

# **Malî Denetim**

**(Mali Hukuk 70 inci sayı)**

**Musa ÖZDEMİR**  
**Sayıştay Uzman Denetçisi**

Demokrasilerde kalkınmanın yükünün kimlerin omuzlarında kalacağı saptanması, halktan toplanan paraların harcanması sadece siyasal iktidarların tercihine bırakılmaz. Kamu gelir, gider ve mallarının üretim dağıtım ve kullanımının denetlenmesi kadar siyasal iktidarın karar ve uygulamalarının kamuoyunun da katılımıyla irdelenmesi gerekir. Bu anlamda denetim, yasal bir zorunluluk değil, sosyo-ekonomik gereksinmelerin yarattığı bir gerekliliktir, demokrasi sorununun bir parçasıdır.

## **Denetimin Amaçları**

Planlı kalkınmayı benimseyen ülkelerde ekonominin bir bütün olarak denetlenmesine duyulan gereksinim çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Bunların en önemlisi, ülkenin mevcut olanak ve kaynaklarını en sağlıklı şekilde saptamak, envanterini çıkarmak ve bunun yeniden dağılımına ışık tutmaktır. Denetim sonucu elde edilen veriler toplumsal gereksinmeler arasında seçimler yapmak ve gereksinmelerle olanakları denkleştirmek için kullanılan en önemli kaynaktır. Kalkınma planlarının, programların ve bütçelerin hazırlanmasıyla denetim sonuçları somut ürünlere dönüşür. Ekonominin denetiminin bir başka amacı da ülkenin bağımsızlığı ve egemenliğini koruyabilmektir. Çağımızda ulusların bağımsızlığı büyük ölçüde mali ve ekonomik güçlerine bağlıdır. Uluslararası ekonomik ve mali ilişkiler gittikçe yoğunlaşan ve taraflara bazı hak ve yükümlülükler getiren nitelikler taşımaktadır. Ekonomik ve mali yetersizlik nedeniyle, başka ülkelere aşırı borç alan ülke kaynaklarını ve olanaklarını rasyonel biçimde kullanamadığı takdirde borç veren ülkenin ekonomik denetimine girme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Buna engel olabilmenin yolu, siyasal iktidarların olası keyfiliklerini önleyecek gerçekçi, ulusal planlamayı yaşama geçirmek ve etkin-demokratik bir denetim sistemi kurmaktır. Denetimi gerekli kılan bir diğer neden ülkenin maliye, para ve kredi rejimini sağlam esaslara kavuşturmasıdır. Bu amaca, maliye politikasının en etken aracı olan bütçelerin ve banka sisteminin denetimiyle ulaşılmaktadır.

Yasalara uymayı sağlamak denetimin bir başka amacıdır. Hukuk devletinin yaşama geçirilmesi, yazılı hukuk kurallarına aykırı davranışların saptanması, sorumluluk üstlenmiş kurum ve kişilerin yanlış işlemlerinin önlenmesiyle gerçekleşir. Bütçe uygulamalarının

yasalara uygunluğunu sağlamak, yasa dışı işlemlerde sorumluluğu saptamak denetimle olanaklıdır. Denetimin amaçlarından beşincisi idarenin verimliliğini artırmaktır. Verilen ödenek ve sağlanan olanaklar ile öngörülen hizmet arasındaki uyumun düzeyini saptamak, zaman ve işgücünün kullanımını ölçmek için denetim gereklidir. Bir başka anlatımla, idarenin yeniden örgütlenmesinin (idari reformun) nesnel tabanının en önemli kaynağı denetim sonuçlarıdır. Denetimin amaçlarından altıncısı da kamuoyunun ve kişilerin bilgilendirilmesini sağlamaktır. Plan, program ve bütçe arasındaki uyum ve uyumsuzlukların kamu oyunun bilgisine ve eleştirisine sunulması kamu gelirlerinin kamu yönetimince nasıl kullanıldığının somut belgelere bağlanması denetim sonuçlarının açıklanmasıyla olanaklıdır. Ülkenin kaynaklarının değerlendirilme yol ve yöntemleri hakkında bilgi sahibi olmak, kamuoyu ve kişilerin istemlerine nicel ve nitel boyutlar kazandıracak, onların yurttaşlık hak ve ödevlerine daha bilinçli sahip çıkmalarını sağlayacaktır.

### **Denetim Yöntemleri ve Organları**

Denetime duyulan gereksinim kuşkusuz bu 6 nokta ile sınırlanamaz. Siyasal, sosyal, kültürel ve mali birçok nedenle denetim gereği duyulabilir. Ancak konumuz ekonomik ve mali denetim olduğundan, denetimin sadece bu alandaki amaçlarından başlıcalarına değinmekle yetinilmiştir. Asıl konumuz olan denetim organları ve yöntemleri hakkındaki görüşlerimize gelince: Bu ülkede uygulanan denetim yöntemleri o ülkenin denetime uyduğu gereksinime ve denetimden beklentilerine göre biçimlenir. Ülkemizde, siyasal iktidarın mali ve ekonomik açıdan denetiminde kullanılan yöntem ve denetim örgütlerini 1961 Anayasası çerçevesinde değerlendirecek karşımıza çıkan tablo şöyle olmaktadır.

### **Kamuoyunun Yaptığı Denetim**

Parlamentar demokrasilerde toplumun çeşitli sosyal güç ve katmanları siyasal parti çatısı altında örgütlenip ekonomik ve sosyal çıkarlarını savunmakta, geliştirmektedir. Siyasal partilerin seçimle parlamentoya gelen temsilcileri ya doğrudan yada uzlaşmalar sonucu siyasal iktidarı belirlemektedir. Adına hükümet yada yürütme erki dediğimiz bu organ kendisini iktidar yapan sosyal güçlerin istem ve özlemleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel programını oluşturmaktadır. Siyasi iktidar madencilikten spora, enerjiden sağlığa, eğitimden tarıma, konuttan dış ticarete, bankacılıktan bayındırlığa dek kısacası tüm alanlarda ülkenin mevcut kaynak ve olanaklarının envanterini çıkarmakta ve bunların üretim, dağıtım ve tüketimini bir plana bağlamaktadır İşte parlamenter demokrasi ve planlı kalkınmayı benimseyen ülkelerde kamuoyunun ekonominin denetimine katılımı ilkin bu evrede olmaktadır. Seçtiği temsilciler ve onların oluşturduğu hükümetin hazırladığı kalkınma planı ile kitleler ülkenin mali ve ekonomik yaşamında söz ve karar sahibi durumuna girmektedir. Çünkü sanayici, tüccar, tarım kesimi, memur, köylü, işçi, küçük esnaf partisi, sendikası, derneği, odası aracılığıyla örgütlü sesini, Ekonomik-sosyal-kültürel seçeneklerini üretim-dağıtım tüketim tercihlerini belirlemiş sayılmaktadır. Kitlelerin bu

makro talepleri plan adı verilen belgeye geçirilerek kamuoyu denetiminin ilk evresi somutlanmaktadır. Kamuoyunun denetimi elbette bu kadarla sınırlı değildir. Usun vadeli kalkınma planlarının yıllık uygulama programlarına, yıllık programların bütçelere dönüştürülmesi evrelerinde, bunların yaşınan geçirilmesi, uygulanması aşamalarında kamuoyu sendika, kooperatif ve oda gibi kitle örgütleri aracılığıyla yazılı ve sözlü basında eleştiri, görüş ve Önerilerini dile getirerek denetimim sürdürmektedir. Gerek plan-program-bütçe üçlüsünün gerekse ekonomik ve mali içerikli yasaların hazırlanma ve uygulanma aşamalarında sosyal güçlerin seslerini yazılı ve sözlü basında duyurmaları (konuttan sağlığa, beslenmeden eğitime tüm alanlarda) ekonomik politikanın çizilmesini ve yürütülmesini etkileyen en önemli, vazgeçilmez etkin ve demokratik bir denetimdir.

### **Yasama Organının Yaptığı Denetim**

Siyasal iktidarın ekonomik politikasını, karar ve uygulamalarını denetleyen önemli ikinci organ parlamentodur. Planın ve bütçelerin parlamentoda görüşülmesi, ve yasaların tartışılması sırasında ekonomik politikaya yön verilir. Toplumsal gereksinmelerde önceliklerin seçimi, ülkenin kaynaklarının bu gereksinmelere göre üretim-dağıtım tüketiminin sağlanması, ödenek-hizmet ilişkisi doğrudan veya dolaylı şekilde yasalara yansır. Yasama organının siyasi iktidarı denetimi salt bununla sınırlı değildir. Parlatentonun genel görüşme, soru önergeleri, meclis araştırması ve meclis soruşturması yollarıyla da siyasi iktidarın ekonomik ve mali kararlarını irdeleme, denetleme olanağı vardır.

### **Maliye Bakanlığının ve DPT nin Denetimi**

Plan, program ve bütçelerin hazırlanması ve yürütülmesinde Anayasamız Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığının teknik düzeyde önemli görevler vermiştir. Programların plana, bütçelerin yıllık programlara uygunluğunu sağlamak ve savunmak, ödeneklerin öngörülen hizmetlere ayrılmasını izlemek, yatırımlara plana göre izin vermek DPT'nin görevi olup bu yetkilerin kullanımını aynı zamanda bir denetimdir. Gelir. bütçesinin hazırlanması, gelirlerin toplanması, gider bütçesinin hazırlanması ve giderler için ödenek ayrılması yetkileriyle donatılan Maliye Bakanlığının bu işlevini yerine getirirken bir denetim yapmış olmaktadır. Yatırımlara izin verilmesinden teşvik tedbirleri ne, ödeneklerin kısılmasından bazı hizmetlerden vazgeçmeye dek uzanan yetkiler DPT ve Maliye Bakanlığının özel önem kazandırmaktadır.

### **Yargı Organlarının Denetimi**

Denetimle doğrudan görevli birer örgüt olmamalarına karşın, asli işlevlerini yürütürken, mali ve ekonomik sonuçlar yaratan yargı organları kararlarının denetim politikasında özel bir yeri vardır. Anayasa Mahkemesinin kamulaştırmalarda vergi değeri esasını getiren Anayasa hükmünü iptal eden kararı, devletin ilâç fabrikası kurup

kurmayacağına ilişkin kararı ek açıklamayı gerektirmeyecek iki ilginç örnektir. Adli yargının verdiği kararların mali ve ekonomik sonuçları topluca değerlendirildiğinde, sanılandan oldukça önemli olduğu görülmektedir. Danıştay'ın vergiler konusunda doğrudan yetkisinin yanı sıra diğer kararlarının oldukça önemli mali ve ekonomik sonuçlar yarattığı bir gerçektir. Bu kısa anımsatmalar da göstermektedir ki Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay yasaların uygulanması sırasında siyasal iktidarın ekonomik karar ve uygulamalarını dolaylı da olsa denetlemiş olmaktadır. Ekonomik ve mali denetimde adli ve idari yargının bu yerini vazgeçilmez kılan hukuk devleti ilkesi ve sosyal gerçeklerdir.

### **Teftiş Kurullarının Denetimi**

Ülkemizde tüm bakanlıkların ve bağımsız genel müdürlüklerin birer teftiş kurulu vardır. Bunların yanı sıra KİT'ini denetlemek için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, özel girişimi sadece vergi açısından denetlemek için Maliye Bakanlığı gelir denetimi kurulları, bankalarda denetim yapan Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu oluşturulmuştur. Tüm bu teftiş kurullarının ortak özellikleri; siyasal iktidara doğrudan bağlı olmaları, bağlı oldukları örgütle sınırlı görev yapmaları, yaptıkları idari, teknik ve mali denetiminin boyutunun bağlı buldukları makamca saptanmasıdır. Olumlu, verimli ve özverili çalışmalarına ve gerekliliklerinin yadsınamaz olmasına karşın bu kurulların etkin, demokratik bir denetim yapabildiklerini söylemek güçtür. Çünkü teftiş kurullarının asli görevi yürütme erkinin aldığı kararların uygulamaya geçirilişini izlemek, sağlamaktır. Mevzuata uygunluk denetimini aşım makro düzeyde, gereklilik, verimlilik denetimi yapmaları ilgili makamın iznine bağlıdır. Yürütme organına doğrudan bağlı olmak, meslek güvencesinden yoksunluk, raporların Bakanlık veya Genel müdürlükçe değerlendirmekte oluşu iç denetimin etkinliğini azaltan nedenlerdir.

### **Sayıştay Denetimi**

Buraya dek yapılan açıklamalar gösteriyor ki kamuoyunun, yasama organının ve DPT nin ekonomik ve mali politikayı yönlendiren soyut denetimi, yargı organlarının dolaylı denetimi, teftiş kurullarının mikro düzeyde kalan denetimi siyasal iktidarın hesap vermesi için yeterli olmamaktadır. Siyasal iktidarın mali ve ekonomik açıdan topluma hesap vermesi, aklanma veya yargılanması, denetimden beklentiler yeterince gerçekleşmemektedir. İşte bu boşluğu doldurmak, siyasal iktidarın karar ve uygulamalarını somut biçimde ve makro düzeyde incelemek, raporlara bağlamak, sorumluları yargılamak için bir mali denetim ve yargı organının oluşturulmasına gerek duyulmuştur. Sayıştay adı verilen bu örgüte devletin gelir, gider ve mallarını denetlemek, bu konularda parlamentoya raporlar sunmak, yürütme organına danışmanlık yapmak, sorumluları yargılamak görev ve yetkileri verilmiştir. Bu işlevin etkin ve demokratik şekilde yapılabilmesini sağlamak için Sayıştay yürütmenin dışında, yargı güvencesi ile donatılan bir organ olarak yasama organı adına görevli kılınmıştır.

Ancak Sayıştay denetimlerinin etkinliğini azaltan engeller ortadan kaldırılamamıştır.

Yasama organına devletin mali ve ekonomik işlemleri, devlet malları hakkında raporlar sunmakla görevlendirilen Sayıştay'a, KİT'lerin ve bazı kamu kuruluşlarının denetiminin verilmeyişi ekonominin bir bütün olarak denetlenmesi olanağını engelleyen önemli bir sakıncadır. Plan ve bütçe hazırlıkları sırasında Sayıştay görüşünün alınmaması bir diğer eksikliktir. Sayıştay yönetiminin, Sayıştay yasasında öngörülen yetki ve görevleri yerine getirmekte yeterince duyarlı ve titiz olmayışının da denetimi olumsuz yönde etkilediği bir özeleştirici olarak söylenebilir.

### **Sonuç**

Anayasanın ve birçok yasanın yeniden ele alındığı şu dönemde denetimin amaçları, denetimden beklentiler ve denetim organları birlikte değerlendirilmelidir. Siyasal iktidarların ekonomik ve mali politika ve uygulamalarının denetlenmesi hem ekonominin hem de demokrasinin vazgeçilmez gereğidir. Bu anlamda en Önemli ve etkin denetim kamuoyunun ve yasama organının yaptığı denetimdir. Toplumun çeşitli sosyal kesimlerinin ekonomik ve mali politikaya ilişkin görüş ve önerilerini, eleştiri ve bulgularını ortaya koyan bu denetim yönteminin önem ve etkinliği tartışılmaz. Ancak bu olgu Sayıştay denetiminin vazgeçilmezliğini de değiştiremez. Sayıştay'ı vazgeçilmez kılan mali denetim ve yargıyı yansız, bağımsız ve toplumsal çıkarlar doğrultusunda yapmasıdır. Yürütme erkinin dışında yargı güvencesiyle donatılmış, KİT'ler dahil tüm kamu kuruluşlarıyla diyalog içinde, raporları Resmi Gazetede yayımlanan bir Sayıştay siyasal iktidarlar için engel değil güvencedir. Bağlarken diyebiliriz ki kamuoyunun, yasama organının ve yargı erkinin yasal, etkin, demokratik denetimi aynı zamanda demokrasinin güvencesidir.