

## **2. KAMU MALİ YÖNETİM REFORMU ARENASI**

**HESAP VERME SORUMLULUĞU  
PARLAMENTO  
VE  
SAYIŞTAY  
(Konuşma Metni)**

**SAFİYE KAYA  
SAYIŞTAY UZMAN DENETÇİSİ**

**HİLTON OTELİ/ANKARA**

**2-3 NİSAN 2003**

# İçindekiler

	<u>Sayfa</u>
1. Giriş.....	1
2. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu Sistemi İçinde, Parlamentonun ve Parlamento Komisyonunun Rolü .....	2
3. Parlamenter Kontrol ile Sayıştay Denetiminin Kapsamı Arasındaki İlişki:Diğer Ülke Örnekleri, Uluslararası Kuruluşların Kapsam Modelleri .....	3
4. Parlamento Komisyonunun Görev ve Sorumlulukları Nasıl Olmalı:Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson Örnekleri .....	5
5. Sonuç Yerine.....	6

## 1. Giriş

Son dönemde, yönetimin yeni rolleri, sonuç odaklı yönetim kültürü, daha fazla şeffaflık gibi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine dair yeni yaklaşımlar çerçevesinde **hesap verme sorumluluğu** kavramının kamu yönetimi tartışmalarının önemli bir parçası haline geldiği görölmektedir.

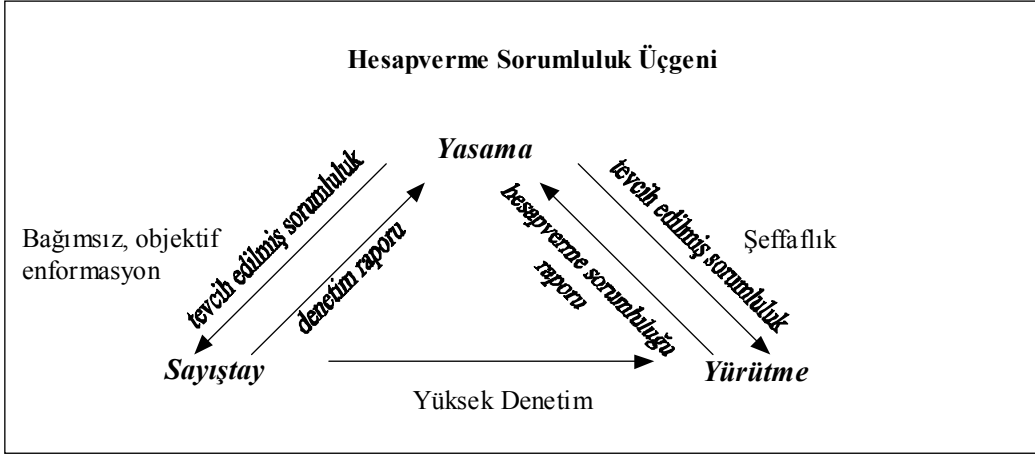
Kamu yönetimindeki yeni gelişmeler ışığında hesap verme sorumluluğunun “**üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki**” şeklinde tanımlanması mümkündür. Böyle bir sorumluluk yüklenmesi hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığının ve geçmiş deneyimler ışığında nelerin iyi gittiğinin nelerin gitmediğinin öğrenilip öğrenilmediğinin sorgulanmasını gerektirir. Bu bağlamda sağlıklı ve etkin bir hesap verme sorumluluk sistemi bürokratik kontrol ihtiyacını giderdiği gibi kamu kaynaklarını yönetenlerin hükümet programlarının etkinliğini belirlerken spekülasyonlara değil, sağlıklı ve güvenilir bilgilere dayanmalarını sağlar. Bu mekanizmanın

- **Siyasal hesap verme sorumluluğu**
- **Yönetmel hesap verme sorumluluğu**
- **Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu**

gibi çeşitli boyutları bulunmaktadır

Kaba hatlarıyla Siyasal hesap verme sorumluluğu Yürütmenin Parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade ederken, Yönetmel hesap verme sorumluluğu, bürokrasinin bakanlara karşı olan sorumluluğunu göstermektedir. Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu ise daha kompleks nitelikler taşımakta ve hem seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu bulunduğuna işaret etmektedir.

Uygulamada hesap verme sorumluluk sisteminin bir raporlama faaliyeti olarak kendini gösterdiği bilinmektedir. Sayıştay denetimleri de bu raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğunu araştırmakta ve bir anlamda parlamentoya güvence sağlamaktadır. Bu sistemin, yani Parlamento, hükümet ve yüksek denetim kurumu arasındaki işleyişin bir üçgen şeklinde gösterilmesi konunun daha iyi anlaşılmasına yardım etmektedir.



## 2. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu Sistemi İçinde, Parlamentonun ve Parlamento Komisyonunun Rolü

Çağdaş demokrasilerde Parlamentoların kamu fonlarının ve mallarının iyi yönetildiğine ve kamu kurumlarının yaptıkları harcamalarının değerinin karşılığının alındığına dair halka güvence vermesi bu yönetimlerin olmazsa olmaz koşullarından birisidir. Bu koşul gereği Parlamentonun bütçe aracılığıyla yürütmeye tahsis ettiği kamu fonlarının harcanmasına yönelik denetimleri gerçekleştirmesi önemli bir görevidir. Parlamentonun bu denetimi kamu kurumlarının yıllık raporlarını incelemek ve çalışma standartlarını değerlendirmek suretiyle yerine getirdiği bilinmektedir. Bunların yanı sıra söz konusu güvenceyi sağlamanın en etkili araçları ise parlamento adına yüksek denetim kurumlarınca gerçekleştirilen bağımsız ve tarafsız denetimler ile bu denetim bulgularının görüşüldüğü Parlamento komisyonlarının faaliyetleridir.

Öte yandan parlamento komisyonları kamu gücünü kullananların bu güce dayalı faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulmalarına çok uygun zeminlerdir. Üstelik söz konusu Komisyonlar, hesap verme sorumluluğunun etkin biçimde yerleştirilmesi açısından farklı uzmanlık alanlarına sahip olmaları dolayısıyla zengin seçenekler sunmaktadır.

Bu bağlamda hesap verme sorumluluk sistemi Yüksek Denetim Kurumunun ilgili kurumda inceleme yaparak rapor hazırlaması, bu raporun Parlamentoda yetkili Parlamento Komisyonu tarafından müzakeresi, Parlamentonun Yürütmeye tavsiyelerde bulunması ve Yürütmenin cevap vermesi şeklinde dört adımdan oluşur. Çevrimin etkinliği bu dört adımın tamamlanması sırasında geçen zamana bağlıdır. ve şeffaflık açısından da bu sürecin kamuya açık şekilde işlemesi gerektiği kabul edilir.

### **3. Parlamenter Kontrol ile Sayıştay Denetiminin Kapsamı Arasındaki İlişki: Diğer Ülke Örnekleri, Uluslararası Kuruluşların Kapsam Modelleri**

Parlamentonun egemenliği kullanma araçlarından birisinin yürütmenin her türlü eylem ve işlemlerini denetleyebilme yetkisi olduğu bilinmektedir. Bu yetkinin etkin kullanımı ile Sayıştay denetiminin kapsamı arasında doğrudan ilişki bulunmaktadır. Zira Sayıştay denetimine tabi olan her alan aynı zamanda parlamentonun Sayıştay denetimi aracılığı ile kontrol fonksiyonunu yerine getirdiği alanı ifade etmektedir. Bir başka deyişle Sayıştay denetiminin uzanamadığı alan, parlamentonun dolayısıyla halkın egemen olamadığı alan durumundadır.

Hesap verme sorumluluk üçgeninin açıkça gösterdiği gibi Sayıştay denetimleri, bu sorumluluğun yerine getirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi Sayıştay, Yürütme tarafından raporlanan bilgilerin doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırmakta ve bir anlamda Parlamenta güvence sağlamaktadır. Bunun doğal sonucu ise Sayıştayın denetim alanının genişliği oranında Parlamenta kamu kurumları tarafından sunulan bilgiler hakkında verilen güvencenin de alanı genişlemiş olacaktır. Güvence verilen alanın genişlemesiyle hesap verme sorumluluğu etkin şekilde yerine getirildiği gibi bütün kamu yönetimine açıklık ve şeffaflığın egemen olması sağlanacaktır.

Nitekim gözlenen çağdaş gelişmeler Sayıştay nesnel tabanının genişletilmesi yönünde olmaktadır. Bu eğilim INTOSAI gibi yüksek denetim kurumları uluslararası örgütlerinin ve diğer uluslar arası kurumların çeşitli vesilelerle ürettiği dokümanlarda gözlemlendiği gibi Sayıştay denetimi alanında çağdaş gelişmelere öncülük eden bazı ülke Sayıştaylarının denetim alanlarını tüm kamu mali yönetimini kavrayacak şekilde genişletme çabalarından da anlaşılmaktadır. Örneğin;

- INTOSAI'nin 9. Kongresi sonucunda yayımlanan Lima Bildirisinde geleneksel mali yapı ve sektör ayırımını gözetmeden devletin faaliyet gösterdiği her alanın Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği kabul edilmiştir.
- INTOSAI Denetim Standartları (6-i) sayılı temel önermesi “*bütün denetim faaliyetlerinin Sayıştayın denetim görev ve yetki alanı içinde olması*” gerektiğini belirtmektedir.
- SIGMA'nın ilgili ülkelerdeki Sayıştayların durumlarının tespit edilmesi ve iyileştirilmesi görevi çerçevesinde hazırladığı “*Yüksek Denetim Kurumları Kıyaslama Kontrol Listesi*”nde yer alan sorular etkili bir Sayıştay denetimi açısından denetim alanının genişliğinin önemini ortaya koymaktadır.

- Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri Sayıştaylarının Entegrasyonu İçin Gerekli “Ortak Temel Kriterleri Saptayan Çalışma Grubu” “*Sayıştayın ulusal bütçede yer alıp almadığına ve kimler tarafından toplandığına bakılmaksızın tüm kamu fonlarını, kaynakları ve faaliyetleri (Avrupa Birliği fonları da dahil olmak üzere) denetlemesine ilişkin Anayasada ve kanunlarında açıkça ifade edilmiş yetki ve araçlara sahip olması*” tavsiyesinde bulunmaktadır.
- OECD-PUMA “*Yüksek Denetim Kurumlarının Değerlendirilmesine Yönelik Anket Formu*”nda Sayıştayın Avrupa Birliği fonları da dahil olmak üzere tüm kamu fonlarını, kamu kaynaklarını denetlemeye imkan veren yetkisinin olup olmadığı sorgulanmaktadır.

Denetim alanları açısından ülke örneklerine bakıldığında durum daha net olarak ortaya çıkmaktadır:

- Fransa’da 1967 yılında çıkarılan yasayla bütün bakanlıkların ve kamu kurumlarının denetim yetkisi Sayıştaya verilmişti. Buna ilaveten 1976 yılında diğer denetim kurumlarının Sayıştayla birleştirilmesi sonucu sosyal güvenlik kurumları, kamu işletmeleri ve ulusallaştırılmış endüstriler de Sayıştay denetimi kapsamına dahil oldular. Ayrıca Fransa’da kamu fonlarından yardım alan özel kurumlar da Sayıştay’ca denetlenmektedir. Kamu fonunun %50’nin üzerinde olduğu özel kurumlarda fonun tamamı, bu oranın altında olan yerlerde ise sadece kamuya ait kısmı Sayıştay denetimine tabi olmaktadır.
- Almanya’da 1969 yılında çıkarılan Federal Bütçe Yasaları, Sayıştayın denetim alanını Federal Hükümetin ayrıca sahip olduğu fonlar da dahil olmak üzere tüm kamu mali yönetimini kavrayacak şekilde genişletildiğini hüküm altına almıştır. Almanya Sayıştayı aynı zamanda Federal Hükümetçe atanan birisi tarafından işletilen ve bir anlaşmaya dayalı olarak garanti veya yardım alan özel hukuk kurumlarının mali yönetimini inceleyebilir.
- İngiltere Sayıştayı Devletin bütün ana gelirlerinin birleştirildiği Konsolide Edilmiş Fon ile Ulusal Borçlanma Fonunun denetiminden sorumludur Ayrıca bakanlıklar, özerk kurumlar, hükümet dışı kamu kurumları, uluslararası kurumlardan oluşan yaklaşık 520 kurum Sayıştay denetimine tabidir. Bunların dışında İngiltere Sayıştayının eğitim-öğretim, iskan gibi kamu hizmetlerini sunmak amacıyla devletten yardım alan yaklaşık 3000 kurum üzerinde soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır.

## 4. Parlamento Komisyonunun Görev ve Sorumlulukları Nasıl Olmalı: Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson Örnekleri

Etkin bir parlamenter kontrol, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi ve kamu harcamalarında şeffaflığın sağlanması açısından Yüksek denetim kurumlarınca üretilen denetim raporlarını incelemek amacıyla Parlamento içinde özel parlamento komisyonlarının oluşturulması yaygın bir uygulamadır. Bu komisyonların adı ne olursa olsun hükümet politikalarına ve bu politikaların yerindeliliğinin belirlenmesine karışmaz. Ancak bu politikaların ve programların sağlam bir mali yönetim çerçevesinde, etkili, verimli ve ekonomik tarzda uygulanmalarını sağlamak suretiyle politikanın nasıl yürütüldüğü ile ilgilenir. Aynı şekilde bu Komisyonların görevini partizanlıktan uzak şekilde yerine getirmesi beklenir

Anglo-Sakson ülkelerinin çoğunda bu görev “Kamu Hesapları Komisyonu” (Public Accounts Committee)’na aittir. Örneğin İngiltere’de Avam Kamarası bünyesinde oluşturulan bir Kamu Hesapları Komisyonu mevcuttur. Türünün tipik örneği olması dolayısıyla incelenen söz konusu Komisyonun özellikleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir;

- Komisyon kamu harcamaları üzerinde parlamentoya daha etkin kontrol imkanı sağlamak amacıyla alınan tedbirlerden biri olarak 1861 yılında kuruldu.
- Geleneksel olarak Komisyonun araştırmalarının temel amacı; harcamaların hesabının verildiği, düzenli ve iyi yönetim prensiplerine uygun bulunduğu kanaatine ulaşmaktır. Ancak Komisyon, Sayıştayın uygunluk denetimiyle ilgili olduğu kadar performans denetim raporlarında yer alan ekonomiklik, verimlilik, etkinlik konularına da odaklanmaktadır.
- Komisyon üyeleri bütün partilerden seçilen en çok 15 kişiden oluşmakta ve parlamentonun çalışma dönemine paralel görev yapmak üzere Avam Kamarası’nca seçilmektedir. Geleneksel olarak Komisyon Başkanı muhalefetten seçilmektedir.
- Komisyon kişileri çağırma, belge ve kayıtları getirtme ve parlamento dışında incelemelerde bulunma yetkisini haizdir.
- Komisyon yürütme yetkisini haiz değildir sadece tavsiyelerde ve görüş bildirimlerinde bulunur. Ancak bu tavsiyeler yürütme tarafından göz önünde bulundurulur. Komisyon kabul edilen tavsiyelerle ilgili gelişmeleri izleyebilir.
- Komisyon normal şartlarda meclisin çalışma döneminde toplanır. Ticari sır kapsamına giren veya güvenlik özelliği bulunan konular dışında toplantılar kamuya açıktır. Toplantılara ilgili kurumun muhasebe üst görevlisi katılır, ayrıca Sayıştay Başkanı ve hazine görevlileri de toplantılarda hazır bulunabilir.
- Görüşmeler sonunda hazırlanan raporları parlamentoya gönderir. Bakanlıklar kendilerini ilgilendiren raporları inceler ve cevaplarını Avam Kamarasına Hazine aracılığıyla sunar.

Kıta Avrupası’na dahil ülkelerde, örneğin Fransa ve Belçika’da kamu sektörüne dahil kurumlara ait denetim raporları Meclis ve Senato Maliye Komisyonlarında görüşülür. Ancak başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupası Sayıştayları, Anglo-Sakson ülkelerindeki “Kamu Hesapları Komisyonu” modeline sıcak yaklaşmakta ve bu Komisyondaki görüşme usul ve esaslarından etkilenmektedirler.

## **5. Sonuç Yeri**

İyi yönetişimin ve hesap verme sorumluluk sisteminin, kamu kurumlarının kendi mali tabloları ile hesap verme sorumluluk raporlarını hazırlamaları, yüksek denetim kurumlarının da, başta parlamento olmak üzere bu raporların kullanıcılarına söz konusu raporların doğruluğuna ilişkin olarak bağımsız ve tarafsız görüş açıklaması ve güvence vermesi ile gclendiği genel kabul gören bir olgudur

Bu bakımdan Sayıştayın Meclise yönelik raporlama fonksiyonunun ve Meclis ile ilişkilerinin geliştirilmesi gerekir. Ancak bu fonksiyonun amacına ulaşması açısından ilk olarak Sayıştay denetiminin kapsamının istisnasız genel ve katma btceye dahil bütün dairelerin yanı sıra özerk kurumları, btce dışı fonları ve hatta kamu kaynağının aktarıldığı bütün alanları(zel sektör ve sivil toplum kuruluşları dahil) kavrayacak şekilde genişletilmesi gerektiği açıktır. İkinici olarak ise Sayıştayın, uluslararası denetim camiasında genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun şekilde mali uygunluk ve performans denetimlerini yürütmesi ve bu denetim sonuçlarını TBMM’ye raporlaması gerekir.

Bir sonraki aşamada Anglo-Sakson örneklerinden esinlenilerek, TBMM’de ‘‘Kamu Hesapları Komisyonu’’ adı altında daimi bir ihtisas komisyonu oluşturulması ve kamu hesaplarının denetimine ilişkin bütün Sayıştay Raporlarının -Anayasada gerekli değişiklik yapılmak şartıyla Genel Uygunluk Bildirimleri ve eki Raporlar dahil olmak- üzere bu komisyonda görüşülüp karara bağlanması ile sistemin alt yapısı sağlanmış olacaktır.