktadır.

2 — İşyükü ve işgücü arasındaki dengesizlik :

Sayıştay'ın, genel olarak fonksiyonlarının, özellikle denetleme hizmetlerinin hızını, verimini ve amaçlarına ulaşmasını etkileyen iç faktörlerden ikincisi, işyükü ile işgücü arasındaki dengesizliktir.

Konunun ayrıntılarına girmeden önce bir önemli hususun belirtilmesinde yarar vardır.

Hemen bütün kurumlarımızda olduğu gibi, Sayıştay'da da iş analizleri ve iş değerlendirmeleri yapılmış değildir. Ancak, Sayıştay'ın daha çok deneylerle saptanmış ve fakat yeterliği her zaman tartışma konusu edilebilecek bazı işyükü ölçüleri vardır. İşyükü ve işgücü arasındaki ilişkiler incelenirken, bu veriler kullanılacak ve Sayıştay'ın yalnız denetleme hizmetine ilişkin kıyaslamalar yapılacaktır.

Sayıştay'ın, denetleme hizmetleri alanındaki işyükü ile işgücü arasındaki dengesizliği; Türkiye'deki saymanlık sayılarının; konsolide devlet bütçesi miktarlarının; Sayıştay'ın denetçi istihdamının yıllar itibarıyla gelişimini karşılaştırmak ve denetlemenin fiili durumuna ilişkin bazı oranlar çıkarmak suretiyle görmek mümkündür.

Sayıştay denetimine giren saymanlıkların 1934 yılı esas alınarak çeşitli yıllardaki sayıları şöyle olmuştur.

Yıllar	Genel Bütçeli	Katma Bütçeli	Döner Srm. S.	Belediye Özel İd.	Mal Saym.	Genel Toplam
1934	560	104	17	134	394	1209
1940	635	183	36	198	394	1446
1950	798	162	276	314	683	2233
1960	810	269	694	893	2456	5122
1970	875	202	1163	1349	3434	7023
1972	903	217	1316	1456	3534	7426

Bu rakamların genel toplamlarından çıkan sonuç şudur : 1934 yılında 1209 olan saymanlıklar sayısı 1972 yılına kadar 6217 adet artarak 7426 ya yükselmiştir. Diğer bir ifade ile, 1934 yılından

1972 yılına kadar saymanlık sayıları $7426 \times 100 / 1209 = 6.13$ misli (% 613 oranında) artmıştır.

1934 yılı rakamları (100) kabul edilerek, 1972 yılında, saymanlıklardaki artış oranları şöyledir :

Saymanlıklar	1934	İndex	1972	Artış oranı (%)
Genel Bütçe	560	100	903	161
Katma Bütçe	104	100	217	208
Döner Sermaye	17	100	1316	7741
Belediye-Özel İdare	134	100	1456	1086
Mal Saymanlığı	394	100	3534	896

Görüldüğü üzere, kıyaslamanın yapıldığı 1934 - 1972 yılları arasında, en az artış gösteren genel bütçeli idare saymanlıklarında % 161, en çok artış gösteren döner sermayeli saymanlıklar da ise, % 7741 oranında artış olmuştur.

Saymanlıklar itibariyle bulunan bu artış oranlarının genel indekste yansıyan oranı, (Genel Toplamlar üzerinden bulunan artış oranı) % 613 dür.

Kıyaslamanın yapıldığı 1934 ve 1972 yıllarındaki Devlet Bütçesinin miktarları ile artış oranları şöyledir :

Bütçeler	1934	Endex	1972	Artış Oranı (%)
Genel Bütçe	184.075.639	100	50.312.075.043	27300
Katma Bütçe	38.858.866	100	8.377.786.402	22000
	222.934.502	100	58.689.865.445	26400

Sözü edilen yıllar arasında, genel bütçe tutarı % 27300 Katma bütçe tutarı % 22000 ve genel olarak Devlet bütçesinin tutarı % 26400 oranında artmıştır.

Aynı yıllardaki denetçi sayıları ile artış oranları ise şöyle olmuştur :

1934 yılında Denetçi sayısı	Endex	1972 sonunda Denetçi sayısı	Artış oranı (%)
180	100	361	100

1934-1972 yılları arasında saymanlıkların, Devlet bütçesinin ve denetçilerin artış oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Saymanlıkların Artış oranı (%)	Devlet Bütçesinin Artış oranı (%)	Denetçilerin Artış oranı (%)
613	26400	100

Görüldüğü üzere, 48 yıl içinde denetçi sayısı % 100 artarken Devlet bütçesi ile verilen ödenek tutarları % 26400 ve saymanlık sayıları ise % 613 artmış bulunmaktadır. Keza, 1934 yılında bir denetçiye ortalama $(1209/180) = 7$ saymanlık isabet ederken; 1972 yılında bir denetçiye isabet eden saymanlık sayısı $(7426/361) = 20$ olmuştur.

Diğer yandan, Sayıştay'ın işyükü ile işgücü arasındaki dengesizliği, başka verilerle de saptamak mümkündür :

Her denetçinin yılda (52 pazar tatili, 15 resmi tatil, ortalama 25 gün kanuni izin, ortalama 13 gün sıhhi izin tutarları düşüldükten sonra) 260 işgünü çalıştığı kabul edilirse; Sayıştay'ın yıllık işgücü tutarı $260 \times 361 = 93860$ dir. Ancak raportörlük, sözleşme, kadro ve ödenek vize hizmetlerinde çalışmaları nedeniyle fiilen hesap denetimine katılmayanlar düşüldüğü takdirde, sayman hesaplarının denetlenmesi için Sayıştay'ın sahip olduğu yıllık fiili işgücü tutarı 70.000 civarındadır. Buna karşılık, Sayıştay denetimine giren saymanlık hesaplarının incelenmesi için, iş analizlerine dayanmaksızın ve fakat fiili durumlar dikkate alınarak saptanmış olan yıllık işgünü tutarı 150.000 dir. Görülüyor ki, Sayıştay'ın genel iş hacmine göre işgücü kapasitesi % 50 oranında eksiktir.

İşte, Sayıştay'ın etkinliği konusunda bir yargıya varabilmek için, iç faktörlerin başında gelen işyükü- işgücü dengesizliğinin dikkate alınması gerekmektedir.

3 — Çalışma metodları :

Sayıştay'ın etkinliği ile ilgili iç nedenlerin sonuncusu, çalışma metodlarına ait bulunmaktadır.

Sayıştayın çalışmalarında uygulanan yöntemlerin yeterliği ya da yetersizliği, öteki iç nedenlerden daha çok tartışmaya elverişlidir. Çalışma yöntemlerinin yetersizliği varsayıldığında bile, etkinliğin hangi metod ve yöntemlerle sağlanabileceği hakkında birbirinden çok farklı fikirler önerilebilmektedir.

Bir görüşe göre, etkinliği artırmak için yapılacak metod düzenlemelerinin sadece denetleme alanında olması yeterlidir. Örne-

ğın, bugün uygulanmakta olan, belgelerin tek tek gözden geçirilmesi usulü yerine sondaj veya saymanlık seçimi yoluna gidilirse, daha derinliğine inceleme yapılmış ve denetimin etkinliği sağlanmış olacaktır.

Diğer bir görüşe göre, yüzeysel de olsa, Sayıştay'ın her yıl 3.000 kadar saymanlık yerine, denetim alanına giren 7426 saymanlığı denetlemesi ile etkinliği sağlamak mümkündür.

Başka bir görüş ise, etkinliğin sağlanmasını, hesapların harcamadan önce vize veya harcamadan sonra denetlenmesinde; bölge teşkilâtı kurulmasında ya da merkezi incelemede görmektedir.

Bu görüşlerin hepsinin doğru ya da eleştirilecek yanları vardır. Ancak, uygulanan metod ve yöntemlerin, hangi görevleri ne ölçüde ve yönde etkilediği hakkında bugüne dek yapılmış bir araştırma mevcut olmadığından, bu tip önerilerin birini savunmak tek yönlü bir benimseme ve öteki önerilerin geçerli yanlarını ihmal etmek olacaktır. Bu nedenle biz, metod ve yöntemlerle ilgili olarak tek tek konuları değil, Sayıştay'ı sistem bütünlüğü içinde ele alacağız.

Kanımızca, yalnız denetleme konusunda değil, yargılamanın çeşitli işlemleri ile idari görevlerde de uygulanan metodların yeniden düzenlenmesine gerek vardır. Sayıştay'ın tarihçesi incelendiğinde görülecektir ki, bugün uygulanan usul ve yöntemlerin bir kısmı, Sayıştay'ın kurulduğu yıllardan kalmadır. Daha sonraki dönemlerde geliştirilenlerle birlikte uygulanan metodlar, Sayıştay görevlerinin verimli, ekonomik ve etkin olmasını engelleyici özelliklere sahiptir. Bu durum ise hizmetlerin farklı doğrultularda gelişmesini doğurmaktadır. Netekim, kurulduğundan günümüze değin Sayıştay'ın, denetleme, yargılama ve idare görevlerinde hukuka uygunluğu sağlamak yönünden giderek başarı kazandığı ve bugün bu konuda en üst düzeye ulaştığı; buna karşıt mali konulara yön vermek hususundaki etkisini giderek kaybetmiş olduğu görülmektedir. Diğer deyimle, hukukun gereklerini sağlama yolunda Sayıştay hizmetlerinin trendi yükselirken, mali etkinliğin trendi düşmüştür. Diğer koşullarda bir değişimin olmadığı dönemlerde, bu şekilde iki farklı doğrultunun çıkma nedeni, bizce, organizasyon ve metod bozukluğudur.

Sayıştay etkinliğinin metod seçimi yönünden de geliştirilebilmesi için, önce Sayıştay'ın görev ve teşkilât yönünden, organizasyon ve metod çalışmaları yapması; bu tür çalışmaların, görevsel yönden ilgili olduğu dış sistemlerin etkenleri ile koordine edilmesi gerekir. Ancak bundan sonradır ki, hangi konuda ne gibi metodla-

rın uygulanması halinde Sayıştay görevlerinin daha etkin duruma getirilebileceği anlaşılabacaktır.

ETKİNLİK VE AMAÇ BAĞINTISI

Etkinliğin bağlı olduğu nedenler kişilere göre değişse bile, etkin Sayıştay deyimi ile varılmak istenen bir düzeyin ve gerçekleştirilmek istenen bir takım amaçların olması gerekir. Bunlar nelerdir?

Etkinliğin iç ve dış nedenleri olarak yukarıda değindiğimiz konular, aslında etkinliği sağlamak için üstünde şu ya da bu yönde değişiklikler yapılması düşünülen araçlardır. Araçların seçilmesi, yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi, hedefleri ve amaçları etkileyeceğinden, araç seçimi yapmadan önce etkin Sayıştay düzeyini yaratmakla neleri gerçekleştirmek; diğer deyimle hangi amaca varmak istediğimizi bilmeliyiz. Etkin Sayıştay deyimi içinde sadece araçları tartışmak yeterli bir çözüm yolu değildir. Bu bakımdan, yukarıda iç ve dış nedenler diye saydığımız hususlar da her zaman tartışılabilir konulardır. Ancak bunlar, bugünkü olanaklar içinde önerebildiğimiz araçlardır. Çünkü araçların sayıları ve etkileri çok değişiktir. Örneğin; gereken sistemler kurulur ve bütçe uygulamaları da buna göre yapılırsa, bugün 360 denetçi ile yürütmekte olduğumuz denetleme işlerinin çok daha fazlasını bir adet bilgisayara (kompüte) yaptırmak mümkündür. Hatta, yine gereken sistemlerin kurulabilmesi halinde, birtakım karar verme işlemleri çağımızda gelişmekte olan sibernetik ilminin yardımı ile gerçekleştirilebilir. Bu nedenle araçların yeniden seçimi ve düzenlemesine ilişkin her öneri ya da girişim sırasında, etkin olabilme deyimi ile gerçekleşmesini istediğimiz amaçların (Sayıştay'ın çıkarılacağı düzeyin) neler olduğunu bilmemiz gerekir. Bunları genel olarak şöylece sıralıyabiliriz :

Sağlanmak istenen etkinliğin amacı, Sayıştay'ı; toplumun makro-ekonomik olguları içinde görevsel yönden yer ve söz sahibi etmek; bütçeye ilişkin ekonomik ve mali konular hakkında üst düzeyde yol ve yöntem gösterici duruma getirmek; Sayıştay yürütmenin içine girmemek kaydıyla, idarenin bütçeye bağlı işlemleri ile Sayıştay'ın görevlerini, kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesini sağlamak üzere bütünleştirmek; plân uygulamaları ile Sayıştay görevleri arasında bulunması gereken ilişkileri sağlamak; kısa bir deyimle Sayıştay'ı maliye politikasına, toplumun ekonomik ve sosyal kalkınmasına yol ve yöntem gösteren kurumlardan biri haline getirmek olmalıdır.

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ KARŞISINDA YÜKSEK MALİ DENETİM VE SAYIŞTAYIMIZ

Batıda, demokratik devlet düzeninin gelişip güçlenmesi, halk temsilcilerinin kamu gelir ve giderlerinin saptanmasında söz sahibi olmak için hükümdara karşı sürdürdükleri mücadelenin ürünüdür.

İngiltere'de 1628 yılında Petition of Rights ile dolaysız vergilerin, 1688 yılında Bill of Rights ile bütün vergi, harç ve resimlerin ihdası Parlamantonun kabulü şartına bağlanıyor; 1665 yılında, kamu gelirlerinin harcanması, konular ve miktarlar belirtilmek suretiyle yürütülen bir Parlamento kontrol sistemine tabi kılınyordu.

Fransa'da aynı gelişim, bir yüzyıl gecikme ile Büyük İhtilâl-den sonra gerçekleşti.¹

Böylece, malî hükümranlık konusunda bir yetki paylaşması oluştu.

Montesquieu (1689-1755) «Esprit des Lois» (1748) adlı eserinde, İngiliz modelinden esinlenerek kuvvetler ayrılığı ilkesini getiriyor, ferdin devlet karşısında özgürlüğünü güvenceye bağlamanın, devlet erkinin üç ana unsurunun (yasama, yürütme, yargı), birbirinden bağımsız organlar tarafından kullanılması ile mümkün olacağını savunuyordu.²

Bu ilke, batılı anayasa felsefesinin temel kuralı olarak günümüzde de geçerliğini sürdürüyor.

Yüksek malî denetim (supreme audit-oberste Rechnungskontrolle) deyimi, yürütme organının ve idarenin malî işlemlerinin parlamento adına en üst düzeyde denetimini ifade eder.

Muhatap yürütme organı ve idare olduğuna ve murakabe, yasama organı adına yapıldığına göre, yüksek malî denetimin, yürütme erki dışında mütalâası mantikî bir zorunluktur.

Bazı anayasaların yüksek malî denetim kurumlarını yargı yetkisi ile techiz ettiğini görüyoruz. Bu yetki, kısıtlı olabilir ya da tam ve kâmil olabilir.³ Ne var ki bu, denetimin yargılama yöntemleri

1) Günter Schmolders, Finanpolitik, Berlin 1955, sf. 51

2) Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, Tübingen 1966, sf. 23

3) Anayasamızın 127 nci maddesinde, sorumluların hesap ve işlemlerinin «kesin» hükme bağlanması öngörüldüğü cihetle Sayıştayımızın, kaziyei muhkeme neticesi hasıl edecek yargısal kararlar ittihazı ile yetkili kılındığı kabul edilmek lâzım gelir.

ile yapılmasını öngören bir ilâve yetkidir; fonksiyon olarak yüksek malî denetimin, yargı erki içinde mütalâasını icab ettirmez.

Nihayet, yasama erki ile yasama organı adına yapılan mali denetim arasında ancak bir tamamlayıcılıktan söz edilebilir; fakat ayniyet bahis konusu olamaz.

Şu çok kısa tahlilin sonunda görülüyor ki, devletin gelir, gider ve mallarının yasama meclisleri adına denetlenmesi fonksiyonu, klâsik üç kuvvetten hiç birine girmemektedir. Fakat devlet gücü klâsik müelliflerin birbirine karşı dengelemeyi düşündükleri yasama, yürütme ve yargıdan mı ibarettir?

«Denetim» i, teorik plânda yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız bir «dördüncü kuvvet» olarak kabul eden müellifler bulunduğuna işaret edelim.⁴ Ayrıca, pozitif hukuk alanında bir örnek verelim. Filhakika, parlamenter-demokratik prensiplere dayanan Milliyetçi Çin Cumhuriyeti Anayasası, «üçlü» değil, fakat «beşli» kuvvet ayırımı sistemini kabul etmiştir⁵

Amacımız belli bir görüşü savunmak değil, savunması yapılan karşıt görüşlere atıfta bulunmaktan ibarettir. Şu kadar ki, devletin bütün fonksiyonlarının behemahal üç klasik kuvvetten birine dahil bulunması zorunluluğunun da savunulamayacağını sanıyoruz. Esasen, kuvvetler ayrılığı ilkesinin, istisna ve inhiraf tanımayan bir biçimde uygulanmasının mümkün olmadığını anayasalar ve literatür doğrulamaktadır.⁶

Tatbikatta, kuvvetler arasında, -esasa taallük etmemekle birlikte- girişmelere, kesişmelere rastlanmakta, bazan bir organın -sınırlı ölçüde de olsa- kendi fonksiyonu dışında kalan yetkileri kullanabilmesi gerekmektedir.

4) Arthur Fuchs, zikredilen eser, sf. 17 ve 27 ve Karl F. Vialon, Haushalt-srecht, Berlin - Frankfurt 1959 sf. 45 Carl Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1928/1957, sf. 182. Müellif, klâsik kuvvetler ayırımı ilkesini incelerken, teorik olarak, üç kuvvetin dışında başka devlet erklerinin de tasavvur ve kabul edilebileceğini ifade ediyor.

5) The Present Fiscal Administration Systems of The Republic of China, Taipei 1961, sf. 1 «.... The Reppublic of China has adopted a Five-power Constitution, which is different from the constitutions of most of the democratic governments in that, in addition to the usual three independent powers of government, namely, the executive, the legislative and the judicial powers, there has been segregated from the executive power the independent power of examination and the power of supervision or control has also been elevated to match with the legislative power. Each of these five powers exercises its own constitutional authority without interference from any of the others, but when they cooperate to the full, they form an ideal omnipotent government.»

9) Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, München - Berlin 1961, sf. 213

Bu gün için yüksek malî denetimin, anayasal perspektivde yerini belirliyecek en uygun tanımı şöyle olabilir :

Yüksek malî denetim, yasama, yürütme ve yargı erklerinin dışında, kendine özgü (sui generis) bir devlet fonksiyonudur.

Yukarıdaki tanımın mantıkî sonucu, yüksek malî denetim kurumlarının, üç organın emir, talimat ve etki alanı dışında, bağımsız kuruluşlar olarak görev yapmalarıdır.

Bunun gerçekleşmesi üç ana koşula bağlıdır :

- Kurumsal bağımsızlık;
- Kişisel bağımsızlık (güvence);
- İctihatta bağımsızlık.

Şimdi, Sayıştayımızın bu koşullar karşısındaki durumunu incelemek istiyoruz.

— Sayıştay, varlığını Anayasadan alan, yasama, yürütme ve yargı organları dışında, bağımsız bir kuruluştur.

— Sayıştay başkan ve üyeleri - suç işleme hali müstesna - hiçbir mülâhaza ile görevlerinden uzaklaştırılamazlar, kendileri istemedikçe yaş haddine kadar emekliye sevk edilemezler.

— Sayıştay, denetimine ilişkin mevzuatı bizzat yorumlar; ictihadında bağımsızdır.

Yasama Meclisleri, hükümetlerin malî icraat yönünden ibrasını ifade eden kesin hesap kanun tasarılarını, Sayıştay genel uygunluk bildirimini sunmadan müzakere edemezler.

Sayıştay, denetim sırasında tespit ettiği önemli konular hakkında parlamento murakabesini harekete geçirmek amacı ile Yasama Meclislerine rapor sunmak yetkisini haizdir.

Bütçe hukuku itibariyle Sayıştay, T. B. M. M. ile aynı statüde bulunmaktadır. Filhakika, Sayıştay bütçe teklifi üzerinde Bakanlar Kurulunun inceleme ve değiştirme yetkisi mevcut değildir. Bu özellik, yürütmeden bağımsızlığın gerçekten dikkate değer bir belirtisidir ve her devlette rastlanması mutad olmayan bir ayrıcalıktır.

Ana çizgileri ile belirlemeğe çalıştığımız bu hukukî çerçeve içinde Sayıştayımızın, teorik modele uygunluk bakımından, pek çok benzerlerinden üstün olduğunu kesinlikle ifade edebiliriz. Cumhuriyetimizin 50 nci yılında böyle bir tespiti yapabilmekle mutluyuz.

Ancak, vardığımız sonuç, - tekrar edelim - bir tespitten ibaret; bir değerlendirme değildir. Herhangi bir kuruluş hakkında yapılacak değerlendirme, yalnızca, o kuruluşa tanınmış yetkilerin, güvencelerin niteliğine, niceliğine dayandırılmışsa gerçekçi olma-

cak, daha doğru bir deyişle, değerlendirme olmayacaktır. Yetki kadar, ya da yetkiden çok, onun kullanılması ile ortaya çıkacak etki, bu etkinin kamuya sağladığı yarar önemlidir.

Hemen belirtmek gerekir ki, Sayıştay, ya da benzeri bir kuruluşun faaliyet sonuçları açısından etkenliğini, bir iktisadi işletmenin rantabilitesini hesaplar gibi saptamak olanağından yoksunuz. Bununla beraber, Sayıştayın bugünkü durumunu veri kabul edip etkenliğini artırmak için gerekli görülecek koşullar üzerinde düşünebiliriz.

Tavsiye edilecek tedbirler anayasal, yasal düzeyde ya da idarî, teknik nitelikte olabilir. Fakat kişisel görüşüm odur ki, ana hedef, Sayıştay denetiminin ağırlık merkezini, tahakkuk memuru - sayman düzeyinden T.B.M.M. ne sunulan genel uygunluk bildirimleri ve raporlar düzeyine çıkartmak olmalıdır.

Yürürlükteki mevzuata göre, Sayıştay dementimi, iki ana ilkeye dayanıyor :

Birincisi, istisnasız bütün saymanlık hesaplarının her yıl incelenmesi, yargılama yolu ile kesin hükme bağlanması;

İkincisi ise, denetimin, işlemlerde maddi ve hukukî doğruluğu saptamakla yetinmesi, bir bakıma kısıtlı nitelik taşımasıdır.

Genel uygunluk bildirimlerinin T. B. M. M. ne sunulması, Anayasanın 128 nci maddesi ile sürelendirilmiştir. Bu bildirimlerin düzenlenebilmesi, saymanlık hesaplarının tümünün incelenip yargılanmasına bağlıdır. Bütün bu işlemlerin belirli ve uzun olmayan bir süre içinde sonuçlandırılması bir anayasal zorunluluk ise, diğer taraftan bütçe harcamaları her yıl milyarlarla ifade edilen artışlar kaydediyorsa, incelemelerin gitikçe daha hızlı yürütüleceğini ve sonuç olarak muhtevadan kayıplar bahasına yüzeysel bir kontrole dönüşeceğini kabul etmek gerekir.

Sayıştay denetimini, kayıtlar ve belgelerin gerisindeki özü yorumlayabilecek, eleştirebilecek bir etkinliğe kavuşturabilmenin ilk koşulu, her yıl bütün saymanlık hesaplarının değil, akılcı bir ayırma yöntemi kullanılmak yolu ile belirlenecek bir kısım saymanlık hesaplarının incelenmesi ilkesinin kabulüdür. Güçlü sayıştayların çoğunluğu seçme metodunu uyguluyorlar.

Bunun için mevzuatta değişiklik gerekir.

İkinci koşul, denetimin aritmetik revizyon ve maddi kontrol safhasını elektronik bilgi işlem yöntemi ile yürütmektir.

Bunun için mevzuat değişikliğine gerek yoktur.⁷

⁷⁾ Sayıştayda bir elektronik bilgi işlem merkezi kurulması için Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığına müracaatta bulunulmuş, proje tekli tasvip görmüştür. Konu etüd safhasında bulunmaktadır.

Manuel uygulamanın otomasyona dönüştürülmesi ile bir yandan sıhhat, diğer yandan sür'at sağlanmış olacak; asıl önemlisi, bugün için kontrolü imkansız, fakat zorunlu olan bazı konular, denetim kapsamına alınabilecektir.

Yüksek malî denetimde elektronik bilgi işlem teknolojisi, diğer uygulama alanları düşünüldüğü takdirde nispeten yeni bir bahis, aktüel bir sorundur. Bundan dolayıdır ki, Yüksek Malî Denetim Kurumları VII. Uluslararası Kongresinin (Montreal, 1971) gündemindeki konulardan biri «yüksek malî denetimde elektronik bilgi işlem», diğeri ise «sevk ve idare açısından denetim» idi.

Böylece ikinci hususa, Sayıştay denetiminin esas itibariyle maddi ve hukuki doğruluğu saptamaya yönelik bulunması noktasına gelmiş oluyoruz.

Kamu harcamaları, gayrı safi millî hasıladaki artan oranı ile gittikçe önem kazanıyor, nitelikleri açısından olağanüstü değişmeler gösteriyor.

Çağımızda, ortodoks - liberal maliye anlayışının, ekonomi karşısında tarafsız, asgari hacimli, denk bütçeleri değil; makro - ekonomik fonksiyonu olan ve bu niteliği ile ekonomik - sosyal politikanın güçlü aracı haline gelen bütçeleri geçerlidir.⁸ Devlet yönetimini bu ölçüde etkileyen bütçe ile kalkınma plânları arasında bağlantı kurmak, kaynakları akılcı bir öncelik sırasına göre kullanmayı amaçlıyan tercihlerin programlar halinde yansıtılmasını sağlayacak bir takdim düzeni geliştirmek, bunun için de maliyet fayda analizlerine, performans standartlarının saptanmasına elverişli modern bir muhasebe sistemini uygulamaya koymak zorunlu olacaktır.⁹

1973 malî yılında uygulanmasına başlanan program bütçe sistemi bu ihtiyaca cevap vermeyi amaçlamaktadır.¹⁰

⁸) Fritz Neumark, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, (Handbuch der Finanzwissenschaft I. cilt, Tübingen 1952, sf. 606 ve devamı).

H. J. Hofstra, New Techniques of Budget Preparation and Management, Paris 1965, sf. 5 (13 üncü Uluslararası İdari Bilimler Kongresine sunulan rapor)

⁹) Keith E. Marvin, An Appraisal of Planning - Programming - Budgeting (The GAO Review, Spring 1968) Washington, sf. 26

Report of The Workshop on Budgetary Classification and Management in Central America and Panama (Birleşmiş Milletler Yayını 1963) sf. 15 ve devamı

André G. Delion, Administrative Problems of Co-ordination in Economic and Social Development, Dublin 1968 (14 üncü Uluslararası İdari Bilimler Kongresine sunulan rapor) sf. 121 ve devamı

¹⁰) Kabul edilen model hakkındaki görüşlerimizi mahfuz tutuyoruz.

Kamu harcamalarının sosyal - ekonomik etkileri böylesine bir gelişim içinde iken, plânlama - bütçe teknikleri hızlı bir değişim gösterirken, Sayıştay denetiminin, maddi ve hukuki doğruluğu saptama (legal control) çizgisinde beklemesi, çağ gerisinde kalmak olur.

Maddi ve hukuki denetim elbette ki devam edecektir; ancak, bunun ötesinde, iktisadilik denetimine (efficiency control), etkenlik denetimine (effectiveness control), program denetimine, bir kelime ile «sevk ve idare açısından denetim»e (management and operational audit) yönelmek gerekecektir.

Bu tür denetim, malî sorumluluğa ya da beraate müncer olan klâsik yargılama presedürü dışında, eleştiriye ve uyarıya yönelik, yapıcı bir faaliyettir. Sonuçlar, önem derecesine göre, münferit ya da pek çok ülkede görüldüğü gibi - «yıllık raporlar» ile Yasama Meclislerine sunulacaktır. Sayıştay denetimine dinamik bir nitelik getirecek olan bu yönelişin gerçekleşebilmesi, mevzuat değişikliği dışında- başlıca iki şarta bağlı görünür :

1) Program bütçe kabul edilmiş, fakat devlet muhasebesi sisteminde paralel bir reforma gidilmemiştir. Program tasnifine dayanan bir bütçenin hesabı, maliyet muhasebesine yer vermeyen bir düzende tutulacaksa, gerçekleştirilen bütçe reformunun anlamını büyük ölçüde yitirdiğini kabul etmek gerekecektir.

Her program, bir bakıma, performans birimleri toplamıdır; performans ünitelerinin ölçümünü, neticede birim maliyetlerinin tespitini mümkün kılacak bir muhasebe sistemi mevcut olmadığı sürece, objektif, gerekçeli bir iktisadilik, etkenlik ve amaca uygunluk denetimi olanaksızdır.

Devlet muhasebemizin bir yandan maliyet, diğer yandan patrimuan kayıtlarının tutulmasına uygun bir hesap plânına göre yeniden düzenlenmesini zorunlu sayıyoruz.

2) Sevk ve idare ünitelerinin icraatını etkenlik, iktisadilik ve amaca uygunluk açısından değerlendirebilmek, bir yetenek, bir uzmanlık işidir. Bu itibarla, inceleme ve karar kademelerinde görevli denetimcilerin, imkânlar ölçüsünde, plânlama, proje değerlendirme, sistem analizleri, maliyet fayda tahlilleri, birim maliyetlerinde (unit cost) indirme araştırmaları, izlenmiş yol ve yöntemlerin tenkidî tahlili (critical part analysis) konusunda bilgi ve maharet kazanmalarını sağlayacak tedbirlere ihtiyaç olacaktır.

Sayıştayın, yasama, yürütme ve yargı karşısındaki bağımsızlığına, kendine özgü anayasal yerine ilişkin görüşlerimizi; gelecekte yönelebileceği, yönelmesinde yarar gördüğümüz amaçlar hakkındaki düşüncelerimizi açıkladık.

Ana hedef, -tekrar edelim- yaygın ve yüzeysel denetimin terki, seçmeli ve derinliğine, malî sorumluluk ötesinde, çok yönlü, bilimsel eleştiriye ve uyarıya varan bir denetim uygulamasına geçebilmek olmalıdır. O zaman Yasama Meclislerimizin malî ve -denilebilir ki- iktisadî murakabe faaliyetine Sayıştayın katkısı daha anlamlı, çok daha değerli olacak ve yüksek malî murakabe, bir alman milletvekilinin kendi Sayıştaylarının 250 nci yıl kitabında yazdığı gibi¹¹, demokratik - parlamenter rejimin etkili bir aracı haline gelecektir.

Rıza TURGAY
Emekli Sayıştay Başkanı

¹¹⁾ Heinrich G. Ritzel, Die Rechnungsprüfung als Instrument der Demokratie, (250 Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt a. M. 1964) sf. 129

SAYIŞTAY MESLEK MENSUPLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Dr. Cahit TUTUM
Amme İdaresi Enstitüsü
Öğretim Üyesi

G İ R İ Ş

Memurların değerlendirilmesi sorunu, Personel Yönetiminin ve memur hukukunun en tartışmalı konularından biridir. Her dönemde önemli bir ilgi alanı olmasına karşın, konuya ilişkin bilimsel verilerin yetersizliği şaşırtıcıdır. Bugüne değin yapılan inceleme ve araştırmaların büyük bir çoğunluğu konunun daha çok biçimsel yönüne ağırlık verdiği görülmüştür. Örneğin Personel Yönetimi ile ilgili eserlerde, değerlendirme konusu, genellikle bir «Yönetim» sorunu olarak ele alınmakta ve «değerlendirme ölçütleri», bu «ölçütlerin geçerliliği» ve «nesnelliği» gibi konular üzerinde fazlaca durulmaktadır. Oysa asıl üzerinde durulması gereken konular, «değerlendirmenin amacı», «yararlılığı», kullanılan yöntemlerin «amaca uygunluğu» ve değerlendirme sisteminin memurun kişiliği ve çalışması üzerindeki «etkisi» gibi konulardır. Bu durumu, bir ölçüde doğal karşılamak gerekir. Çünkü niteliği ne olursa olsun, herhangi bir değerlendirme sistemi kurulurken önce, «neyin», «ne için» değerlendirileceğinin saptanması gerekir. Bu ise, sanıldığından da güçtür. Bir değerlendirme sisteminin değeri, «neyi» «ne için» değerlendirmek istediğini açıkça belirtebilmiş olmasına bağlıdır. Bu iki soruya yeter açıklıkta cevap veremiyen bir sistemin hedefine ulaşma olanağı yoktur. Başka bir deyişle amacı açık olmayan bir değerlendirme sisteminin hedefe ulaşma derecesi saptanamaz. Uygulamada, amacın çoğu kez tek olmaması, sorunun çözümünü güçleştiren başka bir etkidir. Bütün bu güçlükler, konuya yaklaşanları daha çok yüzeyde kalmaya itmekte, işin esasına inmelerini engellemektedir. Uygulamada ya da kuramsal çalışmalarda konunun biçimsel yönünün ağırlık kazanması bu yüzdendir.

Düzenli hiçbir girişim yoktur ki üyelerinin etkinliği ve davranışlarının yerindeliği hakkında bir yargıda bulunmak ihtiyacını duymasın. Bu yargı, yönetimle ilgili çeşitli kararların temelini

oluşturur. Örneğin atanma, yer ve görev değiştirme, yükselme, ödüllendirme ve disiplin gibi çalışanları doğrudan doğruya ilgilendiren kararlar büyük ölçüde bu yargıya dayanır. Bu, yönetimin nesnel hareket etme zorunluluğunun doğal bir sonucudur. Personelin değerlendirilmesi sistemi, yöneticiye nesnel hareket etme olanakını verir.

Personelin değerlendirilmesi sisteminin var oluş nedeni, hiç kuşkusuz, sadece yönetimin bazı kararlarını nesnel bir temele dayandırma zorunluluğuna bağlanamaz. Bunun dışında başka «bekleyişlerin» de rolü vardır. Bunlardan bir kaçına kısaca değinelim :

— Bir değerlendirme sistemi, memurdan neler beklediğini, bulunduğu işte geçerli sayılan çalışma standardının, başka bir deyişle başarı ölçüsünün ne olduğunu açıkça belirtebilmelidir.

— Memurun güçlü ve zayıf yönlerini mümkün olduğu kadar nesnel bir biçimde ortaya çıkarabilmeli; bir yandan verimliliğini arttırırken öte yandan kişisel gelişmesine de olanak vermelidir.

Kullanılan personel tekniklerinin, örneğin işe alma ve sınav gibi yöntemlerin geçerliliğinin saptanmasına olanak vermelidir.

Bu nitelikleri taşıyan bir değerlendirme sistemi nasıl kurulabilir? Bu soruya cevap verebilmek için önce personelin değerlendirilmesi konusunda karşılaşılan belli başlı sorunların neler olduğunun bilinmesi gerekir. Bunların bir kaçına aşağıda değinilmiştir.

BİR ARAÇLA BİRDEN ÇOK AMAÇ GERÇEKLEŞTİRİLEBİLİR Mİ ?

Uygulamada en çok rastlanan hatalardan biri, tek bir değerlendirme aracı ile birçok amacın gerçekleştirilmeğe çalışılmasıdır. Hiçbir yöntem yoktur ki, aynı anda hem personelin gizli kalmış yeteneklerini, hem eğitim ihtiyaçlarını ortaya çıkarsın, hem yükselmelerde ya da görevle ilişkin kesilmesinde nesnel bir ölçü hizmetini görsün, hem de başarıyı ödüllendirici nitelikte olsun, Bütün bu amaçların tek bir değerlendirme aracı ile gerçekleştirilebileceğini sanmak önemli bir yanılgıdır. Bu nedenledir ki, belli amaçlar için belli yöntemlerin benimsenmesi uygun olur.

GEÇMİŞ, GELECEK İÇİN BİR GÖSTERGE OLABİLİR Mİ?

Değerlendirme, esas itibarıyla belli bir andaki durumun tesbitinden ibarettir. Başka bir deyişle, değerlendirme ile kişinin belli bir andaki, diyelim bir yıllık durumunun fotoğrafı çekilmekte-

dir. Varılan sonuç, gelecekteki kararlara dayanarak yapılır. Bu mümkün müdür? Kişinin geçmişteki durumu (başarısı ya da başarısızlığı), gelecek için bir gösterge değeri taşıyabilir mi? Kaba bir benzetme ile kişinin geçen yıl sağlık durumunun iyi olması, gelecek yıl için bir «garanti» olabilir mi? Kişinin geçmişteki başarısına bakarak bu başarısının gelecekte de devam edeceği ileri sürülebilir mi? Bu sorulara kesin bir «evet» demek mümkün değildir. Kişinin geçmiş «icraat» ının geleceğe ait tahminler açısından, hiç kuşkusuz bir değeri vardır. Ancak geçmişteki durumu, gelecekteki kararların tek dayanağı yapmak doğru değildir. Uygulamada, ağırlık bütünü ile «geçmişe» verilmektedir. Oysa kişinin o dönemde, ya da o günkü işinde ortaya çıkarmadığı bazı yetenek ve becerileri olabilir. Bunların değerlendirme sırasında gözden kaçması mümkündür. Hele çoğu sistemlerde olduğu gibi değerlendirme, yılın belli bir ayında, belli birkaç günü içinde yapılıyorsa, geçmiş günlere ait değerlendirmeler, ister istemez hafızada kalanlara dayanacaktır. Böyle bir sistemde kişinin geçmiş icraatının doğru bir fotoğrafını çekmek bile bir hünere dir. Fotoğrafın doğru çekildiği varsayılrsa bile buna dayanarak geleceğe ait kesin tahminler yürütmek yanıltıcı olabilir. Bir örnek vermek gerekirse, bir mevkie yükseltilmede önemli olan, kişinin başka bir işte ya da başka bir düzeyde daha önce gösterdiği başarı derecesi değil, o mevkiin gerektirdiği beceri, bilgi ve davranışlara o anda fiilen sahip olmasıdır. Bu ise, sadece geçmişteki kayıtlara bakılarak saptanamaz.

KİŞİ BİR BÜTÜN OLARAK DEĞERLENDİRİLEBİLİR Mİ?

Mevcut sistemlerin çoğunda kişiler, bir bütün olarak değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları, bazen belli «sıfat» lar, bazen de «puvan» verilmek suretiyle ifade edilmektedir. Böylece varılan sonuçlar, kişilerin birbirleriyle karşılaştırılmasında bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Değerlendirmedeki temel yanılgılardan biri de budur. Kişiler, çeşitli açılardan değerlendirilirken her alan için belli sıfat ya da puanlar verilmekte ve bunların ortalaması bulunmaktadır. Unutulan nokta şudur: Aynı işi gören iki kişiden biri, diğerinin zayıf olduğu bir alanda çok güçlü olabilir. Örneğin iki memurdan biri, iş arkadaşları ve amirleriyle olan ilişkilerinde üstün derecede başarılı olabilir; ancak aynı memur «yazılı ifade» yeteneği açısından çok zayıf bir puan alabilir. Diğer memurun durumu ise bunun tam tersi olabilir. Şayet halen yerine getirilen, ya da atanılacak olan görev, sözü edilen becerilere aynı ölçüde sahip olmayı gerektiriyorsa bu takdirde bu iki memurdan

hangisi üstün sayılacaktır? Öte yandan değerlendirilen kişiler, tek tek çeşitli faktörler açısından çeşitli derecelerde yetersiz bulunabilir. Ancak bu durum kendilerinin bir bütün olarak iyi bir çalışma ekibini oluşturmalarına engel teşkil etmiyebilir. Nihayet insanın kendisinin bir bütün olarak değerlendirilmesine karşı doğal ve olumsuz bir tepkisi vardır. Bütün bu gözlemler, kişinin bir bütün olarak değerlendirilmesinin ortaya çıkardığı sakıncaların ciddiyetini göstermektedir. Bu nedenledir ki ileri değerlendirme sistemlerinde, kişinin global değerlendirilmesi yerine güçlü ve zayıf yönlerinin ortaya çıkarılmasına önem verilmektedir.

DEĞERLENDİRİLEN KİŞİLİK MİDİR, YOKSA BAŞARI DERECESİ Mİ?

Değerlendirme konusunda çetin tartışmalara yol açan diğer bir sorun da, bireyin kişiliğinin mi yoksa işteki başarı derecesinin mi değerlendirileceği sorunudur. Geleneksel yaklaşım, kişiliğin değerlendirilmesine büyük önem verirken, modern yaklaşım, daha çok kişinin işinde gösterdiği verimi ölçme eğilimindedir. Geleneksel yaklaşımın temelindeki varsayım, kişisel niteliklerin, özelliklerin ve alışkanlıkların kişinin çalışmasına yansıtacağı ve onun verimini etkileyeceğidir. Buna göre, kişiliği oluşturan özellikler her şeyden önce gelir. Bir değerlendirme sisteminde önemli olan bu özellikleri tespit etmektir. Modern yaklaşımda ise kişisel özellikler o kadar önemli değildir. Yeter ki, kişi işinde başarılı olsun. Bu nedenle modern sistemlerde kişinin ne olduğu ile değil ne yaptığı ile ilgilenilir. Kişinin karakteri değil, somut başarısı gözlemlenir; uygulamada çoğu kez bu iki yaklaşımın karma biçimlerine rastlanır. Gelişmiş sistemler, çeşitli meslek ve iş kategorileri için geçerli olan başarı ölçütlerini geliştirmeye çalışmışlardır. Böylece öğretmen, doktor, daktilo ve polis memurlarının değerlendirilmesinde farklı ölçütler kullanılmaktadır. Böyle bir sistemin geleneksel yaklaşıma oranla daha güç kurulabileceği açıktır. Öte yandan bazı meslek dallarında kişilik faktörünün önemi küçümsenemez. Gerçekçi yaklaşım, mesleğin ve yapılan işin niteliğine göre, kişilik faktörü bütünü ihmal edilmeksizin ilgilinin işteki başarı derecesinin tesbitine ağırlık vermek olabilir.

DEĞERLENDİRME ÖLÇÜTLERİNİN NESNELLİĞİ SAĞLANABİLİR Mİ?

Önemli tartışma konularından biri de, değerlendirme ölçütlerinin nesnellüğünün sağlanmasıdır. Bazı ölçütlerin sübjektif olma-

sı kaçınılmaz bir sonuçtur. Özellikle kişisel niteliklere ve özelliklere ağırlık verilen sistemlerde bu ölçütlerin göreceli olması önlenemez.. Örneğin; ağırbaşlılık güvenirlik, iş arkadaşlarıyla olan ilişkileri, işe karşı tutumu gibi bir takım ölçütler ister istemez «takdir» unsurunun ağır bastığı ölçütlerdir. Buna karşılık, düzenli aralıklarla tekrarlanan bazı işlerde somut, nesnel ölçütler bulmak daha kolaydır. Değerlendirme sistemlerinde, daha çok somut ölçmeye elverişli ölçütlere yer verilmesi genellikle önerilir.

HER YIL DEĞERLENDİRME YAPMAK ZORUNLU MUDUR?

Değerlendirme konusunda karşılaşılan sorunlardan biri de değerlendirmenin belli aralıklarla yapılmasının zorunlu olup olmadığıdır. Uygulamada, değerlendirme genellikle takvim yılına bağlanmıştır. Buna göre yılın belli bir ayında, geçmiş döneme ait bir değerlendirme yapılır. Bu değerlendirmede çoğu kez sadece hafızaya dayanılır. Sicil formlarının doldurulması yararına inanılmadan tekrarlanan bir iş gibidir. Değerlendirmeyi her yıl zoraki yapılan basit bir kağıt işi olmaktan kurtarmak mümkün müdür? Bu konuda türlü öneriler ileri sürülmektedir. Bir görüşe göre, meslek özelliği ağır basan memurluklarda değerlendirme aralığı genişletilmelidir. Örneğin üç, beş yıl gibi... Başka bir görüşe göre ise değerlendirmenin «belli tarihlere» bağlanması yerine «belli durumlara» bağlanması uygun olur. Belli durumlar, kişiye ve göreve göre değişik olabilir. Örneğin bu görüşe göre değerlendirme, ancak kişinin örgüt, görev ya da amir değiştirmesi yahut görevin muhtevasında veya kullanılan yöntemlerde esaslı değişikliklerin olması gibi belli hallere inhisar ettirmelidir.

Bir başka görüş de değerlendirmenin ilgilinin çok ender sayılacak başarı ya da başarısızlık hallerine bağlanmasıdır. Böylece her yıl çok sayıda kişiyi değerlendirmeye tabi tutmaktan kurtulmak ve karşılaştırmaya elverişli değerlendirme sonuçlarına varmak mümkün olur.

DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNİ ARTIRILABİLİR Mİ?

Değerlendirme konusunda yaygın bir yakınma konusu da değerlendirme sonuçlarının yönetim tarafından gereği gibi dikkate alınmamasıdır. Yönetim çoğu kez, personelle ilgili önemli kararlarda özellikle belli mevkilere atamalarda değerlendirme sonuçlarını bir tarafa bırakmakta, başka faktörlere ağırlık vermektedir. Böyle bir tutum, her şeyden önce yönetimin kendi yaptığı değerlendir-

meye karşı yine kendisinin güvensizlik göstermesi gibi bir sonuç doğurur. Öte yandan yönetim, değerlendirme sonucunda personelin zayıf ve güçlü yönleri ile ilgili bilgileri de gereği gibi değerlendirmemektedir. Bu da sistemin etkinliğini zayıflatan hatta ortadan kaldıran bir etkidir.

Sonuç olarak denilebilir ki, iyi bir değerlendirme sisteminin kurulması ve etkin bir biçimde işletilmesi sayısız güçlüklerin ve sorunların çözülmesine bağlıdır. Yukarıda bu sorunlardan sadece bir kaçına değindik. İdeal sistemin ne olduğu konusunda genelleme yapmak gerçekten güçtür. En iyi sistem, içinde bulunan koşulları en iyi biçimde değerlendiren, ve yönetimi bulunduğu noktadan daha ileriye götürülmesine katkıda bulunan sistemdir. Bu konudaki araştırma verileri, henüz herkesin üzerinde birleşebileceği kesin genellemelere gitme olanağını vermemektedir. Bilenen gerçek şu ki; personel tarafından benimsenemeyen, işlemesi güç ve karışık, amirlerin rolünü aşırı biçimde sınırlayan yahut tersine bu konuda yeter derecede eğitilmemiş amirlerin keyfi takdirlerine ağırlık veren, geliştirici bir araç olmaktan çok bir cezalandırma aracı olarak kullanılan bir sistemin başarı şansının olmadığıdır.

SAYIŞTAY MESLEK PERSONELİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda bir değerlendirme sisteminin kurulmasında ve yürütülmesinde karşılaşılan temel bazı güçlüklerle kısaca değindik. Sayıştay'ın meslek personelinin değerlendirilmesi sisteminin kurulması çabaları yukarıdaki bilgilerin ışığı altında daha iyi değerlendirilebilir. Yürürlükteki Sayıştay sicil sistemi, ülkemizde personelin nesnel değerlendirilmesi çabalarının ilk ve en ciddi örneklerinden biridir. Bu sistemin kuruluş ve işleyişine ilişkin bilgiler, konuya ilgi duyacak kişiler ve kurumlar için ilginç bir tecrübe kaynağı teşkil edebilir. Bu nedenle sistemin kuruluş çalışmaları hakkında ayrıntılı bilgi verilmeğe çalışılacaktır.

KURULUŞ ÇALIŞMALARI

Sayıştay meslek mensuplarının değerlendirilmesi konusu, bir yandan 832 sayılı Sayıştay Kanununun bir gereği, öte yandan Sayıştay yöneticilerinin modern bir sistem kurma konusundaki tutku derecesine varan olumlu isteklerinin bir sonucu olarak ortaya çıktı. Sayıştay Kanununda (91 ve 94. maddeleri), başkan ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının sicilleri konusunda genel nite-

likte bazı hükümler yer almıştır. Bu hükümlere göre, değerlendirmenin amacı, meslek mensuplarının başarı derecesini ve yükselmeğe yeterli olup olmadıklarını saptamaktır. Kanun; ayrıca yükselmelerde yeterliğin esas olduğunu, yeterliğin ise sicillere göre belirleneceğini, kişilerin hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde bu sicillerin esas alınacağını, ve değerlendirmede kişisel ve meslekî niteliklerle başarı (verimlilik) derecesinin ön planda tutulacağını belirtmiş ve uygulamanın bir yönetmelikle düzenlenmesini öngörmüştür.

Sayıştay Başkanlığı, kanunda yer alan bu hükümleri açıklığa kavuşturacak ve uygulamaya ilişkin esasları belirleyecek olan yönetmeliğin bir araştırmaya dayandırılmasını uygun bulmuş ve bu amaçla bir araştırma grubu kurmuştur. ¹ 1969 Mart'ında başlayan araştırmanın amacı, kısaca, başkan ve üyeler dışında kalan, Sayıştay meslek mensuplarının değerlendirilmesinde kullanılacak bir tezkiye form'unu geliştirmek ve uygulamaya ilişkin hükümleri ihtiva edecek sicil yönetmeliğinin esaslarını ortaya çıkarmaktır. Araştırma soru kâğıdı ve mülakat tekniğine dayandırılmış ve üç aşamada ele alınmıştır.

1. aşamada araştırma grubunun kurulması, çalışma esaslarının ve soru kâğıdında yer alacak bilgilerin tesbit edilmesi, hazırlanan soru kâğıdının sınırlı sayıda meslek mensubuna uygulanması, alınan sonuçlara göre gerekli düzeltmelerin yapılması ve kesinleştirilen soru kâğıtlarının çoğaltılması gibi çalışmalara yer verilmiştir.

Bu aşamada önemli sorunlarla karşılaşıldı. Araştırma, esas itibarıyla meslek mensuplarının görüş ve düşüncelerinin tesbitine dayandırıldığı için sorulacak sorular büyük önem taşıyordu. Bu konuda iki görüş karşılaştı. Birinci görüşe göre meslek mensuplarına kendilerinin nasıl değerlendirilmesini istedikleri sorulmalı, alınacak serbest cevaplar çözümlenmeliydi. İkinci görüşe göre ise ilgililerce önceden tesbit edilmiş bir dizi değerlendirme ölçütleri (faktörleri) sunulmalı ve bunlar hakkındaki görüşleri tesbit edilmeliydi. İkinci görüş üstün tutuldu. Bunun için önce kanunun öngördüğü ölçütler ortaya kondu. Kanun, meslek mensuplarının kişisel ve meslekî nitelikleri, kanun ve nizamlara saygı derecesi, görevine uyabilme yeteneği ve görevindeki başarı derecesinin de-

¹⁾ Bu grup, genel sekreter Servet Köksal'ın başkanlığında raportör Yaşar Aydın, denetçi Kaya Demirkan ve denetçi Yüksel Polatkaya'dan oluşuyordu. Grup çalışmalarında danışmanlık görevi, Amme İdaresi Enstitüsünden Cahit Tutum tarafından yerine getirilmiştir.

ğerlendirilmesini öngörüyordu. Bu yönleri ortaya çıkaracak sorular tesbit edildi.

Daha sonra, araştırma grubunu oluşturan üyelerin kişisel tecrübelerine dayanılarak meslek mensuplarının değerlendirilmesinde gözönünde tutulabilecek başka faktörlerin neler olabileceği saptandı. Bu çalışmalarda, meslek mensuplarının işteki başarı derecesini yansıtacak faktörler üzerinde özellikle duruldu. Soru kağıdına yer alacak faktörlerin tamamı böylece tesbit edildikten sonra her iki faktör önce genel olarak tanımlandı, daha sonra her biri beş ayrı dereceye ayrılarak her derece ayrı ayrı tanımlandı. Hazırlanan soru kâğıtları, sınırlı sayıda meslek mensubuna dağıtılarak teste tabi tutuldu. Alınan sonuçlara göre gerekli düzeltmeler yapılarak soru kağıdına son şekli verildi.

Hazırlanan soru kâğıdı iki bölümden oluşuyordu. Birinci bölümde 6 soru, ikinci bölümde ise tek soru yer almıştı. Birinci bölümde yer alan ilk soruda, soru kağıdında yer alan değerlendirme faktörlerinin gerek sayı gerek öz yönünden yeterli bulup bulmadıkları soruluyordu. Bundan beklenen, araştırma grubunca hazırlanan faktörlerin ne ölçüde genel onaya hak kazandığını saptamaktı. 2. soruda, bu faktörlerin kendilerine göre önem derecesini işaretlemeleri isteniyordu. Böylece, çoğunluğun üzerinde görüş birliğine vardıkları faktörlerin neler olduğu ortaya çıkarılacaktı. 3. soru, 1. soruya hayır cevabını verenlerin görüşlerini tesbit için soruluyordu. 4. soruda, soru kağıdında yer alan faktörler dışında ilâve edilmesini uygun gördükleri faktörlerin neler olduğu soruluyordu. 5. soruda, soru kağıdında yer alan faktörler arasında uygun görmedikleri ve çıkarılmasını istedikleri faktörleri işaretlemeleri isteniliyor ve 6. soruda da faktör dilimlerinin (derecelerinin) tanım hakkında, varsa görüşleri soruluyordu. İkinci bölümdeki tek soru, ilgililerin serbest görüşlerinin saptanması amacını güdüyordu.

Araştırmanın 2. aşaması, soru kağıtlarının dağıtımı, doldurulması ve toplanması gibi çalışmalara ayrıldı. Bu aşamada, önce araştırmanın amacı, ve soru kağıtlarının doldurulması usulü hakkında bilgi vermek üzere bir genel toplantı düzenlendi. Daha sonra sayıları 340 civarında olan meslek mensuplarına soru kağıtları dağıtıldı. Denetçi yardımcıları, kendileri için ayrı bir değerlendirme formu öngörülmesi nedeniyle kapsam dışında tutuldu. Cevaplarda kimlik belirtilmemesi özellikle istenilmişti. Büyük ilgi gören soru kağıtları kısa sürede toplandı.

Araştırmanın 3. aşamasında ,soru kağıtlarına verilen cevaplar dikkatle incelendi. Sonuçların değerlendirilmesi sırasında, bütün

açıklamalara rağmen bazı soruların yanlış anlaşıldığı, bazı cevapların ise istenilen biçime uygun olarak verilmediği anlaşıldı. Asıl güçlük soru kağıdında yer alan bazı faktörlerin çıkarılmasını bazıların ilâvesini öneren ya da ikinci bölümde serbest düşüncelerini belirten meslek mensuplarının görüşlerinin değerlendirilmesinden doğdu. Bu görüşleri sayısal olarak ifade etme ve yorumlama güçlüğü ile karşılaşıldı. Cevaplar çözümlenirken bir yandan bireysel ve grup mülakatlarına devam edildi. Bütün bu işlemler, daha önce planlanan süreyi aştı. Araştırma, böylece altı aylık bir süre içinde sonuçlandırıldı. Hazırlanan sicil yönetmeliği 27/8/1969 yılında yayınlandı.

YÜRÜRLÜKTEKİ DEĞERLENDİRME SİSTEMİNİN ESASLARI

Ayrıntılara girmeden, özellikle sistemin esasını oluşturan sicil formları hakkında kısaca bilgi verelim. Aşağıda verilecek bilgiler, ayrı bir sicil formu ile değerlendirilen denetçi yardımcılarının dışındaki meslek mensupları için geçerlidir.

Sicil formunda 7 değerlendirme ölçütü yer almıştır. Bunlar kişilik, işe bağlılık ve iş birliğine yatkınlık, iş arkadaşları ile ilişkiler, tek başına iş görme yeteneği, çözümleme, yargılama ve karar verme yeteneği, meslek bilgisi ve verimlilik faktörlerinden ibaretir. Bu faktörlerin her biri beşer dereceye (dilime) ayrılmış ve her faktör ve onun dereceleri de ayrı ayrı tanımlanmıştır. Faktörlerin ve faktör dilimlerinin her birinin puan değerleri de ayrıca tespit edilmiştir. Buna göre sicil formunda yer alan faktörlerin en düşük derecesine 5, ikinci derecesine 10, üçüncü derecesine 15, dördüncü derecesine 20 ve son ve en üst derecesine de 25 puan verilmiştir. Sonuncu faktör olan verimlilik faktöründe ise değişik bir değerlendirme usulü kabul edilmiş ve birinci derece için 5, ikinci derece için 10-15, üçüncü derece için 20-25, dördüncü derece için 30-35, ve sonuncu derece için ise 40 puan öngörülmüştür.

Değerlendirme sistemi kısaca şu şekilde işlemektedir: Verimlilik faktörü dışında kalan diğer faktörler, 1. ve 2. derecedeki sicil amirleri tarafından doldurulur. Formun doldurulması, ilgili karaların işaretlenmesi ile yapılır. Verimlilik faktörü ise, daire kurulları tarafından değerlendirilir. Bu amaçla, meslek mensupları tarafından düzenlenen tutanak, karar, ilâm ve raporlar tek tek daire kurullarınca bir değerlendirmeğe tabi tutulur ve ayrı ayrı puan verilir. Yıl sonunda bu notların ortalaması alınarak

verimlilik faktörünün puan değeri bulunur. Bu puan, sicil amirine ve ilgiliye bildirilir. Sicil amiri bu puanı, formdaki ilgili yerine yazar. Daire kurulları tarafından verilen bu notlar, sicil amirlerini bağlar, Sicil formunda yer alan faktörlere verilen puanların toplamı, ilgilinin başarı derecesini ortaya çıkarır. Yeterlik ve başarı derecesini belirleyen toplam puan grupları aşağıdaki şekilde tesbit edilmiştir.

- 185 - 200 1. derece yeterli ve başarılı
- 160 - 180 2. derece yeterli ve başarılı
- 135 - 155 3. derece yeterli ve başarılı
- 105 - 130 4. derece yeterli ve başarılı
- 100 ve daha az yetersiz.

UYGULAMA DURUMU

Yukarıda kısaca özetlenen sistem, Sayıştay bünyesinde üç yıldır uygulanmaktadır. Bu süre içinde karşılaşılan bazı güçlüklerin giderilmesi amacıyla sicil yönetmeliğinde bir kez değişiklik yapılmıştır. Bu günkü sistemin kapsamına denetçi yardımcılarını bir tarafa bırakılırsa 29/6/1973 tarihi itibarıyla yaklaşık olarak 346 meslek mensubu girmektedir. Bunların 52'si kadın, 294'ü erkektir. Öğrenim durumları ise şöyledir : 51 (S. B. F.); 51 (Hukuk); 39 (İktisat); 170 (İ. T. İ. A.); 5 (Diğer Fakülteler); 20 (Yüksek öğrenim görmemiş). Bulundukları dereceler itibarıyla genel durum ise şudur : 1. derecede (16), 2. derecede (58) 3. derecede (18), 4. derecede (49), 5. derecede (26), 6. derecede (18), 7. derecede (24), 8. derecede (39), 9. derecede (42), 10. derecede (56). Değerlendirmede önemli roller yüklenmiş bulunan üyelerin toplamı ise 4'ü kadın, 27 erkek olmak üzere 31 kişidir. Bunların 11'i S. B. F.; 15'i Hukuk; 4'ü İ. T. İ. A.'si ve 1'i başka fakülteden mezun olmuşlardır. Bu açıklamaların da gösterdiği gibi sistem, yüksek derecede bir eğitim grubu bünyesinde toplayan bir kurumda uygulanmaktadır. Üç yıldır uygulanmakta olan sistem, ne gibi sonuçlar vermiştir? Karşılaştığı belli başlı sorunlar nelerdir? Bu sorunların cevabını aramak amacıyla sınırlı ölçüde bir araştırmaya giriştik. Yerinde yaptığımız mülakat ve inceleme sonuçlarına aşağıda kısaca değinacağız.

Kendileriyle mülakat yapma olanağını bulduğumuz meslek mensuplarının sayısı 25'tir. Bunların 10'u üye, 6'sı grup şefi, ve 9'u da denetçidir. Mülakatlar sonunda edinliğimiz izlenimleri şu şekilde özetlemek mümkündür.

SİCİL AMİRLERİ ARASINDA ÖLÇÜ BİRLİĞİ YOK

1. Mülakatlar sırasında sık sık dile getirilen bir sorun, sicil amirleri arasında ölçü birliğinin olmamasıdır. Yaygın kaniya göre sicil amirleri (grup şefleri) arasında not verme konusunda önemli ölçü farkları vardır. Bazı amirler, bol not verme eğiliminde oldukları halde, diğer bazıları not verme konusunda titiz davranmakta ve bu tutumları yüzünden güç durumunda kalmaktadırlar. Bu eleştiri, aslında sadece Sayıştaydaki sisteme değil, bütün değerlendirme sistemlerine yöneltilmiş bir eleştiridir. Birinci bölümde de belirtildiği gibi sicil amirlerinin seçilmesi, değerlendirme konusunda özel olarak yetiştirilmesi gibi sorunlar, herhangi bir değerlendirme sisteminin çözmek zorunda olduğu önemli sorunlardır. Sayıştayda bu konu üzerinde yeter derecede durulmadığı anlaşılmaktadır. Uygulamaya henüz girilmiş olması, bu konuya eğilme olanağını vermemiş olabilir. Bununla birlikte sistemin etkinliği arttırılmak isteniyorsa sicil amirliği müessesesi üzerinde önemle durmak gerekecektir.

SİSTEM ETKİLİ DEĞİL

2. Sisteme yöneltilmiş diğer ciddi bir eleştiri de, tezkiye sonuçlarının pratikte bir işe yaramadığı görüşüdür. Buna göre, Sayıştayda sicil sisteminin somut bir etkisi görülmemektedir. Bunun nedeni, hemen hemen herkesin iyi not alması ve kurumda yükselebileme olanağının adeta sınırsız olmasıdır. Kadro olanaklarının geniş olması, yeterli grubuna giren herkese yükselme fırsatını vermekte, sicil sisteminin ayırt edici özelliğini ortadan kaldırmaktadır. Başka bir deyişle, Sayıştayın özel durumu, adaylar arasında ciddi bir yarışmaya imkân vermemektedir. Değerlendirme sonuçları yükselme dışında başka bir amaç için kullanılmadığı için somut etkisi az olmakta ve bir değerlendirme sisteminden beklenen sonuçlar elde edilememektedir.

Bu görüş tıpkı bir önceki gibi herhangi bir değerlendirme sisteminin özüne yöneltilmiş eleştirilerden biridir. Bununla birlikte, bu durum, Sayıştay açısından üzerinde önemle durulması gereken bir sorundur. Sistemin etkinliğini artırmak için, değerlendirme sonuçları, yurt içi veya yurt dışı öğrenim olanaklarından yararlandırma veya başka şekillerde ödüllendirmelerde bir ölçüt olarak kullanılmalıdır.

VERİMLİLİĞİN ÖLÇÜLMESİ USULÜ YETERLİ DEĞİL

3. Daire kurulları tarafından verimlilik değerlendirilmesine karşı ileri sürülen görüşleri bir kaç noktada toplamak mümkündür :

a - Verimlilik faktörünün değerlendirilmesinde, ölçü birliği sağlanamamıştır. Daire kurullarının, özellikle «İlişiksiz» raporlar için takdir ettikleri notlar arasında önemli farklar olmaktadır. Bu farklar, değerlendirmenin nesnel oluşu ilkesine uygun düşmemektedir. Öte yandan ilişiksiz raporlara düşük not verilmesi, bazı denetçileri her ne olursa olsun ilişkili raporlar yazmaya itmekte ve böylece önemsiz noktaların rapor konusu olmasına yol açmaktadır. Kaldı ki, ilişiksiz raporlara düşük de not verilmesi, bir başka açıdan bakılırsa, hesapları düzgün olan saymanların manevi yönden mahkûm edilmesi gibi bir sonuç doğurmaktadır.

Bu görüş sahipleri, durumu düzeltici bazı öneriler de ileri sürmektedirler. Buna göre, bu gün çeşitli hesapların değerlendirilmesinde kullanılan yöntem değiştirilmelidir. Bunun için, önce işlem görmemiş döner sermaye hesapları değerlendirme dışı bırakılmalı, diğer hesaplar nitelik ve büyüklük gibi bir takım ölçütler açısından bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Daha önemlisi, daireler arasında ortak ölçütlerin geliştirilmesine çalışılmalıdır. Örneğin dairelerin benzer nitelikleri raporlara çeşitli tarihlerde verdikleri notlar arasında bir tutarlık sağlanmalıdır.

b - Verimlilik faktörünün değerlendirilmesinde kullanılan aritmetik ortalama usulü, meslek mensuplarının aleyhinedir. Bugünkü uygulamada çeşitli raporlara verilen notlar toplanmakta ve ortalaması alınmaktadır. Bu tür hesaplama ilgilinin aleyhine sonuç vermektedir. Böyle yapılacak yerde hesap türlerine göre (bugün incelenen hesapları dört-beş kategoride toplamak mümkündür.) ayrı ayrı ortalamalar bulunmalı ve bu ortalamaların ortalaması esas alınmalıdır.

c - Daire notlarının bağlayıcı olması sakıncalıdır. Bu görüşe göre, daire notlarına bağlayıcı bir nitelik verilmesi sicil amirinin takdirine ağır bir müdahaledir. Öte yandan bu usul, sicil amirine karşı güvensizlik gösterildiği anlamına da gelir. Altı faktörü değerlendiren sicil amiri, verimlilik faktörünü değerlendirebilir. Kaldı ki, sicil amirlerinin şahsen paylaşmadıkları daire notlarının etkisini giderme olanakları da vardır. Örneğin daire notlarının ortalamasını kendi kanaatinden düşük bulan bir sicil amiri, bu eksikliği öteki faktörlere yüksek not vermek suretiyle telâfi ede-

bilir. Böylece daire notlarının etkisi her zaman azaltılabilir. O halde daire notları, bağlayıcı olmamalı, sadece gözönünde tutulacak bir ölçü olmalıdır.

d - Verimlilik faktörünün değerlendirilmesinde istenilmeyen bazı eşitsizlikler yapılmaktadır. Bu görüşü ileri sürenlere göre hesap tetkikinde bulunmayan bazı rapörtörlerle, idari nitelikteki işlerde çalıştırılan bir kısım denetçilerin aynı usulle değerlendirilmesi isabetsizdir. Bu görüş sahiplerine göre hesap incelemesine çıkmayan kimselerin değerlendirilmesinde cömert davranılmaktadır.

e - Daire kurullarının değerlendirmesinde tetkikçi üyenin değerlendirmeye katılmaması eksikliklerdir. Bu eleştiriyi ileri sürenlere göre, tetkikçi üye, konuya en yakın olan kismidir. Bu nedenle tetkikçi üyenin değerlendirmede en azından teklifte bulunma yetkisi bulunmalıdır.

SİSTEMİN GELİŞTİRİCİ YÖNÜ ZAYIF

4. Sisteme yöneltilen eleştirilerden biri de, bugünkü sicil sisteminin geliştirici yönünün çok zayıf oluşu ile ilgilidir. Bugünkü sistem, personelin kişisel ve mesleki niteliklerini kabaca değerlendirmektedir. Eski sistemden farkı, «sıfat» la belirtme yerine «not verme» usulünün konulmuş olmasıdır. Verilen notların niçin verildiği belli değildir. Bu sistemde, personelin güçlü ve zayıf taraflarını ortaya çıkarmak olanağı yoktur. Kariyer sisteminin hakim olduğu bir kurumda değerlendirme, kişiyi geliştirici nitelikte olmalıdır.

S O N U Ç

Yukarıda yapılan eleştirileri, genel olarak iki kümede toplamak mümkündür. Bunlardan biri, sisteminin yapısına yöneltilmiş eleştiriler; diğeri de uygulamasına ilişkin eleştiriler. Birinci kümede yer alan eleştiriler arasında sistemin pratikte bir işe yaramadığı, sistemi işletecek amirler arasında ölçü birliğinin sağlanmadığı gibi görüşler yer almaktadır. Bunlardan özellikle birincisi üzerinde durmakta yarar var. Gerçekten bugünkü Sayıştay sicil sisteminin etkinliği yok mudur? Bu soruya tüm olumsuz cevap vermek, herhalde, gerçeklere uygun düşmez. Kendileri ile mülakat yapılan meslek personelinin hemen hemen tamamı bugünkü sistemin geliştirilerek devam etmesinde yarar gördüklerini açıkça belirtmişlerdir. Bu nedenle, bazı kimselerin iddia ettiği gibi bugünkü

sistem etkisiz ve gereksiz bir idarî formalite bütünü değildir. Sistemin iş disiplini sağlayıcı olumlu bir yönünün olduğu bir gerçek. Ancak, sistemin yeter derecede etkili olduğu da söylenemez. Etkinliği azaltıcı nedenlerin başında, sistemin esas itibarıyla, ya da sadece yükselmeye yeterliliğin tesbitine kullanılacak bir araç olarak düşünülmüş olmasıdır. Sistemin zayıflığı, sanıldığı gibi kadro olanaklarının geniş olması nedeniyle herkesin yükselme fırsatını elde etmiş olmasından doğmamaktadır. Kariyer sisteminin hakim olduğu küçük bir örgütte, esas olan, olağandışı bir neden olmadıkça herkesin yükselme olanağına sahip olmasıdır. Kariyer sisteminde giriş, güç usullere bağlanmıştır. Çok önemli bir sebep olmadıkça sistemden ayrılma olmaz. Bu tür bir örgütte yükselmeyi katı bir hiyerarşinin egemen olduğu klâsik bir örgütteki yükselme ile karşılaştırmamalıdır. Klâsik bir örgütte, sicil sistemi yükselmelerde keskin bir ayırıcı rolünü yüklenabilir. Kariyer düzenin ağır bastığı bir örgütte ise sicil sistemi, bireysel ve grup etkinliğini artıran ve özellikle mesleki gelişmeyi teşvik eden bir niteliğe bürünmek zorundadır. Bu olmadıkça sistem zayıf kalır. Sayıştay sisteminin temel eksikliğini belki bu noktada aramak gerekir. Sistem, meslek personelinin güçlü ve zayıf yönlerini ve bunların nedenlerini ortaya çıkaracak biçimde düzeltilbilir ve etkinliği arttırılabilir.

Sistemin işleyişinde önemli roller yüklenmiş olan sicil amirleri arasında değerlendirme konusunda bir ölçü birliğinin sağlanmamış olması da; Sayıştay açısından hayli önemli gözükmektedir. Bu günkü çalışma sisteminin temel niteliği bireysel oluşudur. Oysa yapılan işlerin niteliği bireysel çalışma kadar gurup çalışmasını da zorunlu kılmaktadır. Bugünkü sistemde etkin bir grup çalışması göze çarpmamaktadır. Böyle bir çalışma düzeninde yetiştirici amir özlemi çekilir. Sistem, bu tür amirlerin yetişmesine elverişli değildir. Bugünkü sistemde çalışanlar arasında fonksiyonel bir bağımlılık ve sicil amirlerinin de fonksiyonel bir statüleri yoktur. Böyle olunca grup etkinliği ve mesleki gelişim için uygun ortamın oluşması olanaksız olmaktadır. Bu nedenle yapılacak iş, Sayıştay'ın tüm çalışma sistemini yeniden ele almak olabilir. Ancak, ondan sonra amirlerin seçimi ve özel olarak yetiştirilmesi üzerinde durulabilir. Bugünkü çalışma sisteminde köklü düzenlemelere gitmedikçe sicil amirleri arasında ortak değerlendirme ölçütlerinin yerleştirilmesi olanaksız olmasa bile son derece güçtür. Gerekliliği de tartışma götürür.

İkinci kümede yeralan eleştiriler ise daha çok sistemin uygulanmasına yönelmiştir. İleri sürülen görüşlerin bir kısmına katılmak mümkündür. Ancak bu görüşlerin sınılamaya tabi tutmadan uygulamaya konulması düşünülemez. Kaldı ki, bazı öneriler de, ihtiyatla karşılanacak cinstendir. Bir sicil sisteminin temel niteliği açık ve basit oluşudur. Eşitlik sağlama düşüncesiyle ayrıntılı usullere gitmek çoğu kez ters sonuçlar verir.

Sayıştay sicil sisteminin geliştirilmesi mümkündür. Kendi alanında şimdilik tek örnek olma özelliği taşıyan Sayıştay sicil sisteminin işlevsel değerini artırıcı tedbirlerle geliştirildiğini görmek büyük dileğimizdir.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ VE SAYIŞTAY

Fikret ULUDAMAR
Sayıştay Uzman Denetçisi

Anayasanın 127 nci ve 832 sayılı Kanunun 1 inci maddeleri uyarınca genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen Sayıştay'ın Parlamento ile yakın bağları ve ilişkileri vardır.

Sayıştay Birinci Başkanı daire başkanları ve üyelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu tarafından seçilip bu seçim sonuçlarının Millet Meclisi ve Senato genel kurullarınca onaylanması; Millet Meclisi idare amirlerinin Sayıştay bütçesinin uygulanmasında ita üstü olmaları; Sayıştay'a ait saymanlık hizmetlerinin Millet Meclisi Saymanlığı tarafından yürütülmesi gibi yapısal bağlar yanında Parlamento ile Sayıştay arasında fonksiyonel ilişkiler çeşitli konuları kapsamakta ve büyük önem taşımaktadır.

GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMLERİ

Genel Muhasebe Kanununun 100 üncü maddesi uyarınca bütçe hesabının kesilmesi, kesin hesap kanunu ile olur. Kesin hesap kanunlarının Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu komisyon ve genel kurullarında görüşülüp sonuçlanması ise Sayıştay tarafından düzenlenen genel uygunluk bildirimlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına bağlıdır.

Sayıştay, bakanlıklar tarafından hazırlanan kesin hesapları sayman hesapları ve Maliye Bakanlığınca düzenlenen Hazine genel hesabını da bakanlıklar kesin hesapları ile karşılaştırıp uygunluk derecesini, Anayasanın 128 inci maddesinde açıklandığı üzere ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Genel bütçe dışında kalıp da bütçeleri bir kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçen dairelerin kesin hesapları hakkında da aynı işlem uygulanmaktadır.

Genel uygunluk bildirimleri, Sayıştay'da uzun ve titiz bir çalışmanın ürünü olarak hazırlanmaktadır.

Hesapların karşılaştırılması ve genel uygunluk bildirimlerinin hazırlanmasına ilişkin işler, Birinci Başkan tarafından denetçilerden kurulu Kesin Hesap Şubesine havale edilir. Bu Şube tarafından her kesin hesap için ayrı ayrı düzenlenen raporlar dairelerce, ikinci derecede incelenip karara bağlanır. Bu kararlar, her yıl sırası ile bir üye tarafından incelenip bu konuda bir rapor hazırlanır. Bu raporlar, ilgili daire kararları ile birlikte Maliye Bakanı adına yetkili bir temsilci ve Sayıştay savcısı da hazır bulunduğu halde Genel Kurul tarafından görüşülerek genel uygunluk bildirimlerine son şekil verilir. Genel uygunluk bildirimleri, Genel Kurul üyeleri ve savcı tarafından imzalandıktan sonra Birinci Başkanlıkça Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Millet Meclisinin eski İçtüzüğündeki hükümlere göre genel uygunluk bildirimleri, ilgili bulundukları kesin hesap kanunu tasarıları ile birlikte önce Sayıştay Komisyonunda Sayıştay'ın ve ilgili dairelerin temsilcileri huzurunda görüşüldükten sonra sözkonusu tasarılar, genel uygunluk bildirimlerindeki tesbitlere göre Komisyon tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte ve hazırlanan rapor Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmakta idi.

Millet Meclisi'nin 5/3/1973 gün ve 584 sayılı kararı ile kabul edilen yeni İçtüzük, Sayıştay Komisyonunu kaldırmıştır. Genel uygunluk bildirimleri ile kesin hesap kanunu tasarıları hakkında, 1 Eylül 1973 gününden sonra yeni içtüzük hükümleri uygulanacaktır. Yeni İçtüzüğün 63 üncü maddesinin son fıkrası uyarınca Sayıştay Başkanı veya yetkilendireceği daire başkanı ya da üye gerektiği zaman Millet Meclisinde açıklama yapabilecektir. ¹

Millet Meclisinden geçen kesin hesap kanunu tasarıları, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 19 üncü maddesi uyarınca Plân Komisyonu tarafından temsilciler huzurunda görüşülüp karara bağlandıktan sonra Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülüp son şeklini almaktadır.

Genel uygunluk bildirimleri ve bildirimlerin ilişkin bulundukları kesin hesap kanunu tasarıları komisyonlarda ve genel kurullarda görüşülürken teknik konular ve tesbitler hakkında Sayıştay temsilcilerinden bilgi alındığı gibi Hükûmet temsilcilerinden de kesin hesabın ilişkin olduğu bütçe dönemini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak ilgilendiren işlemler hakkında parlamenterler tarafından sorular sorulmaktadır. Örneğin, Petrol Dairesi Başkanlığı'nın bir kesin hesap kanunu tasarısı görüşülürken Türkiye'deki enerji politikası üzerinde durulabilmektedir.

1) Millet Meclisi İçtüzüğü, 13/4/1973 gün ve 14506 sayılı Resmi Gazete.

Ancak genellikle kesin hesap kanunu tasarılarının görüşülmesi, Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosunda gerekli ilgiyi görmemektedir. Bu durumun en önemli nedeni, kesin hesap kanunu tasarılarının, ilgili bütçe yılının bitiminden ancak bir kaç yıl sonra komisyonlarda ve genel kurullarda görüşülmesidir. Ataya giren zaman perdesi, normal olarak ilgiyi azaltmaktadır.

İlgili bütçe yılının bitiminden sonra dairelerce kesin hesapların ve Maliye Bakanlığınca da Hazine genel hesaplarının hazırlanması için bir yıllık süre gerekmektedir. Bu bir yıllık sürenin bitiminden bir veya iki ay sonra kesin hesap kanun tasarıları, Başbakanlık tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. Tasarıların Parlamentoya geçişinden sonra da genel uygunluk bildirimlerinin Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması için Anayasa'nın 128 inci maddesi ile altı aylık süre tanınmıştır. Şu duruma göre belli bir bütçe yılına ait kesin hesap kanunu tasarılarının Parlamentoda görüşülmesi için en az 18-20 ay geçmektedir. Kadro yetersizliği ve sayman hesaplarının yargılanması işlemlerinin gecikmesi sonunda zorunlu olarak bazan genel uygunluk bildirimlerinin Parlamentoya sunulması bazan da komisyonlarda ve genel kurullarda kesin hesap kanunu tasarılarının normal süreleri içinde görüşülmesi mümkün olmayınca ilgili bütçe yılı ile kesin hesap kanunu tasarısının görüşülmesi arasındaki zaman dilimi büyümektedir. Sözkonusu zaman diliminin küçültülmesine olanak bulunursa, kesin hesap kanunu tasarılarına karşı Parlamentoda ilgi artacaktır.

Aslında kesin hesap kanunu tasarıları, Parlamentoda görüşülmesi sırasında gerekli ilgiyi görmemektedir. Bütçelerin, Cumhuriyet Senatosunda ve Millet Meclisinde görüşülüp kabul edilmesi, çok önemli bir olaydır. Anayasamız bütçelerin görüşülüp kabul edilmesi için ayrı hükümler getirmiştir. Bir bütçe yılı hesabının kesilmesi ise daha önemli sayılmalıdır. Çünkü bütçe bir tahmin, bir programdır. Kesin hesaplar ise gerçekleşmiş somut sonuçları gösterir.

Ayrıca genel uygunluk bildirimleri metinlerine giren bazı konular Parlamentonun, yürütme organını denetlenmesi için büyük olanaklar sağlayacak niteliktedir.

A — 832 sayılı Sayıştay Kanununun 47 nci maddesi hükmüne göre Sayıştay, yapacağı incelemeler sırasında, denetimine giren tüm daire ve kurumların bütçelerine konulmuş olan ödeneklerin, bütçelerinde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcamıp harcamadığı hakkındaki görüşlerini genel uygunluk bildirimleri ile

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacaktır. Sayıştay'ın bu konu üzerindeki inceleme ve çözümleme sonuçları gerek Yasama gerekse Yürütme organlarının bütçeler üzerindeki çalışmaları için çok faydalı veriler olacaktır. Ayrıca bu veriler, genel uygunluk bildirimlerinin ilişkin bulunduğu bütçe yılında işbaşında bulunan hükûmetin çalışma sonuçlarının Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclis tarafından denetlenmesine olanak sağlayacaktır. Özellikle 1973 yılından itibaren uygulanmaya başlayan program bütçe sisteminin de yardımı ile bu konuya ilişkin inceleme ve çözümleme sonuçları genel uygunluk bildirimlerinde Parlamento'yu ilgilendiren en önemli konu olarak yer alacaktır.

B — 832 sayılı Kanunun 55 inci maddesi uyarınca Devletçe kurum ve kişilere ikraz ve taviz olarak verilip Hazinece açılacak hesaplara kaydedilen paralar ile özel kanunlar uyarınca Hazinesin kefalet ettiği ikraz işlemleri Sayıştay tarafından incelenip izlenerek inceleme sonuçlarının genel uygunluk bildirimlerine yazılması gerekmektedir.

Yine aynı maddeye göre genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlar ile alınan avanslar ve hizmet karşılığı olmayarak çıkarılan Hazine bonoları miktar ve faizleri ve itfa bedelleri Sayıştay'ca kaydedilip bu işlemlere ilişkin inceleme sonuçları genel uygunluk bildirimlerine alınacaktır.

Hazine işlemleri sonuçları ve Devletin malî durumu hakkında genel bir perspektif verecek olan sözkonusu bilgilerin Parlamento için taşıdığı önem açıktır.

C — 832 sayılı Sayıştay Kanununun 83 üncü maddesi uyarınca kesin hesaplara Sayıştay ilâmlarının infaz derecesini gösterir cetvellerin bağlanması gerekmektedir. İlâmların infaz durumu bu cetvellere ve Sayıştay'da bulunan diğer belgelere göre incelenerek sonuçlar bir madde halinde genel uygunluk bildirimlerine alınmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına inceleme ve denetim yapan Sayıştay'ın bu inceleme ve denetlemeier sonucu verilip kesinleşen ilâmlarının infaz durumu, önce Parlamento'yu ilgilendiren önemli bir konudur.

Belli bir bütçe yılına ait gider, gelir ertesi yıla devredilen ödenek ve gelir ile gider ve gelir dengesi hakkında kesin tesbit sonuçlarını gösterdikten başka böylesine önemli konuları kapsayan genel uygunluk bildirimleri ve bildirimlerin ilişkin bulunduğu kesin hesap kanunu tasarıları ileride daha çok ilgi görürse sonuç kamu yararı yönünden sevindirici olacaktır.

Bugüne kadar bütün kesin hesap kanunu tasarıları Parlamento tarafından onanarak kanunlaşmıştır. Hiç bir kesin hesap kanunu tasarısı Parlamento tarafından reddedilmemiştir. Kesin hesap kanunu tasarılarından biri Parlamento tarafından onanmazsa bunun hukukî sonucu ne olacaktır? Uygulamada bir emsali olmayan bu konuyu, kurumsal olarak incelemek mümkün ve faydalıdır.

«... Kesin Hesap Kanunu projesinin Millet Meclislerince reddedilmesi halinin, Bütçe projesinin reddi haline benzer neticeler doğurması muhtemeldir. Esasen bu iki proje birbirlerinin değişik safhalarından başka birşey değildir.

Bütçenin reddi halinin parlâmenter ve totaliter memleketlerde farklı neticeler hasil ettiği, birincilerde bu reddin maksadı, Hükûmete karşı olan güvensizliğin belirtilmesi ve onun düşmesinin temini olduğu halde, ikincilerde reddin hiçbir amelî faydası ve sonucu olmadığı birçok yazarlar tarafından belirtilmiştir.² Fakat kuvvetler birliği sisteminde olsun, parlâmenter sistemlerde olsun, dramatik de olsa, Kesin Hesap Kanununun reddi bahse konu olmalıdır ve kanaatimizce buna lüzum ve ihtiyaç da vardır. Zira, Meclis, bütçe uygulamasının sonuçlarına tam ve kat'i şekilde ancak Kesin Hesap Kanunu projesinin ve buna dair Sayıştayın Genel Uygunluk bildiriminin kendisine sunulmasıyla bilgi elde etmektedir. Binaenaleyh tümünün nasıl tatbik edilmiş bulunduğunu gösteren Kesin Hesap Kanunu projesi ve Sayıştayın bu proje üzerinde yaptığı tetkiklerin neticesini ihtiva eden Genel Uygunluk Bildirimi henüz kendisine sunulmadan, Meclis bütçenin uygulanmasındaki hatâ ve kusurlardan dolayı elindeki diğer yollarla hükûmeti düşürmeğe herhalde tevessül etmeyecektir. Sayıştayın aylık raporlarının Meclise böyle bir harekete geçme imkânını Genel Uygunluk Bildirimi kadar etraflıca veremeyeceği aşikârdır. Bu itibarla bütçe uygulamasının tümü üzerinde Meclisin hükûmetle hesaplaşması ancak Kesin Hesap Kanunu projesinin görüşülmesi ile olacak ve bu hesap vermede Hükûmet sorumsuzluğunu sağlayamazsa, tasarının reddi ile sorumluluğuna gidilmek imkânı elde edilmiş bulunacaktır. Yalnız hemen ilâve etmemiz lâzımdır ki, Hesap Kanununun reddini, Parlâmenter memleketlerde, Hükûmeti iktidardan düşürmek için başvurulacak bir çare ve yol addediyor değiliz. Esasen, o kesin hesabın taallûk ettiği bütçeyi sunup uygulayan hükûmet, belki de o zamana kadar iş başından uzaklaşmıştır. Eğer o

2) Stourm : a. g. e., 5. bası S. 383 - 393
Allix : a. g. e., (Traité), 3. bası S. 191 - 193
Sur (F. H.) : a. g. e. cilt II, S. 181 - 183

hükûmet halâ iktidarda ise, iktidardan düşmesi bu reddin tabîi ve zarurî bir neticesi olacaktır. Şu kadar ki, Kesin Hesap Kanununun reddedilmesi neticesi bundan ibaret bulunmayacaktır.

Bütçe henüz bir tahminler ve tasavvurlar vesikası olduğu için, onun reddi ile yıllık faaliyet ve siyasetine dair plân ve tasarısı kabul edilmeyen Hükûmet işbaşından uzaklaştırılmış ve mesele kapanmış olur. Halbuki, Kesin Hesap Kanunu projesi ile Meclise, İcra Kuvvetinin bir bütçe devresi zarfında yaptığı işler, bilfiil cereyan etmiş vak'alar bildirilmektedir. Bunların Meclisce kabul edilmemelerini gerektiren sebepler herhalde büyük önemde ve belki suiistimal derecesinde ağır olacaklardır. İşte bu itibarla, Kesin Hesap Kanununun reddinin neticesi, sadece hükûmetin iktidardan uzaklaştırılması değil, red sebebinin nev'i ve mahiyetine göre değişmek üzere, aynı zamanda, ilgililerin hukukî ve cezaî sorumluluğuna gidilmesi de olacaktır. Bâhusus, o hükûmet iktidardan uzaklaşmış ise, mesuliyet sırf hukukî veya cezaî bulunacaktır. Bu sözlerle Kesin Hesap Kanunu projesinin reddi meselesinde, bütçe projesinin reddinden farklı olan cihetlere de temas edilmiş bulunmaktadır. Gerçekten, bütçenin reddinin neticesi sırf siyasî olduğu halde, diğerinde siyasî neticeye hukukî ve cezaî bazı müeyyidelerle de katılmakta, hattâ bazan sadece bu son iki neticeye münhasır kalmaktadır.»³

KONSOLİDE BİLANÇO RAPORLARI

832 sayılı Kanunun 87 nci maddesi uyarınca genel ve katma bütçeli dairelerin bir hesap dönemindeki mal işlemlerinin sonucunda beliren hata ve noksanlıklar ve bu daireler dışında kalan idare ve kurumların bir yıllık hesaplarının incelenmesi sonucu, bu idare ve kurumlara ait faaliyetlerin, kuruluş amaçlarına uygun olup olmadığı da belirtilerek Sayıştay Genel Kurulu raporları ile Birinci Başkanlık tarafından Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine sunulmaktadır.

Bu madde hükmü uyarınca Parlamente'ya sunulan konsolide bilançolara ait Sayıştay raporlarının taslağı, Kesin Hesap Şubesi tarafından hazırlanmaktadır. Ancak sözkonusu ön raporun hazırlanabilmesi için her konsolide bilanço kapsamına giren birim döner sermaye saymanlıkları hesaplarının incelenip yargılanmış olması ve yargı sonuçlarının ayrı birer muhtıra halinde adı geçen Şubeye ulaşmış bulunması gerekmektedir.

³) Dr. Bedî Necmeddin Feyzioğlu; Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 3. bası, S. 414 - 415

Bugün için çeşitli daire ve kurumlar tarafından Sayıştay'a yollanan konsolide bilançolar şunlardır :

Adalet Bakanlığı Ceza ve İslahevleri Genel Müdürlüğü; Tarım Bakanlığı Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü; Tarım Bakanlığı Zirai Mücadele ve Karantina Genel Müdürlüğü; Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü; Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı sağlık kurumları ve esenlendirme tesisleri; Yalova Kaplıcaları İşletme İdaresi; Köy İşleri Bakanlığı Topraksu Genel Müdürlüğü; Tekel Genel Müdürlüğü; Devlet Orman İşletmeleri Genel Müdürlüğü; İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Fon Saymanlığı, konsolide bilançoları.

Döner sermaye hesaplarının bazıları için konsolide bilanço düzenlenmemektedir. Örneğin, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ertik okulları döner sermayeleri, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetlerine bağlı fabrikalar, kan bankaları döner sermayeleri için konsolide bilançolar şimdilik Sayıştay'a yollanmamaktadır. Ancak Sayıştay'ca gerekli görüldükçe döner sermayeli işletmeleri için konsolide bilanço yollamayan bakanlık veya idarelerden 832 sayılı Kanunun 40 inci maddesi uyarınca konsolide bilançoların düzenlenip gönderilmesi istenilebilir.

«Yasama organlarına sunulan ve inceleme sonuçlarını gösteren Sayıştay raporlarında; 832 sayılı Kanunun 87 inci maddesi uyarınca ilgili idare veya kurumlarca yapılan çalışmaların kuruluş amaçlarına uygun olup olmadığının da belirtilmesi şarttır. Bu bakımdan, birim döner sermaye hesaplarının bu hükmün ışığı altında incelenmesi ve inceleme sonunda düzenlenen denetçi raporlarında ayrı bir madde olarak yıllık hesabı incelenen işletmenin, kuruluş amacına uygun çalışıp çalışmadığı hususunun belirtilmesi, gerekmektedir.

Birim döner sermaye işletmeleri hesaplarının yargılanması sonunda yollanan muhtıralar ilgili şubece çalışmaların amaca uygunluk dereceleri bakımından da değerlendirilmekte, bu konuda edinilen bilgi, konsolide bilançonun incelenmesi ve analizi sonunda varılan sonuç ile birleştirilmektedir. Böylece hazırlanan raporlarda, ilgili idare veya kurumun kuruluş amaçlarına uygun çalışıp çalışmadığı konusunda da bilgi verilmektedir.

Konsolide bilançolara birim olan döner sermaye işletmelerinin ve bu işletmelerle ilgili kurumların kuruluş amaçlarına uygun çalışıp çalışmadığı konusunun araştırılması, geniş ve derin inceleme olanağı sağlamakta, önemli bilgiler elde edilmekte ve ilginç sonuçlara ulaşılmaktadır. Ayrıca konsolide bilançoların derinleme-

sine analizi, prodüktivite ve rantabilite üzerinde durulması da değerli sonuçlar vermektedir.

Bu bakımdan konsolide bilanço raporlarının incelenmesi sonunda hazırlanan Sayıştay raporlarının yasama organlarına sunulması, büyük önem taşımaktadır.

Konsolide bilânçoların, 832 sayılı Kanunun 87 inci maddesinin ışığı altında incelenip sonuçların Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine sunulması, Sayıştay denetimine bu alanda önemli bir etkenlik kazandırmakta Sayıştay bu alanda «mevzuata uygunluk» «formalite denetimi» nin ötesinde etkili bir denetim yapmakta, böylece konsolide bilânço raporlarının önemi ortaya çıkmaktadır.

İleride, konsolide bilanço raporlarının Sayıştay Genel Kurulunda görüşüldükten sonra Resmî Gazete'de yayınlanması olanığının sağlanması, bu alandaki Sayıştay denetiminin etkenliğine katkıda bulunacak ve faydalı olacaktır. kanısındayım.»⁴

Bugüne kadar olan uygulamaya göre konsolide bilançolara ilişkin Sayıştay raporları, önce Millet Meclisi Sayıştay Komisyonunda ilgili idare veya kurum ve Sayıştay temsilcileri huzurunda görüşülmüştür.

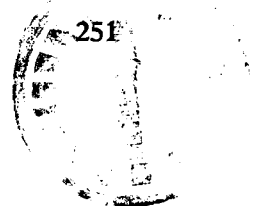
Görüşmeler sonunda varılan kararlar komisyon raporunda açıklanmış ve genel olarak Komisyonca üç maddelik bir kanun teklifi yapılmıştır. Sayıştay Komisyonunca hazırlanan kanun teklifinin birinci maddesi; konsolide bilânço ve kâr-zarar hesabının onanmasına, ikinci ve üçüncü maddeler ise yürürlük gününe ve yürütmeye ilişkin bulunmaktadır.

Millet Meclisi Genel Kurulunda, genellikle Komisyon raporunun okunmaması kararlaştırıldığı için yalnız kanun teklifinin maddeleri okunarak oylanmış, sonra teklifin tümü açık oya sunulmuştur.

Cumhuriyet Senatosu Bütçe ve Plân Komisyonu, Millet Meclisinden gelen metni temsilciler huzurunda görüşmüş ve Senato Genel Kurulunda da teklifin maddeleri oylanıp, kanun teklifi açık oya sunulduktan sonra kanun ve kanuna bağlı bilanço ile kâr - zarar tabloları Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Devlet Üretme Çiftlikleri ve Tekel Genel Müdürlükleri gibi hem katma bütçe için kesin hesap düzenleyen hem de döner ser-

⁴) F. Uludamar; Konsolide Bilançolar ve Sayıştay Denetimi, Sayıştay Mali Hukuk Dergisi, Sayı, 3.



maye işletmeleri için konsolide bilanço yollayan idarelerin katma bütçelerine ait kesin hesap kanunu tasarısı ile konsolide bilançoları komisyonlarda ve genel kurullarda genellikle bir arada görüşülmüş ve kesin hesap kanunu tasarısına, konsolide bilanço ve kâr zarar hesabının onandığını ifade eden bir hüküm eklenmiştir. Ancak katma bütçe kesin hesap kanunu tasarısı ile konsolide bilanço raporu yasama organlarına ayrı zamanlarda gönderilmişse ayrı ayrı görüşülmüştür.

Gerek Millet Meclisi, gerekse Cumhuriyet Senatosu genel kurullarında Sayıştay raporları ve genellikle komisyon raporları okunmadığı için görüşmeler komisyonlardaki kadar ilgi görmemektedir. Yasama organları genel kurullarında çalışma koşulları elverdikçe komisyon raporlarının okunmasına olanak sağlanması, faydalı olacaktır.

Konsolide bilançoların Millet Meclisi Sayıştay Komisyonunda görüşülmesinden sonra yukarıda açıklandığı üzere Komisyon bir kanun teklifi hazırlamıştır.

Komisyonların, kanun teklifinde bulunması konusu üzerinde durulabilir. Millet Meclisi eski İçtüzüğünde, konsolide bilançolara ilişkin Sayıştay raporlarının görüşülmesi yöntemini gösteren bir hükme rastlanmamaktadır.

Millet Meclisi eski İçtüzüğünün 49 uncu maddesinde, Sayıştay'ca düzenlenecek üç aylık raporların, Sayıştay Komisyonunda inceleneceği, inceleme sonucunun gösteren mazbataların basılarak milletvekillerine dağıtılacağı, bu mazbataların Genel Kurulda görüşülüp karara bağlanacağı, yazılı ise de bu maddede diğer Sayıştay raporlarının görüşülmesi yollarını gösterir bir hüküm yoktur. Ancak konsolide bilanço raporlarının yasama organlarına sunulmasını öngören söz konusu 87 nci maddeyi kapsayan 832 Sayılı Kanun, Millet Meclisi eski İçtüzüğünden çok sonra yürürlüğe girdiği için böyle bir boşluğun bulunması normaldir.

Bu bakımdan Sayıştay Komisyonunca yürütülmüş olan uygulama, bir zorunluluk sonucudur. Komisyonca hazırlanan kanun teklifi, komisyon görüşmelerine katılan üyelerin ortak bir teklifi olarak da düşünülebilir.

Milletvekillerinin kanun teklifine yetkileri bulunduğuna göre söz konusu uygulama bu görüş içinde Anayasa ve İçtüzük hükümlerine uygun düşmüştür.

1 Eylül 1973 gününden sonra uygulanacak olan Millet Meclisi yeni İçtüzüğü ile Sayıştay Komisyonu kaldırıldığına göre konsolide bilanço raporları için Millet Meclisinde uygulanmış olan usul de-

gişecek ve yeni İctüzük hükümlerine göre işlem yapılacaktır. Ancak yeni İctüzükte de sözkonusu raporların görüşölüp karara bağlanması hususunda açık bir hüküm yoktur. Millet Meclisinde Sayıştay Komisyonu kaldırıldığına ve muhtemelen Millet Meclisinden Cumhuriyet Senatosuna bu konuda bundan sonra bir kanun teklifi gelmeyeceğine göre Cumhuriyet Senatosu İctüzüğünün 19 uncu maddesinin 1 Eylül 1973 tarihinden sonra uygulanması ve konsolide bilanço raporlarının Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda genel görüşme konusu yapılması mümkündür. Millet Meclisinde konsolide bilânçoların görüşölüp bu görüşmelerin sonuca bağlanması konusunda ise yapılacak işlemi, şimdiden kestirmek güçtür.

MEVZUATA UYGUN GÖRÜLMEMEYEN İŞLEMLERE AİT RAPORLAR

832 sayılı Kanunun 88 inci maddesi uyarınca inceleme ve denetleme sırasında, hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden Sayıştay Genel Kurulunca gerekli görülenler hakkında bir rapor ile Birinci Başkanlık tarafından Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine bilgi verilmesi gerekmektedir.

DİĞER RAPORLAR

832 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin C bendindeki IV ve V numaralı fıkralar uyarınca Sayıştay gerektiğinde malî işlere, hesap usulleri ile gelir tahakkuk sistemlerine;

Denetime tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonunda gerekli gördüğü hususlara dair Cumhuriyet Senatosuna ve Millet Meclisine rapor verebilir.

Gerek mevzuata uygun görülmeyen işlemlere ait raporların gerekse diğer raporların İctüzüğünün 19 uncu maddesi uyarınca Cumhuriyet Senatosu Plân Komisyonunda görüşöldükten sonra genel kurulda genel görüşme konusu yapılması mümkündür. Millet Meclisi eski ve yeni içtüzüklerinde bu raporların görölmesi ve sonuçlandırılması konusunda açık bir hüküm yoktur.

Uzun süreden beri ne Cumhuriyet Senatosunda ne de Millet Meclisinde Sayıştay'ın mevzuata uygun görülmeyen işlemlere ait raporları ile diğer raporları görüşölmemiştir. Bu raporlar ilgili komisyonlarda beklemektedir.

20 Temmuz 1972 günü itibariyle Sayıştay Komisyonunda bekleyen raporların numaraları ve konuları aşağıda açıklanmıştır.⁵

⁵) Millet Meclisinin 1 Kasım 1971 - 20 Temmuz 1972 tarihine kadar olan komisyonların çalışmalarını gösteren Genel Kâtiplik Raporu, 3/11/1972 gün ve 14354 sayılı Resmî Gazete, sayfa 32.

- 3/96 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 76 ncı maddesi hükmü uyarınca düzenlenen raporun sunulduğuna dair Sayıştay Başkanlığı tezkeresi
- 3/97 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 76 ncı maddesi hükmü uyarınca düzenlenen raporun sunulduğuna dair Sayıştay Başkanlığı tezkeresi
- 3/103 Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce 1965 ve daha önceki yıllar rayiçlerine göre ihale edilip tasfiye olunan işler hakkında raporun sunulduğuna dair Sayıştay Başkanlığı tezkeresi
- 3/116 832 sayılı Sayıştay Kanununun 88 inci maddesi gereğince Millet Meclisine sunulan Sayıştay raporunun gönderildiğine dair Sayıştay Başkanlığı tezkeresi
- 3/283 1968 ve 1969 malî yılları Bütçe Kanununa bağlı (R) işaretleli cetvellerde kasa tazminatına ilişkin olarak yapılan açıklamalar hakkında Sayıştay Başkanlığı tezkeresi
- 3/393 Türkiye Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü ile Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu hesaplarının sunulduğuna dair
- 3/434 Bayındırlık Bakanlığınca ihale olunan Gebze - Arifiye çift hattı IV üncü kısım demiryolu inşaatına ait sözleşmenin feshi münasebetiyle düzenlenen Sayıştay raporunun sunulduğuna dair
- 3/443 792 sayılı Koordinasyon Kurulu Kararının tatbikatına ait Sayıştay raporunun sunulduğuna dair

S O N U Ç

Bütçelerin görüşülüp kabul edilmesi kadar önem taşıyan kesin hesap kanunu tasarılarına ilişkin genel uygunluk bildirimlerinin süresi içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması çarelerinin araştırılması; kesin hesap kanunu tasarıları ile genel uygunluk bildirimlerinin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin ilgili komisyonlarında ve genel kurullarında gereken ilgiyi görmesi; konsolide bilanço raporlarının ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi genel kurullarında genel görüşme konusu yapılması; mevzuata uygun görülmeyen işlemlere ve diğer konulara ait Sayıştay raporlarının aynı şekilde görüşülerek sonuca bağlanması; Sayıştay raporlarının Resmi Gazetede yayımlanması olanaklarının araştırılması kamu yararı yönünden önemli sonuçlar doğuracaktır.

ÜÇÜNCÜ KİTAP BELGELER

ÜÇÜNCÜ KİTAP

BELGELER

Üçüncü kitabı oluşturan belgeler, birinci kitapta yer alan konulara göre sıralanmıştır.

Her belge, kendi adını taşıyan başlık altında gösterilmiştir. Ancak, özel adı bulunmayan belgelere, niteliğini belirten bir başlık konulmuştur.

Belgelerin hangi kaynaklardan sağlandığı, saptanabildiği ölçüde, dipnotlarda gösterilmiştir.

**MEHMET RÜŞDİ PAŞANIN ISLAHATI MALİYE
KOMİSYONU BAŞKANLIĞINA GETİRİLMESİNE
İLİŞKİN PADİŞAH ABDÜLAZİZ'İN HATTI
HÜMAYUNU (*)**

«Veziri meali semirim kaimekân paşa.

Derdest bulunan Islahatı Maliye Riyasetine Vükelayı Devleti Aliyemizden ehliyetli bir zatın tâyini lâzım gelmiş ve Sadrı Sabık Rüşdi Paşanın dirayet ve istikameti müsellemler bulunmuş olduğundan zikrolunan riyaset hidmeti mühimmesine müşarünileyhin tayini bittensib kendusi celb ile memuriyeti icra olunmuş olmağla ilâmı keyfiyete ibtidar olunsun. 5 Zilhicce 1276»

*) İbnülemin Mahmut Kemal - Osmanlı Devrinde Son Sadrazamlar Yılı : 1964 S. 97.

**MALİYE NAZIRI MÜMTAZ EFENDİDEN BAZI
MALİ TEDBİRLERİN ALINMASINI İSTEYEN
PADİŞAH ABDÜLAZİZ'İN HATTI HÜMAYUNU (*)**

«Cümlelerin malûmudur ki umuru maliye her Devlette mesalihin ruhu makamındadır. Asrı sabıkta bazı esbabı zaruriye ve ahvali fevkalâdeden dolayı vuku bulan masarîf bir takım düyûna sebeb olarak bir cüz'î sureti muntazamada ise de cüz'ü diğeri müteferrik olduğundan ve bunun bir miktarını örtmek için kavaimi nakdiye çıkarılmış idüğünden şu hal idarei maliyece mucibi teşettüt olmuş ve müşkilâtı hazıraya sebebiyet vermiştir. Memalikimizin kabiliyeti müsellemesi derecesinde ma'muriyetin ikmali ve kâffei sunufu tebaamızın tamamıyeti refahı hal ve servetlerinin istihsali ve asakirimizin her hal ve mahalde tamamii refah ve intizamlarının ve bir gûna zaruret çekmemeleri esbabının istikmali ile Devleti Aliyemizin kuvvei berriye ve bahriyesinin hüsnü halü kemale yitürülmesini velhasıl her gûna ıslahatı mülkiyenin vücude getirilmesi hakkında olan efkâr ve arzuların husulü umuru maliyenin yoluna konulmasına mütevakkıf olduğu indimizde meczum olduğuna ve bu dahi varidatı yolile alub doğru sarf etmek ve hesabını açık görüb herkese bildirmek ile Devletçe ve halkça muamelâtı maliyeye esas olan itibarı vermeğe mütevakkıf idüğüne binaen şu hususta lâzım olan ihtimam ve ikdamın sarf olunması matlûbumuzdur. Hizmeti sadaret kâffei devairin mercii olduğundan, umuru maliye dahi bu sırada olduğu misillü kâffei vükelâmız taraflarından birlikte olarak, bu maddei mühimme için çalışmakda ise de bu bâbda lâzım olan kâffei tedbirin ittihazile alel'umum hazaimizin beher sene ilân olunmak üzere muvazenelerini yapıdırub Devletimizin irad ve masrafını tekabül ettirmekle beraber düyunu mevcudenin te'diyesi ve evrakı müdedavilenin men'i mazarratı için lâzım gelen esbabı taharri ve bu makule düyunun tesviyesi sureti muntazamaya konulmakla hâsıl olabileceğinden bunun mukabilinde hazinenin taahhüdatı ifa olunacak surete konulmak üzere varidatı cedide bulunması zımında iktiza eden tedabiri ittihaz edüb hâsılı bu babda lâzım olan her türlü ıslâhatı vücude getirmek

2) a — Pakalın Mehmed Zeki - Tanzimat Maliye Nazırları. cilt : 1 S. 186 - 187.

b — Pakalın Mehmed Zeki - Ahmet Vefik Paşa. Yıl : 1942. S. 13 - 15

iktiza etmekle bunun nezareti maliyeye bir idarei müstakille ve mahsusa olup vezaifi asliyesi baki olduğu halde bilcümle hazainimizin nezareti umumiyesi hizmeti sadarete ilhakan uhdene havale olunmuştur. Islâhatı matlûbenin bir an evvel husule gelmesi matlûbu azimimiz olduğu gibi bu makule ahvalde ittihaz olunacak tedabirin dahi etraflı ve mükemmel olması lâzım olduğundan ve mukaddem yapılmış olan meclisi hazain âzâsı dahi bittabi mahiyetinde bulunacakları cihetle anların içlerinde bulunan erbabı malûmat ve vukufun arasında dahi istifade olunabileceğinden bu hususta her gûna tedabiri bilhassa teemmül ve tefekkür ve verilecek kararları sair vükelamız ile dahi tezekkür ederek peyderpey tarafımıza arz ve istizan eyliyesin. Cenabı Hak cümleyi muvaffak ederek mesaimizi neticei matlûbeye isal buyursun, âmin, 19 Receb 1278.»

DİVANI MUHASEBATIN KURULMASINI ÖNEREN ARZ TEZKERESİ

«Sayei muvaffakiyet vayeî hazreti şahannede teşebbüs olunmuş olan Islâhatı maliyenin esası, müşkilâtı maliyenin esbabı in-difasını bulmakla beraber idarei âtiyeyi temin için muvazene usû-lünün bir sureti sahiha ve kaviyeye raptı yani masarifat devletin varidatı hâsılâya göre tayiniyle iraddan ziyade masraf edilmemesi için her bir memur dairesine tahsis olunan masrafın haddini geç-miyerek sene âhırında muvazenesine göre masrafı hesabı vermiş ve irad tarafından dahi hazinei devlete gelen varidatın mecarisin-de telef olmayarak doğruca götürülmesi kaidelerinden ibaret olup bu dahi her devlette olduğu gibi umuru hisabiye'nin bir mahkeme-i kübraya tetkika havalesiyle hasıl olacağına ve DİVAN-I ALİİ MU-HASEBE namıyla bir meclis teşkili tahattur olunarak bunun niza-mı lâyihası derdesti tanzim ve takdim olup fakat esası makruni emrû iradei seniyeî hazreti padişahı buyrulduğu halde şimdiden reisinin nasbiyle kavaimi nakdiyenin tedavülünden alınması ve dü-yûni müteferrikanın tetkikiyle tesviyesi komisyonları dahi ona havale olunarak bu işlerin de zikrolunan Dîvan Azasının tayiniyle nizamı mucibince işe başlattırılması herhalde fevaidi maddiye ve mâneviye hâsıl edeceğine binaen bu riyasete bir münasib zatın dü-şünülmek üzere Evkafı Hümayun Nazırı utufetlû AHMET VEFİK EFEN-Dİ Hazretleri derkâr olan mâlumattan başka gayet iffet ve istika-met ashabından olmasile Meclisi Vûkalâ azasından olmak ve def-teri teşrifatda Maliye Nezaretinin altında bulunmak üzere DİVAN-I MUHASEBAT riyasetinin müşarünileyhe tevcihi Ahmed Vefik Efendi hazretlerinin memuriyeti Cedidesi için otuz bin kuruş maaş tahsisi münasib gibi varîdi hatırı acz mezahir olmuş ise de yine her ne vech ile emrû fermanı hakayık beyanı Hazreti Şehinşahi şeref süduru sürûn buyrulursa mantuki celili infaz olunacağı be-yaniyle tezkire. 30 Zilkâde 1278» (29 Mayıs 1862). (*)

(*) İbnülemin Mahmut Kemal - A. g. e. S. 662.

DİVANI MUHASEBAT NİZAMNAMESİ

(Kısmievvel)

(Divanı Muhasebatın Sureti Teşkiliyle Vezaifi Umumiyesi)

«1. Madde — Divanı Muhasebat Bir Reis ve on iki âza ile iki başkâtîp ve iki muhasebe mümeyyizi ve iki başkâtîp muavinininden mürekkep olacaktır.

2. Madde — Divanı Muhasebatın Hey'eti Umumiyesi, biri Maliye ve diğeri Muhakeme Dairesi ünvanı ile iki daireye munkasem olarak beher dairede altı nefer âza ve bir başkâtîp ve bir muhasebe mümeyyizi ve bir kâtîp muavini olacak ve bu dairelerin Riyaseti Divanı Muhasebat Reisi bulunanlar uhdesinde olup başlıca olan müzakere ve muhakemat bizzat hazır olduğu halde icra olunacak ve bulunmadığı müzakere ve muhakemelerde daireleri âzasından kendi in'ihabı ile birisi vazifei Riyaseti bilvekâle icra edecek ve karar hükmü havi yapılacak mazbataların cümlesi Divanı Muhasebat Riyaseti tarafından dahi mühürlenecektir.

3. Madde — Divanı Muhasebatın icabı halinde Daireleri bey-ninde âzaca becayış usûlünün icrasını Reis bulunanlar canibi nezaretten istizan edecek ve âzanın teceddüt ve tebeddülleri vukuunda tahrifleri icra edilecektir.

4. Madde — Divanı Muhasebat Reis ve âzası bairedei saniye nasıp ve tâyin buyurulup istifa etmedikçe veyahut kanunen infisalleri lâzım gelmedikçe azlolunmayacak ve istidatları hasebiyle Devletçe bir diğer işe memuriyetleri icap ettiği halde nakilleri caiz olacaktır.

5. Madde — Divanı Muhasebatça bir âza mahalli açıldıkda başkâtîpleriyle muhasebe mümeyyizleri içinde münasibi bulunduğu halde onlardan biri ve bulunmadığı surette hariçten ehliyetli bir diğeri intihap olunarak tarafı Riyasetten Makamı Nezarete ifade ve beyan ile İradei Âliye tâliken Babiâliye arz ve istizan olunacaktır.

6. Madde — Başkâtîpler ve Muhasebe Mümeyyizleri âzadan madut ve o sıfatı haiz olacaktır.

7. Madde — Âzasının ekserisi mevcut olmadıkça dairelerin birisinde hiçbir madde hakkında karar verilemeyecek ve ekseriyeti arânın hükmü âzanın nisfından ziyadesinin reylerinde ittihat bu-

lunması ile hasıl olacak ve tesavii arâ vukuunda Reisi Divanın ve yahut vekillinin reyî iki rey makamında itibar olunacaktır.

8. Madde — Arazi ve çiftliklere dair vukubulan icraat veya münaziat üzerine kalemlerinden nizamen kestirilemiyerek ve buncâ rüyeti lâzım gelen maddeler müteallik olduğu dairede gerek esnai müzakere ve gerek muhakemelerinde defter emini dahi hazır olduğu halde kavanini mevzuasına tevfikân rüyet ve fasli ile tanzim olunacak mazbatalar emini mumaileyh tarafından dahi temhir edilecektir ve mezkûr dairelerin vezaifi mahsusalarından olan sair bazı muğlak ve mutena mevaddın müzakere ve muhakemesinden izah ve istiknah için memurini hazineden icap edenler dahi bilcelp hazır bulundurularak verilecek karar üzerine yapılacak mazbatalarda memurini müşar ve mumaileyhil hazır oldukları halde müzakere olunduğu fıkrası derc ve imlâ kılınacaktır.

9. Madde — Maliye ve Muhakeme Dairelerince zuhur edecek muhim ve mutena bazı mevat hakkında beher pazartesi günleri ve iktiza eder ise fevkalâde olarak haftada başka münasip günlerde daireteyn âzasının içtimaiyle müzakeratı umumi icra olunarak verilecek karar üzerine yapılacak mazbatalar Divanın Hey'eti Umumiyesi tarafından mühürlenecektir.

10. madde — Hazinei Celilece vaz ve tesis veya tâdil ve islâhı iktiza eden nizamâtın mevaddı esasiyesi Divan Hey'eti Umumiyesi ve icabı halinde varîdat ve masarifât muhasebecileriyle sair lâzım gelenler mevcut olduğu halde bilmüzakere kararlaştırılarak hasbel usûl Meclisi Valâ Kavanin Dairesince tetkik ve mütalâa ile verilecek karara göre hükmü carî olmak üzere mazbatasının tanzimi ile lâcelistizan canibi nezarete takdim olunacaktır.

11. Madde — Reisi Divan kendi reyinin hilâfına ekseriyeti ara zuhurunda yapılacak mazbatayı mührü zatisiyle temhir etmeyip mücerret verilen kararın ekseriyeti ara ile olduğunu tasdika Divan mühürü ile mühürlieyecektir.

12. Madde — Gerek Maliye ve gerek Muhakeme Dairelerinde uzun uzadıya mütaliat ve tetkikata muhtaç olan mesalih için daireleri âzasından ve sair erbabı vukuf ve malûmattan mürekkep komisyonlar teşkil olup bunların mazbataları teşrih ve tetkiki maddeyi mutazammın olarak anın üzerine dairelerinde tekrar icrai tetkikat ile kararı kat'î verilecektir.

13. Madde — Başkâtipler memur oldukları dairenin esnai müzakerat ve muhakematında âzayı mevcudenin isimleriyle verilen kararları zaptedecek ve muavinleri marifetiyle zaptettirdikleri halde zaptın altına kendi imzalarını vaz eyliyeceklerdir.

14. Madde — Her ayın âhirinde başkâtipler memur oldukları dairelerde mevkii müzakere ve muhakemede bulunan ve henüz mevkii müzakere ve muhakemeye konulmayıp derdest olan veyahut aklâmdan sorulup daha cevapları alınmayan mesalihin birer kıt'a defterini yapıp canibi Riyasete ita edecekleri misüllü bunların tesrii ikmâlîne tarafı Riyasetten dahi itina olunacaktır.

15. Madde — Makamı Nezaret ve aklâmı Maliyeden icabı sahih üzerine olmadığı, yani kalemlerince tesviyesi mümkün olmadığı halde Divana birgûna evrak havale olunur ise nizam ve usûlune tevfikân kalemlerince tesviye olunmak üzere o makûle evrakı Divan kabul etmiyerek nereden muhavvel ise ademi kabulünü işaretle oraya red edecektir.

16. Madde — Maliye ve Muhakeme Dairelerinin beheri için birer kapu çuhadarı tâyin kılınarak bunlar yedlerine Divan mühürü ile memhur olarak verilecek defterler mucibince daima hazinei celilei maliye aklâmı ile devairi sairede olan evrakı taharrri ve tacil edecek ve hangi daire ve kalemde tâyin olunacak müddetten ziyade kâğıt kalıp da alınamaz ise memur olduğu Daire Başkâtibine haber verilecek ve bu dahi icrayı icabı zımında bunların musahhah bir kıt'a pusulasını canibi riyasete ita eyliyecektir.

17. Madde — Divanı Muhasebatın daimi suretle 10 nefer kavası olup bunların dört neferi maliye ve altı neferi muhakeme daireleri umuri ihzariyesinde istihdam olunacak ve vazife ve hizmetleri daireyi muhakeme vezaifi mahsusası zeylinde gösterildiği minval üzere olacaktır.

(KISMI SANİ)

(Maliye Dairesinin Vezaifi Mahsusasıdır)

1. Madde — Bircümle eyalât ve elviye ile dersaadette vaki ve Hazinei Celileye tabi olan emanet ve nezaret ve idarelerin usûl ve nizâmı veçhile beher sene hitamında kâffeî varidatıyla masarifat ve metfuat ve irsalât ve bakaya ve zimematının muhasebeleri bilrûye tanzim ve takdim olunmakta bulunan sâl muhasebe defterleri doğruca mensup olduğu aklâmı Hazineye verilip kuyudi ile tatbik veçhatı hesabiye ve nizamiyesi biletraf tetkik edildikten sonra bir kıt'a hülâsa pusulası terkim edilerek ve muhtacı müzakere bazı ilişkili maddeler olduğu halde keyfiyetleri balâlarında gösterilerek Divana havale ile Maliye Dairesi icrayı tetkikatı kâmile ve bakaya ve zimemat gösterilen mebalîğin esbabını bittaharri suveri tahsiliyesini mütalâa eyliyerek neticeî kararını bâmazbata canibi nezarete beyan edecektir.

2. Madde — Mal memurları tarafından muhasebatın tanzim ve irsalinde sebebi makbule mebni olmıyarak birgûna taallûl ve teehhür vukubulur ise varidat muhasebesi canibinden vaktiyle bâmüzekkere beyanı keyfiyet olunarak o makûle harekette bulunan memur hakkında iktiza edecek muamele Maliye Dairesinde bittezekkür icabını ve iktiza eder ise masarifi vakıası sahibi cünhaya ait olmak üzere memuru mahsus izamiyle henüz vürud etmiyen muhasebenin celp ve istihsali hususunu Dairei mezkûre bâmazbata canibi nezarete inha edecektir.

3. Madde — Dairei Maliye umuru hesabiyelerinde azli mucip halâtı zuhur eden maliye memurlarının lüzumu tebdilini, Maliye nezareti celilesine bâmazbata beyan edecektir.

4. Madde — İcabı halinde bircümle maliye memurlarının umuru hesabiyesini teftiş ve tahkik etmeye Divanı Muhasebat memur olduğundan bunun için tâyin kılınacak memurların intihabı ile takdiri maaş dairei maliyenin vazifesi olacak ve böyle bir maliye memurunun umuru hesabiyesi teftiş olundukta tebeyyün eden ahvalini mübeyyin mazbatasını dairei mezkûre bittanzim canibi nezarete takdim eyliyecektir.

5. Madde — Bircümle iktiza edecek muhasebeci ve o sınıfta bulunacak memurini maliye ile mal ve tahrirat kâtiplerinin emrûin-

tihabı ile imtihan ve istikdaplari dairei maliyede bilicra memuriyetleri kararlaştırılarak keyfiyeti nezarete bâmazbata arz ve ifade olunacaktır.

6. Madde — Tâdil ve tesviyei vergiye ve mültezimeynin nizamatı müessese ve şartı ihâlenin hilâfı hareket ve tâdilleri vukuuna dair taşra hukûmetleri veyahut ahali caniplerinden inha ve istida vukuunda ahkâmı nizamiye ile kalemlerce fasl olunamıyanların icabatı dairei maliyede müzakere ve tesviye olunacaktır.

7. Madde — Memaliki mahrusii şahanede yeniden varidat ihdası veyahut varidatı kadimeden birinin tağyir ve tadili vukuunda mercii müzakere ve kararı dairei maliye olacağı gibi bazı masarifatça mümkünül icra görülecek tasarrufat dahi dairei mezkûre tarafından nezarete bâmazbata ihtar kılınacaktır.

(KISMI SALIS)

(Muhakeme Dairesinin Vezaifi Mahsusasıdır)

1. Madde — Hazinei velileden varidatı öşriye ve rusumiye iltizam ve taahhüt edenlerin şeraiti ihâleye mügayir hal ve harekete mücaseret veyahut varidatı mezbûrenin tahsiline ademî muvafakiyet sebebiyle nizama bedelden tenzil veyahut feshi ihâle misüllu istidalara mübaderetlerinden dolayı vukubulacak davalar ile birbirleriyle zûhura gelecek münazaalar dairei muhakemede rüiyet ve tesviye ile neticei kararı bâmazbata canibi nezarete ifade olunacaktır.

2. Madde — Hazinei Celilenin müddei veyahut müddeialehy sınıfında bulunacağı bir maddenin muhakemesinde icabına göre varidat muhasebecisi veyahut tahsilât memuru müddei veya müddeialehy sıfatıyla hazır bulunacak ve sarraflar ketküdası ve yiğit başısıyla muteberanî mültezimeyn ve sarraflardan birer münasip-leri bulundurulacaktır.

3. Madde — Mültezimeyn ve müteahhideynin bedel iltizam ve müteferreatına dair birbirlerinden veyahut tahtı iltizamlarında bulunan mahaller memurin ve ahalisinden ve efrat eşhasın aslı emvali hazineden münbais olan hukuku zatiyelerine dair yek diğerlerinden vukua gelen bilcümle iddiaları ve bir mültezim ve müteahhideyn veyahut bazı memurin vesaire taraflarından Hazinei velile üzerine birgûna dava edenlerin aklâmı maliyede nizama kestirilemiyen mevaddı mütenaziaları dairei mezkûrede rüiyet kılınacak ve bu misüllü hazinei celileye taallûk eder mesalihten taşra meclislerinde ve buraca Komisyonlarda veyahut aklâmı maliyede rüiyet ve hükmolunan mevaddın istinafına dairesi mezkûre mezun olacaktır.

4. Madde — Her nev'i muhakemede müddei ve müddeialehyin vukubulacak ifadeleri zapt ve tahrir ile kendilerine temhir veyahut imza ettirilecektir.

5. Madde — Esnayı muhakemede icap eder ise vukufu haber verilen kimselerin celp ve istifsarı caiz olacak ve bunların dahi ifadeleri kendilerine temhir veyahut imza ettirilecektir.

6. Madde — Dairei Muhakeme esnayı muhakeme ve mürafaada birinin müddehim olduğunu ispat eder karaini yakiniye görür ise vereceği ilâm üzerine nezaret ve makuleleri hapis ve tevkif edeceği misillu işin tesviye ve rüiyet veyahut husuli emniyeti ile tahliyei sebili lâzım gelenler hakkında dahi iktizası dairei mezkûreden canibi nezarete bildirilecektir.

7. Madde — Dairei Muhakemedan davet olunacak kimse işbu davetten haberi olmadığını medarı itizar edememek üzere gönderilen celp pusulasını gördüğüne dair zahrına işaret edecek ve bu işareten sonra tâyin olunan gün ve vakitte gelmez ise bermucibi kanun cezai nakdi ahziyle mucazat olunacağı ve davet tekrerrür ettikçe cezai nakdi dahi tezauf edeceği gibi üçüncü defa da yine gelmez ise olhalde zaptiyye verilerek getirilecek ve bu cezai nakdi tahsilât memureyni marifetiyle tahsil kılınacaktır.

8. Madde — Davet olunanlardan birgûna özü mü makbule mebnî gelemeyecek bulunduğu takdirde o misillular mazereti vakıalarını gönderilecek celp pusulasının zahrına yazarak ileride ne vakit geleceğini bildirecek ve maruf olmıyanlar dahi vaki olan özürlerini mensup oldukları mahalle imam ve muhtarları ile esnaf ketküdası veyahut han odabaşısı tarafından tasdik ettirecektir ve bunlardan özürlerinin sahih olmadığı muahheren tebeyyün edenlere yedinci maddede beyan kılınan ademi icabet hükmü verilecektir.

9. Madde — Dairei Muhakemeye mahsus olarak tezkere ve tahrirat ve pusula hey'etinde üç nev'i evrak kesilip balâlarına yedinci bendin hülasai hükmü tab ettirilerek celbi lâzım gelenlerden dersaadette bulunanlara icabı veçhile tezkere veyahut pusula ve dışarıda olanlara tahrirat gönderilip gelmek için tâyin olunacak gün ve saat o tezkere ve pusula ve tahriratta gösterilecek ve bu bapta dışarıya gönderilecek muharrerat nezaret mührü ile ve tezkereler Divan Reisi imzası ile irsal ve tesyir ve adi celp pusulaları Kitabet Mührü ile temhir kılınacaktır.

10. Madde — Muamelâtı maliyece icap edenler rütbei vezarete kadar rütbü askeriye vesaireyi haiz olsa dahi bilâistisna bu kaide üzerine davet ve celp olunabilecektir.

11. Madde — Müddeinin talebi üzerine ihzar olunacaklar haksız olarak celp olundukları halde taraflarına tereddüp edecek masarîf ve ziyânı tazmin edeceğine dair müddei mütemerrit kâidesine tevfi kan kefalete raptolunacaktır.

12. Madde — Beher gün muhakemeye celp ve davet olunacak eshabı mesalihin esamî ve sebebi celpleri muhtesar ve müfitce ve dairenin mürettep olan kayıt defterinin numarası tertibince defteri mahsusuna kayıt ile ona göre evrakı resmiyei celbiyesi yazılarak ve balâlarına dahi sırasıyla numaraları atılarak mübaşiri yedine verilecek ve zinhar bir günde rüiyeti kabil olamaz rütbede eshabı mesalih davet edilemeyecektir ve daire kapısı önünde daima bir nöbetçi kavas beklettirilerek herkes nöbetini müş'ir numarası sırasıyla içeriye alınmak kaidei mer'iyesine riayet olunup fakat bazı maddei mühümmei müstacele zımnında celp kılınmış olanlar işbu nöbet sırasından müstesna tutulacaktır.

13. Madde — Davet olunan kimseler tahsis olunan günden üç gün evvel haberdar olmak lâzım geleceğinden mübaşir olanlar verilen davet tezkerelerini aldıkları günde mahallerine isal edecekler ve eğer aradığı kimseyi bulamaz iseler ertesi günü alessesher ifayı memuriyete müsaraa ve avdetinde beyanı keyfiyet eyliyeceklerdir.

14. Madde — Şahseyn beyninde bir dava için dersaadette celbi lâzım gelenlere gönderilecek mübaşir deniz aşırı bir mahalle gidecek olduğu takdirde kayık ve vapur ve berren bir çeyrekten ziyade mahalle gider ise beygir ücreti müddei tarafından ve müddeialehyh birinci gidişte gelmeyip te mübaşirin azimeti tekerrür eder ise işbu ücretler müddeialehyh canibinden tesviye olunacak ve mübaşirler dersaadette şu kayık ve beygir ücretini ve dışarıdan celbolunacakların ücreti mübaşiresini tâyin ve tahsis kılınan miktardan ziyade alamıyacaktır.

15. Madde — Mübaşir davetine memur olduğu adamdan para alıp bulamadım diye avdet eder veyahut tezkereyi vaktiyle yerine götürmeyip nezdinde tehir ettirir veyahut müddei olan kimse- nin vakti davetde gelememesine kendisi sebep olur veya gittiği kimseye bedmuamele eder ve sair gûna namusuna dokunacak harekette bulunur veyahut kayık ve beygir ücretinden ve taşraca memuriyetinde dairei muhakemece katolunacak mübaşeriyesinden ziyade akça alır ise mehuzatı zaidesi istirdat kılındıktan sonra tart cezası ile mücazaat olunacaktır.

(KISMI RABİ)

(Divanın Vezaifi Kalemîyesidir)

1. Madde — Divanı Muhasebat iki Daireye münkasem olduğu gibi her Dairenin Umuru Tahrirîyesi dahi ayrılacağından Divanın ketebei mevcudîyesinden Maliye ve Muhakeme dairelerine lüzumu miktar ketebe tefrik ve tahsis kılınacaktır.

2. Madde — Her Daire ketebesinin odası ve defatir ve kuyutu ayrılacak ve şimdiki mazbata ve tahrirat odaları mümeyyizleri ile ketebesinden maliye ve muhakeme daireleri kalemlerine birer mümeyyizi evvel ve birer mümeyyizisani ve birer mukabelecî ve birer deftercî intihap ve tayin kılınacaktır.

3. Madde — Her Daireden reyî zapt ve tahrir olunan evrak o dairenin mazbata odasına geldikte vakit geçirilmeksizin müsvettelerinin kaleme aldırılması birinci derece Başkâtiplerin, derececi saniyede muavin ve kalem mümeyyizlerinin esas vazifeleri olduğu gibi tebyiz olunan evrak müsvetdedatının yoluyla ve günü gününe defatiri mahsusasına kayıt ve her ayda teraküm eden müsvetdedatın takım takım bittefrik torbalarına vaz ile hıfzettirilmesine nezaret ve dikkat dahi bunların vezaifi mahsusalarından olacaktır.

4. Madde — Her daireden kaleme alınacak kâffeî müsevvedat başkatibinin imzası tahtında olmak üzere makamı riyasete ita ile görülüp yazıla denildikten sonra tebyiz olunacaktır.

5. Madde — Divanı Muhasebata havale olunmakta olan evrakın cümlesi usulü kadimeî mevzuası veçhile iptida evrak odasına geldikten Maliye ve Muhakeme dairelerine müteallik olanları bittefrik müceddeten tertip ve tanzim olunacak cetvellerine numara ve tarihi vürudları ve hülâsetül hülâse mealleri kayıt olunduktan ve her kâğıdın sahrına numarası konulduktan sonra cetvelleri ile beraber beher gün canibî riyasete ita kılınacaktır.

6. Madde — İşbu evrak canibî Riyasetten bedel mütalâa cereyanı tabiisine mebni kalemlere havalesi iktiza eden veyahut bir maddenin keyfiyeti vukuunu hikâyeden ibaret olup hiçbir hükmü kalmıyan kâğıtları bittefrik müteallik olduğu kalemlere lüzumu havalesi ve müzakere ve muhakemeye taallük edenlerin icapları

cetvelleri haneyi mahsuslarına işaret kılınarak mezkûr cetveller ile beraber dairelere verilmek üzere iade edecektir.

7. Madde — İşbu evrak zikrolunan evrak odasından dairelere verildikten Başkâtipler derekap cetvellerinde olan işaretleri mucibince kalemlere havale ve itaları icap edenlerin buyurduklarını yazarak ve müzakere ve muhakemeye taallûk eyliyenlerin dahi cetvellerinde münderiç numara ve tarihleriyle fezlekei meallerini her dairenin mahsusen tertip olunan müzakere defterlerine aynıyle nakil ve kayıt ederek mezkûr cetvelleri evrak odasına iade edecek ve evrak odasında dahi cetvellerinde işaret olunan muameleleri iki daire için başka başka tutulacak defterlere geçirilecektir.

8. Madde —Dairelerde müzakere ve muhakemeye müteallik olarak tevkif olunacak evrakta müzakere ve muhakemesi hükümleri kararlaştırıldıkta başkâtipler o evrakı tahrir ve imza edecekleri karar pusulaları ile beraber dairelerine merbut olan mazbata odalarına verecekler ve kâğıdın kararını ve kime ve nereye verildiğini yedinci maddede zikri geçen defterin hanei mahsusuna berveçhi hülâsa tahrir ederek o kararlar aynıyle dairelerin kayıt defterine naklolunmak için mezkûr defteri evrak odasına ita ile kayıtlar tesviye edildikten sonra yine bilahz nezdinde hıfzeyliyeceklerdir.

9. Madde — Her daireden yapılacak mazbata ve müzekkere ve zeyiller tebyiz ve tahrir olundukta müzakerat evrakının kaydına mahsus olarak dairelerde tutulacak müzakere defterlerinde ve evrak odasında olan asıl defterde karar müzakere hanesi nezdine mazbata veya müzekkere veyahut zeyli mühürlendi ve makamı nezaretten olarak Divan'dan yazılacak tahrirat ve tezkereler dahi tebyiz olundukta yine hanei mezkûr nezdine tezkere veya tahriratı yazıldı deyû işaret olunarak ondan sonra makamı nezarete taksim kılınacaktır.

(HÂTİME) Divanın ileride cereyanı maslahatla edeceği tecrübeler göre işbu nizamnamenin icabı veçhile tâdil ve tertibi caiz olacaktır.

Fi 3 Zilhicce Sene 1281.» (29 Nisan 1865)

DİVANİ MUHASEBATIN SURETİ TEŞKİL ve VEZÂİFİNE DAİR KARARNAME

BİRİNCİ FASIL

Divanı Muhasebatın Teşkili

«Madde 1 — Kanunu Esasının yüzbeşinci maddesinde muharrer olduğu üzere, emvali Devletın kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüiyet ve devairden tanzim olunan sâl muhasebelerini tetkik etmek ve her üç ayda bir kere usûlü maliyeyi bâ-takrir tarafı Hazreti Padişahiye arz ve mal memurlarının emvale ve muhasebata ait muhakemelerini icra eylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunmuştur.

Madde 2 — Divanı Muhasebat Hey'eti mâa Reis oniki âza ve bir Müddeiumumi ve bir başkâtip ve on mümeyyiz ve on mü-lâzimdan ibarettir.

Madde 3 — Divanı Muhasebatın Reis ve âzası Hey'eti Meb'us-sandan ekseriyetle azlinin lüzumu tasdik olunmadıkça kaydı hayat ile kalmak üzere bâ iradei seniyye nasbolunur.

Madde 4 — Reis ile âza ve Müddeiumumi huzuru sedaret penahide ve başkâtip ile mümeyyiz ve mü-lâzimler Divanı mezkûrde Kanunu Esasının 46 ncı maddesi mucibince tahlif kılınır.

Madde 5 — Divanı Muhasebat iki Daireye münkasemdir.

Madde 6 — Reis tarafından dairelere azadan biri Reis Sani tâyin olunur. Reisi Evvel dahi lüzum gördükçe dairelerden birine bizzat Riyaset eyler.

Madde 7 — Reisi Evvel ve Saniler bulunamadığı vakitte dairelerde âzanın en kıdemlisi riyaset eyler.

Madde 8 — Âzanın iki Daireye taksimi ve icabında birinin veya bazılarının bir daireden diğer daireye nakli Reisi Evvelin vezai-findendir.

Madde 9 — Azadan birinin manii zuhurunda dairece vücudu müktazî olan adet âzayı ikmâl için diğer daireden bir âza celbedilir ve bu suret mümkün olamazsa daireden bulunan mümeyyizlerden biri âza vekâleti eder.

Madde 10 — Dairelerde müzakere olunan mevadda ekseriyeti âra ile karar verilir ve tesavii âra vukuunda Reisin bulunduğu tarafın reyî tercih olunur.

Madde 11 — Her bir dairede Reisi Saniden başka dört âza mevcut olmadıkça hükme selâhiyet olamaz ve hüküm mazbataları mühürü zati ile temhir olunur. Muhalif bulunanların reylerini zabıt ceridesine derc ettirmeye selâhiyeti vardır.

Madde 12 — 30 yaşını tekmil etmemiş olanlar Reisi Evvel ve Sâni ve Âza ve Müddeiumumi olamaz.

Madde 13 — Mümeyyizler birinci ve ikinci olmak üzere iki sınıfa münkasemdir. Bir mümeyyiz ikinci sınıfta iki sene bulunmadıkça ve bilimtihan ibrazı liyakât etmedikçe birinci sınıfa geçmeğe kesbi istikak edemez ve sınıf imtihanında ehliyetde müsavvada bulunanların kıdemlileri tercih olunur.

Madde 14 — 25 Yaşını tekmil etmemiş olan başkâtıp ve mümeyyiz olamaz.

Madde 15 — Mümeyyiz ve mülâzimler mütesaviyen iki daireye taksim olunur ve mümeyyizlerden biri bulunduğu dairenin başkîtabet hizmetini ifa eder. Ledelhace bir daire mümeyyizi ve mülâzimleri diğer daire mümeyyiz ve mülâzimlerine muavenet eyler.

Madde 16 — Reisi Evvel lüzum gördükçe iki daire birleşip Hey'eti Umumiye teşkil olunur ve Hey'eti Umumiyeye Reisi Evvel riyaset eder. Gıyabında Reisi Sanilerden Reisi Evvelin tensip cylediği zat vekâlet eyler.

Madde 17 — Âzadan birinin yeri münhâl oldukça mümeyyizlerden en chliyetlisinin münhâl olan âzalığa nasb ve tâyinini Reisi evvel bâ takrîr Babîâliye arz ederek bâ iradei seniyye o mümeyyiz âza nasbolunur.

Madde 18 — Mülâzimler iki sınıfa münkasem olup mümeyyizlerin icrasına memur oldukları tahkik ve tetkik muamelâtında kendilerine muavenet ederler.

Madde 19 — Divanı Muhasebatın zabıta ve idarei dahiliye ve nezareti umumiyesi Reisi evvele aittir.

İKİNCİ FASIL

Divanı Muhasebatın Vezaifi

Madde 20 — Divanı Muhasebatın umumen devairi mülkiye ve askeriyede bulunan defterdar ve muhasebeci ve mal memuru ve sandık emînleri ve askerî idare memurları gibi emvalî Devleti kabz ve sarfa memur ve idarei maliyeden mes'ul olan bilcümle memurinin ve umumen idarei belediye ve hastahane ve islâhhane

ve mektebi sanayi ve menafî sandıkları gibi tesisatı umumiye mal memurlarının rüiyeti muhasebat ve ledelhace icrai muhakematına memurdur. Divanı Muhasebat müstakilibilrey olup karar ve hükümlerine hiçbir taraftan müdahale olunamaz.

ÜÇÜNCÜ FASIL

Müddeiumumi

Madde 21 — Müddeiumumi vazifei memuriyetine müteallik iddia ve ifadatı tahriren Reisi Evvele ifade eder.

Madde 22 — Müddeiumumi Divanı Muhasebata hesaplarını ita eltmesi lâzım gelen memurların bir kıt'a defteri umumisini tanzim ettirir. Ve evkatı muayenesinden memurların bilâ teehhür hesaplarını teslim edip etmediklerini tahkik ve teehhürde bulunanlar aleyhinde icrayı mücazat olunmasını bâ takrir talep eyler.

Madde 23 — Müddeiumumi Divanı Muhasebat Dairelerinde sureti muntazamda akdi içtima olup olmadığını ve mümeyyiz ve mülâzimlerin vazifelerini hüsnü suretle ve devam üzere ifa edip etmediklerini tahkik ve tesamüh ve ihmâl vukuunda keyfiyeti Reisi Evvele tahriren beyan eder.

Madde 24 — Müddeiumumi Divanı Muhasebatın hüküm ilâmlarının suretlerini Maliye Nezaretine tebliğ eder. Ve Hazinci Devlet ve tesisatı umumiye ve devairi belediyenin zararını mucip bir sehiv vukû bulmak veya bir kalem hesaba dahil edilmemek veya mükerrer yazılmak veya mahalli sarfının gayriye sarf olunmak sebeplerinden dolayı hesaplarının yeniden tetkik ve muayenesine dair vaki olan istidaların Divanı Muhasebat huzurunda tetkik ve muhakemesinde hazır bulunur.

Madde 25 — Deyne mukabil satılmak üzere kaydı resmî düşürülen emlâkın terkinı kaydına ve taklil miktarına veya bu kaydın ahar emlâk üzerine nakline dair olan istidalar hükmolunmazdan evvel Müddeiumumiye tebliğ olunur ve mal ve hesap memurları hakkında mümeyyizler tarafından sahtekârlık ve irtikâp isnat olunur ise kablî hüküm müddeiumumi daireye davet olunarak netice rey ve efkârı istimâ edilir.

Madde 26 — Müddeiumumi memuriyetine ait bir cihetten dolayı tetkike lüzum gördüğü hesabat defatir ve evrakını mütâ-

lâa için ahzeder ve bu misillü defatir ve evrakın mütalâasını Divanı Muhasebat dahi kenedisine res'en emir ve havale edebilir.

Madde 27 — Müddeiumuminin bir maniden dolayı bulunamadığı zamanda Divanı Muhasebat âzasından olmak üzere Maliye Nazırının tâyin edeceği zat muvakkaten o memuriyeti ifa eder.

Madde 28 — Hüküm ilâmlarının icrasına ve mahcuz olan emvalin fekki haczine ve deyne mukabil satılmak üzere kaydı resmî düşürülen emlâkın terkinî kaydına ve bu iki nev'i emval ve emlâkın taklîl miktarına ve hususatı saireye dair vükâlayı Devlet tarafından istenilen malûmat ve izahatı itaya Müddeiumumi mecburdur.

DÖRDÜNCÜ FASIL

Başkitabet

Madde 29 — Hey'eti Umumiyenin içtimasında hazır bulunup cereyan edecek müzakeratı zaptedmek başkâtibin vazifesindedir.

Madde 30 — Başkâtip Divanı Muhasebatın bilcümle umuru tahririye ve muamelâtı kaydiyesinin hüsnü ceryanı ile anların ve müsevvedatın ve sair evrakı muktaziyenin muhafazasına nezaret eyler. Başkâtip her ayın âhırında mümeyyizlerde ve dairelerde derdesti tetkik ve müzakere olan hesabat ve Divana müteallik sair hususatın tesrii ikmâli zımında bir defterini tanzim ile Reise ita eder. Ve bu defterin bir sureti müddeiumumiye dahi verilir.

Madde 31 — Divanı Muhasebatın umuru dahiliye ve tahririyesi bir nizamnamei dahili ile tayin olunacaktır.

BEŞİNCİ FASIL

Muhasebatın Tetkiki

Madde 32 — Tetkik olunacak muhasebatı mümeyyizlere Reisi Evvel tevzi eder.

Madde 33 — Bir mümeyyize birbirini müteakip iki def'a bir memurun tetkiki hesabatı havale olunamaz.

Madde 34 — Mümeyyizler kendilerine havale olunan hesabatı bizzat tetkik etmeğe mecburdur.

Madde 35 — Mümeyyizler her bir hesap için ilel ve esbâkı muktaziyeyi ve iki nev'i mütalâayı havi bir hulâsa tanzim ederler. İşbu iki nev'i mütalâadan birisi sırf ciheti hesabiyeye ait olup

hesabın müallik olduğu daire memurları tarafından her bir kalem için ibrazı muktazi olan senedatı lâzime ve evrakı müsbite gösterilemediği halde bu gibi masrafın icrayı mahsup ve kabulünü senedat ve evrakı müsbitenin ibrazına talikan reddi lüzumunu göstermekten ve ikincisi hesapta muhavvel envai varidatın kavanini mevzuasına mutabık olup olmadığını ve sarfiyatın tahsis olunduğu şeyler için vukubulup bulmadığını ve tahsisatı dairesinde bulunup bulunmadığını ve gerek varidat ve gerek masarifat vaktü zamanıyla istifa ve ifa olunup olunmadığını ve mal memurlarının mcr'iyül icra olan kavanin ve nizamat ve talimata tevfi kan vezaifi memuriyetlerini hakkiyle ve tamamıyla ifa edip etmediklerini ve sarfiyat ile tahsisat arasında farku tefavüt olduğu halde miktarını irae eylemekten ibarettir.

Madde 36 —Mümeyyizler hesabatça icrayı tetkikat için mal memurlarını veya vekil ve murahaslarını istiçvap etmeğe ve tahsiren muhabere eylemeğe mezundur. Bu bapta olan evrakı hülâsanın kıraat olunacağı dairei Reisi Sanisine verilir.

Madde 37 —Bir hesabın tetkiki için birkaç mümeyyiz tâyinine ihtiyaç görüldüğü halde Reisi evvel sair mümeyyizlerin mütalâatını celp ve tertip ve hülâsayı tanzim etmek üzere birinci sınıf mümeyyizlerinden birini memur eyler. Hesabın tetkikiyle meşgûl olan mümeyyizler hülâsanın kıraat ve müzakere olunduğu içtimalarda dairede hazır bulunur. Fakat bunlar hülâsa tanzimine memur olup sahibi rey deyildirler.

Madde 38 — Bir hesaba müteallik hülâsa ve kaffei evrakı müteferria müracaat olunmak üzere hini müzakerede dairede bulundurulur.

Madde 39 — Her dairenin reisi mümeyyizlerin verdiği hülâsa evrakını âzaya tevzi eder. Âza dahi evvelen mümeyyiz tetkikatı bizzat ifa edip etmediğini ve hülâsada dermeyer olunan meselelerin esaslı şeyler olup olmadığını tahkik ve saniyen mümeyyiz hesabın her bir cihetini tetkik etmiş olduğuna kanaat gelmek için o hesaptaki fasıllardan birkaçının evrakı müsbitisini bizzat tetkik etmeğe mecburdur.

Madde 40 — Âzadan birine birbirini müteakip iki def'a bir memur hesabının hülâsası havale olunamaz.

ALTINCI FASIL

Hesabatın Sureti Muhakemesi

Madde 41 — Bir hülâsanın tetkikine memur olan âza o hülâsayı tanzim eden mümeyyizlerin ciheti hesabiye vesaire hakkın

da vâki olan mülâzahatı üzerine kendi reyini ilal ve esbabı ile beraber daireye beyan ve daire dahi hülâsayı mezkûre hakkında hüküm ve kararını ita ile dairece lüzûm görülür ve Reisi Evvel tarafından dahi tensip edilir ise bir kat daha tetkik olunmak üzere hey'eti umumiyeye havalesini gösterir.

Madde 42 — Bir hesabın tetkikatı hitam bulduktan sonra evvel emirde hülâsayı tanzim eden mümeyyiz kendi mütalâasını ve saniyen hülâsayı tetkik eyliyen âza kendi reyini beyan edip bâdehu sair âza sırasıyla reylerini ifade ederler. Reisi Sani ittifak veya ekseriyet ile hasıl olan kararı hülâsanın kenarına tahrir ve zirini imza ve Meclis mühürüyle temhir eder.

Madde 43 — Dairece hasıl olan bir karar üzerine tanzimi lâzım gelen ilâmın müsveddesini hülâsayı tanzim eden mümeyyiz kaleme alarak kendisi ve Dairenin Reisi Sanisi imza eder. Bu müsvedde evrakı müteferriasıyla beraber Başkâtibe verilir.

Başkâtip dahi Reisi Evvele imza ettirdikten sonra tebliğ olunacak suretlerini yazdırıp imza ve Divanı Muhasebat mühürüyle temhir ve icap edenlere tebliğ eyler.

Madde 44 — Divanı Muhasebatın hüküm ve kararları ya muvakkat veya kat'idir.

Madde 45 — Her bir hesap üzerine hüküm ve karar verilip ilâmı tanzim olunduktan sonra hesap ile evrakı müteferriasi hülâsayı tanzim eden mümeyyiz tarafından başkâtibe verilir. Ve Başkâtip dahi hüküm ve kararı hesabın aslına işaret ile cümlesini evrak odasına teslim eder.

Madde 46 — Divanı muhasebat kendisine takdim olunan hesabatı tesviye ve kat ve mal memurlarının beriyüzzimme veya alacağı veya vereceği olduğunu hükmü kat'i ile tayin eyler. Evvelki iki şıkta yani mal memurunun beriyüzzimme veya alacağı çıktığı halde beraatına hüküm ile kendisinin veya kefilinin memuriyetini terketmiş bulunduğu takdirde hüküm ve kararı verilen hesaptan dolayı mahcuz bulunan emvali ve deyne mukabil satılmak üzere kaydı resmi düşürülen emlâkının fekki haciz ve terkinin kaydını dahi Divanı Muhasebat emreder. Şıkkı saliste yani mal memurlarının zimmeti zuhurunda kanunen muayyen olan mehil içinde tediye etmesi hususu hükmolunur ve her halde hazine memurları aleyhinde vaki olan böyle bir hükmü icra ettirmek için ilâmının bir sureti Maliye nazırına ve tesisatı umumiye mal memurları aleyhinde verilen ilâmat dahi icrasına takayyüt için tesisatı mezkûrenin en büyük memurlarına tebliğ olunacaktır. Ve ilâma-

tın vaktiyle icrasına ademi takayyüitten nezareti müşarünileyha ile tesisatı mezkûre büyük memurları mes'ul tutulacaktır.

Madde 47 — Divanı Muhasebat bir hesap hakkında katiyen hüküm ve karar vermiş olsa bile hükümden sonra ele geçirilen evrakı müsbiteye istinaden mal memurlarının istidası veyahut Divanı Muhasebatın resen kararı veya hesabatı sairenin esnayı tetkikinde hüküm ve karar altına alınan hesapta bir sehiv vaki olduğu veya bir kalemin hesaba dahil edilmediği veya mükerrer yazıldığı veya mahalli sarfının gayriye sarf olunduğu tebeyyün etmesiyle müddeiumuminin vukubulan takriri üzerine o hesabın yeniden muayene ve tetkikine ibtidar olunabilir.

Madde 48 —Divanı Muhasebat memuriyette bulunan veyahut memuriyette bulunmadığı halde hesapları kattiyen tesviye olunmamış olan memurların veya kefillerinin deyinlerine mukabil satılmak üzere kaydı resmi düşürülen emlaklarının taklil miktarına veya kaydı mezkûrün ahar emlak üzerine nakline dair vukubulan istidalar üzerine hukuku hazinenin muhafazasına kâfi teminatlar almak şartıyla hükmeder.

Madde 49 — Divanı muhasebat hesapların tetkiki sırasında sahtekarlık veya irtikap gibi bir cürmün vukuuna vakıf olursa keyfiyeti Maliye Nezaretine iş'ar ile beraber eshabı cerimin Şurayı Devlet ve mecalisi idarede muhakemelerini icra ettirmek üzere makamı sedarete müracaat eder.

Madde 50 —Divanı Muhasebatın mal memurları aleyhinde olan hüküm ilâmları her halde icra olunur. Bir mal memuru Divanın usûlü muhakemenin veya kanunun ihlâl olunmuş olmasından dolayı verilen ilâmın nakzına sebep ve mahal gördüğü halde, ilâmın tebliğ olduğu tarihten itibaren 3 ay zarfında temyiz davasını ikâme etmesi lâzımdır. Maliye Nazırı ve dairelerine ait mevaddan dolayı Vükâlayı Devlet daha mehilli mezkûr zarfında Makamı Sedarete takrir takdimi ile usulü muhakemeye veya kanuna mugayeretinden ve selâhiyet ve mezuniyeti nizamiyesi haricinde iş rüiyet etmiş olmasından ve bir madde hakkında vermiş olduğu ilâmların yekdiğerine mübayin bulunmasından dolayı nakzını lâzım gördükleri ilâmatın nakzolunmak üzere Şurayı Devlete havalesini talep ederler.

Madde 51 — 50 nci maddede beyan olunan ahvalden dolayı Divanı Muhasebatın bir ilâmı nakzedildikten sonra zatı davanın muhakemesi Divana havale olundukta ilâmı vermiş olan Dairede görülmeyip diğerk bir dairede rüiyet olunur.

Madde 52 — İlâmi evveli veren dairenin bir veya birkaç Âzası işin rüiyet olunacağı daireye geçmiş bulundukları halde o davanın rüiyetinde bulunamayıp yerlerine muvakkaten diğer Âza tâyin olunur.

Madde 53 — Divanı Muhasebatın tetkikat ve muhakematı emvali kabz ve sarf eden mal memurları hakkında carî olup Vükelâ ve velâtu mutasarrifin gibi ita emri verenlere şumülü olamaz. Bu misüllü memurların indel iktiza sıfatlarına göre muhakemeleri Divanı Âli veya Şurâyı Devletde icra olunur. Mal memurlarının dahi kaidesine muvafık ve muamelâtı muktezaziyesi ikmâl kılınmış olan ita emirleri üzerine makbuz senedi ve evrakı sairei müsbiteyi ahzederek sarf ettikleri mebaliğin kabulü ile icrayı mahsubunda dahi tereddüt olunamaz.

YEDİNCİ FASIL

Devairi Devletin Sâl Muhasebeleri

Madde 54 — Her nezaret ve daire sâl muhasebesini müteallik olduğu senenin hitamından itibaren nihayet bir senede tanzim ve ikmâl ile tab ettirerek Maliye Nezareti Celilesine takdim mecburdur.

Madde 55 — Maliye Nezareti devairden aldığı sâl muhasebelerini bâdettetik Kanunu Esasinin 103 üncü maddesinde muharrer olduğu veçhile Muhasebei Kat'îye Kanunu Lâyıhasını ve ona merbut olması muktazi olan Muhasebatı Umumiye Cetvellerini müteallik olduğu senenin hitamından itibaren nihayet iki sene zarfında tanzim ve ikmâl ederek Divanı Muhasebata ita eder ve her daireden almış olduğu sâl muhasebelerinin birer nüshalarını dahi beraber irsal eyler.

Madde 56 — Divanı Muhasebat Maliye Nezaretinden gelen Muhasebei Kat'îye Kanunu Lâyıhasıyla ona merbut olan Muhasebatı Umumiye Cetvellerini ve her dairenin sâl muhasebelerini sırasıyla mevkii müzakere ve tetkike vaz ile her dairenin mal memurlarını ve sandık eminlerini celp ve muhasebelerini müfredat veçhi üzere rüiyet ve yedlerinde bulunaan sarfiyat senedatını ve evrakı müsbitei saireyi ve adî ve fevkâlade masarifata ve edilen istikrazata dair Makamı Celili Sederetten Maliye Nezaretine yazılan buyrultular ile sair mezuniyet evrakını yegân yegân mütalâa ederek hülâsai tetkikat ve neticei mütalâatını Maliye Nezaretinden Muhasebatı Umumiye aldıkları tarihten ilibaren nihayet iki sene yani Muhasebatın müteallik olduğu senenin hitamından itibaren nihayet dört senede ikmâl ederek Hey'eti Meb'usana ita eder.

Madde 57 — Divanı Muhasebatın sâl muhasebeleri hakkında muamelâtı tetkikiyesi iki kısım olup birincisi emvali Devleti kabz ve sarfa memur olanların muhasebatını ayrı ayrı tetkik ve rüiyet ile hilâfı nizam ve kaide sarfiyatından dolayı icap edenleri bil-muhakeme muktazayı maslahatı hüküm ve ilâm etmek ve ikincisi Maliye Nezaretinden verilen Muhasebatı Umumiye Cetvel-lerini ve davairin sâl muhasebelerini Muvazenei Maliye Kanununa merbut muhassessat cetvellerine tatbik ile tefavüt olup olmadı-ğını ve olduğu halde esbap ve icabını ve varidat ve masarifatın istifa ve sarfı kavanin ve nizamatı mevzuata muvafık olup olma-dığını tetkik ve beyan eylemektir.

Madde 58 — Divanı Muhasebat mal memurlarının ve sandık eminlerinin münferiden rüiyeti muhasebelerini Maliye Nezaretin-den gelecek Muhasebatı Umumiye Cetvellerinin vüruduna talik etmeyip her sene hitamında tetkik ve rüiyete mezundur. Bu hal-de memurini mumaileyhin ne suretle ve ne vakitlerde hesap ver-meleri lâzım geleceği Maliye Nezareti ile bilmuhabere Divanı Mu-hasebatça kararlaştırılacaktır. İdarei belediye ve tesisatı umu-miye mal memurları muhasebatı behemahal hesabın müteallik olduğu senenin hitamıyla beraber tetkik ve rüiyet olunacaktır.

Madde 59 — Divanı Muhasebat mal memurlarının ayrı ayrı hesapları hakkındaki hüküm ve kararlarının neticeleri Maliye Ne-zareti tarafından gelen devair sâl muhasebeleri neticesine muta-bık olduğunu hususi kararnameler ile ve umumen hesapları hak-kındaki hüküm ve kararlarının Muhasebei Kat'ıye Kanunu Lâyı-hasına merbut Muhasebatı Umumiye Cetvelleri neticesine muta-bık olduğunu umumi kararname ile beyan ve tasdik eder. Hususi Kararnameler hangi hesaplara müteallik olursa o hesapların tet-kik olunduğu daireler tarafından ve umumi kararnameler Divanı Muhasebatın Hey'eti Umumiyesi Canibinden ita olunur.

Madde 60 — Divanı Muhasebatın her iki dairesinden verilen hususi kararnameler neticei umumiyesinin Muhasebatı Umumiye cetvelleri ile devairin sâl muhasebelerine mutabakatını meydana çıkarmak üzere hususi kararnameleri ve anların müstenit oldu-ğu bilcümle evrakı cem etmek üzere Reisi Evvel tarafından bir mü-meyyiz memur edilir. Mümeyyizin hülâsası Divanı Muhaseba-tın Hey'eti Umumiyesine verilip Müddeiumumiye tebliğini Rei-si Evvel emreder. Azadan mümeyyizin hülâsasını tetkik edecek zatı dahi Hey'eti Umumiye tâyin eder.

Madde 61 — Mümeyyizin hülâsası ve âzadan tetkik eden zatın mütalâatı Divanı Muhasebatın Hey'eti Umumiyesinde müzakere olunur. Dairelerden verilmiş olan hususi kararnamelere müteallik tetkikatı icra eden mümeyyiz Hey'eti Umumiyeye celbedilir. Müddeiumuminin neticei rey ve efkârı istimâ olunduktan sonra Divanı Muhasebatın hüküm ve kararlarının Maliye Nezaretinden gelen Muhasebatı Umumiye cetvelleriyle sâl muhasebelerine mutabakatını müş'ir umumi kararname kıraat ve tetkik olup icap eden mazbatası tanzim ve temhir olunur.

Madde 62 — Divanı Muhasebat mazbatası tanzim ve temhir olunan umumi kararnameyi tab ile derakap Hey'eti Meb'usana ita eder.

SEKİZİNCİ FASIL

Makamı Sedarete ita olunacak ihtarat lâyhaları

Madde 63 — Divanı Muhasebat Devletin umuru maliyesi muhasebatının tetkikat ve muhasebatından başka muamelâtı hesabiyle ıslâhatına dair Makamı Sedarete ihtarata dahi mezdur. Ve muamelâtı hesabiye usulünce Maliye Nezareti tarafından tâdilât icra olunacak olduğu halde Divanı Muhasebata malûmat itası lâzımdır.

Madde 64 — Her sene Reisi Evvel tarafından Reisi Saniler ile Müddeiumumi ve Dairelerin intihap ettiği iki âzadan mürekkep bir encümen teşkil olunarak varidatın envai kavanini mahsusasıyla ve masarifatın envainın mürettep ve mukannen olan muhasesatı ile tatbikinde hasıl olan mütalâat ve Divanı Muhasebatın tetkikat ve tecarübü vakıası üzerine umuru hesabiye'nin aksamı muhtelifesince tasavvur olunan ıslâhatı havi evvelce tehiyye ve tanzim kılınmış olan lâyiha müsveddesi o encümende tetkik olunduktan ve bâdehu Divanı Muhasebatın Hey'eti Umumiyesinde ve Müddeiumumi huzurunda bilmüzakere kararlaştırıldıktan sonra lâyiha Makamı Sedarete takdim kılınır. İşbu lâyiha Meclisi Vükelâda dahi bittetkik Hey'eti Vükâlanın mütalâatı ile beraber tab ettirilerek Hey'eti Meb'usana ita olunur.

H A T İ M E

Madde 65 — Divanı Muhasebat hiçbir Nezarete tabi ve merbut değildir. Hey'eti bir Dairei Mahsusa ve müstakile de ikâmet edecektir. 11 Zilhicce Sene 1295» (6 Aralık 1878)

**MİADINDA HESAP VERMEYEN MUHASİBİ
MES'ÜLLER HAKKINDA OLUNACAK MUAMELEYE
DAİR NİZAMNAME**

«Madde 1 — Merkez ve taşrada müstahdem ve Divanı Muhasebata hesap itasıyla mükellef olan muhasibi mes'uller her seneye ait idare hesabını müddeti mahsubiyenin inkizasından itibaren nihayet iki mah zarfında tanzim edecekleredir. Bu müddet Maliye Nezareti Veznei Umumisi hesabı için altı aydır.

Madde 2 — Birinci maddede tâyin olunan müddet zarfında merkezde Divanı Muhasebata hesap vermeyen ve taşrada hesabını ihzar eylediğini telgrafla kezalik Divanı Muhasebata ihbar etmeyen muhasiplerin hitamı miadı takip eden ayın ilk günü nısıf ve 15 inci gününe kadar hesaplarını vermedikleri veya ihzar eylediklerini ihbar etmedikleri takdirde 16 ncı günü tam maaşları kat olunur. Bu cezalar Divanı Muhasebat Müddeiumumisinin talebi üzerine Divanı Muhasebatça tetkikat icra ve esbabı tehhür muhasiplerden sual olunduktan sonra tahtı karara alınır ve devairi aidesince derhal infaz olunur. Tam maaşlarının kat'ına karar verilen muhasipler hakkında başkaca muameleyi kanuniye ifa olunmak üzere Divanca derhal mensup oldukları nezaretlere iş'arı keyfiyet edilir. Hesabını hazırladığını ihbar eylediği halde tetkike mubaşeret olunduğu zaman hesabının hazır olmadığı tebeyyün eden muhasipler hakkında dahi muameleyi kanuniye ifa olunmak üzere kezalik mensup oldukları nezaretlere keyfiyet iş'ar olunur.

Madde 3 — Bir devrei hesabiye zarfında vefat veya infikâk eden muhasibi mes'uller muamelâtı, o devrei hesabiyyeye ait hesabat meyanında rüüyet edilir.

Madde 4 — İdare hesabatının tanzimi mükellefiyeti miadı muayyeninde ve evrakı müsbitenin iraesı vazifesi idare hesaplarının zamanı tetkikinde muhasip mevkiinde bulunan zata aittir.

Madde 5 — Na kabili tetkik hesap veren yahut verdiği hesabın tetkik ve intacı emrinde ikâi müşkülât eden muhasiplerin müddeiumumilikten mütalâa alındıktan sonra Divanı Muhasebatça bittetkik evvelâ nısıf maaşının ve yine müşkülât ikâında is-

rar ettiği takdirde tam maaşının kat'ı ile beraber hakkında muamelei kanuniye ifa olunmak üzere mensup olduğu nezarete iş'arı keyfiyet olunur.

Maddei Muakkate - İşbu nizamname ahkâmı sinini sabıka hesabâtı hakkında dahi caridir. Şu kadarki birinci maddede tâyin olunan müddetler sinini sabıka hesabâtı için nizamnamenin tarihi mer'iyetinden hesap olunur.

Madde 6 — İşbu nizamname tarihi neşrinden muteberdir.

Madde 7 — İşbu nizamnamenin icrasına Hey'eti Vükala memurdur.

İşbu Nizamname Lâyihasının mevkii mer'iyete vaz'ını ve nizamâtı Devlete ilâvesini irade eyledim. 6 Teşrinievvel 1332» (6 Ekim 1916)

DİVANI MUHASEBAT KARARNAMESİNE MÜZEYYEL KANUN

«Madde 1 — Divanı Muhasebat üç daireye münkasemdir. Dairelerde Reisi Saniden mada iki Âza mevcut olmadıkça hükme selâhiyet olamaz. Reisi Evvel tarafından intihap olunacak mümeyyizler hini hacette Dairelerde Âzaya vekâlet edebilirler. Şu kadar ki her dairede Âza sıfatiyle ancak bir mümeyyiz bulunabilir. Hesabatın derecei saniyede icrayı tetkikatı dahi bu mümeyyizlere tevdi olunabilir. Bir mümeyyiz hülâsa ettiği hesabın esnayı tetkikinde dairede Âza sıfatiyle hazır bulunamaz.

Madde 2 — Divanı Muhasebat Reis ve Âza ve mümeyyizleri bir kanunla kenedilerine tevdi edilmeksizin Devlete ait herhangi bir vazifei munzamayı kabul edemezler. Ettikleri takdirde müstafi addolunurlar. Ancak işbu kanunun mevkii mer'iyete konulduğu tarihten mukaddem uhdesinde mualimlik bulunanlar bu mualimlikler devam ettikçe işbu madde ahkâmından müstesnadır.

Madde 3 — Divanı Muhasebat Kararnamesinin işbu mevaddı müzeyyeleye muhalif ahkâmı mülgâdır.

Madde 4 — İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren mer'iiyyül icradır.

Madde 5 — İşbu kanunun icrasına Hey'eti Vükala memurdur. 2 Mart 1334» (1918)

**DİVANİ MUHASEBATIN 1924 TEŞKİLÂTI
ESASİYE KANUNUNDA YER ALMASINA
İLİŞKİN MECLİS GÖRÜŞMELERİ (*)**

«Raif Efendi (Erzurum) - Geçen fasla bir madde ilâvesine dair bir takririmiz vardır.

Reis - Efendim evvelki fasla bir madde ilâvesini teklif ediyorlar.

Raif Efendi (Erzurum) - Bir madde ilâvesi değil, ayrıca bir madde olarak. Malûmuâliniz Divanı Muhasebat için bütün kavanini esasiyede birer madde bulunuyor. Bizim bu Kanunu Esasiyemizde nasılsa konulmamıştır. Evvelki Kanunu Esaside vardır. Bunun için ayrıca bir madde olarak ilâvesini teklif ediyoruz.

Reis - Takriri okutturuyorum efendim.

Madde — Divanı Muhasebat Büyük Millet Meclisine merbut; varidat ve masarifatı devleti onun namına murakabe ile mükelleftir.

Bu heyetin rüesa ve âzası, Meclis heyeti umumiyesince intihap ve lüzumu azilleri Meclisi Millinin ekseriyetince tastik olunmadıkça azlolunamazlar.

*) Gözüyük A. Şeref Prof. Dr. — Sezgin Sezai 1942 Anayasası hakkında Meclis Görüşmeleri A.Ü.S.B.F.Y. No. 78 S. 457 - 462

Riyaseti Celileye

Balâdaki ibarenin umuru maliye faslının nihayetinde ()
nci madde olarak Teşkilâtı Esasiye Kanununa dercini teklif eyle-
riz 2 Nisan 340

Beyazıt Şefik	Erzurum Raif	Gümüşhane Veysel Rıza	Van Münip
Konya Eyüp Sabri	Erzurum Ziyaettin	Beyazıt Süleyman Sudi	

Celâl Nuri Bey (Gelibolu) - Efendim, bu, hasılı tahsildir. 93 Kanunu Esasisi yapıldığında Divanı Muhasebat olmadığından böyle bir şey yapılacaktır. Diye bir madde konmuştur. Nitekim vilâyet faslında da belediyeler teşkil edilecektir denmiştir. Bunun için böyle bir madde konmuştur. Fakat şimdi bu olmuş, bitmiştir. Bunun kanunu çıkmıştır.

Divanı Muhasebat teşkil edilmiştir. Böyle olduktan sonra ayrıca bir madde ilâvesine lüzum yoktur.

Reis - Efendim, Divanı Muhasebat zaten vardır.

Raif Efendi (Erzurum) - Kanunu Esasiye girsin efendim.

Şefik Bey (Beyazıt) - Müsaade buyurursanız takrir sahiplerindenim, izah edeyim. Malûmu âliniz Divanı Mahusebat sırf Meclisiâlinize merbut ve bütün devairi hükümet üzerinde hakkı mura-kabeye mâlik müstakil bir müessesedir. Teşkilâtı Esasiyemizde Şûrayı Devletin ve her bir dairenin eşkâli - hattâ mehakimin de - tesbit olunduğu halde bu dairenin zikrolunmaması zannederim bir noksandır. Binaenaleyh her halde Teşkilâtı Esasiye Kanunumuza bu müstakil dairemizin ismi girmelidir. Amma diğer kavaninde vazifesi, salâhiyeti tâdat olunur o başka. Binaenaleyh teklifimizin kabulünü rica ederim.

Recep Bey (Kütahya) - Efendim, Divanı Muhasebat hakkında Teşkilâtı Esasiye Kanununda bir ahkâm bulunması arzu edilse bile bu ahkâm, yalnız Meclise merbut ve bu mahiyette bir müessese vardır diye ifade edilmekle iktifa edilmelidir. Bunun mabadı bil-hassa divanı muhasebat âzasının Meclis tarafından intihap edileceği meselesini; Meclisin sülûsan reyi ile teyit olunan bir kanunun

maddesi olarak kabul ve teyit etmek doğru değildir. Bir defa bilmünasebe arzemiştım. İhtısas ile intıhap hiç bir vakit kabili telif olmıyan iki ayrı noktadır. Bu noktai nazardan zannediyorum ki, Divanı Muhasebat gibi bütün devletin umuru hesabıyesine âmir ve hâkim olacak bir mahkemei hesabıyenin bu suretle bir tecrübe devresi yaşadık ve bu tecrübe devresinde gördüğümüz vaziyete göre belki diğer bazı ahkâm koymak ıztırarında kalacağız. Bu ahkâmı koymak ıztırarında kalırsak ve şimdi bu madde; adedî mürettebin sülüsaniyle kabul edilecek olursa yani bu şerait dahilinde kabul edilecek kanunun içersine - metni aslisine - Meclis tarafından intıhap olunacağına dair tâli hükmü koymak doğru değildir. Binaenaleyh gerek efendi hazretlerinin ve gerekse Şefik Beyefendinin tekliflerindeki birinci fıkranın yani Meclise merbut olan böyle bir müesseseci hesabıyenin bulunduğuna dair olan fıkranın konulmasına muteriz değilim. Fakat mabadı olan fıkrayı koymak hem kanunun ruhuna ve hem de maslahata tevafuk etmez. Binaenaleyh fikri acizanemce ikinci fıkrayı kabul etmek doğru değildir.

Feridun Fikri Bey (Dersim) - Efendim, Recep Beyefendinin fikirlerine iştirak edemeyeceğim.

Recep Bey (Kütahya) - Bermutat...

Feridun Fikri Bey (Devamla) - Çünkü Divanı Muhasebat nedir?. Divanı Muhasebet, Meclis namına bütçeyi nevema murakabe eden bir heyettir, Meclisin murakıbıdır. Binaenaleyh nasıl olur da bunun Meclisiâli tarafından ademî intıhabı istikametine doğru giden bir teklifi kabul edebiliriz. Divanı Muhasebat; mademki Meclisiâli namına ifayı vazife ediyor ve onun vekili bulunuyor, kaimi bulunuyor. O halde Meclisiâli tarafından intıhap edilmesi pek doğru bir esastır.

Bir mebus - Mahkemeler kimin namınadır?.

Feridun Fikri Bey (Devamla) - Müsaade buyurunuz efendim, mahkemelerin Meclis namına ifayı vazife etmesiyle bunun arasında bir münasebet yoktur. Bu doğrudan doğruya maddi, hükümeti murakabeye ve faaliyeti icraiye davet eder bir maddedir ve faaliyeti icraiye taallük eder bir keyfiyettir. Binaenaleyh hükümeti murakebeye müvekkil olur. Hükümeti murakabe ile mükellef olan bir heyeti hükümete intıhap ettirmek demek, o heyetin hükümete karşı olan vazife ve faaliyetinde - hiç olmazsa murakabe vazifesinde - lâzım gelen hürriyete, hiç değilse hürriyeti vicdaniyeye malik olamaması demektir. Meclisiâlinin bundan evvelki intıhabatta - bazı noktai nazarlardan intıhabat neticesinde- husule gelebilmiş

olan ve husule gelebileceği mefruz olan bir vaziyete istinaden bir kaidei külliyyeyi iptal etmek caiz değildir. Ortada bir kaidei külliye vardır. İlânihiye devam edecektir. Bu kaidei külliye de; Divanı Muhasebatın Büyük Millet Meclisi namına ifayı vazife etmesi kaidesidir. O kaideyi muhil bir kararı Meclisiâliniz vermemelidir ve yine bu kaideyi muhil hiç bir harekete Meclisiâliniz mahal vermemelidir. Çünkü bir kerre hükümet tarafından Divanı Muhasebat âzasının intihabı istikametine gidecek olursak bundan sonra bu bir emsal teşkil eder ve Divanı Muhasebat hükümetin vekili olmuş olur. Halbuki Divanı Muhasebat Meclisiâlinin vekilidir ve bu vekâleti daimi olarak devam etmelidir ve bu kavaidi esasiyemiz meyanında hakim olmalıdır. Hukuku âmmemizin bu kavi imadını yıkmamalıyız, devirmemeliyiz (Çok doğru sesleri).

Reşat Bey (Saruhan)-

Efendim, dinlemiş olduğum tahrir; heyeticelilenizin kabul ettiği kanun aynen değildir. Bazı ihtisarlar vardır. Hattâ diyebileceğim ki tahrifler vardır. Eğer Teşkilâtı Esasiye Kanununa bu konacak ise aynen konmalıdır. Eğer konulmıyacak ise hiç konulmamalıdır. Bendeniz bunun hakkında başka ahkâm vazını esasen teklif etmek üzere idim ve teklifim şudur; «Büyük Millet Meclisi namına muamalatı maliyenin Divanı Muhasebatça sureti murakabesi kanunu mahsus ile tâyin olunur.»

Teklifimin birincisi bu.

İkincisi : «Divan Muhasebat umumî mutabakat beyannamesini taallûk ettiği Hesabı Katî Kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder». Şimdi efendim, yukarıda bir madde geçmiş idi. Devlet; hesabı katîsinin neticesini ne zaman verecektir ve nasıl verecektir. İşte bunun için bir madde kabul buyurmuştunuz. Divanı Muhasebat dahi muvazzaf ve mükellef bir heyettir. O da bir hesabı umumî vermek mecburiyetindedir. Onun vereceği hesabı umumînin ismine Divanı Muhasebat Kararnamesinde «Umumî Mutabakat Beyannamesi» deniyor ve bu eski Kanunu Esasımızda mevcut idi. Şimdi bunun için de ayrıca bir madde lâzımdır. Bendenizin kanaatı âcizanem bu merkezdedir ve yukarıda arzettiğim gibi şu şekilde bir maddenin de bu kanuna girmesi lâzımdır ki tekrar arz ediyorum : (Divanı Muhasebat Umumî Mutabakat Beyannamesini taallûk ettiği Hesabı Katî Kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfından Meclise takdim eder.)

Sonra; gerek sahibi teklifin ve gerek Feridun Fikri Beyefendi biraderimizin teklifleri gibi Divanı Muhasebatın; Büyük Millet Mec-

lisi tarafından intihap olunacağına dair Teşkilâtı Esasiye Kanunu-na bir hüküm koymak lâzım gelirse ve konacak ise; evvelce kabul buyurmuş olduğunuz kanun aynen girmek lâzımdır. O kanun yanındadır; icabederse arz ederim.

Reis - Efendim, Erzurum Mebusu Raif Efendi ile rüfekâsı şöyle bir tahrir veriyor ve madde teklif ediyorlar. (Divanı Muhasebat; Büyük Millet Meclisine merbut ve varidat ve masarifatı devleti onun namına murakabe ile mükelleftir. Bu heyetin rüesa ve âzası Meclis heyeti umumiyesince intihap ve lüzumu azilleri Meclisi Millinin ekseriyetince tasdik olunmadıkça azl olunamazlar).

Bunu evvelce de arzetmiştim. Şimdi tekrar okudum. Bundan başka Celâl Nuri Beyin de bir teklifi vardır.

Riyaseti Celileye

Encümence şu şekil arz ve teklif olunur :

Büyük Millet Meclisine merbut ve devletin varidat ve masarifatı kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir.

Encümen namına
Celâl Nuri

Diğer cihetten Saruhan Mebusu Reşat Beyin bir teklifleri vardır ve 100 ncü madde olarak teklif ediyorlar.

Reşat Bey (Saruhan) - Reis Beyefendi, bendenizin takririm başka bir hükümdür. Eğer orada böyle bir hüküm konacak ise, yani Divanı Muhasebata ait bir madde konacak ise.

Reis - Evvelemirde divanı muhasebata ait bir kayıt konacak olursa demek istiyorsunuz, öyle mi?...

Reşat Bey (Saruhan) - Evet efendim, o zaman ona ait ayrıca bir şekil teklif edeceğim.

Reis - Efendim, Divanı Muhasebata ait olan teklifi reye arz edeceğim.

Reşat Bey (Saruhan) - Reis Beyefendi, Encümenin kaydı konacak ise ona ait başka bir teklifim var.

Reis - Efendim, encümenin teklifini reyiâlilerine koyacağım. (Tekrar okunsun sesleri) (Encümenin teklifi tekrar okundu.)

Efendim, böyle bir maddeyi kabul edenler lütfen ellerini kaldırsın. Kabul olundu efendim. O halde diğer maddeye lüzum yoktur.

Raif Efendi (Erzurum) - Müsaade buyurunuz Reis Bey, bu kabul olunan maddede teferruat hakkında bir şey yoktur. Kabul edilen bizim teklifimizin bir fıkrasıdır. Mütebaki fıkra reye kon-

madı. Bizim teklifimizin ikinci fıkrası hakkında müzakere cereyan etsin.

Reis - Efendim, ısrar ediyor musunuz?

Raif Efendi (Erzurum) - Evet efendim.

Reis - O Halde Raif Efendinin tekliflerinin şu fıkrasını da rey-iâlilerine koyacağım.

(Bu heyetin rüesa ve âzası meclis heyeti umumiyesince intihap ve lüzumu azilleri Meclisiâlinin ekseriyetince tasdik olunmadıkça azlolunamazlar.)

Böyle bir fıkrayı kabul edenler lütfen ellerini kaldırsınlar. Kabul edilmedi efendim. (Maddeyi yazalım sesleri.) (Esasen bunun için kanun var sesleri).

Reis - 100 ncü madde olarak kabul edilen şekli okuyorum efendim. Arzu buyuranlar yazsınlar.

Madde 100 - Büyük Millet Meclisine merbut ve devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile bir Divanı Muhasebat müessesidir.

Efendim, şimdi Saruhan Mebusu Reşat Bey diğer bir madde teklif ediyorlar.

Reşat Bey (Saruhan) - Bu madde arzettiğim meseleyi temir ediyor, tahririmi geri alıyorum efendim.

Reis - Tahrirlerini geri alıyorlar efendim.

Reşat Bey (Saruhan) - Yalnız başka bir şekil daha var efendim. Takdim etmiştim.

Reis - Başka bir madde daha teklif ediyorlar. O da şudur :

Divanı Muhasebat umumî mutabakat beyannamesini taallük ettiği hesabı kati kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında meclise takdim eder.

Reis - Böyle bir maddeyi kabul edenler lütfen el kaldırsın. kabul olunmuştur.

Efendim, bu kabul edilen madde; 101 nci madde oluyor. 102 nci maddenin müzakeresine geçiyoruz.»

1050 SAYILI MUHASEBEİ UMUMİYE

KANUNUNUN GEREKÇESİ (*)

«...Bütçe tanziminden maksat, varidat ve masarifi Devletin, daima göz önünde bulundurulması, murakabe edilmesidir. Binaenaleyh murakabe, bütçenin Millet Meclisleri tarafından tasdikile başlar ve hesabı katî kanununun kabulile hitam bulur.

... Millet Meclisinin fasıl, fasıl kabul ve tasdik eylediği bütçe hudut ve fusulünün tecavüz edilip edilmediği murakabe olunmazsa, Millet Meclisinin bütçeyi tasdik etmesinin, binaenaleyh hâkimiyeti milliyenin rüknü olan bütçe kontrolünün mânası kalmaz. Bütçeye müteallik teferruat ve tatbikatı Millet Meclisinin bizzat ve bilfiil takip etmesine imkânı maddi görülmediğinden bu vezaifi mühimmeye muavenet etmek üzere hemen her memlekette Divanı Muhasebat ünvanlı müesseseler teşkil olunmuş, bütçenin hudut ve fusulü için bekçi olarak ikame edilmiştir.

Divanı Muhasebat, bütçenin tatbik ve icrası esnasında vazifei murakabesini ifa eyler ve neticede hesabı katîi umuminin muamelâtı vakıa ile mutabakatını tasdik ve teyit ve bu suretle Meclisi Milliye karşı bütçe tahsisatının tarzı istimalinden dolayı mesul bulunan vekillerin tayini mesuliyetleri hususunda beyanı mütalea eder. Bundan maada ekseri memleketlerde Divanı Muhasebata sâlâhiyeti hâkimanenin en mühimlerinden olan hakkı kaza da verilmiştir. Âmal ve efali nas hakkı kazaya tâbi olduğu ve bu hakkın istimali için mahkemeler teşkil edildiği gibi muhasibi mesullerin muamelâtı hesabiyesi de Divanın hakkı kazasına tevdi edilmiştir.

Hülâsa Divanı Muhasebat, varidat ve masarifi Devlet için murakıp, muamelâtı hesabiye için hâkim ve âmiri itaların bütçe icraatına karşı müstantık vaz ve mevkiindedir. Hukuku esasiyei Devlete müteallik bu derece mühim vezaifi ifa etmekte olan Divanı Muhasebat bir çok sâlâhiyetlerle teçhiz edilmiş, hemen her memlekette heyeti icraiyyeden müstakil addolunmuştur.

Her memleket diğer milletlerin tecrübe edilmiş usûllerini alarak ve kendi ihtiyacatına göre tadil eyliyerek ilmi ve asri sis-

*) T.B.M.M. Zabıt Ceridesi Devre : IV İçtima : 3 Cilt : 21 Sıra No. 125

temlerle bu vezaifi murakabeyi en dakik ve en sehil şekilde ifaya sâyi gayret etmektedir. Divanı Muhasebat, pek nazik ve müşkül olan murakabe vazifesinin ifası esnasında vazı kanunun maksadı hakikisine nüfuz etmeğe, ruhu kanuna tevfikı muameleye cahtetmek mecburiyetindedir.

Vazife ve selâhiyetin hududunu ve mevzuatı kanuniyenin tayin eylediği esasları tecavüz ederek umur ve hidematı Devletin reviş ve temsiyetini tasip ve ihlâl eylemesi idare ve icranın mesuliyeti ve avakibine deruhte etmiş olan heyeti icraiyeinin vezaif ve muamelâtına lüzumsuz yere müdahale etmekle onların mesuliyetlerini tahfif etmiş olması muhtemel bulunduğu gibi vazifei murakabesini ifada müsamaha ve müsaheleperver hareket eylemesi de gayei esasiyesine vâsıl olmamasını, kendisine emniyet ve itimat edilen vazife ve selâhiyeti hüsnü istimal etmemekle ittihamını icap ettirebilir.

Murakabe ancak bu iki mühim ve dakik noktanın daim göz-önünde bulundurulması, hüsnü tatbik edilmesine Devlet için müfit ve müsmir olabilir.

Türkiye'de Divanı Muhasebat 1281 tarihinde tesis edilmiş, teşkilât ve vezaifi ekseri ahkâmı halen meri 1295 tarihli kararname ile tayin olunmuştur. Bu kararname Divanı Muhasebata, yalnız mal memurlarının hesabatına rüyet ve muhakeme ve nazır hesaplarile hesabı umumii katiye tetkik ve tatbik ederek mutabakat beyannameşi ita selâhiyetini vermekte idi. 1326 senesinde tanzim ve 1328 senesinde tadil edilen ve elyevm ahkâmı meri bulunan usulü muhasebei umumiye kanunu muvakkatinin 29 ve 30 uncu maddelerile de masarifi Devletin kabletlediye Divanı Muhasebatça vizesi usulü vazedilmiştir.

İstanbul Divanınca vize muamelesi yalnız merkez masarifine tatbik edilebilmiş iken Meclisi Âlinin izhar buyurduğu vecih ve arzu dairesinden 340, 341 seneleri bütçeleri kabul buyurulan kadrolara müsteniden kolordu ve fırka merkezleri veya muamelâtının vüsat ve ehemmiyeti nazarı dikkate alınmak şartile yirmibeş vilâyette kablessarf vize muamelesinin ifası için murakıplar ikame edilmiş ve bu suretle bütçe yekûnunun yüzde sekseni kablessarf murakabeye tâbi tutulmuştur. Murakabenin muamelâtı maliye ve hesabiyyede temin ettiği fevaidi azimenin daha nafi ve müsbet şekle ifrağ ve aynı zamanda Hükümetin icraatını sektedar ve tavik, teahhura düşar etmemesi için mevzuatı kanuniyemizin tadili ve Meclisi Âli namına ifayı vazife eyleyen Divanı Muhasebatın Cumhuriyetimizin her şubesi dairesinde görülen teceddüdata iktifaen

asri ve mütekemmil esasata göre ıslahı lüzumu şiddetle hissolunduğundan bahusus 24 teşrinisani 1329 tarihli kanunla ve teşkilâtı esasiye kanununun yüzüncü maddesile Divanı Muhasebatımız eski vaziyetinden çok farklı bir ruh ve mahiyet iktisap eylediğinden düveli mütemeddeninin murakabe usûllerindeki tekemmülât ve tadilâtın takip ve tettebbüüne tevessül olunmuştur.

.....usulü muhasebeyi ve Divanı Muhasebat kanunlarımızın mehazi olmak itibarile FRANSA, kablessarf mürakabeyi ve teşkilât ve kavaidi maliyenin en yenilerini kabul etmiş olan İTALYA, kezâ kablessarf vize usulünü tatbik etmekle beraber doğrudan doğruya Meclisi Âlinin müntehap ve parlâmentoya merbut bir Divanı muhasebata müteallik olan BELÇİKA'nın mevzuatı kanuniyesi ve usulü murakabesi yakından tetkik edildi.

.....murakabe usullerinin aynen nakil ve tatbikinden ise memleketimizin taksimatı mülkiyesi, vüsatı, vesaiti nakliye ve muhaberesi pek farklı olduğu için senelerden beri takip edilmekte olan usulü hesabiye ve murakabemizin verdiği tecrübeler de gözönünde bulundurularak Avrupa sistemlerinin ihtiyacatımıza göre tadilen kabulü tercih olunmuştur.

Bu münasebet ve irtibat derpiş edilerek ahenk ve ittıradı muhafazaten usulü muhasebei umumiye kanun lâyihasile Divanı Muhasebat kanun lâyihasının bazı memleketlerde olduğu gibi bir arada Meclisi Âliye takdimi tasavvur edilmiş iken bu suretle ihzar edilen müşterek lâyihanın Hükümetçe müzakere ve tetkikinin teahhür etmekte olduğu ve elzem bazı mevaddın tadili teklif olunarak mevaddı kanuniyenin neşredildiği görüldüğünden Divanı Muhasebat teşkilât ve vezaifine müteallik mevaddı atiyenin de başkaca Meclisi Âlinin nazarı tasvibine arzına içtisar kılındı.»

5999 SAYILI KANUNA İLİŞKİN BÜTÇE KOMİSYONU RAPORU (*)

«Diğer taraftan meseleyi sadece bir kadro mevzuu olarak ele almamış bulunan komisyonumuz, âmme hizmetlerinin halen arzettiği genişlik ve çeşitliliği de nazara alarak 1927 yılındaki şartların ilham ettiği (merkezde vize) usulünün işlerin gecikmesi âmillerinden birisini teşkil ettiğini de tesbit ederek vizeyi, sarftan sonra yapılmak üzere hadisenin vukuu mahalline veya ona en yakın mahalle götürmede hem vizenin müessiriyeti hem de muamelenin rasyonel esaslar dairesinde cereyanının temini bakımından mühim faydalar görmüş bu mülâhazalarla ve şimdilik büyük merkezlerden başlamak suretiyle gönderilecek ekipler marifetiyle mahalli vize ve murakabe usulüne gidilmesi esası kabul olunmuştur.

Kezâ Devlet muamelâtının murakabesi mevzuunda çok mühim bir mevkii olmak lâzımgelen ayniyat murakabesinin hali hazır mevzuatta derpiş edildiği üzere cetveller üzerinden merkezden yürütülmesine imkân olmadığı yapılan incelemeler sonunda anlaşıl原因 bu murakabenin de muayyen bir programa tevfigan hareket edecek olan ve şimdilik mühim iş merkezlerinden başlamak suretiyle gezici ekipler marifetiyle mahallinde yapılması esası tekkarrür ettirilmiştir.»

*) T.B.M.M. Tutanak Dergisi Cilt : 19 Sıra No. 59.

**832 SAYILI SAYIŞTAY KANUNUNDAN ÖNCE ÇIKARILIP
CUMHURBAŞKANLIĞINCA VETO EDİLEN VE SONRA
832 SAYILI KANUN İÇİN KULLANILAN 763 SAYILI
KANUNUN GEREKÇESİ (*)**

«1961 Anayasasının genel gerekçesinde Sayıştay'ın bugüne kadar tatbikatı sadece şekli murakabeye inhisar etmiştir. Bu murakabenin, malî tatbikatta görülen isabetsizliklere teşmili hiç şüphesiz faydalı olacaktır. Ancak bu murakabenin ne dereceye kadar ve ne şekilde gerçekleştirilebileceği şimdiden tesbit etmek mümkün görülememiş ve meselenin halli Sayıştay'ın kuruluş kanununa bırakılmıştır.

Gerçekten, Kuruluş Kanununun, Sayıştay'ın klâsik vazifelerine geçişlerini, kamu ihtiyaçları ve personel imkânlarının gelişmesine muvazi olarak yüklenmesine hiçbir mâni yoktur.»

*) T.B.M.M. Tutanak Dergisi. Dönem : 1 Toplantı : 3 Cilt : 34 Sıra No. 706

1260 SAYILI KANUNUN GEREKÇESİ (*)

«Sayıştay Kanununun denetimine ilişkin hükümlerinin uygulanmasında müşahade edilen sakıncalar ve değişen şartlar muvacehesinde, Sayıştay'ın görevini ifada daha etkili bir hale getirebilmek amacıyla bu defa hazırlanan kanun teklifi ile;

1 — Merkezde uygulanan harcamadan önce vize usûlünün kaldırılması, bunun yerine kısa dönemde daha etkili bir denetleme yapılması,

2 — Halen merkezde uygulanan sözleşme tescili usûlünün bütün yurda teşmili,

Bu değişikliklerin ayrıntılı sebeplerine gelince :

1 — Harcamadan önce vize usûlünün kaldırılması;

Sayıştay'ın görev ve yetkileri Anyasanın 127. maddesinde tesbit edilmiş olup. bu madde hükmüne göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını T. B. M. Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiştir. Anayasa ile Sayıştay'a yaptığı denetim sonucunda sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görev ve yetkisi verilmekle Sayıştay, kendi görev alanına giren konularda son hüküm mercii olarak kabul edilmiştir.

Halbuki 832 sayılı Sayıştay Kanununun, harcamadan önce vizeye ilişkin bulunan maddeleri üzerinde yapılacak incelemeden de anlaşılacağı üzere, bu maddelerde yargı yetkisi ile bağdaşmayan ve bu yetkiyi kısıtlayan hükümlerin yer aldığı görülmektedir.

Bilindiği üzere, bütçelerini uygulamakla görevli olan birinci derece ita âmirlerince, bütçelerle verilen mezuniyete dayanılarak ödeme yapılabilmesi için saymanlıklara ödeme emirleri gönderilmekte, bu ödeme emirlerine dayanılarak birinci derecede âmiri ita bulunan bakanların tevkil ettiği kimseler veya ikinci derece ita âmirlerince Devlet adına taahhüde girililmekte, taahhüt yerine getirildiği takdirde Devlet adına doğan borç ise, taahhüdün yerine getirildiğini ve hizmetin yapıldığını gösteren belgeler verile emrine bağlanmak suretiyle saymanlıklarca ödenmektedir.

*) T.B.M.M. Tutanak Dergisi - Dönem : 3 Cilt : 4 Yıl : 1970. Sıra No. 120.

Bütçenin uygulama safhasına ait bu işlemlerin mevzuat dairesinde yürütülmesini sağlamak ve kontrol etmek bütçeyi uygulamaya yetkili olan yürütme organına aittir.

Halbuki, bütçenin uygulama safhasında Sayıştay denetim yapmakta ve bütçe uygulamasını kontrol etmekte, bu denetim ve kontrol ise, hizmet ifa edilip Devlet adına borç tahakkuk ettikten sonra düzenlenerek Sayıştaya gönderilen verile emirlerinin vize edilmesi suretiyle yapılmaktadır.

Ancak, bir işlemin denetçiler tarafından mevzuata uygun görülerek vize edilmiş olması halinde, bu işlemin dâhil bulunduğu hesabı yargılayan veya temyizden inceleyen kurullarca muta olarak kabulü zaruri bulunmakta ve hakkında başkaca hüküm ısdarı mümkün olamamaktadır. Bu hal ise, 832 sayılı kanunla Sayıştay daireleri ile Temyiz Kuruluna verilmiş bulunan sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla hükme bağlama yetkisini açıkça kısıtlamaktadır.

Harcamadan önce vize usulünün faydalı olduğu ileri sürülebilirse de :

a) Harcamadan önce vize usûlü, Sayıştaya hesap vermekle yükümlü 2208 nakit saymanlığından merkezde bulunan 18 tanesinin, ancak kanunen bu tarz vizeden istisna edilmemiş bulunan harcamaları hakkında uygulanabilmektedir. Kaldığı bu denetimde hizmet ifa edilip Devlet borcu tahakkuk ettikten sonra harcama belgeleri ödeme safhasında Sayıştay'a vize edilmek üzere geldiğinden, Sayıştay bu tahakkuk belgelerini mevzuata aykırı bularak vize etmemiş olsa dahi hizmeti ifa eden kimsenin idarenin mevzuata aykırı olan tasarrufiyle ilgilenmiyerek Devletten alacağını (Adli veya idari yargı mercilerine başvurmak suretiyle) istemesi tabii bulunduğundan istihakını alması mümkün olmakta ve SAYIŞTAY da bu işleminden dolayı kimseyi sorumlu tutamamaktadır.

Esasen 832 sayılı kanunda bu defa yapılacak değişikliklerle genel ve katma bütçelerden yapılacak harcamaların kısa bir süre sonra ve aylık olarak incelenmesi cihetine gidileceğinden harcamalar yapıldıktan sonra kısa bir süre sonra mevzuata aykırı ödemelerin ıslahı ve benzeri harcamalar hakkında olunacak işlemlere ışık tutulması sağlanacak ve bu suretle harcamalardan önce vize konusunda ileri sürülen fayda daha etkili bir hale getirilmiş bulunacaktır.

b) Mali kanunların yoruma müsait hükümleri hakkındaki Sayıştay görüşünün önceden tesbit edilmesi ise, sadece harcama-

dan önce vize usûlünün mümkün kıldığı bir husus olmayıp, bu usûlün uygulanmadığı yerler saymanlık hesaplarının incelenmesi sırasında da Kanunların yoruma müsait hükümlerine rastlanması halinde Sayıştay görüşü önceden tesbit edilegelmekte olduğundan ve harcamadan önce vizenin kaldırılması üzerine merkezdeki hesaplara ilişkin harcamalar hakkında da bu yolda işlem yapılacağından bu hususun sağladığı faydalı uygulamadan mahrum kalmamış oluyacaktır.

c) Harcamadan önce vize yalnız merkezde uygulanabilmesi sebebiyle bu güvenlikten sadece mahdud sayıda sorumlu faydalananmakta, bu hal ise Sayıştaya karşı sorumlu olanlar arasında farklı durum ortaya çıkarmakta ve eşitsizliğe sebep olmaktadır.

Bu sebeplere istinaden harcamadan önce Vize usûlünün kaldırılması öngörülmüştür.

2 — Sözleşme tescili işleminin teşmili,

Halen merkezde bağitlanan sözleşmelere uygulanan tescil işleminin bütün yurda teşmili suretiyle daha taahhüt safhasında, Devleti borçlandırarak bağitin mevzuata uygunluğu tesbit edilmiş ve idarenin mevzuata aykırı bir tasarrufu hizmet ifa edilmeden ve Devlete bir borç yükletilmeden önlenmiş olacaktır. Yatırım hizmetleriyle diğer bazı satın almalara ayrılan ödeneklerin, bütçelerin büyük bir kısmını teşkil etmekte ve bu ödemelere dayanılarak yapılan harcamaların da sözleşmelere bağlanmakta olduğu gözönüne alındığı takdirde, nerede bağitlanırsa bağitlansın, bu sözleşmelerin Sayıştay'ın ödenetiminden geçirilmesinin sağlayacağı faydalar âşikârdır.

... Ancak, Sayıştay'ın kadro ve ödenek dağıtım işlemlerine ilişkin vizelerinin ve sözleşme tescillerinin sonradan muta olarak kabul edilmesi, genel gerekçede de açıklandığı üzere yargı yetkisini kısıtlayıcı mahiyette olduğundan bu hususun önlenmesi için son fıkranın maddeye ilâvesi zorunlu görülmüştür.

... 30, 31 ve 32 nci maddelerdeki değişikliğe uygun olarak 36 ncı maddede de değişiklik yapılmış ve önceden tescile tabi olmayan sözleşmelerin behemahal Sayıştay'a gönderilmesi öngörülmüştür. Bunlar da Sayıştay'ca incelenecek ve sonucu dairesine bildirilecektir.»

**1334 SENESİ MUVAZENEİ UMUMİYE KANUNUNUN
1335 SENESİNDE DAHİ MER'İYETİ HAKKINDA
KARARNAME (*)**

«Madde 1 — 1335 senesi Şubatı nihayetinde müddeti hitam bulacak olan 1334 senesi Muvazenei Umumiye Kanunu Meclisi Umuminin içtimasına kadar 1335 senesi Maliyesinde dahi mer'i il icra olacaktır.

Madde 2 — 1 Mart 1335 tarihinden itibaren lâzımı tatbik olan işbu kararnamenin icrayı ahkâmına Hey'eti Vükelâ memurdur.

Meclisi Umuminin içtimasında kanuniyeti teklif olunmak üzere işbu kararnamenin mevkii mer'iyete vazına irade eyledim. 9 Şubat 1335» (1919)

*) Düstur - Tertip : 2 Cilt : 11 S. 124

**1336 SENEİ MALİYESİ MART VE NİSAN
AYLARINA AİT MUVAKKAT BÜTÇE KANUNU (*)**

«Madde 1 — 1336 Senei Maliyesi Mart ve Nisan ayları zarfında hüdematı Umumiyei Devletin ifasına mahsus olmak üzere senei mezkûre muvazenei umumiyesine mahsuben merbut cetvel mucibince devair namına 15.558.150 lira tahsisatı muvakkate keşat olunmuştur. Şu kadarki 1336 senesi muvazenei umumiyesinde muhasasat ve maaşat vaki olarak zemaim ve tenzilât hakkındaki ahkâm işbu aylar tahsisat ve maaşatına şamil değildir.

Madde 2 :

Madde 3 :

Madde 4 :

Madde 5 :

29 Şubat 1336» (1920)

*) Düstur - Tertip : 2 Cilt : 11 S. 644

**1336 SENESİ MART, NİSAN AYLARINA MAHSUS
MUVAKKAT BÜTÇE KANUNUNUN MAYIS İLA
AĞUSTOS AYLARINDA DA TEMDİDEN TATBİKİ
HAKKINDA KARARNAME (*)**

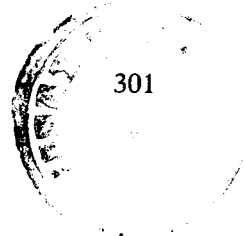
«Madde 1 — 1336 senesi Mart ve Nisan aylarına mahsus 29 Şubat 1336 tarihli muvakkat Bütçe Kanunu ahkâmı senei merkûme Mayıs ve Haziran ve Temmuz ve Ağustos aylarında da temdiden tatbik olunacaktır. Kanun mezkûr ile keşat edilmiş olan tahsisata merbut cetvel mucibince devair namına 31.116.300 lira ilâve olunmuştur.

Madde 2 :

Madde 3 :

22 Nisan 1336» (1920)

*) Düstur - Tertip : 2 Cilt : 12 S. 49



**1336 SENESİ MART, NİSAN AYLARINA MAHSUS
29 ŞUBAT 1336 TARİHLİ MUVAKKAT BÜTÇE
KANUNUNUN SENEİ MERKÛME NİHAYETİNE
KADAR TEMDİDİ HAKKINDA KARARNAME (*)**

«Madde 1 — 1336 senei maliyesi Mart ve Nisan mahlarına mahsus 29 Şubat 1336 tarihli muvakkat Bütçe Kanunu ahkâmı senei merkûme nihayetine kadar temdit edilmiştir. Gerek mezkûr kanun ile gerek 22 Nisan 1336 tarihli kararname ile devair namına keşat edilmiş olan tahsisata 2. altı aylık olarak merbut cetvel mucibince 46.674.450 lira ilâve olunmuştur.

Madde 2 :

Madde 3 :

28 Ağustos 1336" (1920)

*) Düstur - Tertip : 2 Cilt : 12 S. 193

DİVANI MUHASEBAT MÜDDEİUMUMİLİĞİ HAKKINDA NİZAMNAME

«Madde 1 — İdare hesabâtı hakkında mümeyyizler tarafından tanzim olunan hülâsalar tahriren beyanı mütalâa olunmak üzere evrakın muhavvel olduğu dairenin Reisi Sanisi Canibinden Müddeiumumiye tevdi olunur.

Madde 2 — Müddeiumumi kendisine tevdi olunan hülâsaların taâllûk ettiği hesabâtın defatir ve evrakından lüzum gördüklerini Makâmı Riyaset vasıtasıyla celp ve tetkik eder.

Madde 3 — Müddeiumumi idare hesaplarının Divanı Muhasebat dairelerinde tetkik ve rüüyeti esnasında hazır bulunarak şifahen dahi beyanı mütalâa eyler. Dairelerde mümeyyizin hülâsası ve Âza takririnin reye mütealliki kısmından mâadası kiraat ve Müddeiumuminin mütalâası istimâ olunduktan ve Riyasetçe gerek resen, gerek âzanın ihtarına binaen tavzihe ihtiyaç görülecek nokta istizah edildikten sonra müddeiumuminin gıyabında bil müzakere itayı karar olunur. Esnayı müzakerede herhangi bir sebepten dolayı müddeiumumiden tekrar izahat ahzına lüzum görüldüğü takdirde davet ve mütalâası istimâ olunur.

Madde 4 — Esnayı tetkik ve müzakerede herhangi bir sebepten dolayı hülâsa tanzimi lüzumuna karar verildiği halde Reisin emriyle mümeyyiz tarafından tanzim olunacak hülâsa dahi müddeiumumiye tevdi ve muamelâtı mütebakiye mevaddı sabıkada muharrar ahkâm dairesinde ifa olunur.

Madde 5 — Maliye Nezaretince Divanı Muhasebat Müddeiumumisi nezdine ledelhace lüzumu kadar muavin tayin olunur.

Madde 6 — İşbu nizamname tarihi neşrinden muteberdir.

Madde 7 — Bu nizamnamenin icrasına Hey'eti Vükâla me-murdur. 6 Teşrinievvel 1332" (6 Ekim 1916)

**CUMHURİYET DÖNEMİNDEKİ SAYIŞTAY
YAYINLARI LİSTESİ**

I. DİVANİ MUHASEBAT DERGİLERİ

(4 Mart 1340 - 1922 - 14.7.1949 tarihleri arasındaki Genel Kurul kararlarını kapsamaktadır.)

Sayı No :	Genel Kurul Karar No :	Sayı No :	Genel Kurul Karar No :
1	1 — 112 Eski yazı	33	1321 — 1342 » »
2	113 — 304 » »	34	1343 — 1362 » »
3	305 — 359 » »	35	1363 — 1387 » »
4	360 — 439 » »	36	1388 — 1421 » »
5	440 — 503 » »	37	1422 — 1447 » »
6	504 — 567 » »	38	1448 — 1469 » »
7	568 — 622 » »	39	1470 — 1485 » »
8	623 — 671 » »	40	1486 — 1498 » »
9	672 — 696 » »	41	1499 — 1518 Yeni Yazı
10	697 — 723 » »	42	1519 — 1538 » »
11	724 — 746 » »	43	1539 — 1557 » »
12	747 — 778 » »	44	1558 — 1569 » »
13 - 14	779 — 809 » »	45	1570 — 1582 » »
15	810 — 844 » »	46	1583 — 1595 » »
16	845 — 875 » »	47	1596 — 1601 » »
17	876 — 920 » »	48	1602 — 1610 » »
18	921 — 951 » »	49	1611 — 1623 » »
19	952 — 983 » »	50	1624 — 1637 » »
20	984 — 1012 » »	51	1638 — 1649 » »
21	1013 — 1039 » »	52	1650 — 1663 » »
22	1040 — 1056 » »	53	1664 — 1687 » »
23	1057 — 1073 » »	54	1686 — 1738 » »
24	1074 — 1087 » »	55	1739 — 1766 » »
25	1088 — 1113 » »	56	1767 — 1788 » »
26	1114 — 1155 » »	57	1789 — 1838 » »
27	1156 — 1190 » »	58	1839 — 1855 » »
28	1191 — 1227 » »	59	1856 — 1876 » »
29	1228 — 1258 » »	60	1877 — 1926 » »
30	1259 — 1276 » »	61	1927 — 2020 » »
31	1277 — 1297 » »	62	2021 — 2093 » »
32	1298 — 1319 » »	63	2094 — 2140 » »

Sayı No :	Genel Kurul Karar No :	Sayı No :	Genel Kurul Karar No :
64	2141 — 2251 » »	69	2566 — 2654 » »
65	2252 — 2336 » »	70	2655 — 2715 » »
66	2337 — 2382 » »	71	2716 — 2833 » »
67	2383 — 2501 » »	72	2834 — 2894 » »
68	2502 — 2565 » »	73	2895 — 2966 » »

(Not : 33 sayılı dergideki Genel Kurul Kararının 1320 sıra numarası ile başlaması gerekirken 1321 numarayı aldığı görülmüştür. 54 sayılı dergideki 1686 ve 1687 sıra numaralı kararlar, 53 sayılı dergideki aynı numarayı almış bulunan kararlardan farklıdır.)

II. KİTAP YAYINLARI

Kitabın adı	Yazarı	Diğer bilgiler
İtalya ve Belçika'da Murakabe Usulleri	Enver, Kemal ve Savni Beyler	Divanı Muhasebat Kütüphanesi yayını. Yıl : 1930 sayfa 84
Divanı Muhasebat vezaifine müteallik bazı kanunlar nizamnameler ve talimatnameler ile mukarreratı muhtevi mecmua	(Sayıştay'ca derletilmiştir.)	Eski yazıdır. Yıl : 1926 sayfa : 475
Belçika Mali Kanunları	Refik B. Bakuy Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat Kütüphanesi yayını. Yıl : 1930 Sayfa : 196
Maaş Kanunu	Emin Rifat Ayla Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını. No : 5 Yıl : 1937 Sayfa : 80
Muhtelif Memleketlerde Murakabe Sistemleri	Refik B. Bakuy Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını. No : 4 Yıl : 1937 Sayfa : 261
Divanı Muhasebat Kanunu	Halid Demirsoy Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını. No : 2 Yıl : 1937 Sayfa : 77
Muhasebei Umumiye ve Bütçe Kanunları Hakkındaki Takrirler	M. Ali Apak Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını No : 3 Yıl : 1937 - 1938
Vergiler hakkında notlar	Halid Demirsoy Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını Yıl : 1937 Sayfa : 126
Usulü Muhasebe	M. İhsan Erenli Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını No : 1 Yıl : 1937 Sayfa : 366

Kitabın adı	Yazarı	Diğer bilgiler
Eski Tekalüd Kanunu ile Bağlanan Zat Maaşları ve İkramiyelerin Adedi Tamlı ve Kesirli Bir ve Üç aylık İta Miktarı Cetveli	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Divanı Muhasebat yayını No : 2 Yıl : 1937 Sayfa : 35
Zat Maaşlarının Adedi Tamlı ve Kesirli Bir ve Üç aylık İta Miktarı Cetveli	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Divanı Muhasebat yayını No : 1 Yıl : 1937 Sayfa : 16
Umumi Tevkifat Cetveli	Yusuf Kemal Ün-sal Murakıp Mv.	Divanı Muhasebat Kütüphane-si yayını No : 3 Yıl : 1939 Sayfa : 164
Maaş Kanunu (Aynı isimde iki ayrı kitap-tır.)	A. Faruk Işık Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını Yıl : 1953 Sayfa : 39 Yıl : 1953 Sayfa : 46
T. C. Emekli Sandığı Kanunu	Ragıp Ögel Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu yayını Yıl : 1953 Sayfa : 104
Yolluklar	Ragıp Ögel Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu notları Yıl : 1953 Sayfa : 126
Divanı Muhasebat Murakabesi	Fahri Özbudun Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu notları Yıl : 1953 Sayfa : 56
Vergilerde Tevkifat	Fahri Özbudun Sayıştay Üyesi	Divanı Muhasebat meslek kursu notları Yıl : 1953 Sayfa : 15
Ticari Muhasebe Dersleri	Muhittin Gürün Sayıştay 3. Daire Başkanı (Daha sonra Birinci Başkan)	Divanı Muhasebat meslek kursu notları Yıl : 1954 Sayfa : 177
Federal Avusturya Cumhuriyeti Divanı Muhasebatı	(Sayıştay'ca hazır-lanmıştır.)	Divanı Muhasebat Yayını No : 1 Yıl : 1954 Sayfa : 34
Amerika Birleşik Devletleri Divanı Muhasebatı	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Divanı Muhasebat Yayını No : 2 Yıl : 1954 Sayfa : 30
Belçika Divanı Muhasebatı	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Divanı Muhasebat Yayını No : 3 Yıl : 1954
Gider Kanunları	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Sayıştay yayını Yıl : 1961 Sayfa : 761
Harcırah Kanunu ve Genel Kurul Kararları	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Sayıştay yayını No : 1 Yıl : 1968 Sayfa : 79
Sayıştay, Muhasebei Umumiye, Artırma Eksiltme ve İha-	(Sayıştay'ca hazır-latılmıştır.)	Sayıştay yayını No : 2 Yıl : 1968 Sayfa : 217

Kitabın adı	Yazarı	Diğer bilgiler
le Kanunu ile Bayındırlık Genel Şartlaşması ve Sayıştay Genel Kurul kararları özetleri (1.1.1957 - 1.3.1967)		
Japonya'nın Bütçe ve Mali Denetim Mevzuatı	Rıza Turgay Sayışta Başkanı	Çeviridir. Sayıştay yayını No : 3 Yıl : 1968 Sayfa : 49
Maaş, Memurin, Teadül, Vergi, Yevmiyeli Teknik Personel, Ayniyat Yönetmeliği ile ilgili Sayıştay Genel Kurul kararları özeti (1.1.1957 - 1.1.1967)	(Sayıştay'ca hazırlanmıştır.)	Sayıştay yayını No : 4 Yıl : 1970 Sayfa : 90
Turkish Law of the Court of Accounts	(Sayıştay'ca hazırlanmıştır.)	832 sayılı Sayıştay Kanununun İngilizce'ye tercümesidir. Sayıştay yayını No : 5 Yıl : 1971
Devlet Muhasebesi Usulünde İdare Hesabı Cetvelleri	Sermet Erenkanlı Sayıştay Üyesi	Sayıştay yayınları. No : 6 Yıl : 1971 Sayfa : 80
Sayıştay Kararları (1.3.1967 - 1.11.1971)	(Sayıştay'ca hazırlanmıştır.)	Sayıştay yayınları. No : 7 Yıl : 1972 Sayfa : 243

III. TEKSİR HALİNDE ÇIKARTILMIŞ OLAN KURS NOTLARI

- 1 — Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu kurs notları
Mithat Testereci
Sayıştay Üyesi
- 2 — Devlet Malları Mevzuatı kurs notları
Kemal Ersun
Sayıştay Üyesi
- 3 — Harcırah Kanunu kurs notları
Abdurrahman Şahin
Sayıştay Üyesi
- 4 — Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği kurs notları
Muzaffer Gürcan
Sayıştay Üyesi
- 5 — Devlet Personel Mevzuatı kurs notları
Mehmet Çınarlı
Sayıştay Üyesi
- 6 — Devlet Muhasebesi Muamelât Yönetmeliği kurs notları
M. Halit Öztunalı
Uzman Denetçi

**İMPARATORLUK DÖNEMİNDEKİ SAYIŞTAY BAŞKANLARI,
DAİRE BAŞKANLARI, ÜYELER, UMUMİ KÂTİPLER VE
SAVCILAR LİSTESİ
(ALFABETİK SIRA İLE)**

SAYIŞTAY BAŞKANLARI :

Abdullah Galip Paşa (1288)
Ahmet Vefik Paşa (1278 - 1279)
Edip Efendi (1290 - 1292)
Emin Efendi (1280 - 1281)
Hacı Akif Efendi (1302 - 1305)
Halit Bey (1282 - 1283)
Hasan Fehmi Paşa (1315 - 1320)
Hilmi Efendi (1320 - 1323)
Hüseyin Tevfik Paşa (1314 - 1315)
Mehmet Emin Paşa (1289)
Mehmet Rıfat Bey (1327 - 1328)
Mucip Bey (1324)
Ohannes Efendi (1296 - 1302)
Rasih Bey (1324 - 1326)
Rıza Bey (1293)
Yusuf Ziya Paşa (1287)
Zühtü Bey (1305 - 1314)
Zühtü Bey (1326 - 1327)

DAİRE BAŞKANLARI :

Ali Bey (1284)
Ali Bey (1287 - 1288)
Ali Efendi (1317)
Armanak Bey (1327 - 1328)
Asım Bey (1285 - 1286)
Edvars Efendi (1305 - 1310)
Hacı Akif Efendi (1297 - 1301)
Hafız Seyit Efendi (1297 - 1298)
Halit Bey (1284 - 1285)
Hilmi Efendi (1312 - 1316)
Hilmi Efendi (1318 - 1320)
Mehmet Nazif Bey (1327 - 1328)
Mucip Bey (1311 - 1326)
Mustafa Efendi (1286 - 1288)

Nazarzade Hamdi Bey (1322 - 1326)
Raif Bey (1321)
Rifat Efendi (1299 - 1300)
Sait Efendi (1303 - 1311)
Tevfik Efendi (1301 - 1303)

ÜYELER :

Agâh Efendi (1283 - 1284)
Agatun Efendi (1281)
Ahmet Efendi (1285)
Ahmet Efendi (1321 - 1326)
Ahmet Nurettin Efendi (1327 - 1328)
Ali Bey (1281 - 1286)
Ali Haydar Bey (1287 - 1288)
Ali Rıza Bey (1287)
Arif Efendi (1282 - 1288)
Aristidi Bey (1281 - 1282)
Asım Paşa (1290 - 1293)
Atâ Bey (1285 - 1286)
Atâ Efendi (1290 - 1293)
Aziz Efendi (1282 - 1293)
Behçet Bey (1307)
Besim Bey (1307)
Besim Bey (1310 - 1315)
Cemal Bey (1288 - 1293)
Cemal Bey (1305 - 1317)
Cemal Bey (1320 - 1324)
Cemal Efendi (1307)
Cemil Bey (1288 - 1289)
Diran Bey (1282 - 1288)
Edvars Efendi (1297 - 1303)
Emin Bey (1281 - 1288)
Emin Efendi (1281 - 1289)
Emin Efendi (1320 - 1326)
Enverî Efendi (1284 - 1285)
Esat Efendi (1288 - 1293)
Fennî Bey (1318 - 1319)
Hacı Abdüllâtif Efendi (1282 - 1283)
Hacı Hasan Bey (1285 - 1288)
Hacı İbrahim Efendi (1312 - 1326)

Hacı Mehmet Sait Efendi (1327 - 1328)
Hacı Nuri Bey (1318 - 1319)
Hacı Tahsin Bey (1281 - 1288)
Hafız İhsan Bey (1320 - 1324)
Halil Rahmi Efendi (1323 - 1326)
Halit Bey (1316 - 1318)
Hasan Tahsin Bey (1327 - 1328)
Haşmet Bey (1281 - 1283)
Haydar Efendi (1286)
Hilmi Efendi (1303 - 1310)
Hüsnü Bey (1299 - 1300)
Hüsnü Bey (1316 - 1317)
İbrahim Bey (1307)
İbrahim Cemalettin Efendi (1308 - 1309)
İsmail Hakkı Bey (1325 - 1328)
İsmail Rifat Bey (1327 - 1328)
İzzet Efendi (1287 - 1288)
Kadri Bey (1297 - 1300)
Kâmil Efendi (1285)
Kâmil Efendi (1301 - 1303)
Karakaş Garabet Efendi (1311 - 1317)
Kastro Bey (1297 - 1301)
Kirkor Efendi (1312 - 1326)
Lâtif Efendi (1285 - 1288)
Mahmut Bey (1320 - 1326)
M. Ali Bey (1305 - 1321)
Mehmet Bey (1288)
Mehmet Ata Bey (1312 - 1314)
Mehmet Fahri Bey (1301 - 1314)
Mehmet Faik Bey (1289 - 1293)
Mehmet Fuat Bey (1327 - 1328)
Mehmet Talât Bey (1327 - 1328)
Mesrur Bey (1284 - 1289)
Mucip Bey (1299 - 1310)
Muhtar Efendi (1286)
Mustafa Efendi (1286 - 1292)
Naci Bey (1327 - 1328)
Namık Efendi (1305 - 1306)
Nasuhi Bey (1285 - 1286)
Nazarzade Hamdi Bey (1320 - 1321)
Nuri Bey (1305 - 1319)

Nuri Bey (1325 - 1326)
Ohannes Efendi (1297 - 1301)
Onnik Bey (1303 - 1316)
Osman Efendi (1289 - 1293)
Raif Bey (1307)
Raif Bey (1317 - 1326)
Rifat Efendi (1287 - 1288)
Rifat Efendi (1297 - 1298)
Sahip Bey (1285)
Sait Efendi (1293)
Şakir Efendi (1301 - 1311)
Salih Bey (1285)
Salih Efendi (1284 - 1288)
Salih Rifat Bey (1285 - 1289)
Sami Bey (1283)
Sami Efendi (1285 - 1288)
Tahir Bey (1285 - 1287)
Tevfik Efendi (1293)
Tevfik Efendi (1299 - 1300)
Yusuf Ziya Efendi (1327 - 1328)

UMUMÎ KÂTİPLER :

Abdurrahman Fehmi Efendi (1306 - 1312)
Esat Efendi (1284 - 1288)
Fevzi Efendi (1285)
Hacı Akif Efendi (1284)
Hilmi Efendi (1290 - 1293)
Mazhar Bey (1288 - 1289)
Mehmet Atâ Bey (1315 - 1326)
Mehmet Fuat Bey (1327)
Mesrur Bey (1282 - 1283)
Rıza Bey (1281)
Salih Efendi (1286)
Zühtü Bey (1297 - 1305)

SAVCILAR :

Cemal Efendi (1315 - 1326)
Ohannes Efendi (1297 - 1315)
Yusuf Ziya Efendi (Üyeden) (1327)

AÇIKLAMA : Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki Sayıştay'da görev yapmış kişilerin isimleri, görevleri ve görev süreleri, 1278-1328 yıllarına ait salnamelerden (yılıklardan) alınmıştır. Bu yıllıklar, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, bazı yıllar «Osmanlı Dersaadet Salnameleri» bazı yıllar ise «Salnamei Devleti Aliyei Osmaniye» adı ile yayınlanmıştır.

Yılıklardan 1302, 1304 ve 1313 yıllarına ait olanlar bulunamamıştır. Bu nedenle, görev süreleri tespit edilirken, sözü edilen bu yılların bir önce ve bir sonrasında ismi bulunanların görevde oldukları kabul edilmiştir.

Görevin başlayış veya bitiş tarihleri, yıllığı bulunamayan bu üç yıldan birine isabet eden varsa, görev süresinde bir yıllık fark meydana gelmiştir.

Sözü edilen üç yıldan herhangi birinde göreve başlayıp, aynı yıl içinde görevden ayrılan varsa, yıllığın bulunamayışının doğal sonucu olarak listeye dahil edilememiştir.

Diğer yandan, 1294, 1295 ve 1296 yıllarına ait yıllıklarda Sayıştay'ın personeli gösterilmemiş; 1312 yılına ait iki ayrı yıllık bulunmuş; 1324 yılığında ise Birinci Başkanın ismi yazılmamıştır. Bunların ortaya çıkardığı eksiklikler veya farklar, diğer kaynaklardan yararlanılarak giderilmiştir.

Hicrî tarihlerin milâdi tarihe doğru olarak çevrilebilmesi için, hicrî takvimin özelliği nedeniyle, hicrî ay ve günlerin bilinmesine gerek duyulmaktadır. Yılıklarda ise ay ve gün gösterilmemiş olduğundan, Sayıştay'da görev yapmış kişilerin görev süreleri hicrî tarihlerle gösterilmiştir.

**CUMHURİYET DÖNEMİNDEKİ SAYIŞTAY BAŞKANLARI,
DAİRE BAŞKANLARI, ÜYELER, UMUMİ KÂTİPLER
(GENEL SEKRETERLER) VE SAVCILAR LİSTESİ**

(ALFABETİK SIRA İLE)

SAYIŞTAY BAŞKANLARI :

Ağralı Fuat (1923 - 1933)
Gürün Muhittin (1954 - 1962)
Oran Seyfi (1933 - 1951)
Tarhan Mümtaz (1951 - 1954)
Turgay Rıza (1967 - 1973)

DAİRE BAŞKANLARI :

Apak Mehmet Ali (1949 - 1950)
Aslan Yusuf Ziya (1948 - 1950)
Başakar Nihat (1967 - 1972)
Bakuy Refik (1945 - 1958)
Çitici Celâl (1967 - 1972)
Dümer Hüdai (1967 - 1972)
Eke Faik (1923 - 1958)
Erinç Fevzi (1934 - 1944)
Gürün Muhittin (1951 - 1953)
Hemen Abdullah Ali (1956 - 1965)
Işık Faruk (1951 - 1960)
İlter Vasfi (1967 - Görevde)
Karabacak Mehmet (1960 - Görevde)
Oran Seyfi (1931 - 1932)
Ögat İhsan (1960 - 1971)
Özgen Alim (1924 - 1948)
Salih Vahit Bey (1924 - 1925)
Seyhan Azmi (1967 - 1973)
Tolluoğlu Kemalettin (1959 - 1973)
Yurdakul Abidin (1931 - 1942)

ÜYELER :

Aktulga Fikret (1945 - 1954)
Apak Mehmet Ali (1925 - 1930) (1935 - 1948)
Aral Sena (1969 - Görevde)
Arıçay Kemalettin (1944 - 1955)
Aslan Yusuf Ziya (1924 - 1947)

Ayla Emin Rifat (1931 - 1946)
Aykut Gültekin (1967 - Görevde)
Başak Nazmi (1931 - 1953)
Başakar Nihat (1956 - 1966)
Bakuy Refik (1926 - 1944)
Beşkardeş Rifat (1947 - 1952)
Çebi Osman (1967 - Görevde)
Çınarlı Mehmet (1967 - Görevde)
Çitici Celâl (1956 - 1966)
Çölaşan Necdet (1969 - Görevde)
Demirsoy Halid (1932 - 1944)
Dengel Talat (1945 - 1950)
Denizdöven Semiha (1967 - Görevde)
Dincer Celil (1923 - 1944)
Dizdar Hazım -(1967 - Görevde)
Dümer Hüdai (1960 - 1966)
Erem Semiha (1960 - 1973)
Erenli Mehmet İhsan (1931 - 1954)
Erenkanlı Sermet (1972 - Görevde)
Erinç Fevzi (1925 - 1933)
Ersun Kemal (1969 - Görevde)
Esen Hasan Basri (1924 - 1942)
Esen Hayri (1967 - 1969)
Gürcan Muzaffer (1967 - Görevde)
Gürkök Namık (1967 - 1968)
Gürsu Hayri (1967 - 1972)
Gövsa İlham (1967 - Görevde)
Hacı Ziya Bey (1923 - 1930)
H. Zeki Bey (1924 - 1931)
Hemen Abdullah Ali (1943 - 1955)
Hepdinç Melek (1969 - Görevde)
Işık Faruk (1946 - 1950)
Kâmil Bey (1924 - 1935)
Karabacak Mehmet (1959)
Kırcalı Halil (1972 - Görevde)
Koç Mehmet Hulûsi (1967 - Görevde)
Konakçı Remzi (1960 - 1970)
Köksal Servet (1967 - Görevde)
Menemencioğlu Müeyyet (1923 - 1950)
Narlıoğlu Necmettin (1969 - Görevde)
Olca Cafer (1956 - 1962)

Orbay Ziya Akif (1934 - 1942)
Orhon Ali (1967 - Görevde)
Ögat İhsan (1956 - 1959)
Ögel Ragıp (1944 - 1960)
Öktem Hikmet (1960 - Görevde)
Örencik Raşit (1956 - 1971)
Özbudun Fahri (1933 - 1956)
Özerkan Halit (1967 - Görevde)
Rakunt Bedri (1967 - Görevde)
Saltcan Orhan (1967 - Görevde)
Savcı A. Rakım (1949 - 1956)
Seyhan Azmi (1960 - 1966)
Sezener Ali (1967 - Görevde)
Şahin Abdurrahman (1967 - Görevde)
Şakarcan Muzaffer (1972 - Görevde)
Tanyıldız İhsan (1967 - Görevde)
Testereci Mithat (1967 - Görevde)
Toksöz Ali Rıza (1951 - 1971)
Tolluoğlu Kemalettin (1956 - 1958)
Tozan Mesut (1972 - Görevde)
Uçkun Rahmi (1951 - 1963)
Urkom M. Kemal (1967 - Görevde)
Uyar Veli (1967 - Görevde)
Yayböke İ. Ziyaettin (1967 - Görevde)
Yazgaç Ferda İzzet (1972 - Görevde)
Yetmen Fahrünisa (1959 - 1961)
Yurdakul Abidin (1924 - 1930)

UMUMİ KÂTİPLER (Genel Sekreterler) :

Arıçay Kemalettin (1934 - 1944)
Demirsoy Halit (1927 - 1932)
Emir Niyazi (1953 - 1959)
Köksal Servet (1969 - Görevde)
Örencik Raşit (1967 - 1969)
Rakunt Bedri (1959 - 1967)

SAVCILAR :

Apak Mehmet Ali (1926 - 1933)
Arkun Enver (1934 - 1957)
Baysal M. Faik (1925)
Karabina Fikret Hamdi (1958 - 1973)