

**SAYIŞTAY RAPORLARINI GÖRÜŐMEK
ÜZERE TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET
MECLİSİNDE İHTİSAS KOMİSYONU
KURULMASI HAKKINDA
RAPOR**

20 NİSAN 2001

2001 YILI EYLEM PLANININ (3.2) BÖLÜMÜNDE ÖNGÖRÜLEN ÇALIŞMA GRUBU KARARI

1. GÖREV

Başkanlık Makamının 23 Şubat 2001 gün ve 443071/950 sayılı onayı ile “Sayıştay Raporlarının hangi komisyonda görüşüleceği, görüşülme usul ve esaslarının neler olacağı, komisyonun üreteceği raporun biçiminin ve içeriğinin nasıl olacağı, komisyon raporlarının izlenmesine ilişkin prosedürlerin ve Sayıştayın komisyon çalışmalarına katkılarının neler olması gerektiği konusunda daha önce yapılmış çalışmaların gözden geçirilmesi”ne yönelik bir çalışma yapmak üzere görevlendirilen ve

2. ÇALIŞMA GRUBUNUN KOMPOZİSYONU

Kesin Hesap Grubu Şefi Uzman Denetçi Abdullah Özsan’ın başkanlığında, Araştırma ve Tasnif Grubu Şefi Uzman Denetçi Sacit Yörüker, Performans Denetimi Grubu Şefi Uzman Denetçi Fikret Gülen, Uzman Denetçi Safiye Kaya ve Başdenetçi Bayram Barun’dan oluşan Komisyonumuz;

3. ÇALIŞMA SIRASINDA DİKKATE ALINAN DOKÜMANLAR

Çalışmaları sırasında;

- Çalışmanın konusu ile doğrudan bağlantılı;
 - ✓ Sayıştay Raporlarının TBMM’nde Ele Alınması Hakkında TBMM İçtüzük Hazırlıkları Dolayısıyla Hazırlanan Bilgi Notu,
 - ✓ Sayıştay Raporlarının TBMM’nde Görüşülmesi Hakkında Kanun Taslağı,
 - ✓ Sayıştay Raporlarının Görüşülmesi İle İlgili TBMM İçtüzüğünde Yapılacak Düzenlemeler

başlıklı dokümanları,

- Parlamentoları ile Gelişkin İlişkileri Olan Bazı Sayıştaylar Hakkında Bilgi Notunu,
- Güney Afrika Sayıştayının web sitesinde yer alan “Kamu Hesapları Komisyonu” başlıklı ingilizce metnin çevirisini,
- İngiltere Sayıştayı (NAO) kurs notlarını,
- Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporunu,
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programını

dikkate almış;

4. MUTABAKATA VARILAN İLKELER

- Genel Uygunluk Bildirimleri dışındaki bütün Sayıştay Raporlarının özel bir ihtisas komisyonunda ele alınmasının gerekliliği,
- Söz konusu özel ihtisas komisyonunun oluşturulmasının aciliyeti karşısında, kuruluşa ilişkin hukuki araç türünün (içtüzük veya yasa değişikliği biçiminde gerçekleştirilmesinin) bu aşamada önem taşımadığı,
- Yapılacak hukuki düzenlemede, komisyonun kompozisyonuna ve çalışma usullerine yer verilmesinin komisyonun oluşturulması kadar, önemli olduğu noktalarında mutabakata varmış ve nihayetinde;

5. KARAR

Kurum dışı platformlarda da işlevsel değeri olabilecek ekteki Raporu kabul etmiştir.

20.Nisan 2001

Abdullah Özsan
Uzman Denetçi
Komisyon Başkanı

Sacit Yörüker
Uzman Denetçi

Fikret Gülen
Uzman Denetçi

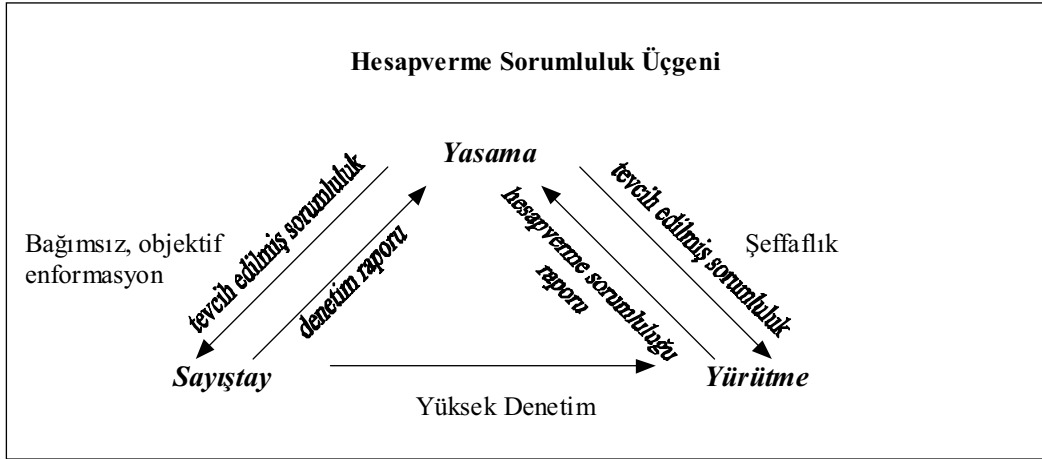
Safiye Kaya
Uzman Denetçi

Bayram Barun
Başdenetçi

Önbilgi

Gelişmiş ülkelerde kamu idarelerini yönetme tarzında gözlenen değişiklikler ve artan şeffaflık talepleri hesapverme sorumluluk kavramına yeni boyutlar getirmiştir. Özellikle hesapverme sorumluluğuyla ilgili yeni uygulamalar (performans sözleşmeleri), hesapverme sorumluluğunun çeşitlenen biçimleri (siyasal, yönetsel ve yurttaşa karşı hesapverme sorumlulukları) ve kamu kesimindeki reform çabalarının ortaya çıkardığı zengin örgütsel biçimler (özerk kuruluşlar, düzenleyici kurullar) yasama, yürütme ve Sayıştay arasındaki ilişkileri şeffaflık temelinde geliştirmekte ve daha karmaşık bir zemine oturtmaktadır.

Hesapverme sorumluluk ilişkisinin "Hesapverme Sorumluluk Üçgeni" aracılığıyla resmedilmesi veya somutlaştırılması literatürde yaygınlık kazanmıştır.



Başta İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya olmak üzere bir çok gelişmiş ülkenin yönetim, hesapverme sorumluluğu ve şeffaflık kavramları temelinde oluşturdukları kamu mali yönetim reformlarının bir parçasını da kamu fonlarının düzenliliği, verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu üzerindeki parlamenter kontrolün etkinlik kazanması oluşturmaktadır. Bu bağlamda da Sayıştay-Parlamento ilişkisi ve Sayıştay raporlarının parlamento komisyonlarında görüşülmesi dikkatlerin yoğunlaştığı başlıca alanlardan birisi olarak görülmektedir.

Bu çerçevede, OECD-Avrupa Birliği ortak girişimi olan SIGMA (*Support of Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) tarafından hazırlanan "Yüksek Denetim Kurumu Kıyaslama Listesi" de, Sayıştay'ı Sayıştay yapan özellikler belirtilmektedir.

Söz konusu kıyaslama listesinde pek çok yaşamsal nitelikte sorunun yanı sıra, "*Sayıştay, yaptığı işin sonuçlarını direkt olarak kamunun ve Parlamentonun istifadesine sunma yetkisine sahip mi*" ve "*Sayıştay'ın yaptığı iş Parlamento -örneğin kendi bulgularını da raporlama yetkisine sahip seçilmiş bir komisyon- tarafından etkin bir şekilde değerlendiriliyor mu*" sorularının da yer alması son derece anlamlıdır.

Anglo-Sakson Uygulaması Ve İngiltere Örneği

Anglo-sakson modelini uygulayan ülkelerde sayıştay raporları özel olarak bu amaç için oluşturulan komisyonlarda ele alınmaktadır. Bu komisyonlar genellikle, "Committee of Public Accounts" (Kamu Hesapları Komitesi) olarak adlandırılmaktadır.

Sözü edilen modelin önemli örneklerinden birini İngiltere Sayıştayı ile Avam Kamarası bünyesindeki "Kamu Hesapları Komisyonu" arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Burada bu komisyonun görev ve yetkileri, çalışma usul ve esasları, Sayıştay ile ilişkileri hakkında kısaca şu bilgilerin aktarılmasında yarar görülmektedir:

- Kamu Hesapları Komisyonu, kamu fonlarında yapılan harcamalar üzerinde Parlamento'ya daha etkili kontrol imkanı vermek üzere alınan önlemlerden biri olarak 1861 yılında kurulmuştur.
- Tarihsel olarak, Kamu Hesapları Komisyonu araştırmalarının temel amacı harcamaların hesabının verildiği, düzenli ve iyi yönetim prensiplerine uygun olduğu kanaatine varılması olmuştur. Ki bu meseleler büyük ölçüde Sayıştayın doğrulama (tasdik) denetimiyle ilişkilidir. Bunun yanı sıra Komisyon, Sayıştayın Paranın Değerinin Karşılığı (Performans) raporlarında yer alan ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik konularını incelemektedir.
- Kamu Hesapları Komisyonunun üyeleri, Parlamento'nun çalışma dönemi süresince görev yapmak üzere Avam Kamarası'na seçilmektedir. Komisyon bütün partilerden seçilen en çok 15 üyeden meydana gelmektedir. Geleneksel olarak Komisyon Başkanı muhalefetten seçilmektedir. Komisyon, kişileri çağırarak, belgeleri ve kayıtları getirmek ve Parlamento dışında incelemelerde bulunmak yetkisini haizdir. Komisyon, normal olarak, incelemelerini kamu görevlileri ile sınırlandırılmakta ise de zaman zaman özel kişilerin Komisyon'da hazır bulunmalarını da talep etmektedir.
- Kamu Hesapları Komisyonu çalışmalarında parti tarafı tutmayan bir tavır takınır ve iktidarda hangi hükümet bulunursa bulunsun tarafsız bulgulara ve tavsiyelere ulaşmaya çaba gösterir. Komisyon yürütme yetkisine sahip değildir ve sadece tavsiyelerde ve görüş bildirimlerinde bulunur. Böyle olmakla birlikte, Komisyon'un Parlamento'ya sunduğu raporlar hatırı sayılır bir ağırlık taşımaktadır. Harcamalar üzerindeki parlamento kontrolü etkileyen meselelerde Komisyon'un tavsiyeleri yürütme tarafından genellikle kabul edilmektedir.
- Normal olarak komisyon Kasım-Temmuz ayları arasında (meclis toplantı halindeyken) Pazartesi ve Çarşamba günleri öğleden sonraları toplanır. Toplantıların çoğu kamuya açık ise de ticari sır kapsamına giren ya da güvenlik özelliği olan meseleler müzakere edilecekse bazı toplantılar gizli yapılabilir. Bakanlığın ya da ilgili kurumun Muhasebe Üst Görevlisi ya da En Üst Yöneticisi baş tanık durumundadır. Sayıştay Başkanı (Comptroller and Auditor General) ve Hazine görevlileri de Komisyon'da hazır bulunur ve Komisyon kendilerine sorular yöneltebilir.

- Toplantı tutanakları motomot tutulur ve sonradan ilgili Kamu Hesapları Komisyonu raporları ile birlikte "Kanit Tutanakları" olarak yayımlanır.
- Kanıtlar üzerinde özel olarak müzakere yapıldıktan sonra Kamu Hesapları Komisyonu Parlamenteoya bir dizi rapor gönderir.
- Kendilerini ilgilendiren Komisyon raporlarını incelemek ve Hazineye danışarak Avam Kamarasına cevaplar vermek bakanlıkların görevidir. Bu cevaplar Avam Kamarasına Hazine tarafından sunulur.
- Hazine Tutanakları Hazine tarafından Parlamenteoya sunulan yazılar (Command Papers) olarak Avam Kamarası önüne getirilir. Dolayısıyla bu tutanaklar, ilişkili oldukları Komisyon raporları ve Kanıt Tutanakları ile birlikte, Avam Kamarasında yıllık müzakere için istifadeye hazır olur.
- Kamu Hesapları Komisyonu Hazine Tutanağı temelinde ilave kanıt toplayabilir, kabul edilen tavsiyelerdeki gelişmeleri izleyebilir veya uygun görürse kabul edilmeyen tavsiyeleri takip edebilir.

Kıta Avrupası Uygulaması ve Fransa Örneği

Fransa'da Sayıştay raporları Millet Meclisi'nin ve Senato'nun Maliye Komisyonlarında görüşülmektedir. Başka bir ifadeyle, Sayıştay raporlarının görüşüldüğü özel bir komisyon bulunmamaktadır. Keza Belçika'da da durum Fransa'daki gibidir.

Ancak, başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupası Sayıştaylarının Anglo-Sakson ülkelerindeki "Kamu Hesapları Komisyonu" modeline çok sıcak yaklaştıkları ve bu Komisyondaki müzakere usul ve esaslarından etkilendikleri de bilinen bir olgudur.

Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubunca 1999 yılı Ocak ayında hazırlanan "Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim" başlıklı Rapor'da İngiltere Sayıştayının (National Audit Office-NAO) Avam Kamarası ile olan ilişkileri,

"NAO, Avam Kamarası tarafından Hükümet ile İdarenin icraatını denetleme ve ayrıca Parlamenteonun dahili teşkilatını yönetme amacıyla oluşturulmuş Select Commiteeler'den (İhtisas Komisyonlarından) biri olan Committee of Public Accounts (PAC, Kamu Hesapları Komisyonu) ile sıkı ilişki içinde çalışmakta ve raporlarını bu komisyona sunmaktadır. Konuların seçimi ve raporların içeriği Komptrolör tarafından belirlenmekte, ancak bu hususlarda her zaman Komisyonla mutabakat sağlanmaktadır. Komisyon, raporları, denetlenen Bakanlık veya kuruluş sorumlularını dinleme oturumları düzenlemek için kullanmaktadır. Dinleme oturumları aleni (Kamuya açık) olup Komptrolör ve Genel Denetçi ile -raporu hazırlayan ve PAC Başkanının dinleme oturumunu hazırlamasına yardım eden- NAO ekibinin huzurunda yapılmaktadır. Daha sonra, Kamu Hesapları Komisyonu tarafından NAO' nun

raporu ile dinleme oturumu sırasında not edilip derlenen unsurlar da dahil edilerek bir rapor yayımlanmaktadır. Bu raporda, genellikle, Hükümetin cevap verme zorunda olduğu reform tavsiyeleri yer almaktadır. Değerlendirmesini yaptığı devlet politikalarının hedefleri hakkında bir değer hükmü ortaya koymak, elinde hiçbir müeyyide gücü bulunmayan NAO'nun işi değildir. Hükümet programları siyasi iktidarın işidir ve onları tartışıp onlara karşı bir müeyyide uygulamak Parlamento'ya ait bir görevdir"

şeklinde belirtilmekte ve "Fransa' da da işte bu mahiyette bir dinamik ortaya koymak" gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Söz konusu Rapor' da Avam Kamarasındaki benzer bir Komisyon oluşturulmamasının gerekçesi şu çarpıcı sözlerle ifade edilmektedir:

"Bazı kimseler, kamu hesaplarının denetimi ile kamu politikalarının değerlendirilmesinde uzmanlaşmış yedinci bir sürekli komisyonun ihdas edilmesi teklifinin kabul edilmemiş olmasına üzülebileceklerdir. Gerçekten de, İngiliz Avam Kamarası bünyesinde Committee of Public Accounts (PAC) isimli komisyonun sahip olduğu otorite hatırlandığında, üzülmek elde değil. Yalnız, şunu da belirtmek gerekir ki, böyle bir reformun yapılabilmesi için, Anayasanın, her Mecliste daimî komisyonların sayısını altıyla sınırlayan 43. maddesinin değerştirilmesi gerekirdi."

Ülkemizde Bugünkü Durum, Değerlendirmeler ve Avrupa Birliğine Olan Taahhüdümüz

Genel Uygunluk Bildirimlerinin TBMM'de görüşülme yeri Plan ve Bütçe Komisyonu olarak Anayasal bazda düzenlenmiştir (Anayasa Madde 164).

Sayıştayca hazırlanan diğer raporların TBMM'nde görüşülmesiyle ilgili olarak Sayıştay Yasasına 4149 sayılı Yasa ile eklenen Ek 10'uncu maddede Sayıştay raporlarının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek komisyon önerisiyle birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı belirtilmiştir.

Halen yürürlükte bulunan TBMM İtüzüğü'nde Sayıştay raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı hususunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.

Sayıştay raporlarının görüşüldüğü Plan ve Bütçe Komisyonu iktidar parti ya da partilerinin mutlak ağırlığı olan bir komisyon niteliğindedir. Başka bir ifadeyle, muhalefetin Plan ve Bütçe Komisyonundaki gücü diğer ihtisas komisyonlarına göre daha azdır.

Vurgulanması gereken bir başka nokta da, Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazlalığı ve dolayısıyla bu Komisyonun Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına yeterince zaman bulmakta zorluk çekebildiğidir.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın "Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşlemler" başlıklı 4.29. sayılı bölümünde (24 Mart 2001 ve 24352 Mükerrer sayılı Resmi Gazete sf. 418);

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

taahhüdü yer almaktadır.

Komisyonun Kurulmasında ve Çalışmasında Gözetilmesi Gereken İlkeler

- Kamu kurum ve kuruluşlarının;
 - ✓ mali yönetimlerinin ve özellikle iç kontrol sistemlerinin kalitesini sürekli olarak geliştirmelerini;
 - ✓ ödeneklerini bütçe sınırları içinde ve Parlamento tarafından belirlenen amaçlara uygun olarak harcamalarını;
 - ✓ yurttaşlara sunulan kaliteli hizmetler yoluyla paranın değerinin karşılığını sağlamalarını;
 - ✓ hesap vermeyle yükümlü tutulmalarını

temin etmek üzere daimi bir Kamu Hesapları Komisyonu kurulmalıdır.

- Genel Uygunluk Bildirimleri ve eki raporları dışında kalan Sayıştay raporları Kamu Hesapları Komisyonunda görüşülmelidir.
- Bu Komisyon, Sayıştay Raporlarının incelenmesine ek olarak, genel olarak kamu sektörü ile ilgili araştırma ve inceleme yapma ve yaptırma yetkisini haiz olmalıdır.
- Kamu Hesapları Komisyonu hükümet politikalarına ve bu politikaların yerindeliğine karışmamalı; hükümet politikalarının ve programlarının sağlam bir malî yönetim çerçevesinde, verimli, etkin ve tutumlu tarzda uygulanmalarını sağlamak suretiyle politikanın nasıl yürütüldüğüyle ilgilenmelidir.
- Komisyon görevlerini parti tarafı tutmayan bir tarzda yerine getirmelidir.
- Komisyon başkanının muhalefet parti üyelerinden seçilmesi bir gelenek haline gelmelidir.

- Komisyon oturumları milli güvenlik ve ticari sırlar dışında, kamuoyuna ve dolayısıyla basın mensuplarına açık olmalıdır.
- Komisyon Sayıştay başkanı ile görüşerek Parlamento çalışma döneminin başlamasından sonra mümkün olan en kısa zamanda bir faaliyet programı kabul etmelidir.
- Sayıştay raporlarının Komisyonda görüşülmesine geçilmeden önce, Komisyon üyelerinin Sayıştay tarafından brife edilmesi ve Komisyon raporlarının hazırlanmasına Sayıştayın katkıda bulunması sağlanmalıdır.
- Komisyon oturumlarında, Sayıştayın, Başkan veya üst kademe yetkililer düzeyinde temsil edilmesi sağlanmalıdır.
- Komisyon oturumlarında raporun ilgili olduğu bakanlığın veya kuruluşun bakan dışındaki en yüksek görevlisi bulunmalı, gerekli açıklamaları yapmalı ve sorulara yanıt vermelidir. Ayrıca Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığından da üst düzey yetkililer komisyon toplantılarına katılmalı ve gerektiğinde görüş bildirmelidir.
- Komisyon, incelemeleri sırasında bütün mali bilgilere ve diğer dokümanlara erişme hakkına sahip olmalı ve gerekli gördüğü kişileri tanık olarak çağırma ve gerekli kişilerden ve kurumlardan rapor istemeye yetkili olabilmelidir.
- Komisyon çalışmaları düzenli aralıklarla yapılmalı ve Komisyon bu çalışmalar sırasında alt komisyonlar veya çalışma grupları oluşturabilmelidir.
- Komisyon raporundaki tavsiyelerin ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından yerine getirilip getirilmediğinin Komisyonda izlenmesine ve sonuçlarının TBMM'ne duyurulmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmelidir.