

Türkiye’de Kamu Giderlerinin Denetimi

AÇIK OTURUM

(Mali Hukuk 53 üncü sayı)

Toplantıya Katılanlar : Cevat Çağlarsu - Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Uzmanı,

Musa Özdemir - Sayıştay Denetçisi,

Atilla İrteş - Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdür Yardımcısı,

Zekriya Temizel - Maliye Müfettişi,

Yöneten: Uluç Gürkan - Gazeteci.

ULUÇ GÜRKAN:

Sayıştay Denetçileri Derneği tarafından düzenlenen tartışmalı toplantının ikinci bölümüne açık oturumla devam ediyoruz.

Dün ve bugün yapılan konuşmalarda Kamu Giderleri geniş bir boyutta tartışıldı. Kamu giderlerinin yöneltildiği amaçlar sergilendi. Özel kesimin de desteklenmesi amacının güdüldüğü oldukça ayrıntılı bir biçimde vurgulandı. Bu arada kamu giderlerinin toplumsal gereksinimleri karşılamakta yetersiz kaldığı da ortaya konuldu. Kamu giderlerinin özel kesimin desteklenmesi için kullanılması yerine toplumsal amaçlara yöneltilmesi için denetimin etkinleştirilmesi bütün konuşmacılarca önerildi. Sayıştay Başkanı Sayın Cahit Eren'in dün toplantıyı açarken söylediği gibi kamu giderlerinin denetimi; Türkiye'de gelir dağılımı bozukluğu biçiminde oluşan çarpıklıkların törpülenmesinde belki de bugün için en önemli araç.

Oturumun ilk tur konuşmalarında kamu giderlerinin denetimine ilişkin yapının ortaya konulmasını düşündük. Bunun için ilk sözü Türkiye'de denetim örgütleri ve Sayıştay denetiminin özelliklerini, bunların sorunlarını ortaya koyması, açıklaması için Sayın Musa Özdemir'e veriyorum.

M. ÖZDEMİR :

Teşekkür ederim Sayın Gürkan

Denetim olgusunu iyi koyabilmek, hatta sonuçta olması gereken denetim olgusunu iyi kavrayabilmek açısından ben kısaca geçmişe dönmek istiyorum.

Bir kez, denetim olgusunun, denetim fikrinin devletle yaşıt olduğunu söylemek gerek. Ne zaman ki sınıflaşma süreci başlamıştır, ne zaman ki sosyal güçler arasında bir mücadele başlamıştır, İşte o zaman devlet doğmuştur ve bu devletin doğuşuyla birlikte denetim de doğmuştur. Çünkü ister tek kişi, mutlakıyet; ister zümre yönetimi dediğimiz, meşrutiyet, isterse Cumhuriyet ve demokrasi dönemlerinde olsun, siyasal iktidarların sınırlandırılması, bu iktidar erkinin belli disiplinlere bağlanması için gereksinim duyulmuştur. Yöneten - yönetilenler, çalışan - çalıştıranlar olgusu bu sınırlandırmanın sosyal mücadele biçimine dönüşümüdür. Örneğin Osmanlı İmparatorluğunda mülk ve serveti korumak ve gözetmek ilk dönemlerde, iktidarın yetkisindeydi. Yani denetim aşağı yukarı iktidarın tek başına yaptığı bir çalışma idi.

Sonraları bu yetki Sadrazama, baş defterdara, giderek Maliye Nezaretine devredildi. Yani bugünkü Maliye Bakanlığına dek ulaşıldı. Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş ve yükselme dönemlerinde ganimetlerden elde edilen zenginlikler, bunun yanında o dönemin toplumsal yapısının özellikleri nedeniyle etkin bir gelir-gider denetimine, bütçeye gerek duyulmamıştı.

1852 yıllarında ilk kez bir bütçe taslağının gündeme geldiğini görüyoruz. Bunun hazırlayıcısı da Tarhuncu Ahmet Paşa. Bu bütçe Tarhuncu Layihası olarak da anılır. 1356 yılında Avusturya'dan bir danışman getiriliyor. Amaç, gerekli mali önlemlerin alınmasıdır. Ve nihayet 1862 yılında Sultan Abdülaziz'in yayınladığı Hattı Hümayun birçok kamusal önlemi içermesinin yanı sıra Divan-ı Âli-i Muhasebatın kurulmasını da öngörüyor. Burada şunu da belirtmek gerekir : Ekonomik, sosyal - kültürel - politik kurumlar egemen güçlerin gereksinmelerine yeterli ölçüde yanıt verdikleri oranda veya vermedikleri oranda geliştirilir veya kaldırılır. Sözünü ettiğimiz dönemden bu yana bir denetim örgütüne gereksinme duyulduğu açık. Divan-ı Âli-i Muhasebat'tan bugünkü Sayıştay'a dek gelişen olgu bunu kanıtlamaktadır. Bugünkü denetim örgütlerinin tasnifine geçmeden önce, kapitalist sis temde denetimin amaçlarına da kısaca değinmekte yarar var.

Bunlardan bir tanesi yasamanın, yürütmeyi denetleyebilmesi. Çünkü günümüzün kapitalist devletlerinde sosyal hukuk devleti olma ilkesi artık yaşama geçmiştir. Parlamenter sistem yürürlüktedir, sosyal sınıflar mücadele araçlarından biri olarak parlamentoyu kullanmaktadır. Binaenaleyh yasamanın yürütmeyi denetleyebilmesi için bir denetim örgütüne gereksinme vardır. Denetime duyulan diğer bir gereksinme; ülkenin para, kredi, Maliye politikasını, rejimini çizebilmek, yönlendirebilmek. Keza hazırlanan bütçenin yaşama geçirilmesi de denetleme açısından önemli. Çünkü biliyoruz ki bütçe : siyasal iktidarların bir yıllık ekonomik, politik, sosyal programı niteliğindedir. Bunun yaşama iyi geçip geçmediği, kendi politikasının hayata uygulanıp uygulanmadığı açısından siyasal iktidarın da bütçeyi denetlemesi önem kazanmaktadır.

Uluslararası ekonomik ilişkiler de denetimi zorunlu kılmaktadır. Bunun en somut örneği IMF'nin getirdiği sınırlamalardır. Uluslararası örgütlerin getirdiği sınırlamalar, ülkemizdeki siyasal iktidarın aldığı kararları daha sıkı denetlemesi olgusunu birlikte getirmektedir.

Gelecek yıl için bütçe tahminleri yapılması da denetimin bir diğer nedeni. Bizim ülkemizde en çok geçerli olanı ise kamuoyunu tatmine yönelik denetimdir.

Denetimin amaçlarını böylece sıraladıktan sonra Türkiye'deki denetim örgütlerine kısaca değinmek İstiyorum.

Bütçe denetimi yapan organlar açısından konuya baktığımızda.:

- 1) Yasama Organının yaptığı,
- 2) Yürütme Organının yaptığı
- 3) Yargı Erkinin yaptığı denetim ile karşı karşıyayız.

Yasama erki, denetimini nasıl yapmakta? Bu ya doğrudan doğruya yasaların hazırlanması sırasındaki mali denetimdir ki, siyasal iktidarın çoğunluğunun eğilimi doğrultusunda mali yasaların biçimlenmesidir. Diğerleri gensoru, soru, meclis araştırması biçiminde yapılan ve yasaların uygulanması dönemindeki denetim biçimidir. Yasamanın bir diğer doğrudan denetim biçimi de Kesin Hesap Yasalarının Parlamentoda tartışılması

sırasında yapılmaktadır.

Doğal denetim yolları olarak Meclis Komisyonları kullanılmaktadır. Örneğin KİT Karma Komisyonu, Dilekçe Komisyonu gibi. Bir de Meclis adına Sayıştay Denetimi yapılmaktadır. Yürütme erki adına Mali Denetimin de Başbakanlığa Bağlı. Yüksek Denetleme Kurulu (YDK), Bakanlıklara ve Genel Müdürlüklere bağlı denetim örgütleri, teftiş elemanları aracılığıyla yapıldığı bilinen bir gerçektir.

Yargı erkinin yaptığı mali denetim ise birkaç boyutta ele alınmalıdır. Örneğin Anayasa Mahkemesinin, yasaların Anayasa'ya uygunluğu yönünden yaptığı bu denetim ekonomik ve mali sonuçlar da yaratmaktadır. Bunun en tipik örneği Anayasamızdaki kamulaştırma hükmünün Anayasa Mahkemesince iptalinde görülebilir, Keza Danıştay, tam yargı davalarıyla, iptal davalarıyla ekonomik ve mali sonuçlar yaratan bir işlem, bir karar getirmektedir.

Sayıştay Denetimine biraz sonra daha ayrıntılı değineceğim. Adliye Mahkemelerinde de Devlet gelir ve giderleriyle ilgili davaların görülmesi nedeniyle bir mali denetim yapıldığını söylemek gerekir.

Bir de diğer kuruluşların yaptıkları denetimler var. Örneğin Vergi Takdir Komisyonu Vergi Temyiz Komisyonu, Uzlaşma komisyonu gibi.

Şimdi, denetim örgütlerinin tasnif, biçimine değinmek istiyorum. Ülkemizde özünde kapitalist üretim ilişkilerinin doğal sonucu olan fakat bize karma ekonomi olarak tanıtılan mı diyelim, adlandırılan mı diyelim bir sistem var. Bu sistemde kamu kesimi, KİT'ler ve özel girişimler bulunuyor. Kamu kesimini genel bütçeli, katma bütçeli kuruluşlar, bunlara bağlı döner sermayeler ve fonlar oluşturuyor.. Bunların denetiminin Sayıştay'ca yapıldığını söyleyeyim ve bazı küçük açıklamalar yapayım. Bu denetim gelir, gider ve mal üzerinde ve mevzuata uygunluk çerçevesinde. Yani bir ekonomik denetim değil. Siyasal iktidarların aldığı kararların hayata doğru geçirilip getirilmediği çerçevesinde bir denetim. Biraz sonra bunların ayrıntısına döneceğim.

Bu denetim organının en belirgin özelliği gerek kurum olarak, gerekse o kurumda çalışan kişiler olarak yasal güvencelerle Anayasal güvencelerle donatılmış olmasından kaynaklanıyor. Biricik olumlu yönü diyebilirim.

KİT'lerin denetimi ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılmaktadır. Malları ve mevcutları Devlet malı niteliğinde olan, sermayelerinin yarısından fazlası genel, ve katma bütçeli kuruluşlar veya doğrudan KİT'ler tarafından konulan bu kuruluşların bütçeden önemli transfer kaynakları aldıkları da bilinmektedir.

Bu kuruluşların yürütmenin içinde Başbakanlığa bağlı bir denetim, organınca denetlenmesinin bazı sakıncalarını sadece ana başlıklar olarak belirtmek istiyorum.

Bunlardan en önemlisi siyasal iktidarın denetim dışı kalmasıdır. Çünkü Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yürütmenin içinde bir organdır. Yürütmenin bir diğer biçimi siyasal iktidardır. Bu siyasal iktidar, yasamaya hesap verememektedir. Onun ayrıntılarını şöyle belirtmek mümkün : KİT giderleri Başbakanlık YDK'ca denetlendikten sonra düzenlenen raporlar Başbakanlığa verilmekte, Başbakanlık bunlardan uygun gördüklerini KİT Karma Komisyonuna göndermekte, KİT Karma Komisyonu tarafından incelenen raporlar Senatoya ve Meclise gitmekte ve sonra bir sonuca varılabilmektedir. Bu güne dek aklanmayan KİT Yönetim Kurulu olmadığını söylemek isterim. Tüm KİT'lerin

ekonomik ve mali açıdan Türkiye'de plânın programın öngördüğü ölçüde ve kitlelerin özelemleri doğrultusunda işlev gördüğü böylece kanıtlanmış oluyor. Tabii ünlemini koyarak söylüyorum. Üstelik Başbakanlık YDK'ca denetlenip KİT Karma Komisyonuna raporları gitmeyen (yasal nedenlerle) veya KİT Karma Komisyonunca denetlenip Başbakanlık YDK'ca denetlenmeyen KİT'lerin varlığı da ayrı bir gerçektir. .

YDK'nın örgüt yasasının çıkmamış olması, yürütmenin içinde mi dışında mı bir denetim yaptıklarının çok sınırlı da olsa bir tartışmaya açık olması da KİT'lerin denetimi açısından kanımca sakınca olarak değerlendirilebilir.

Özel girişimin denetimine gelince Türkiye'de özel girişimin denetimi sadece gelir düzeyinde yapılmaktadır. Bu durum, beyannameli mükelleflerin % 3-7'sinin denetlenebilmesi, denetim ve yargı işleminin en kısa 5, en uzun 12 yıl sürmesi gibi bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Oysa, Türkiye'de ekonominin denetimi dediğimiz zaman veya kamu giderlerinin denetimi dediğimiz zaman özel girişimin ekonomik işlemlerinin de denetlenmesinin gerekliliği kaçınılmazdır, Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik sistem ve denetimin örgütlenme biçimi, özel girişimi devleti denetler hale getirmiştir. Nitekim Türkiye'deki devlet plânlamasının yapısı da bunun bir kanıtıdır. Devlet plânları Türkiye'de özel girişim için özendirici, kamu girişimi için emredicidir, denir. «Emredicidir» denilirken bile gerçek yansıtılmamaktadır. Bir basit örnek vereyim: Konut sorunu için plânda ülkemizde konut sorununun devlet eliyle çözüleceği öngörüldüğü halde hayata bakıyoruz SSK bireysel kredi veriyor. Demek ki plan devlet için de henüz emredici, bağlayıcı değil. Ama bu plân, konumuzla ilgili şu işi görüyor: Türkiye'nin kaynaklarının, Türkiye'nin yapısının özel girişimin önüne bir tablo olarak sergilenmesi. Özetlersek özel girişimin Türkiye'de denetiminin yapılmadığını söylemek hiç de karamsar veya çok iddialı bir söz olmayacaktır.

Ben asıl konuma, yani Sayıştay Denetiminin sorunlarına biraz daha ağırlık vermek istiyorum. Bunu iki çerçevede ele alacağım. Önce, denetim konuları açısından. Sayıştay'ın . yaptığı gelir denetimi Saymanlıklarca düzenlenen idare hesabı cetvelleri üzerinden yapılan bir denetimdir. Son derece yetersiz bir denetimdir. Oysa, Sayıştay Yasasında Sayıştay'ın vergi denetimi, gelir denetimi konusunda yapabilecekleri Öngörülmüştür. Bunlardan bir tanesi vergi kaynaklarının ve mevcut vergi yasalarının toplumsal çıkar doğrultusunda değerlendirilmesi, yazılı hukuk kurallarından Hazineyi zarara uğraticı nitelikte 1 bulunanların değerlendirilip raporlar haline getirilmesi ve TBMM'ne sunulması. Sayıştay bu görevini ne yazık ki bugüne dek yeterince yerine getirememiştir.

Konu açısından Sayıştay bir de gider denetimi yapmaktadır. Üzülerek belirtmek gerekir ki bu gider denetimi de yazılı hukuk kurallarına uygunluk açısından yeterli düzeyde sayılsa bile bir ekonomik denetim boyutunda değildir. Çünkü Sayıştay, gider denetimi yaparken, tek tek belgeleri incelemekte, ancak onlardan makro sonuçlar çıkarmamaktadır. Bir örnek vereceğim : Tüm sağlık, tedavi giderleri ele alınıp tek tek incelenip dış için 2 gr. mı 3 gr. mı altın kullanıldığı hesaplanırken fazla ödemeler geri alınırken Türkiye'nin sağlık politikası üzerinde bir tek rapor düzenlenmemektedir Türkiye'de ne kadar doktor vardır, ne ' kadar yatak sayısı vardır, doktor başına hasta sayısı nedir, bunların bölgeler arasında dağılımı nasıldır, Kısacası, Türkiye'de tedavi giderlerine ödenen para nedir, devletin ilâç fabrikası kurması gerekli midir, değil midir? Bu konular hakkında Sayıştay raporlarında tek tümce bulmak olanaklı değildir. Sayıştay

Denetiminin tek tek belgeler üzerinde, mikro düzeyde olmasının yanı sıra taşıdığı diğer bir sakınca, bütçe denetimiyle sınırlı olmasıdır. Oysa, plânın programın bir bütün halinde denetlenmesi kaçınılmazdır. Bu konuda bir kaç örnek vereyim. Türkiye'de kamu kesiminde istihdam sorunu üzerinde Sayıştay söz ve karar sahibi olabilecek bir kurum olabilmelidir. Çünkü kadroların vizesi Sayıştay'a gelmektedir. Ama size şunu söyleyeyim: kişisel bir araştırmam nedeniyle Sayıştay kadro vize grubuna gittiğimde Türkiye'de imam sayısını 400 olarak gördüm. Oysa denetimde bir ilde, bir ilçede 4000 İmam hatiple karşılaştık. Bu kadar kişinin aylıklarının, ödendiğini gördük.

Sözleşmeler konusu da yine Sayıştay'ın plân-program doğrultusunda bir denetim yapmadığının bir diğer kanıtıdır. Lockheed sözleşmelerinin Sayıştay'a gelmemesi olgusu yanında Sayıştay'dan plânda olmayan, fakat idare tarafından bağitlanan işlerin sözleşmeleri geçmektedir. Sayıştay'ın yaptığı sözleşme denetimi ihale komisyonunun, ilânların, kararların, pulların tamam olup olmadığı düzeyindedir. Plânın programlara nasıl yansıdığı, programların bütçelere nasıl yansıdığı, yatırım alanında gerçekleşme oranlarının sektörler ve bölgeler açısından ne olduğu konusunda Sayıştay etkin bir denetimi ne yazık ki yapamamaktadır.

Sayıştay'ın mal denetimi konusuna gelince; devlet mallarının hazinece hesaplarının tutulması ve Sayıştay'a verilmesi hem Anayasal buyruğun hem de 1050 sayılı yasanın gereğidir. 1969 yılında Maliye Bakanlığına resmen başvurulmasına karşın bugüne dek taşınmaz mal hesaplarının Sayıştay'a verilmemiş olması salt denetim açısından değil, hukuk devleti açısından da üzerinde kara kara düşünmemiz gereken bir olgudur. Türkiye devleti, kendi toprağında kiracı durumundadır. Devlet, arsalarının, binalarının sayısını bilmemekte, öte yandan toprak reformu yapmaya kalkışmaktadır.

NATO, CENTO, Türkiye'nin askeri mallarını en ince ayrıntılarına dek bilirken Anayasada yapılan bir değişiklikte askeri malların Sayıştay denetiminden çıkarılmasının amacını da anlamak güçtür.

Taşınır mallara gelince; Zaman zaman görevlendirilip gittiğimiz mal denetimlerinde aslında ne belge ne bilgi açısından yeterli düzeyde olmayan bu saymanlıkların çatalını, bıçağını, kaşığı, sandalyesini, masasını yetersiz de olsa sayıyoruz diyerek mal konusundaki sözlerimi bitirmek istiyorum.

Sayıştay denetiminin diğer bir boyutunu hazine işlemlerinde görüyoruz. Devletin ister içte ister dışta; ikraz, istikraz, taahhüt, avans, kredi, bağış, yardım biçiminde aldığı veya verdiği değerlerin aynı ve nakdî kıymetlerin kaydedilip denetlenmesi görevi de yine Sayıştay'a yasalarla verilmiş bir görevdir.

ABD'nin 1974 yılındaki ambargosu sırasında yine -bireysel örneklerin konunun somutlaşması açısından daha yararlı olacağını düşünüyorum- hazine işlemleri grubumuza gittiğimizde 1974 yılında ABD'ye gönderilen paranın hangi kuruluşlardan kredi olarak alındığı, ABD'ye peşin olarak ödediğimiz paralar karşılığında kaç tane uçağın geldiği, peşin paramız orada durduğu, paramıza faiz işlediği halde ne kadar uçağımızın henüz gelmediğini Sayıştay'daki kayıtlardan öğrenmek mümkün değildi. Oysa iki gündür burada yapılan tartışmalarda dış ödemeler dengesinin, dış borçların ekonomik bağımsızlıkla ilgisi, önemi, yeterince ortaya kondu. Ülkenin ekonomik bağımsızlığını korumaya yönelik olmayan bir denetime denetim demek bence safillik olur. Bu; kamu oyunu aldatmaktır, yanıltmaktır. Sayıştay, Hazine işlemleri açısından da üstüne düşen

Anayasal ve yasal görevleri kesinlikle yerine getirmemektedir.

Arkadaşlar, bir Sayıştay Denetçisi olarak kurumumu özeleştiriyeye tabi tutmak en doğal hakkım ve aydın geçinen bir kimse olarak da sorumluluğum, görevimdir. Bunun için Sayıştaydaki arkadaşlarım ve yöneticilerim bu denli acı konuşmamdan alınmamalıdır.

Sayıştay'ın konu açısından bir diğer faaliyeti, idarî danışma faaliyetidir. Mali içerikli yönetmelikler Sayıştay'a gelmektedir. Bunların yasalara uygunluğu denetimi -o konuda daha doğrusu- inceleme yapıp ilgili kuruluşlara bildirilmektedir. Bunun yanı sıra çeşitli kamu kuruluşları mali mevzuatın uygulanmasında düştükleri tereddütleri Maliye Bakanlığına, Maliye Bakanlığı da Sayıştay'a getirmekte ve bunlar Sayıştay'da daire kararlarına veya Genel Kurul kararlarına dönüşerek uygulamaya yön verilmektedir.

Anayasa'nın ve yasaların Sayıştay'a verdikleri görevlerden biri tanesi de rapor düzenleme görevidir. Bu raporlar çeşitli boyutlarda ele alınabilir. Sayıştay Yasasına göre Devlet malları hakkında raporlar düzenleyip Meclislere sunmak Sayıştay'ın görevidir. Keza Döner Sermayeli Kuruluşlar ve fonlar için de bunların amaca uygun çalışıp çalışmadığını içeren raporları sunmak durumundadır. Fakat bu işlevin de yeterince yerine getirildiğini söylemek güçtür. Yıllardır. Devlet Hastanelerinin bir ticaret şirketi gibi döner sermaye ile yönetilmesine Sayıştay'ın suskun kalmasını anlamak güçtür veya bu olgu bu alandaki görevinin ne denli yerine getirildiğinin bir kanıtıdır.

Sayıştay yasası uyarınca Sayıştay'ın üç aylık, altı aylık ya da yıllık dönemlerde Parlamenteoya gelir, gider incelemelerinin sonuçlarını bildiren raporlar sunması da olanaklıdır. Hazineyi zarara uğraticı mevzuat hakkında da Parlamenteoya raporlar sunmak görevi vardır. Bir de genel uygunluk bildirimleri göndermektedir. Bunlarda yorumlar, yargılar yer almaktadır. Bilindiği gibi idare, kesin hesapları çıkarmakta, Sayıştay da denetim sonuçları doğrultusunda uygunluk bildirimlerini hazırlamaktadır. Ne yazık ki bunlar hem yasal zorunluluklar nedeniyle gecikmekte hem de parlamenteoda yeterince değerlendirilmemekte, ciddiye alınmamakta denmese bile üzerinde titizlikle durulmamaktadır. Bunda kusur bütçelerin uygulama sonuçlarını izlemeyen kamuoyunundur. Bunda kusur raporlarını Meclise sunduktan sonra bunu kamuoyuna açıklamamakla Sayıştay'ındır. Bunda kusur TBMM'nin işleyişindeki veya bugünkü yapısındaki aksaklıklardır..

Sayıştay denetimini, denetime tabi bütçeler açısından da kısaca bir değerlendirmekte yarar görüyorum.

Genel Bütçeli ve Katma Bütçeli Kuruluşların Taşra ve merkez düzeyinde yapılan denetiminde yazılı hukuk kurallarına, uygunluk denetimi % 100 oranında yapılmaktadır. Bugün incelenmeden yasada öngörülen iki yıllık süreyi aşması sonucu hükmen musaddak sayılan herhangi bir hesap yoktur denebilir. Belki % 1 - 2 arasında vardır. Bu durum denetimin yaygınlığı ve etkinliği açısından bir ölçü olabilir. Katma Bütçeli Kuruluşların denetimlerinde en önemli sorun bu kuruluşların ekonomimiz içindeki yerinin yeterince değerlendirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin Sayıştay, Üniversiteleri denetlemektedir ama bilimsel özerkliğin gerçekleşebilmesinin mali ve idari özerklikle bağlantısını kamuoyuna yeterince anlatamamakta. Üniversitelerin Örgüt Yasaları, Üniversitelerin Personel Yasaları, Üniversitelerin bütçeleri üzerinde yeterince söz ve karar sahibi olamamaktadır. Bu konuda yeterli raporları verememektedir.

Karayolları, DSİ gibi, DÜÇ gibi yatırımcı dairelerin giderlerinin sadece mevzuata uygunluk açısından denetlenmesi, ülke ekonomisinde önemli yeri olan bu kurumların yeterince değerlendirilmesine kanımca olanak vermeyen bir denetimdir.

Döner Sermaye Saymanlıkları şeklinde örgütlenen kurumlardan hastane, cezaevi, Orman İşletmeleri gibi kurumların işlevleri, bunların amaçlarına uygunluk denetimi de ne yazık ki özlenen boyutta değildir.

Özel bütçeli idareler yani İl Özel İdareleri ve Belediyeler konusundaki denetim tıpkı Sayıştay yarasının geçici maddesinde olması gibi adeta bir yük olarak kabul edilmektedir. Oysa yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesinde, kitlelerin yönetime ve denetime katılmasındaki işlevleri yadsınamayacak oranda büyüktür.

Belediyeler ve Özel İdarelerin denetimine kalıcı bir çözüm getirme konusunda Sayıştay'ın atması gereken adımlar vardır. Bugün belediyeler düne kadar İçişleri Bakanlığınca, bundan böyle de sanıyorum Yerel Yönetim Bakanlığınca yürütmenin içindeki denetime tabi tutulmakta, ikinci derecede denetim. Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ama dün Sayın Aruoba'nın da belirttiği gibi İstanbul Belediyesi yıllardır Sayıştay'a: hesap vermemektedir.

Verilen hesapların büyük çoğunluğu da idare hesabı cetvelleri üzerinden denetlenmektedir. Bir itirafta bulunayım. Belediye İdare hesaplarından bugüne değin bu belediyenin durumu şudur yargısına varamadım. Çünkü onların muhasebe sistemleri bu bilgileri verecek düzeyde olmadığı gibi Sayıştay'daki belediye denetimleri de bunu öğrenebileceğimiz ağırlıkta değildir.

Sayıştay'ın «diğer bütçeli kuruluşlar» olarak adlandıracağımız Korunmaya Muhtaç Çocuklar, Kefalet Sandıkları ve Fonlar üzerinde de bir denetimi vardır. Bunlar arasında fonların önemi gün yeterince vurgulanmaya çalışıldı. Anayasa'ya aykırılığı savını öne sürdüğümüz, 1050 sayılı yasa açısından sakıncalar taşıyan, hukuki sakıncalardan çok, ekonomik sakıncaları bugünden kendisini dayatan bu fonların denetimi de Özlenen düzeyde değildir. Hatta bunlardan hesap vermeyenler var. Bir Örnek vereyim : İmar İskân Bakanlığına bağlı Afetler Fon Saymanlığı 1967 yılından bu yana Sayıştay'a hesap vermemektedir. Bu konu C. Senatosu Başkanlığına, Millet Meclisi Başkanlığına ve Başbakanlığa yazıldığı halde bugüne dek sonuç alınamamıştır. Yani şunu söylemek istiyorum: Türkiye'de yargı erki aracılığıyla da yapılsa denetim çok önemli değildir, önemli olan kitlelerin denetime katılmasıdır. Bu konudaki somut görüşlerimi ikinci turda daha geliştirmeye çalışacağım.

Fonların bir çoğunun da Sayıştay denetiminin dışında tutulduğu veya Sayıştay denetiminden kaçırıldığını bu arada vurgulamak isterim. Bu fonlardan bazıları üzerinde duruldu, Marmara Otel Zararlarını Kapatma Fonu, Fonlara Katkı Fonu gibi,

Sayıştay denetiminde karşılaşılan sorunlara da ana başlıklarıyla değinerek sözlerimi keseceğim.

Mevzuata uygunluk denetimine yeterince değindim. Etkinlik ve verimlilik denetimi bugünkü yasa çerçevesinde dahi yapılabilir. Yeter ki Sayıştay'ın Genel Kurulu, yönetimi bu inançta olsun. Sayıştay Yasası etkinlik ve verimlilik denetimi yapmaya engel değildir. Bizim anladığımız denetim işinin vergisini, memurun MEYAK'ını kesmek yerine, bunları zimmete, tazmine ya da beraete bağlamak yerine çeşitli ülke sorunlarını kamuoyunun

gözleri önüne serebilmelidir. Yani biz mevzuata uygunluk denetiminin yapılmasının yanısıra asıl bu tür denetime ağırlık verilmesini öneriyoruz. Ne yazık ki bu tür denetim henüz yapılamamaktadır,.

Sayıştay denetiminde karşılaşılan bir diğer sorun, sorumluluktur. Egemen güçler denetim örgütlerini kendi elleriyle oluştururken bunlara hesap verecekleri de kendileri seçmişlerdir. Türkiye'de ekonomik ve Mali kararları alanlar değil, bu kararları uygulayanlar sorumludur. Sayıştay'ın karşısına sorumlu olarak tahakkuk memurları Türkçeyle gerçekleştirme memuru veya Sayman olarak nitelendirilen, yasalardaki görevi bu olan küçük memurlar çıkartılmaktadır. Bir Bakanın, bir Genel Müdürün, bir müsteşarın aldığı bir karar haksız, yersiz bir kamu giderine yol açıyorsa veya bir gelir kaynağının kaybına yol açıyorsa bu kişilerin sorumluluğuna gidilememektedir. Tabii bu; denetimin niteliğinden kaynaklanan bir olgudur. Çünkü Türkiye'deki denetim siyasal iktidarların aldığı kararlar hayata nasıl geçiyor yeterince geçiriliyor mu siyasal iktidarın istekleri yerine getiriliyor mu doğrultusunda yapılan bir denetimdir. Denetim örgütleri böyle olunca sorumlu olarak da karşımıza kararları alanların değil uygulayanların çıkması belki doğa! karşılanabilir. Ama artık Türkiye ne böyle bir denetim politikasını, ne de böyle bir sorumluluk anlayışını kabullenecek durumda değildir.

Kaldı ki plân-program-bütçe denetiminin yapılabilmesi için sorumluluğun ekonomik ve mali kararları alanlar düzeyine çıkarılması gereği kaçınılmazdır.

Hesap vermeyen saymanlıklara değindim ve afetler fonunu örnek verdi. Anayasa Mahkemesi kararına rağmen C. Başkanlığı Bütçesi, Sayıştay Bütçesi, C. Senatosu Bütçesi ve M. Meclisi Bütçesi Sayıştay denetimine verilmemekte. Hesap vermeyen Saymanlıklar konusundaki bu olguyu belirtmeyi de yeterli bularak denetimden kaçış olgusu üzerinde .de durmak istiyorum. .

Kamu sektörü Türkiye'de ne denli büyüyorsa öze! girişimin etkinliği o oranda artıyor. Bu çok ilginç bir olgu ve kamunun özel girişime maddi olmayan kaynak aktarımının bir sonucudur. Denetimden kaçırma yöntemiyle birçok kuruluşa özel girişimle işbirliği, güç-birliği içinde hatta ona trampen olma düzeyinde bir işlev gördürme dönemi Türkiye'de ne yazık ki yürürlükte. Bir çok kuruluş kasıtlı olarak denetimden kaçırılmaktadır ve bu kuruluşların büyük çoğunluğu özel girişimle organik bağlar içine girmişlerdir.

Ekonomik gelişme ve yenileşmeyi engelleyen mali mevzuatta reformun yapılmamış olması da keza Sayıştay denetiminin karşılaştığı bir diğer sorundur. Bugün 1924'lerden, 1930lardan kalma 1050 sayılı, 2490 sayılı yasalara dayanarak Sayıştay denetim yapmaktadır.

Sayıştay'ın Anayasa Mahkemesine başvurma hakkının olmayışı Anayasa'ya aykırı hükümlere dayanarak denetim yapma olgusu yaratmaktadır. Çok geniş mali mevzuat uygulayan Sayıştay; bu mali mevzuatta Anayasa'ya aykırı bulunduğu konular, Anayasa Mahkemesine götürmemekte, bunlar ancak siyasal iktidarların kendi isteklerine, keyiflerine uygun olduğu düzeyde Anayasa Mahkemesine götürülebilme ve bu arada geçen sürede Anayasaya aykırı yasalar uygulanmaktadır. Somutluyorum : Bütçe Yasalarındaki Anayasaya aykırı hükümler AP iktidardaysa CHP, CHP iktidardaysa AP tarafından Anayasaya aykırı hükümler bakımından Anayasa Mahkemesine götürülmekte Anayasa Mahkemesi de bunları sanırım rastlantı sonucu hep genellikle Ocak ayının

sonlarında ya da Şubat ayının ortalarında iptal etmekte karar da Mart veya Nisan ayında yayımlanmaktadır. Sayıştay'ın Anayasa Mahkemesine başvurma hakkının olması halinde gerek bütçelerde gerek diğer yasalardaki bu boşluğun giderilmesinde Önemli bir adım olacağı inancındayım.

Sayıştay denetiminde karşılaşılan bir diğer sorun Sayıştay ilâmlarının, infazı. Danıştay ilâmlarından infaz edilmeyenler üzerinde yeterli titizlik gösterilirken, Sayıştay ilâmlarının % 15 dolayında infaz edilmesine tepki duyulmamasını da anlamak oldukça güç. Bu konuda asıl sorumluluk da Sayıştay Başkanlığı kadar Maliye Bakanlığında düşmektedir.

Devlet Muhasebesi sisteminin yetersizliğinin Sayıştay denetimine olumsuz etki yaptığını, yürütmenin içindeki denetimle, yürütme dışındaki -yani Sayıştay denetiminin- yeterli koordinasyona ulaştırılamamasının da Türkiye'de denetimin etkinliğini azalttığını belirterek birinci turdaki görüşlerimi böylece sunmuş oluyorum.

U. GÜRKAN :

Teşekkür Sayın Özdemir.

Musa Özdemir, denetimin tarihçesini, ve devletle yaşıt olduğunu ortaya koyduktan sonra kapitalist sistemde denetlemenin amaçlarını ve yapısını belirtti. Bu arada Türkiye'deki denetim örgütlerinin tablosunu çizen Özdemir, Sayıştay'ın yaptığı denetime değinirken de bu denetimde karşılaşılan sorunları sergiledi.

Sayın Özdemir özellikle Başbakanlık YDK'nun görev alanına giren KİT'lerinin denetimini kısaca Özetlerken Siyasal iktidarın denetim dışı kaldığını vurguladı. Bu arada oturumun birinci bölümünde Sayın T. Çavdar tarafından değişik bir boyutta değerlendirilen KİT'lerin ve bunun yanında pek çok kuruluşun da denetim dışı kaldığını vurguladı. Bu nedenle birinci turda ikinci sözü Başbakanlık YDK Uzmanı Sayın Cevat Çağlarsu'ya veriyorum.

CEVAT ÇAĞLARSU :

Teşekkür ederim sayın başkan. Ben 13 yıla yakın bir süre Sayıştay'da çalıştım. Bütün yaşamımda da bununla onur duydum. Sayıştay denetçilerinin lütfen bizim derneği de bu toplantıya davet etmeleri bizi mutlu kıldı. Onun için ilk defa şahsım adına sonra derneğim adına teşekkür ettikten sonra izin verirseniz sözlerime başlayayım.

Bizim buradaki konuşmalarımızda benim söz edeceğim KİT'ler, doğrudan doğruya bizim denetlediğimiz kuruluşlar olacaktır. Bizim, denetlediğimiz KİT'lerin dışında daha evvel de belirttiğim ve Sayın Özdemir'in de belirttiği gibi daha pek çok iktisadi işletmeler, teşebbüsler vardır. Ama kanun bize onları denetleme görevi vermediği için onların denetimi hakkında benim konuşmam olanaksız.

YDK, KİT'leri iktisadi denetime tabi tutar. İktisadi denetimin Mahiyeti hakkında kısa bir kaç söz söylemek isterim. Daha evvel denetleme denince, belgelerin kayıtlarla,; miktarların değerlerle, defterlerin defterlerle, karşılaştırılması yekünlerin tekrar yapılması gibi basit anlamda bir denetim tekniği akla gelirdi ve ekseriya şirketlerin yahutta bu gibi İktisadi işletmelerin denetçileri, bunları yaparak kendilerini görevlerini yapmış sayarlardı. Bütçeler doğrudan doğruya ödenekleri saptamak ve ödenek aşımalarını önlemek amacıyla yapılırdı. Fakat artık bütçeler, gerçek anlamda bir yönetim ve denetim

aracıdır. Bundan başka denetim aracı olarak bugün kullanılan belgeler, fon akışı tabloları, çeşitli maliyet hesapları, analitik bilanço ve Kar, zarar, gelir tabloları başa baş çözümleme ve benzeri araçlar ele alınmaktadır.

Sayın Mazhar Hiçşaşmaz, işletme hesaplarının incelenmesi konulu yapıtında şöyle bir görüş ortaya getirir : «İktisadi nitelik taşıyan denetim çalışmalarına memleketimizde önderlik eden müessese Başbakanlık YDK olmuştur.» Bu görüş gerçektir. Bunu kabul etmek lâzım. Ancak bunun en büyük etmenini 1938 senesinde çok ileri bir görüşle çıkarılmış bulunan 3460 sayılı Kanundaki YDK'na verilmiş olan görevin isabetle tayininde bulmaktayım, 3460 sayılı Kanuna göre; YDK'nın görevi aynen şöyledir : «KİT'in yönetimin amaçlarına, iktisadi, ticari ve sınai ilke ve gereklere uygun, verimli ve rasyonel bir biçimde işleyip işlemediklerini özellikle aynı koşullardaki benzeri müesseselerle kıyaslamak, maliyet hesaplarını denetlemektir.» Tam 40 sene evvel 3460 sayılı kanunun bugünün denetim tekniklerine uygun olarak böyle bir görevi YDK'na vermiş olması şaşırtıcıdır. 1933 yılında YDK, işe başladığı ve bu kanuna sahip olduğu zaman hemen iktisadi denetleme yapmaya başlayabildi mi? Kesinlikle hayır. Çünkü o zaman ne YDK iktisadi denetleme tekniklerini biliyordu, ne de o zamanki KİT'lerin Sümerbank, Etibank ve benzeri küçük sayıdaki kuruluşların rapor sistemleri böyle bir iktisadi denetime elverişliydi.

YDK, yabancı firmalardan, İsviçre'deki bir müşavirlik firmasından iki uzman getirterek kanunları vermiş ve bu durumda nasıl bir iktisadi denetleme yapılabileceğinin belirlenme sını görev olarak istemiştir. Bu müşavirlik firması bize dört ciltlik iktisadi denetim rehberi hazırlamış ve kendisi bizim o zamanki uzmanlarla beraber bilfiil İstanbul'da iki kuruluşun Beykoz Kurdura Fabrikası ile Bakırköy Bez Fabrikasının - durumunu incelemiş, rapor- .tarım yazmış; sonra bize yetmiş uzman tavsiye etmiş, bu uzman da uzun zaman bizimle birlikte çalışmıştır. Aynı seviyeye geldikten sonra yabancı uzmanlar geri gitmiştir.

Bizim eleştirilerimiz üzerine KİT'ler de kendi rapor sistemlerini değiştirdiler, geliştirdiler. Bugün için iktisadi murakabeyi yapabildiğimizi söyleyebiliyorum.

YDK, zamanla kendi uzmanları arasında mali bünyeler nasıl incelenir, üretim çalışma sistemlerini geliştirmeye çalışmıştır. Bunlar damalı bünyeler nasıl incelenir, üretim çalışmaları hangi tekniklerle incelenir gibi konuların inceleyen küçük küçük komisyonlardı.

Her 2-3 yılda bir bizim kılavuzumuz tekrar gözden geçirilerek ve geliştirilerek bugünün gereksinmelerini karşılayacak düzeye çıkarılmaya çalışılmaktadır. Son kılavuzumuz 2-3 sene evvel son şeklini almıştır. Ama bugün için bile tekrar elden geçirilmesi ve bazı yeniliklerin ilâvesiyle daha da geliştirilmeye muhtaç olması tabiidir.

YDK'nın raporları «hizmete özel»dir. «gizli»dir yani Onun için veremiyoruz. Yalnız kısaca yapısı hakkında bilgi vereyim : Raporlarımız 6-7 bölümden oluşur. Birincisi toplu bakış. Bu bölümde kuruluşun ekonomideki yeri, gelişimi, temenniler dediğimiz bütün tetkikat sonunda kaleme aldığımız tek cümleler halinde önerilerimizi kapsar.

İkincisi; İdari bünye, mevzuatı, örgütü, personel durumunu inceler. Üçüncüsü, mali, bünyedir. Mali durumu, mali sonuçları, verimliliği ve bunun etkenleri burada belirtilir. Dördüncü kısım İse, işletme çalışmaları bölümüdür. Bütçe, finansman, tedarik

işleri, üretim ve maliyetler, pazarlama, sigorta işleri, işletme sonuçları ki burada verimlilik, kârlılık, katma değer konuları vardır yatırımlar, İcra planında yer alan tedbirlerin ne denli yerine getirilip getirilmediklerini inceleyen kısımdır. Beşincisi; bilanço ve kâr zarar tablolarıdır. Denetim sonunda hazırlanan raporlar denetleme kılavuzunda aynı biçimde, aynı sıralarla, hatta arasında bazı konuların zorunlu olan çizelgelerimizi de ihtiva etmek üzere kaleme alındığı için kısmen kalıplaşmış gibi gözükmektedir ve gerçekten de aynı kalıba uydurulmuş vaziyettedir. Ama bunun bir değerli faydası da bütün KİT'lerin çalışmalarını tek rakamlar halinde toplayıp değerlendirme imkânı da vermekte ve herkes aradığını rahatça bulabilme, nerde hangi konuya temas edildiğini de bulabilmek bakımından da büyük faydalar sağlamaktadır.

YDK her sene yaklaşık 18-20 bin sayfa tutarında 145 tane rapor hazırlar. Kurulca denetlenen KİT çalışmalarını kapsayan bir de genel rapor hazırlamaktayız. 1977 çalışmalarını sonuçlarını alamadık. 1976 en son elimizde bulunan rapordur. Değerlendirilmesinin yapılabilmesi için bu raporu Sayıştay Denetçileri Derneğine armağan ediyorum.

Bilindiği gibi verimlilik denetiminin başlıca evreleri bilginin toplanarak açıklanması, karşılaştırmalar yapılması, farkların tesbiti, irdelenmesi ve değerlendirilmesi, en önemli tarafı da önerilerin saptanmasıdır. YDK, KİT'lerin oldukça geliştirilmiş bulunan rapor sisteminde denetimi için gerekli bilgileri ve rakamları rahatça bulabilmektedir. Kullanılan kıyaslama yöntemlerimiz aşağı yukarı şunlardır; aynı işletmenin çeşitli yıllar aynı dönemdeki rakamları arasında, ikincisi işletmenin benzer işletmelerle aynı dönemdeki rakamları arasında, üçüncüsü işletmelerde uygulanan değişik yöntemlerin sonucunu görebilmek bakımından bu gibi işletmeler arasında, dördüncüsü işletmelerde uygulanan değişik yöntemlerin sonucunu görebilmek bakımından bu gibi yöntemlerin sonuçları arasında, beşincisi iş programlarıyla, gerçekleşen rakamlar arasında, ve en önemlisi yapabildiğimiz kadarıyla elde edilen sonuçlarla, elde edilmesi gereken norm ve standart rakamlarla, maliyetleri oluşturan tüm öğelerin yıllar ve işletmeler arasındaki mukayeselerle yürütülmesidir.

İşletmenin verimliliğini ve kârlılığını artıran yönere ilişkin öneriler, raporların daha evvel de belirttiğim gibi toplu bakış kısmının sonunda tek cümleler halinde yer almaktadır. Ama bunların daha geniş gerekçeli açıklamaları raporun metninde, ilgili bölümlerinde açıkça yazılmıştır. YDK, icra organına bağlı denetlemeden farklı olarak yasama organına sunulan ve bu organın değerlendirmesine, denetlenmesine kaynak teşkil eden bir denetim organı biçiminde çalışır.

Siyasal iktidar denetim dışı kalmaktadır görüşüne iştirak edemeyeceğim. Bunu İkinci bölümde bazı örnekler vermek suretiyle kanıtlamaya çalışacağım. Başbakanlık, uygun gördüğü raporları yasama organına gönderir gibi görüşe de üzülmeye iştirak edemeyeceğimi söyleyeyim. Çünkü ben, 32 seneden beri YDK'da çalışıyorum. Şimdiye kadar Başbakanlık kanalıyla Yasama organına gönderilen hiçbir rapor, Başbakanlıkta ya da hükümet seviyesinde kalmış değildir. Sonra gene Sayın Meslekdaşım -çünkü benim ana yuvam Sayıştay'dır- lütfen şu görüşümü kabul etsinler; aklanmayan KİT yoktur dediler. Her sene 5-6 tane vardır. Ben isimlerini şimdi izin verirseniz söylemeyeyim. Esasen söylemem de uygun olmaz. Ama her sene vardır, kendilerine bunları sonra izah edeceğim.

YDK'ca denetlenmeyen KİT'ler vardır dediler. Çok haklıdırlar. Daha evvelce de . bir münasebetle buna belirtmeye çalıştım. Hem de bunlar büyük işletmelerdir. Örneğin, Tekel Fabrikaları, Orman İşletmeleri, DÜÇ'ler. Bunlar gerçek anlamda KİT niteliğindedir. ama kanunlar bunları YDK'nın denetleme alanı dışında bırakmıştır.

Şimdi YDK'nın sorunlarını kısa kısa arzedeceğim.

YDK'nın denetim görevini gereği gibi yerine getirebilmesi için, YDK kuruluş kanununun çıkarılması gerekir. Çıkarılmamış olmasının sakıncaları çoktur.

1— Denetim görevlilerinin görev, yetki ve sorumlulukları bilinmemektedir. Geleneklere göre işi sürdürmekteyiz. Bunun da tahmin edersiniz ki çeşitli sakıncaları vardır. Kanun çıksaydı bunlar belirtilmiş olacak, hem biz hem karşı taraf bakımından bilinmiş olacaktı.

2— YDK, KİT'i özellikle verimlilik ve kârlılık açısından inceleyen teknik bir kuruluştur. Çalışmalarında ve görüşlerinde ekonomik kurallar egemen olmalıdır. Politikanın etkisi hiç bulunmamalıdır, Bunu sağlamak için uzman yardımcısından başkanımıza kadar denetim görevlilerinin benzer kuruluşlarda olduğu gibi yasal güvenceleri bulunmalıdır. Kuruluş kanunumuzun çıkması ve bu hükümleri kapsamı büyük faydalar sağlayacaktır. Bundan, başka YDK'nın başarısı denetim görevlilerinin, görevin gerektirdiği tüm koşulları kendisinde toplamış olmasına bağlıdır. Bu nedenle, denetim görevlilerinin ilk girişleri, seçimleri, yetiştirilmeleri, benzeri kuruluşlardaki gibi yasal yöntemlere bağlanmalıdır. Bu da kanunun çıkarılmasıyla yerine getirilebilecek konulardan birisidir.

Bunun dışında diğer sorunlarımızdan birisi hükümetçe atanan ve hükümetin karar ve görüşleri doğrultusunda çalışan KİT Yönetim Kurullarının gene hükümete bağlı YDK'ca denetlenmesidir. Bunun sakıncalarına sık sık değinilmekte ve kurulun idari baskılardan uzak bir denetim yapabilmesi için Sayıştay statüsüne benzer bir statüye kavuşturulmasının çok faydalı olacağı belirtilmektedir. Bu görüş çeşitli makamlarda çeşitli değerli kimselerce ortaya atılmaktadır. Tamamiyle iştirak ediyoruz.

YDK raporlarının yasama organlarında sonuca bağlanması oldukça gecikmekteydi. Biliyorsunuz ki bir denetimin etkin olabilmesi, sonuçlarının çok çabuk alınmasına bağlıdır. Uzun yıllar sonuç alınmaması sakıncası yasama organınca da ele alınmış, 1977'de 2112 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bundan sonra bu sakıncanın kalmayacağı beklenmektedir.

Denetim raporlarının gerektiği düzeyde bir yaptırım gücüne kavuşturulması da faydalı olacaktır. Bunu da bir sorun olarak belirtmekte yarar vardır.

YDK çok sıkışık bir dönemde raporlarını hazırlamak durumunda kalmaktadır. Kanun gereğince raporlarımızın Eylül sonunda Başbakanlık kanalıyla Yasama organına sunulmuş olması lâzım gelir. Halbuki bilançolar Nisan sonunda verilir. Asıl istatistik rakamlarını taşıyan Yönetim Kurulu raporları Haziran ya da Temmuz aylarına kadar gecikebilmektedir. YDK'nın, çeşitli işletmeleri bu kadar kısa dönemde hazırlayıp Başbakanlığa sunabilmesi çok sıkı çalışmayı gerektirmekte, tabii bunun da kaçınılmaz sakıncaları görülebilmektedir.

Bütün KİT'lerde olduğu gibi özellikle teknik alanlarda yetişmiş değerli personel bulmakta YDK'da sıkıntı çekmektedir. Bu da çalışmalarımızı aksatan bir diğer neden

olabilmektedir.

Teşekkür ederim Sayın Başkan

U. GÜRKAN :

Teşekkürler Sayın Çağlarsu.

Başbakanlık YDK Uzmanı Sayın Çağlarsu Başbakanlık YDK'nın Yasal olarak denetlediği kuruluşlar konusunda bugün için ekonomik denetimi yapabildiğini belirttiler. Ve kurullarının yaptığı denetimin biçimi konusunda bilgi verdiler. İşletmelerin verimliliği konusunda öneriler geliştirdiklerine de değinerek siyasal iktidarın denetim dışı kaldığı yolundaki görüşe katılmadıklarını belirttiler. Bu arada bazı KİT'lerin de aklanmadığına değindiler, Daha sonra Başbakanlık YDK'nın denetimde karşılaştığı sorunlar konusunda bilgi veren Çağlarsu özellikle yasal güvencelerin sağlanması gerektiğini belirttiler. Kuruluş yasalarının da bu sorunların giderilmesinde önemli bir aşama olacağını kaydettiler,

Konuşmasıyla bizi yürütmenin içindeki denetim konusuna çeken Sayın Çağlarsu'dan sonra Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdür Yardımcısı Sayın Atilla İrteş'e Maliye Bakanlığının Kamu giderleri üzerindeki denetimi hakkında bilgi vermesi için ricada bulunacağım.

ATILLAİRTEŞ

Teşekkür ederim Sayın Gürkan.

Efendim bugünkü açık oturumun konuları ve tartışma aşamaları iki kısım olarak düşünülmüştü. Bana verilen birinci kesimde Maliye Bakanlığının kamu giderleri üzerindeki denetimi ve sorunları, ikinci kesimde de kamu giderlerindeki etkinliği artırıcı tedbirler, denetimde demokratikleşme gibi konulara ağırlık verileceği saptanmış olduğu için ben birinci bölümde sadece Maliye Bakanlığının bu salonda toplanmış olan çok güzide arkadaşlarımla gayet İyi bildiği konuları özetlemekle yetineceğim. Kamu Giderlerindeki denetimin etkinliğini artırma tedbirleri hakkındaki önerilerimi, fırsat kalırsa ikinci kesimde arz etmeyi düşünüyorum.

Kamu giderlerinde Maliye Bakanlığının denetimi denince kamu giderlerinin bir yansıması olan Bütçe Giderlerinin denetimi anlaşılacak gerekir zannediyorum. Bu bakımdan kamu giderleri yerine bütçe denetimi olarak konuyu daha da sınırlandırmayı düşündüm.

Türkiye'mizde Maliye Bakanlığının kamu giderleri ya da Bütçe giderleri üzerindeki denetimini iki aşamada incelemek mümkündür: Birincisi Bütçe hazırlıkları aşamasındaki denetim. İkinci ise Bütçe uygulamaları aşamasındaki denetim.

Bütçe uygulamaları aşamasındaki denetimi konusunda, Maliye Bakanlığının denetiminin 1961'lerde başlayan plânlama devresinden sonra başladığını söylemek sakıncalı olmayacaktır sanırım. Dün verilen rakamlara göre 1978 konsolide bütçenin içerisinde cari yatırımlar % 50, yatırım giderleri % 20, ve transfer giderleri de % 30 civarındadır. Bundan hiç olmazsa konsolide bütçelerin % 20'lik gider kesimini oluşturan yatırım giderleri Devlet Plânlama Teşkilâtınca (DPT) 5 yıllık plânlarda içerisinde programlanmakta ve bunların yıl dilimlen de yıllık programlarla planlanmaktadır. Demek istiyorum ki; Maliye Bakanlığının yatırım giderleri üzerindeki etkinliği bir dereceye kadar

DPT'ye geçmiştir. Bir yıllık programlar uyarınca yılı bütçelerine alınan yatırım giderlerinin ötesinde yılı bütçeleri hazırlanırken ilk aşamada Başbakanlık Bütçe çağrısıyla Kamu giderlerine bir nevi denetim başlatılmış oluyor.

Başbakanlık, Bütçe çağrısında ilkeler saptamaktadır. Yılı kamu giderlerinde ne dereceye kadar tasarruf yapılabileceği bu çağrıda belirtilmektedir. Başbakanlık çağrısının ardından Maliye Bakanlığı ayrıca bütün kamu kuruluşlarına yani genel ve katma bütçeli kuruluşlara bir duyuruda bulunarak bu bütçenin hazırlanması sırasında hangi ilkelere, hangi ölçülere, hangi standartlara tabi olacakları belirliyor. Genellikle ilkeler içerisinde cari giderlerde belirli oranlarda normal olarak % 10-15 gibi artışların yapılması, bunun ötesinde artışlara gidilmemesi hatırlatılıyor.

Eğer ülkemizde zamanında yetkililere ulaştırılabilen kesin hesaplarımız olsaydı ve yönetim denetimi gereğince yapılıyor olsaydı şüphesiz ki Başbakanlıkça ve Maliye Bakanlığınca yapılan bu tarzda duyurulara gerek kalmayabilirdi. Çünkü zamanında ulaşılmış ve sağlıklı bilgileri içeren kesin hesaplar bütçelerin hazırlanış sırasında da etken bir denetim sağlanmış olabilirdi.

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 109 ve 134. maddelerine göre Bakanlıklar Muhasebe Müdürleri tarafından her Bakanlığın, ya da Katma Bütçeli Dairenin bütçesi en geç Ağustos ayına kadar Maliye Bakanlığına sunulmak durumundadır. Bu devrede Kasım ayının son gününe kadar bütçe müzakeresi demeyeyim «bütçe pazarlıkları» başlamış demektir. Bu görüşmeler sırasında da Maliye Bakanlığının büyük ölçüde kamu giderlerini frenlemede bir rolü olduğu söylenebilir. Son yılların koalisyon hükümetlerinin içerisinde sağlanan hassas denge nedeniyle bu müzakerelerin de pek sıhhatli ve etkin olduğu söylenemez. Kasım ayının özellikle son günlerine rastlatılan yoğun çalışmalarda demin söylediğim hassas dengenin bir neticesi olarak son anda kabul ettirilen Bütçe giderlerine rastlanmaktadır. Hatta geçmiş dönemde son gün içerisinde 10 milyarlık bir ek gider talebiyle gelindiği de bir gerçektir. Kasım ayı içinde Başbakanlığa sunulan bütçelerin yasama erkinde ne tarzda bir müzakereye tabi olduğu ve buralarca ne denli denetlenmeye tabi tutulduğunu uzun boylu anlatmaya gerek görmüyorum. Yalnız şurasını belirteyim ki; karma komisyona sunulan bütçelerde ancak bu komisyonca bütçelerde gider artırıcı ve gelir azaltıcı teklif yapma yetkisi vardır. Bütçeler burada da bir nevi denetime tabi tutulmaktadır. Ve bu müzakereler sırasında gider artışı teklifleri karşısında bütçenin diğer kalemlerinde belirli oranlarda kısıntı yapma geleneği son yılların alışılmış bir tutumudur.

Bütçeler Meclislerinden geçtikten sonra yürürlük aşamasına gelinir. İşte bu aşamadan sonra bütçe uygulaması başlamış demektir. Bütçe uygulamalarının başlamasıyla Maliye Bakanlığının ikinci denetim eylemi başlar. Ödenekler, Maliye Bakanlığınca tesbit edilen oranlarda eski yılda üç kere yapılırken bu kez ikiye indirilmiş olan bir «ödenek serbest bırakılma» işlemine tabi tutulur. Yalnız şunu belirteyim ki personel giderleriyle, yatırım giderlerinde büyük ölçüde kısıtlama yapılmaz. Sadece diğer cari ve transfer giderlerinde ödenek serbest bırakılması aşamasında bir denge kurulmaya çalışılır.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yapılan bu işlemlerden sonra ödenekleri uygulama aşamasında Bakanlıklar Muhasebe Müdürleri veya Katma bütçeli kuruluşlar Genel Müdürlükler Muhasebe Müdürlüklerinin fonksiyonunu görüyoruz. Bu

aşamada da ödenek dağıtımını bütçenin bir nevi denetimi anlamını taşır.

Bütçe uygulamaları aşamasındaki denetime gelirsek, burada da bütçe giderlerinin yapımından evvel ve yapımından sonra çok yaygın bir deyimle «preaudit» ve «postaudit» dedikleri ön denetim ard denetim mekanizmalarını görüyoruz. Bütçe giderlerinin yapım öncesi dört aşamadan geçtiği hepimizin malûmudur: Taahhüt, tahakkuk, ita emrine bağlama ve ödeme aşamaları.

Tahakkuk denetimi tabiatıyla daha ziyade yatırım giderleri için söz konusu olan bir aşamadır. Burada 2490 sayılı Usul Kanununun uygulanması için İçine girmektedir. Bakanlıktan da önce Maliye Bakanlığı yetkili elemanları veya taşradaki uzantıları olan Saymanlıklarca bu aşamada taahhüt denetimi yapıldığı söylenebilir. Burada Genel Muhasebe Kanununda adı geçmekle beraber bir kadrosu bulunmayan tahakkuk memurlarınca yapılan taahhüt denetlemesinden söz edilebilir. 1050 sayılı Kanunun 13. maddesiyle sorumlulukları belirlenen tahakkuk memurları girişecekleri taahhütlerin ödeneklerle sınırlı tutulmasını gözetleyecek kişilerdir. Bu aşamada da yani ihaleyi ilgilendiren aşamada Maliye Bakanlığının da denetimi elbette ki söz konusudur. İlgili komisyonların üyesi olan saymanlar aracılığıyla da taahhüt aşamasında giderlerin Maliye Bakanlığınca denetimi yapıyor kabul edilebilir.

Taahhütten sonra bildiğimiz gibi tahakkuk işlemi geliyor. Tahakkuk İşlemi, Genel Muhasebe Yasasının 7. maddesinde belirtildiği gibi devlet aleyhine doğan bir borçtur. Bu borcun dağıtılması için de mal ve hizmetlerin yapılmış olması gerekiyor.

Tahakkuk aşamasından sonra ita emrine bağlanma safhası da Genel Muhasebe Yasamızın belli başlı sorumlu kişiler olarak tesbit ettiği üçüncü bir kişiyi devreye sokuyor: İta amiri. İkinci derece veya birinci derece ita amirlerini. Bu aşamada da tahakkuk memurlarının girişilen taahhüdünün Ödeneğine uygun, bütçeye ve kanunlara uygun olduğunu ita amirine belirtmesi gerekir. Bizim sistemimizde en mühim ön denetim ve belki de en sıhhatli denetim saymanlar tarafından yapılan denetimdir. Genel Muhasebe Kanununun 81. ve 82. maddelerinde formüle edilmiş olan denetim şekli tabiatıyla yine de bir yasal denetimdir. Sayın Özdemir'in belirttiği ekonomik denetim, hiçbir zaman söz konusu değildir. Ve baştan beri anlattığım hususlar da tamamıyla yasal denetimi içermektedir. Bu aşamada Saymanların tahakkukun taahhüde uygun olduğunu, tertibe uygunluğunu, ödeneğin yeter olup olmadığını, maddi hata, kimlik gibi hususları inceledikleri bilinmektedir.

Ödeme aşamasından sonra gelen ve ard denetim denen konularda gene Maliye Bakanlığının rolünü görüyoruz. Burada özellikle devreye Muhasebat Genel Müdürlüğü girmektedir. Saymanlar, sarf evrakını bildiğiniz gibi ayın belirli süresi içerisinde Merkeze göndermek durumundadır. Buradaki tetkik şubesinde yapılan denetim maalesef uzun senelerdir şekli bir denetim olmanın ötesine gidememiştir.

Maliye Bakanlığının uygulama sırasında yapmakta olduğu mühim bir denetim şeklini de bu arada belirtmekte yarar umuyorum. Bu sözleşmelerin merkezde kontrolü konusudur. Muhasebe-i Umumiye Kanununun 64. maddesine göre Merkezde avans verilmesini gerektiren sözleşmeler ve yine 50.000.— lirayı aşan taahhüt ve sözleşmeler Maliye Bakanlığına gönderilir. Ayrıca 63. maddeye göre Merkezde ve İllerde yapılmış olan sözleşmelerle eklerinin birer örneğinin de 7 gün içinde doğruca Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a gönderilmesi gerekir. 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1260 sayılı Kanunla

değişik 36. maddesinde, tescile tabi olmayan sözleşmelerde Sayıştay'a gönderilmekte, Sayıştay'ca sadece kaydedilip incelenmekte, tescil edilmemektedir.

Kamu giderlerinin yani genel ve katma bütçe giderlerinin uygulama sırasında ve uygulamadan sonraki denetimlerinde aslı görevlen denetim olan birtakım denetim kurullarının da devreye girdiğini görüyoruz. Başta, öteden beri tarihi görevlerini sürdürmekte olan Maliye Bakanlığı Müfettişleri ve Muhasebat Kontrolörlerini de teftiş sırasında henüz merkeze gönderilmemiş sarf evrakı üzerinde uygunluk denetimi yaptıkları bilinmektedir. Bunun ötesinde defterdarlar ve defterdarlık Muhasebe Kontrol memurlarınca da kamu giderleri, yerinde denetlenir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünce yapılan inceleme, sarf evrakı içerisinde gelen belgeler üzerinden yapılır. Merkeze aylık mizan ve bunun ilişiginde gider cetvelleri, gelir cetvelleri ve aylık yevmiye defteri ile sarf belgeleri gelir. Mizanla cetveller ve yevmiye arasındaki uygunluk kontrol edildikten sonra eğer hatalar, düzeltilmesi gereken hususlar varsa, mahalli ile yazışma suretiyle veyahut merkezden eleman göndermek suretiyle bu hatalar düzeltilir. Sonra aylık mizan ve cetveller işlem görmek üzere nihai olarak «defteri kebir» denilen şubemizde işlem görmek üzere önce Bilgi İşlem Merkezine gönderilir ve sarf evrakı da aynı ayın içerisinde Sayıştay'a iletilir. Yalnız, Sayıştay'ın son yıllarda yapmakta olduğu yerel incelemeleri, tetkikleri nedeniyle bazı saymanlıkların sarf evrak merkeze gönderilmediğinden sadece bunların merkeze alınmış olan mizanları ve cetvelleri üzerinde inceleme yapılır.

Maliye Bakanlığının asıl amacı olan denetim konusu kesin hesap kanunlarıdır. 1050 sayılı kanununun 100 ve 105. maddeleri arasında düzenlenmiş ve Anayasanın da 128. maddesiyle tedvin edilmiş olan Kesin Hesap Kanunları Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce birleştirilir. Birleştirilir diyorum çünkü 101. maddeye göre her Bakanlık kendi kesin hesap Kanununu Mali yılın bitiminden itibaren 9 ay içerisinde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne göndermek durumundadır. Bu kesin hesabı Bakanlık Muhasebe Müdürlükleri hazırlar ve Bakanlık Muhasebe Müdürlükleri bunları her ay saymanlıkların bir örneklerini merkeze gönderdikleri bütçe giderleri ve ödeme emirleri cetvellerinden çıkarırlar. Bakan Kesin Hesaplarının birleştirilmesi suretiyle genel kesin hesaba ulaşılır ve Hazine Genel Hesabı çıkarılır. Hazine Genel Hesabında Kesin Hesap Kanununun gerekçesi ve metni, bunun dışında kesin hesaptan elde edilen ve bütçeye paralel olarak hazırlanan (A) ve (B) cetvelleri, yani gider ve gelir cetvelleri eklenir. Bakan Kesin Hesaplarında şu hususlar bulunur :

Bütçe ile verilen ödenekler, yılı içinde alınan ödenekler, yılı içinde gerçekleşen giderler, yılı içinde ödenen veya emanete alınan giderler, mali yıl sonunda kalan borçlar, kullanılmayıp iptal edilen ödenek artıkları. Ayrıca son yıllarda, ek ödenekler, şartlı bağış veyahut benzer nedenlerle devreden ödenek artıkları veya gelecek yıllara sari mukavelelerin avans artıkları karşılığı 3010 sayılı kanunla kesin hesapta gösterilmesi gereken ödenekler de bu Kesin Hesap Kanunlarında gösterilir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünce hazırlandıktan sonra Anayasamızın 128. maddesine göre evvelce 17 ay olan sürenin 12 aya indirilmesi sonucu kesin hazine genel hesabının 12 ay içerisinde Sayıştay'a verilmesi ve bir Örneğinin de Kesin Hesap Kanun tasarısı ile birlikte TBMM'ne sunulması gerekmektedir.

Ben Maliye Bakanlığının Genel ve Katma Bütçeler üzerinde yaptığı denetimlerin

sadece yasal prosedürlerini, evrelerini kısaca özetlemek istedim. Bunun ötesinde ikinci aşamada denetimin etkinliği için düşündüğümüz çare ve önerilerimizi arz etmeye çalışacağım. Teşekkür ederim.

Ü. GÜRKAN :

Teşekkürler sayın Atilla İrteş.

Şimdi sözü yürütmenin içinde çeşitli Bakanlıklar ve Genel Müdürlükler Müfettişlerince yapılan denetim konusunda bilgi vermek üzere Maliye Müfettişi sayın Zekeriya Temizel'e bırakıyorum.

ZEKERİYA TEMİZEL :

Teşekkürler.

Ülkemizdeki denetimle ilgili bu kadar açıktama yapıldıktan sonra başka kuruluşların da denetime yetkili olduğunu söylemek biraz garip ama gerçek. Fakat bu gerçeklik somut anlamda gerçeklik değil. Belirtildiği üzere Meclis denetiminden başlayıp, Meclis adına hareket eden organların denetimi, daha sonra KİT'ler üzerinde denetim, sonra da Maliye Bakanlığının denetiminden sonra yine idare içerisinde masraf denetiminin olabilmesi insana garip geliyor. Bu bir olgu; daha doğrusu gelişmenin ortaya çıkardığı bir durum.

Bu olguyu belirtmeden önce şunu belirtmek istiyorum. : Denetim, kendisinden harikalar beklenen bir kurum değildir. Bütün yönetim bilimlerinin hepsinde birimler ikiye ayrılmakta : Eylemci birimler, destekçi ve yardımcı birimler. Eylemci birimler; işlemleri yapan, gerçek anlamda ortaya koyanlardır. Yardımcı birimler de; bunların bu işlemleri yapmaları sırasında gereken denetim, plânlama ve buna benzer hizmetleri sağlayan birimlerdir. Dolayısıyla yardımcı birim, eylemci birimin peşinden giden birimdir. Bu birimlerin fonksiyonlarını gerçekte yöneticiler yerine getirir. Fakat örgütlerin çok geliştiklerini düşünürsek bir yöneticinin örgütle ilgili bir sürü konuyu hele hele uzmanlaşmanın gerektirdiği bir sürü sorunu çözmesi beklenemez. Bunun sonucunda denetim birimleri ortaya çıkar. Denetim birimleri, tamamen yönetimin bir fonksiyonudur. Yasal dayanağının olması gerekli değildir. Yönetici yetki devri suretiyle denetimi istediği birimlere verebilir.

Ülkemizde idarenin içerisindeki denetimin görünümü tamamen böyledir. Bundan harikalar beklemek veya çok etkili şekilde denetim yaptığı takdirde sistemi değiştirecek gibi bakmak hatalıdır. Çünkü yönetim zaten kendisi belirleyecektir kurallarını. Ondan sonra onları denetlemek veya yönetimin istediği bazı şeyleri gerçekleştirmek denetime ait olacaktır.

Fakat, denetimin bu fonksiyonuna bugün yerine getiremediğini görüyoruz. Yürütme; devamlı kendisinin önüne engeller diken veya yasallık denetimi yapan bir yardımcı istemiyor. İstemediği zaman kendisini dışlamaya çalışıyor olabildiğince. Kaldı ki, örgütlerin gelişmesi sonucunda yapılan işlemler giderek uzmanlık istiyor. Uzmanlık isteyen konular da giderek eylemci birimler tarafından yerine getirilmeye çalışılıyor. Belirli bir büyük birim içerisinde tamamen o konularda uzmanlaşmış, bir sürü eylemci birim işlemleri yürütüyorlar. Bir de bunların üstünde geneli denetleyecek bir denetim elemanını, denetim grubunu dikmek, bu uzmanlaşmaya aykırı oluyor, O zaman ister istemez bu destek birimleri, destek birimi yerine köstek birimi oluyor.

Olay böyle ortaya konduğu zaman bunlar, yani denetim birimleri, belki de kuruluşlarının gereği fonksiyonlarını korumak için kendilerine birtakım paylar çıkartmaya çalışıyorlar. Bu da; hukukilik denetimine dönmek şeklinde beliriyor. Eğer bir idarî sistem içerisinde idarenin çalışmasını belirleyen kurallar yoksa, bu takdirde mevcut kurallara yapışmak denetimin geleneği olmuştur. Bugün idarenin bütçe dışında uygulama yasası yok. Bir tek uygulama bütçeyle yapılıyor. Bu durumda denetim birimlerinin daha değişik bir takım başka şeylere yapışarak denetim yapmaları söz konusu olamayacağına göre, bütçeye yapışmaları doğal. İşte genel olarak belirtilen denetimin dışındaki, idarî denetim tamamen bundan doğuyor. Arkadaşlarımız açık olarak belirttiler : Gider denetimi, bütçenin denetimi demek. Ve diğer denetim elemanlarının da elinde bütçenin dışında herhangi bir yasal dayanak olmadığına göre ister istemez onlar da gider denetimi yapıyor. Yürütmenin içerisindeki gider denetimi yapan Bakanlık kuruluşlarının veya genel müdürlüklerin genel olarak görünüşleri böyle Bunların bir kaç tane istisnası var. Örneğin Maliye Teftiş Kurulu. Bu tarihi görevi gereği kurulmuş bir örgüt. Bunun açıklanmasına burada detaylı girmiyorum.

Olay böyle olunca denetim birimlerinden beklenen fonksiyonlar ister istemez dağılıyor. Bu durumda onların temel sorunu; kendisinden birtakım işler bekleyen Yönetim birimlerinin veya yöneticilerin ortaya çıkmasına bağlı oluyor. Bu olmadığı zaman da ister istemez yasallık peşine düşülüyor. Yasal sonuçlarını yakaladığı birtakım eylemleri de cezalandırıyor. Böylece denetim hizmetlerinin hepsini yasallık peşinde koşan polis yetkileriyle donanmış, veya donatılmış bir takım kuruluşlar halinde görüyoruz. Bu da ister istemez uygulayıcı birimleri, denetim birimlerinden daha fazla koparıyor. Hiçbir yönetici devamlı böyle kendisini gözetleyen, dolayısıyla açığını yakaladığı zaman cezalandıracak bir deneticiyi kesin olarak çevresinde istemiyor.

Yönetim İçerisindeki denetim birimlerinin fonksiyonlarıyla ilgili hazırladığım kısımları burada zaman darlığı yüzünden açıklamaktan vazgeçtim. Çünkü defalarca aynı şeyleri tekrar etmenin pek fazla anlamı yok. Fakat gerçek olan birşey var: Herhangi bir konuda denetim yaptırabilmek mutlaka yöneticilerin buna gereksinme duymalarına bağlı. Denetim hizmetleri, gereksinimleri duyulduğu sürece etkinliklerini gösteren birimlerdir. Yalnız burada ülkemizdeki özelliği nedeniyle birtakım birimleri, denetim birimlerini bunun dışında tutmak gerekir. Örneğin Sayıştay'ı.

Sayıştay, tek başına bir sürü konuyu düzeltebilecek, denetleyebilecek bir yapıda değil. Giderlerin de denetlenmesinde bazı objektif kıstasların konulması gerekli. Bugün Devlet Memurlarının sorumluluğu bizde iki şekilde düzenleniyor. Eğer yanlış hatırlamıyorsam 657 sayılı yasanın 12. maddesi memurları; sorumlulukları bakımından Borçlar Kanununun hükümlerine tabi tutuyor ve yargı yerlerinde denetlenmeleri sonucunda bunların sorumluluklarını belirtiyor. Onun dışında bir de Gene! Muhasebe Yasası uyarınca belirlenen sayman, ita amiri ve tahakkuk memurlarının sorumlulukları var. Bunların sorumluluklarını belirleyen kurum ise Sayıştay.

Görüldüğü üzere, uygulayıcıların sorumluluklarının belirlenmesindeki ikili ayırım belirli bir zorunluluktan doğuyor. Zaten sorumluluk belirtme işinde yargılama sonucu daha fazla önemli. Biraz Önce arkadaşlarımız «ibra edilmemiş KİT var mı?» tartışmasına girdiler. Var. Örneğin THY Fakat bunun sonucu yok; THY ibra edilmedi. Hiç bir şey olmadı. İbra edilmeyen Yönetim Kurulu hakkında ne yapılabilir? Bu yok. Dolayısıyla yürütme içerisindeki denetimin temel sorunu denetimin sonuçsuzluğundan doğuyor.

Bundan dolayı denetim elemanlarının siyasal iktidarları denetlemeleri de söz konusu olamaz.

Bugün ülkemizde siyasal iktidarın denetleme yolu belirlidir: Soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması. Bunlar yürütülüyor, Onların dışında, yasama organına kendilerini kendilerinin dışında denetleyebilecek herhangi bir güç verirlerse kendi kendileriyle çelişmiş olurlar. Onun için, alabildiğince bunun dışında kalıyorlar.

Bu durumda temel olan konu; denetimin kitlelere mal edilmesi konusu. Örneğin Sovyetler Birliğinde denetim temel işlevini bugün halk denetim komiteleri üstlenmişler. Halk Denetim Komiteleri, kendi merkezî ve yerel örgütlenmeleriyle bütün denetimin hepsini baştan sona kadar denetliyorlar. Örneğin yasal olmayan ve gereksiz gördüğü her türlü işlemi yürürlükten kaldırabiliyor. Devletin, kooperatiflerin ve kamu organlarının mal varlıklarını kötüye kullananların görevlerine son verebiliyor. Dolayısıyla gerçek anlamda halkın yararına işleyen bir denetim. Yani bir öz denetim tamamen bir sistem sorunu. Hem başlangıçta sistemi kabul etmeyeceksiniz, hem de sistemin getirdiği kurumlarla, bu sistemi düzeltmeye çalışacaksınız; bu bir çelişkidir.

Dolayısıyla sistem değiştiği takdirde kendi kendini denetleyen ve bunu sağlayabilen kurumları doğal olarak kendisi yaratıyor Sosyalist ülkelerde olduğu gibi. Bu durumda denetim hizmetleri bakımından temel görev; mevcut yasal çerçeve içerisinde kendilerine etkinlik sağlayabilecek yöntemlerin bulunması oluyor... Bir ölçü, yürütmenin işlemlerini yaparken uymak zorunda olabileceği bir kıstas olmalı. Bunun için ülkemizde plân var, plânlı kalkınma modeli içerisindeki plân.

Yanlış söylüyorsam Sayın Çavdar düzeltsinler fakat plânın hukuki niteliği henüz kesin olarak açıklığa çıkmış değil. Yasalar mı üstündür? Plân mı üstündür? Yani plâna uymayan bir kişiye ne yapılabilir bu yok. Plânın uygulama aracı olan icra plânları, yıllık programlar ve bütçedir. Neresinden bakarsanız bakın, uygulama netice olarak gelip bütçeye dayanıyor. Fakat onun ötesinde plânın uygulanmasıyla ilgili olarak birtakım kıstaslar konulabilirse uymamanın sonucu belirlenirse bugünkü çerçeve içerisinde sistem değişikliğine gerek kalmaksızın objektif kıstaslar kendiliğinden ortaya çıkmış olur. Bu, meclis denetimi sırasında yapılıyor. Zannediyorum zamanın Başbakanı hakkında kalkınma plânına aykırı davrandığı, yakınlarını plânın teşvik tedbirlerine aykırı olarak teşvik sağladığı konusunda gensoru açılmıştı. Bu bir kıstas olabilir. Onun yanında enerji politikasıyla ilgili olarak da yine ikinci Beş Yıllık Kalkınma Plânına zannediyorum aykırı davrandığı öne sürülerek zamanın Enerji Bakanı hakkında da soruşturma açılmıştı. Bunlar da bir kıstas. Yani tamamen hukukiliğin dışında plân denilen bir kavram alınıyor, buna aykırı davrandıkları için de kişiler hakkında birtakım işlemler ve eylemler yapılıyor. Onlarla ilgili istenilen ceza, yine yanlış hatırlamıyorsan T. Ceza Kanununun 240. maddesiyle ilgilidir. 240. madde, çoğunluğumuzun da bildiği gibi tam bir kırkambar maddesi; diğer maddelere girmeyen suçlar, dolaylı olarak buraya girer.

Görüldüğü üzere temel bir kıstasın olmaması yürütme içerisindeki denetimin daha doğrusu genel olarak denetimin temel sorunu Bu sorun çözümlenemediği sürece birtakım yollara başvurmak, veya onların yozlaşmış şekillerini düzeltmeye kalkmak zannediyorum olayın çözümünü değil .Teşekkür ederim.

U.GÜRKAN : Teşekkürler Sayın Temizel.

Birinci tur konuşmalarda denetimin yapılmasına ilişkin ve karşılaşılan sorunlarla ilgili bilgiler verildi. Şimdi ikinci tura geçiyoruz. İkinci turda yapılması gereken denetim politikası tartışılacak.

Bugünkü sistemin denetime duyduğu gereksinimin, sorunlar yaratan sınırları nasıl zorlanabilir? Olması gereken denetim politikası içinde, denetim örgütlerinin yeniden örgütlenmesi gerekir mi? Denetimin etkinleştirilip, demokratik bir yapıya kavuşturulmasının koşulları nedir? bu konudaki önerilerini sayın konuşmacılar tartışacaklar.

C. ÇAĞLARSU :

Teşekkür ederim sayın Başkan.

Mevcut denetim tekniklerinde benim önereceğim önemli bir değişiklik yok. Yalnız sorunlar bölümünde tekrar tekrar saydığım noksanlar var. Bunların hepsinin sayılması; bunların gerektirdiği tedbirlerin alınması için öneriler manasına da gelir.

YDK çalışmalarının daha verimli olabilmesi bakımından idari bünyesinde, çalışma tekniklerinde önemli bir değişiklik şahsen öneremiyorum. Yalnız Meclise bağlanması, yararlı olacaktır. Daha serbest çalışması için, asıl KİT'leri aklayan Yasama organıyla daha yakından ilişki kurmak, daha yakın bir bilgi akımını sağlamak bakımından yararlı olacaktır.

İkincisi; kuruluş kanunlarımızın çıkarılmasıdır. Bizim denetim tekniklerimizle görevlerimiz ne olacaktır, yetkilerimiz nedir, Sorumluluğumuz nedir?.

Bundan başka benim şahsen önerdiğim birşey yok. Ama bazı görüşleri burada söyleyebilirim : Dün sayın Sayıştay Başkanı KİT'lerin denetiminin Sayıştay'a verilmesini önerdiler. Ben bundan şunu anlıyorum : YDK'nin Sayıştay'a bağlanması ve bir bölümü olarak KİT'lerin denetiminin de aynı organ içinde yürütülmesi. Tabii böyle onurlu bir daireye katılmak herhalde bizim reddedeceğimiz bir görüş değildir. Ancak, hemen ilâve edeyim ki bunun pratik bir faydası olacağına inanmıyorum. Kaldı ki; Anayasamız seçimini yapmıştır. 127. maddesinde Genel ve Katma Bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderlerinin Sayıştay'ca yapılacağını belirttikten sonra, KİT'lerin YDK'ca çıkarılacak özel bir kanunla yapılacağını önermiş ve tercihini bu yolda yapmıştır. Ayrıca yine yasama organı 468 sayılı kanunla tercihini açıkça belirtmiştir. Bugünkü sistem önemli bir sakıncayı taşımamaktadır.

Bizim yaptığımız iktisadi denetim, noksansızdır, idealdir demiyorum katiiyen. YDK çalışmaları bütün müesseselerde olduğu gibi daha da geliştirilmeye muhtaç durumdadır. Sebeplerini daha evvel izah ettiğim için burada tekrarlamıyorum.

Teşekkür ederim Sayın Başkan.

U. GÜRKAN

Teşekkürler sayın Çağlarsu.

Şimdi de olması gereken denetim politikası konusunda görüşlerini açıklaması için sözü sayın Atillâ İrteş'e veriyorum.

İRTEŞ :

Teşekkür ederim sayın Başkan.

Türkçemizde çoğu zaman eş anlamlı olarak kullanılan denetim, teftiş, kontrol, murakabe, inceleme, etüt, revizyon, tahkik, soruşturma gibi deyimler, temelinde bazı farklılıklar içerse de hepsinde ortak olan bir nokta vardır. Bu, özel ya da tüzel kişi tarafından yapılan bir işlemin bir başka yetkili tarafından değerlendirilmesidir. Bu, çok basite indirgenen tanımda yapılan işlem yönetimi; değerlendirme ise denetimi temsil etmektedir.

Yönetim ve denetimi birbirinden soyutlama olanağı yoktur. Başka bir deyişle yönetimin olmadığı yerde denetim de olmayacaktır. Ama denetimin olmadığı yerde yönetimin varlığı değilse bile mutlaka keyfiliği söz konusudur. Bir benzetişle insanın ayakları varsa yürüyebilir, ama gözleri görmüyorsa ne tarafa yürüdüğünü, neye çarpacağını bilemez. O halde denetim, yönetimin kaçınılmaz bir gereğidir. Denetimsiz bir yönetimin kısa zamanda yozlaşması doğaldır.

Yönetimde etkinlik bir amaçtır. Denetim ise bu etkinliği sağlayan araçlardan sadece birisidir. Yönetimde etkinliğin sağlanması bir bakıma denetimin etkinliğine bağlıdır. Eğer bir ülkede denetimin varlık nedeni tartışılabilirse orada denetimin etkin olmadığı, üstelik yönetime bir yük olmaya başladığı söylenebilir. Bugün için ülkemizde böyle bir sorun yoktur diyebilmek kanımca mümkün değildir.

Ülkemizde denetimin sorunları nelerdir, veya denetimde etkinliği engelleyen unsurlar nelerdir? Bu etkinlik nasıl sağlanır? Nasıl artırılır? Konumuzu oluşturan bu sorunu üç bölümde irdelemek istiyorum. Birincisi denetleyen, yani denetimi yapan organlar. İkincisi denetlenen kurumlar, üçüncüsü de denetlenen, denetime tabi olan işlemler. Denetimin tipi, içeriği, kapsamı, araçları.

Denetleyen kurumlar konusunda başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yasama erki, yürütme erki ve yargı erklerince yapılan denetimler vardır. Yargı erki daha ziyade kamu gelirlerine ilişkin olduğu için -daha ziyade diyorum onu şimdilik ihmal ederek- yasama ve yürütme erki tarafından yapılan denetimlere bakmak gerekir.

Yasama erkince yapılan denetimlerin dolaylı ve dolaysız olduğunu arkadaşlar biçimleriyle anlattılar. Ben sadece dolaysız denetim organlarına veyahut denetim biçimine değinelim. Bu dolaysız denetimi yasama organı yerine bugün için Başbakanlık YDK ile Sayıştay ifa etmektedir. Sayın Özdemir'in ilk konuşmasında değindiği gibi Anayasanın 127. maddesinde yasama organı adına Genel ve Katma Bütçeli idarelerle, fonların ve özel idarelerin denetiminin doğrudan Sayıştay'ca yapılacağı ve yargılanmak suretiyle hükme bağlanacağı belirtilmektedir. Ancak, 27. maddenin son fıkrası uyarınca da KİT'lerin denetimlerinin özel kartlılarına göre yapılacağı belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca 468 sayılı kanunla KİT'lerin denetiminin Başbakanlık YDK'nın raporlarına dayandırılacağı belirtilmiştir. Ancak, yine sayın Özdemir'in YDK elemanlarının yürütme erki içerisinde olmaları yani bunların tayinle belirlenen kişiler olması nedeniyle bağımsız olacaklarının kuşku götürür olması görüşüne bir ölçüde katılıyorum. Ve bütün ülkelerde incelediğimizde görülür ki; Yasama organı adına denetim yapan sadece bir kuruluş vardır: Sayıştay o nedenle Yasama organı adına denetleyen organlardan ikisi üzerinde yaptığımız değerlendirmede ben şunu diyebilirim: Demin Sayın Çağlırsu Türkiye'de kuruluş kanununca ekonomik denetim yapan yegane kuruluş YDK'dır dediler. Bu görüşlerine katılıyorum. Gerçekten hepsi değerli elemanlardan oluşan bu kuruluş

Ülkemizde büyük ölçüde ekonomik denetimi başlatmış ve yürütmekte olan bir kuruluşumuzdur. Benim nerim şudur ki Sayıştay ve Başbakanlık YDK, aynı kuruluş içinde birleştirilmelidir. Böylece, bugün İçin Sayıştay'ın yapmakta olduğu yasal denetim yanında ekonomik denetimin sağlanmasına teknik açıdan da yetişmiş kişiler olarak bir olanak sağlanmış olacaktır.

İkinci olarak yürütme erki, içindeki denetim elemanlarının durumuna değinmek gerekir. Grldğu gibi murakebe, teftiş, soruşturma gibi çok çeşitli kavramlar yanında çok çeşitli unvanlarda doğmuştur Türkiye'de. Bugün için sadece yürütme organı içerisinde yasal denetimi yapan müfettiş, hesap uzmanı, kontrolör, YDK yesi, Sayıştay denetçisi. Bakanlık Müfettişleri, Genel Müdürlükler Müfettişleri defterdarlık kontrol memurları gibi çok çeşitli denetim elemanları görülmektedir. Bu kadar yoğun denetim elemanı bulunması aynı zamanda denetimde yetki çekişmesini, yetki çakışmasını doğurmaktadır ve aynı zamanda denetimin de denetçinin de saygınlığını zedelemektedir. Bu bakımdan ben yine bu konuda bir birleştirici öneriyle huzurunuzda gelmek istiyorum. Bunun özellikle denetimin bağımsızlığı açısından gerekli olduğu kanısındayım.

Türkiye'deki yürütme erki içerisinde bulunan bütün denetim elemanları 657 sayılı Personel kanunu içersinde ayrı bir sınıf teşkil ederek Başbakanlık altında bir müsteşarlık, veyahut daha ayrı bir kuruluş altında toplanmalıdır. Bu kuruluş içerisinde uzmanlaşmaya da gidilmeli ve kurumların sadece bütçe gideri ve gelirlerini uygulayan elemanlarının değil, ayrıca bu kurumların karar mevkiinde olan kişilerin de denetimi bu kuruluşa verilmelidir. Böyle olduğu takdirde kendilerinin daha bağımsız olabileceklerine inanıyorum, çünkü, uzun sredeki uygulamalardan görülmüştür ki; hiçbir Bakanlığın teftiş elemanlarına kendi kuruluşlarının merkezi üst yönetim kuruluşlarını denetleme görevi verilmemiştir. Benim bildiğim kadarıyla böyledir. Eğer varsa bu da çok arızı kalmaktadır. Ama Başbakanlık altında bir kuruluşa verildiği takdirde Bakanlıkların veya Katma Bütçeli kuruluşların üst düzeyde alman kararlar da bu denetim organınca rahatlıkla ve etkin bir biçimde denetlenebilir.

İkinci olarak sorunu denetlenen açısından alacağım söylemiştim. Denetlenen açısından baktığımızda denetim dışına kaçmış birtakım kuruluşlar olduğunu görürüz. Bugün yürütme erkinin denetim alanına kamu giderleri açısından sadece Genel Bütçelerin tam anlamıyla ve katma bütçelerin kısmen girdiğini söylemek abartma sayılmayacaktır.

Kamu kesimini oluşturan merkezi hükümet içerisinde genel bütçeli idareler, katma bütçeli, idareler, bunlara bağlı idareler, özerk kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları sayılmaktadır. Bunun dışında yerel yönetimlerden, Belediyeler, köyler ve özel idareler ve bunların dışında KİT'ler. Görülmektedir ki; Kamu giderlerinin yürütme erki tarafından en etkin denetimi (yasal denetim) genel bütçe giderleri üzerinde yapılabilmektedir, Katma bütçelerin horlanması, uygulanması aşağı yukarı aynı sürece tabi olmalarına rağmen kendi ihtiyaçları doğrultusunda yeni hesaplar ,yeni sistemler yaratmak durumunda kalmışlardır. Katma Bütçelere göz attığımızda bunların 1975 yılı itibariyle 19 milyara varan Bütçe Giderleri vardır. 19 milyar Bütçe giderleri ve bir o kadar da bütçe gelirleri var. Genel Muhasebe kanununun hükümlerine göre katma bütçelerin kuruluş nedeni kendi gelirleriyle, giderlerini karşılama anlayışına dayanır. Halbuki katma bütçelerin gelirleri incelendiğinde gelirlerinin 1975 yılı itibariyle 16,4 milyarı yani % 50,4'i Hazineden aktarılan yardımlarla sağlandığı görülmektedir. şunu demeye

getiriyorum ki; katma bütçelerin hangi ölçütlere göre kurulduğu belli değildir. Faaliyetleri tetkik edildiğinde de bunların ya doğrudan doğruya Genel' bütçeli daireler gibi kamuya hizmet veren kurumlar veya KİT niteliğinde faaliyet gösteren yani üretken kuruluşlar olduğu görülür. Dikkatli bir inceleme yapmak suretiyle örneğin Üniversiteler, Akademiler, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Beden Terbiyesi gibi doğrudan doğruya genel bütçeli idarelerin hizmetlerine benzer hizmetler veren katma bütçeli idareler, Genel Bütçe statüsüne ve üretken nitelikte olan katma bütçeler de, örneğin Vakıflar, DÜÇ'ler, Tekel Genel Müdürlüğü gibi idareler de KİT haline getirilerek katma Bütçe gibi özgü bir sistem ortadan kaldırılmalıdır.

Denetim dışı kalmış kuruluşların başta gelenlerinden biri de döner sermayelerdir. İlk etapta Genel Muhasebe Kanununun 49. maddesine dayandırılmakla beraber sonradan çeşitli nedenlerle ki bu nedenlerin en başında 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile 2490 sayılı Kanunların katı, donmuş rejimlerinden kaçmanın bir yolu olarak, döner sermayeler yıldan yıla genel bütçe ve katma bütçe içerisinde çıg gibi büyümüşlerdir. Bugün için 1040 adet katma bütçeli idarelere ve 260 adet Genel müdürlüklere bağlı olmak üzere 1300 adet döner sermaye vardır. Bunların bazıları da personel rejimimizin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin Hastaneler Döner sermayeleri bu nedenle ortaya çıkmıştır. Bu müesseselere döner sermaye vasfı vermek için hiçbir neden yoktur. Nedeni sadece personel rejiminin getirdiği hükümlerdir. En yüksek baremli bir memurun ücretleriyle dahi hastaneye bağlamak mümkün olmayınca çözüm döner sermayelerde aranmıştır. Hastane döner sermayeleri sadece tıp mensupların tatmin edici bir kaynak olarak görülmüştür. Bunun dışında diğer döner sermayeler de Genel Muhasebe Kanunu ve Artırma Eksiltme ve İhale Kanunlarının katı hükümlerinden kaçmanın bir yolu olarak ortaya çıkmışlardır. Bunların ciddi bir incelemeye tabi tutularak üretken nitelikte olanların yine KİT şekline sokulması, doğrudan doğruya hizmet verenlerinin ise Genel Bütçeye dahil edilmesi ve gerçekten kapasite fazlası ve yan ürünlerini değerlendirme gibi kıstaslarla kurulmuş olan üretken döner sermaye niteliğinin korunması gerekir kanaatindeyim.

Neden bunların üzerinde denetim yapılamamaktadır? Çünkü 1050 sayılı kanuna tabi olmadığı için kendi ihtiyaçlarına uygun olarak her birim kendi raporlama sistemi getirmiştir ve bunların hesap sonuçları yıldan yıla sadece Sayıştay'a gitmektedir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde bir döner sermaye şubesi olmasına rağmen buraya gelen hesap hülâsaları döner sermayelerin ne nitelikte bir kuruluş olduğunu anlamaya yetecek düzeyde değildir.

Burada fonlara da değinmek istiyordum kısaca son yıllarda 250 milyar gibi bir tutarla bağlanan bütçelerin nihayetinde 300-350 milyarla bağlanmasının başlıca nedenlerinden birisi de fonlardır ve fonları; hazine fonları, bütçe fonları olarak ayırmak mümkündür.

Bütçe fonları genellikle fon aktarımı sırasında bütçeye gider kaydedilmekte ve bunun sarf evrakı yalnızca Sayıştay'a gelmektedir. Onun ötesinde hangi amaçla ne ölçüde bu fonlara harcama yapıldığının denetimi maalesef Türkiye'de yapılmamaktadır. Bu fonların çıkışı da genellikle 1973 yılında kabul edilmiş olan program Bütçe sisteminin bir sonucu olmuştur. Fon uygulamasına mümkün olduğu ölçüde son verilmesi gerekir kanısındayım.

Üçüncü kesimde ise; denetlenen konusunu işleyeceğimi söylemiştim. Türkiye'de yasar bir denetimin yapıldığını söyledik. Bunun yanında ekonomik denetim veya etkin denetim, veya yönetim denetimi yapılmamaktadır. Sayın Özdemir'in çok iyi vurguladıklarını tekrarlamaktan kaçınacağım. Yalnız şunu söylemek gerekir ki; bir memleketin geleceğe dönük ekonomik ve mali kararlar olabilmesi için mutlaka ekonomik denetime elverişli bir sisteme ulaştırılması lâzımdır. Bu sistemin araçları da Muhasebe ve raporlama sistemleri olmak gerekir. Türkiye'deki muhasebe sistemleri gerek içerik, gerek uygulama kapsamı açısından çok dar tutulmuştur. Bakanlığımız Muhasebat Genel Müdürlüğü içinde bastırılmış olan «devlet muhasebesini geliştirme projesi» bu amaca yöneliktir. Devlete sağlıklı, zamanında bilgi vermeyi amaçlayan ve bütün kamu kuruluşlarının KİT'ler hariç çünkü KİT'ler tek düze bir muhasebe sistemine erişmiştir. Hepsinde uygulanabilir ortak muhasebe prensipleri, standartları oluşturularak, özellikle milli muhasebeye de veri, kaynak teşkil edebilecek bir sistem oluşturulması zorunludur. Ayrıca, Bütçe Sistemimizde de gerekli bir takım değişikliklerin yapılması etkinlik için zorunludur. Kısaca özetlemek istiyorum : Yönetimin denetimini gereğince yapabilmek için. Bütçelerin (R) cetvelinde formüle edilen ve ekonomik ölçütlere göre yapıldığı iddia olunan harcama kalemlerinin ekonomik tasnife uydurulması, faaliyet proje düzeyindeki ayırımların da, gerçek bir fonksiyonel tasnife göre ayarlanması zorunludur.

Ayrıca kesinkes bir «Jestiyon» sistemine tabi olunarak, bütçelerin yılı içinde bağlanması sağlanmalıdır. Bunun tabii neticesi olarak da «mahsup dönemi denilen» ve kesin hesapların gecikmesine yol açan uygulamanın ortadan kaldırılması gerekir kanısındayım. Zamanımızın kısıtlı olması nedeniyle şimdilik bu söylediklerimle yetineceğim. Teşekkür ederim,

U. GÜRKAN :

Teşekkürler sayın İrteş.

Şimdiye kadar yapılan, geliştirilen önerilerden ortaya şöyle bir sonuç çıkıyor; Bugünkü sistemin duyduğu gereksinim çerçevesinde ve bunun yasalara bağlanmış biçimlerinde denetimin etkinleştirilmesi için fazlaca bir öneri geliştirilemiyor. Sayın Temizel, birinci konuşmasında da bu sınırların zorlanması konusuna değinmişlerdi. Ben kendisinden özellikle bu konuda açıklama rica edeceğim.

Z. TEMİZEL :

Teşekkür ederim Sayın Gürkan.

Gerçekten de bugün ortaya konmaya çalışıldığı kadarıyla bizdeki denetim tam üçlü bir sistemi içeriyor: Yasama denetimi, yürütme denetimi ve yargı denetimi.

Yürütme denetimi, Bakanlıklar tarafından, yani mevcut yasalara göre Bakanlar tarafından yürütülmesi gereken bir hiyerarşik denetim. Bunun Başbakanlık nezdinde toplanması olası değil. Çünkü eğer yanılmıyorsam Başbakan, Bakanların hiyerarşik amiri değil. Bu durum karşısında Bakanlar düzeyinde Başbakanlık denetimi yapılması bence pek olanaklı görülüyor. Onun ötesinde denetim birimlerinin hepsi belirli bir gereksinim sonucu ortaya çıkmışlardır. 1876 yılında ortaya çıkan Sayıştay, bir gereksinimin sonucu ortaya çıktığı gibi, Maliye Bakanlığı Teşkilât Kanunundan önce çıkarılan teftiş kurulu nizamnamesinin (1879) gene bir gereksinimin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

YDK keza öyle. Yürütme içerisinde olan her örgüt, belirli bir süre sonra böyle

birtakım birimlere gereksinme duyuyor. Fakat bir süre sonra kurulan bu birimler işlevlerini yerine getiremez hale geliyorlar. Nedeni; örgütlerin giderek gelişmesi, dolayısıyla uzmanlık gerektiren birtakım konuların bir sürü kişi tarafından yapılırken tek kişinin nezdinde denetlenme düzeninde birleştirilmesi mümkün gözüküyor. Birinci konu bu.

İkincisi de; denetim hizmetlerinin yürüyebilmesi veya etkinlik sağlayabilmesi kesinlikte bunlara bir gereksinim duyulmasına bağlı. Ben Bakanlıkların bütçelerinin hizmet gerekçeleri üzerinde bir inceleme yaptım, Sadece 6 tane Bakanlıkta denetim biriminden söz ediliyordu. Bunların da sadece 3 tanesinde geleceğe yönelik bir takım öneriler vardı. Diğerleri sadece örgütlerinin ya kuruluş yasalarında veya Bakan mucibi gereği görevli neyse onları sayıyorlardı. Rakamsal değerlendirme ise sadece üç birimde vardır. Birisi Maliye Bakanlığının Gelir denetimi yapan Hesap Uzmanları, Bankalar Yeminli Murakıpları ve teftiş kurulunda rakam olarak bir plânlama vardır, Diğeri de yine Gelir denetimi yapmakta olan Gümrük Tekel Bakanlığı Teftiş Kurullarında vardır. Onun dışında hiçbir denetim kuruluşuyla ilgili hiçbir Bakanlık bir gereksinme göstermiyordu. Dolayısıyla denetim hizmetlerine gereksinim olmadığı sürece bunların fonksiyonlarını geliştirmenin de anlamı kalmıyor gibi bir sonuç çıkıyor ortaya. Bu durumda denetim için temel fonksiyon : Yürütmenin işlevlerinin kesin olarak belirlenmesi oluyor. Eğer, yürütme, kesin olarak yapacağı işlevlerin hepsini plânlama suretiyle kesin olarak belirtirse bu, denetimin önünde en büyük kıstas oluyor. İstendiği kadar denetime gereksinme gösterilmesin bu durumu kendi gereksinmesini yaratır ve bunu denetler. Sayın İrteş'in belirttiği gibi denetimsiz yürütme olmaz deyiminden kastedilmesi gereken anlam bence bu olmalıdır. Eğer, denetim yapacağı işlemleri belirlememişse, İster istemez denetimsiz bir yürütme söz konusu olacaktır. Onun için burada belirli bir dayanak, bir iktisadi dayanak -planı bir iktisadi dayanak olarak almak mümkün-aramak zorunluluğu ortaya çıkıyor Öyle olduğu zamanda iktisadi olayların belirtilmesi ve ya belirlenmesi sorunu ortaya çıkıyor. İktisadi olaylar belirlendiği takdirde olayların hem iktisadiliğinin hem de hukukiliğinin araştırılması, denetimin temel fonksiyonu oluyor. İktisadi-hukuki denetim veya ekonomik- yasal denetim kavramı ortaya çıkıyor. Bir olay hem ekonomik olacak, hem hukukî olacak. Hukuki dayanak belirli bir süreç sonunda zaten belirlenebiliyor. Bu durum, Dç. Dr. Turgut Tan'ın da belirttiği gibi iktisatçı-sosyolog ve hukukçu bir takım yargıçların ortaya çıkmasını gerektiriyor. Bu, tamamen bir yapısal sorun veya mevcut yasalar çerçevesinde olan, fakat uygulanmayan yapısal sorunun yeniden yürürlüğe konması şeklinde belirtilebilir. Bu yapısal sorun çözümlenemediği sürece ve bu ekonomik - hukuki suç kavramı geliştirilmediği sürece, denetimin etkinliğinden bahsetmek veya denetim üzerinde bu kadar önemle durmak bence gereksiz. Ancak kısa vadede gelişmeyeceği de ortada. Mevcut kurumlar; örneğin Meclis adına Yasama denetimi yapan kurumların bunları geliştirmesi, daha önceden belirtmesi zorunlu. Şu durumda normal, hukukilik gereklerini bile yerine getiremeyen kişilerin iktisadilik prosedürünü yerine getirebilmesi de pek fazla olası değil. Onun için uzun vadeli bir çalışmayı gerektirebilir, ama bir başlangıç olması gerekir. Yani bir iktisadi suç kavramının kesin olarak yaratılması gerekir. Bu olayın dayanağı da -en somut örnek olduğu için defalarca söylüyorum- plânlamada denir, yıllık programda denir, icra plâni da denir, Eğer siz bunu, bu şartlar içinde gerçekleştiriyorsanız iktisadi suç işliyorsunuz demektir.

Bununla ilgili olarak birtakım yasalarda değişikliklerin yapılması gerekir. Plânlamanın uygulama sonuçlarıyla ilgili değerlendirme yapanlar, plânlamanın başarısızlığının % 50'-sinden fazlasını mevcut yasaların plânlamaya engel olması şeklinde yorumluyorlar. Gerçeklik derecesini kesin olarak söylemek mümkün değil ama ne olursa olsun, eğer belirli bir yapı varsa bir taraftan uygulamaya engel olan yasalar, öbür tarafta hukuki denetim: Tamamen birbiriyle çelişkili bir anlam kazanmış oluyor. Başlangıçta bunun ortadan kaldırılması gerekiyor. Bu ortadan kaldırılır, hukukî ve iktisadî suç kavramı geliştirilmeye başlanırsa denetim için zannediyorum en büyük atılım yapılmış olur. Onun ötesinde, temel sorun hiç bir zaman merkezde bulunan bir denetim elemanının veyahut hiyerarşik amirin çok uzak yerde olan bir idari veya iktisadi işlemi denetlemesi değil. Esas olan o İşleme, orda bulunan kişinin, yani halkın sahip çıkması, yani halkın denetimi. Birtakım kişiler bunu benimserlerse, birtakım olaylardan kitle iletişim araçlarıyla haberdar olurlarsa onu ister istemez denetleyeceklerdir. Bu denetim ihbar şeklinde bugün de var. Bütün denetim birimleri bilirler ki; işlemlerin % 80'inden fazlası ihbar dilekçeleriyle doludur. Fakat bunlar hiçbir zaman gerçek anlamda halk denetimini amaçlayan doğacak zararları engellemeye çalışan şeyler değil. Kişisel sürtüşmeler, siyasî polemikler sonucunda veya makam hırsları sonucunda ortaya çıkarılmış şeyler.

Bugün denetim hizmetlerinin en büyük ağırlığını da bunlar temsil ediyor. Dolayısıyla gerçek anlamda halkın sahip çıkmasından söz ederken bunu kasetmiyorum. İktisadi ve hukuki suç kavramı gelişecek ve idarenin kesin olarak kendisini bağımlı hissetmek zorunda kaldığı yöntemleri belirleyen icra plânlarında uyma zorunluluğu belirtilecektir. Bunlar olduğu taktirde; denetim idare içerisinde olabilir, idare dışında olabilir. Bir takım işlevler yeniden verilebilir, birleştirilebilir. Bunlar tamamen idari sistemle ilgili konulardır. Bütçeler de birleştirilebilir. Sayın İrteş'in de belirttiği gibi bütün idarî yapının tamamının birleştirilmesi veya değiştirilmesi halinde belki denetime bile gerek kalmayan, çok iktisadi bir sistem ortaya çıkartılabilir. O takdirde denetime gerek kalmaz. Fakat bunun değiştirilmesinin olabileceği süreç gözönüne alındığında ivedi önlemleri en kısa vadede alınması bence denetimin katetmesi gereken en acil yoldur. Teşekkür ederim.

U. GÜRKAN :

Denetim Örgütlerinin yeniden örgütlenmesi konusunda geliştirilen ve Sayın İrteş, ile Sayın Temizel'in fazlaca uyuşamadıkları yeniden örgütlenme konusu ile birlikte, birinci tur sırasında Sayın Özdemir'in üzerinde durduğu ekonomik denetimi gerçekten yapıp, yapılamadığı ve kitlelerin denetime katılması konusunda İvedi olarak nasıl önlemler alınacağı konusundaki görüşlerini öğrenmek üzere son sözü sayın Özdemir'e veriyorum,

M. ÖZDEMİR

Teşekkür ederim Sayın Gürkan.

Denetimin yeniden örgütlenmesine geçmeden önce izin verirseniz arkadaşların bazı görüşlerine katılmadığımı belirtmek, yanıtlarını getirmek istiyorum.

Sayın Temizel, denetime gereksinme duyulması gerektiğini söyledi. Ben başında şunu söyledim : Egemen güçler kendileri için gereksinme duydukları denetim organlarını

kurmuşlardır. Böyle olunca biz oturup «denetimden harikalar bekleyemeyiz» diye elimizi kolumuzu bağlayamayız. Bu, sosyal mücadelelerin yadsınması olur, demokratikleşmenin inkârı olur mutlaka yazılı hukuk kurallarına bağlılık, illâ tazmin, zimmet, beraat anlayışı, illâ sorumluları görevden alma anlayışı varsa o zaman gerçekten denetimden harikalar bekleyemeyiz. Bizim nasır bir denetim beklediğimizi konuların gelişimi içinde aktarmaya çalışacağım.

Sayın Çağlarsu'nun bazı görüşlerine yanıt getirmek istiyorum. YDK'nın denetimi, dışında kalan KİT'lerin pek önemli olmadığını vurguladılar. Oysa, biz diyoruz ki; ekonomi bir bütün olarak denetlenmeli. Devletin gelirin, giderinin, malının denetimi son tahlilde ülkenin ekonomik ve politik yaşamına yön veren siyasal iktidarların denetlenmesi anlamına gelir. KİT'lerin ekonomi içindeki yerini ister GSMH'ya katkı, ister stok, üretim, istihdam acılarından alalım, KİT'lerin ülke ekonomisi içindeki yerini dikkati aldığımızda, bırakınız YDK'ca denetlenmeyen KİT'leri hoş görmeyi, tüm ekonominin bir bütün olarak denetlenmesi gerektiğini görürüz. Plânı programı eleştirebilmek, plânın-programın doğruluğunu, yaşama iyi geçip geçmediğini ortaya koyabilmek için elimizde sağlıklı verilerin olması gerekir. Bir sağlık politikasını, bir Bayındırlık politikasını, bir spor politikasını geliştirirken kamu kesimini; genel bütçe, katma bütçe, KİT vs. diye ayıramayız. Bunu ayıranlar kolayca yönetebilmek, denetleyebilmek için ayırmışlardır. Biz aynı şeyleri burada savunamayız sanırım.

Konuşma karşısında ekonomik denetim yapıyoruz, dediler. Hatta Sayın İrteş de ekonomik denetim yapılabildiğine ilişkin bazı şeyler söyledi. YDK'nın yaptığı ekonomik denetim, işletme büyüklüğünde yapılan bir ekonomik denetim olduğu için işletme denetimidir, "ekonominin denetimi değildir. Halta Sayın Temizel, Türkiye'de denetim yapılmıyor bunun ayrıntılarını irdelemeye gerek yok dedi. Biz o gereksinmeyi duymuyoruz ama Türkiye'de şu bir gerçek ki; Türkiye'nin gelirini, giderini, malını burjuvazi denetliyor. Biz, sosyal mücadeleyi geliştirirken; ne işletme ölçeğinde bir ekonomik denetimden, ne de kamu kesiminin böyle pek de tutarlı olmayan ayrışımının sonucu doğan denetim örgütlerinden medet beklemeyiz. Bir ülkede denetim organlarının varlığı denetimin varlığını kanıtlamaz. Ama ekonomi bir bütün olarak varsa ve devletin örgütleri de toplumsal çıkar doğrultusunda yeniden örgütlenirse o zaman denetimden bazı yararlar sağlanabilir. Denetimin etkili olabilmesi için üretim, bölüşüm, tüketim, dış borçlar gibi alanları kapsaması gerekir. Bir örnek vereyim. Türkiye'de kaç 1000 m² yere tütün ekileceğini devlet kararlaştırır. 1000 m² den alınan örneğin 1000 birim ürünün 400'ünü devlet satın alıyor, 250'sini sigara yapıyor, gerisini ihraç ediyor. Kalan 600'ünü ise Tüccar alıyor. Tüccar Türkiye'de sigara yapmadığına göre bunu ihraç ediyor. Belki de vergi iadesi alıyor. Denetimden biz bunu anlamalıyız, yani bunu denetlemeliyiz. Yoksa belli kişilere zimmetler çıkarılması hiç de anlamlı değildir.

Bu çerçeve içinde konuya baktığımızda Türkiye'deki denetim örgütlerini veya mevcut denetim sistemini ekonomik bir denetim olarak görmüyoruz. Basit bir muhasebe sistemiyle burjuvazinin İsteddiği rakamların çıkarılması, plân ve programların hazırlanmasında bu rakamlardan, bu verilerden yararlanılması çerçevesinde görüyoruz, Asıl ekonomik denetim: toplumsal çıkarları koruyacak, kollayacak doğrultuda bir örgütlenme ile olasıdır kanımca. Bunu şöyle somutlayabiliriz sanırım.

Birisi, yürütmenin yaptığı denetim. Yürütme, yani siyasal iktidar, ekonomik erki elinde tutanların bir aracı olduğuna göre yürütmenin içindeki bir denetimden toplumsal

çıkar doğrultusunda bir ekonomik denetim beklemek hayalcilik olur. O, siyasal iktidarın isterleri doğrultusunda bir denetim yapacaktır. Yani siyasal iktidarın kararlarının yaşama geçirilip geçirilmediğini denetleyebilecektir. Bu denetim gereklidir. İşte Sayıştay bugün yazılı hukuk kurallarına uygunluk denetimiyle aslında bunu gerçekleştiriyor. Oysa, Sayıştay'ın yeri ayrı olmalıdır, bu da yeniden örgütlenmeyi gerektirir.

İkinci denetim; halkın denetimi. Kitlelerin denetime katılması, halkın ülke İşlerine etkin bir şekilde katılması egemen güçleri baskı ve sömürü alanını sınırlandıracaktır. Bu katılım nasıl olacaktır? Tüm çalışanlar, bağlı olduğu işletmenin kurum ve örgütün yönetim ve denetiminde söz sahibi olmalıdır. Halk denetimi yasası çıkarılabilir. Arkadaşımızın görüşüne katılıyorum, halk denetim organları oluşturulabilir. Yerel yönetimlerin -ki demokratikleşme mücadelesinde, sosyal mücadelede çok önemli bir yeri vardır- yönetim ve denetiminde halkın katkısı sağlanabilir. Bugün yere! yönetim Bakanlığıyla, Sayıştay tarafından yapılan- denetimin yanı sıra halkın denetimi niçin sağlanmasın. Halk, Belediye Meclisini seçiyor, denetimini niçin yapmasın? Bu belki bir uzmanlık işidir ama ayrı bir olgu. Halk ekonomik denetim yapar, Halk, kendi konut gereksinmesinin çözümünü, ulaşım sorununun çözümünü en az bizim kadar bilir. Buna inanmamak halka inançsızlıktır.

Devlet yaşamının önemli sorunları tartışmaya açılmalı, mesleki birlikler, sendikalar, kooperatifler ve diğer toplumsal örgütler devlet işlerinin tartışılmalı ve çözümüne katkıda bulunmalıdırlar. Biz halk denetimi derken yani kitlelerin denetime katılması derken bu tür bir örgütlenmeyi öngörüyoruz. TRT ve basın keza denetim politikasının oluşmasında mevcut verilerin halka gitmesinde ve halkın o veriler ışığında kendi eğitim politikasını, bayındırlık politikasını, kendi çıkarları doğrultusundaki spor politikasını çizmesinin de elbette ki yararları vardır. Yani halkın denetimi derken örgütlenme biçimi olarak halk denetim örgütleri, halk denetim yasası, demokratik kitle örgütlerinin denetime katılması ve yerel yönetimlerde, denetime katılmayı vurgulamaya çalışacağım.

Üçüncü denetim örgütü; yargı erkinin denetimidir. Bunun demokraside çok önemli yeri var. Çünkü yargı erkinin denetimi, demokrasilerin en etkin denetim biçimidir. Halkın; seçimler yoluyla olsun, demokratik baskı grubu yoluyla olsun, demokratik kitle örgütleri aracılığıyla olsun yaptığı denetimler denetim politikasının belirlenmesi açısından değer taşır. Ama bir yargılamaya, sonuca yaramayabilir. Bunun yaşama geçirilmesi, derlenip toplanıp hayata geçirilebilmesi demokratik ülkelerde yargı erkinin denetimiyle olanaklıdır.

Yargı erki, bu denetimi yaparken toplumsal çıkarı gözetilen bir çerçevede denetim yapmalıdır. Plân-program ve bütçenin hazırlanmasında hem de uygulanmasında denetim yapmalıdır. KİT'ler, ayrı bir denetim örgütüne bağlı olduğu sürece Türkiye'de verilerin derli toplu elde edilmesi, sağlıklı verilerin sağlanması ve bunların plânın hazırlanmasında kullanılması olanaksızdır. Plânın uygulanmasının sağlıklı olup olmadığını denetleyebilmek için ekonominin tümünün Sayıştay tarafından denetlenmesinin gereği ortadadır.

Ekonomik ve Mali denetimin tek bir yargı organında toplanmasının yanı sıra ekonomik ve siyasal hayatı Anayasa doğrultusunda yönlendirmek de o yargı organının görevi olmalıdır. Yani bugün Sayıştay, küçük memuru ücretinden noksan kesilen vergi

konusunda, tedavi ücreti konusunda, bir ihalede noksan kesilen vergide veya karar pulundan Ötürü nasıl zimmet, bereaat hükmediyorsa bu zimmet, beraat hükümlerinin yanı sıra Anayasa'da açıkça belirtilen ekonomik ve sosyal hakların yaşama geçmesi için plânın Anayasa doğrultusunda bir politika izleyebilmesi için de ağırlığını koyabilmelidir.

Yaygın ve yüzeysel denetim terkedilmeli, seçmeli ve derinliğine mali sorumluluk ötesinde çok yönlü, bilimsel eleştiriye ve uyarıya varan bir denetim yapılmalıdır. Yani Sayıştay denetimi yargısal olmanın ötesinde ekonomik politik içermeyi de kapsamalıdır.

Denetimde otomasyona gidilmeli, bilgisayar kullanılmalı, istatistik ve muhasebe teknikleri geliştirilmelidir.

Denetimden kaçış mutlaka önlenmelidir.

Yasama organına sunulan tüm yasa tasarıları, yasalar çıkmadan önce ülke ekonomisinin sosyal gereklerine, ekonomik gereklerine uygunluğu açısından tartışmaya açılmalı, hatta Sayıştay o konudaki yargılarını parlamentoya iletebilmelidir.

Yürütmenin içindeki denetim ile kurulacak bu tür koordinasyon denetimin etkisini artıracaktır.

Keza, denetimde ihtisaslaşmanın sağlanması da kaçınılmaz bir gerekliliktir.

Bunu Anayasal ve yasal güvenceyle de pekiştirmek istiyorum. Bugün KİT'lerin denetimini eleştirirken yasal güvencelerinin olmadığını söyledik. Keza yürütmenin içindeki organların da yasal güvencesi yok. Sayıştay'ın bugünkü hem kurum hem de kişiler açısından mevcut yasal güvencesi yeterlidir, ancak, daha da tahkim edilebilir. Bu yasal güvence konusunda bir Örnekle sözlerimi keseceğim. Daha önce banka müfettişi olan bir arkadaşımız Üstadiyla birlikte, bir denetime giderler. Bankada inceleme yaparken işletme büyüklüğü ölçüsüne göre 50.000.— lira kredi verilmesi gereken bir çiftçiye 300.000.— lira kredi verildiğini gören arkadaş. Hah! yakaladım işte, der. Üstadı gelince kendisine aktarır, Üstad: «olur seninle gidelim müdürün odasına, ama sen hiç söze karışma. Ben bu konuyu çözeyim», der. Giderler müdürün odasına. Üstad müdüre falanca kişiye verilen 300.000.— liralık kredinin Özel emrini göstermesini İster. Emri veren Genel Müdürdür, müfettişi gönderen genel müdür. KİT'lerin politikasını çizen hükümet, denetim yapan yine hükümet. Bu olgu sanıyorum sadece egemen güçlerin istediği doğrultuda bir denetimdir. Siyasal iktidarların ekonomik kararlarını irdelemeyen bir denetimin başarı şansı yoktur. Ama toplumsal mücadele o noktaya gelmiştir ki; bugün bunları burada açık açık tartışabiliyoruz.

Bu toplantıya katılan diğer konuşmacı arkadaşlarımıza ben şimdiden teşekkür ederek sözlerimi burada bitiriyorum.

U. GÜRKAN :

Tartışmaları burada kesmek istiyorduk. Ancak, Sayın Özdemir'in konuşması sanıyorum öteki konuşmacılara da çok kısa olmak üzere üçüncü bir söz hakkı doğurdu. Önce Sayın Özdemir'in izlediği sıraya uygun olarak Sayın Temizel'in denetime gereksinim duyulması sözünün yanlış anlaşılmasına karşılık kendilerinin getirmek İstedikleri yanıtları öğrenelim.

Z. TEMİZEL:

Benim bu konuda diyeceğim şey aslında bir iki cümlecik. Çelişki gibi gözükten görüş ayrılığı aslında. Benim belirtmeye çalıştığım görüşlerin hepsi benim kendi dünya görüşümden kaynaklanmakta. Şu anda burjuva örgütleri içerisinde, burjuva kurumlarını yıkmaya çalışmak bence olanaklı değil. Onun için, konuşma sırasında mümkün olduğunca şu kuruma şunu yapmak, bu kuruma bunu yapmalı falan demedim. Temel olan; bu konularla ilgili olarak toplumsal bilinci geliştirebilecek bazı kavramları ortaya koyabilmek, bunları geliştirmek. Bu geliştiği takdirde çözüm kendiliğinden ortaya çıkar. Yoksa, birtakım burjuva kurumları içerisinde revizyonist bazı tavırları takınmak veya bunlar yapıldığı takdirde çözüm budur diyebilmek bence pek tutarlı bir görüş değildir. Onun için bunlardan kaçındım ve bunları dememeye çalıştım. Teşekkür ederim.

U. GÜRKAN :

Teşekkürler Sayın Temizel.

Sayın Özdemir, Sayın Çağlarsu'nun Başbakanlık YDK'nın denetimi dışındaki KİT'lerin Önemsizliği konusunda, bu arada ekonomik denetim yapıldığı konusundaki görüşlerine eleştiri getirdiler. Şimdi de sayın Çağlarsu'dan ekonomik denetimin üretimden tüketime kadar tüm süreçleri kapsayan bir denetim olup olmadığı konusundaki görüşleriyle, kendilerinin ekonomik denetim olarak adlandırdıkları denetimin işletme denetimi olarak nitelenmesi konusundaki görüşlerini öğrenmek istiyorum.

C. ÇAĞLARSU :

Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Efendim 440 sayılı kanunun kapsamı dışında kalan KİT'lerin önemsiz olduğunu - herhalde yanlış anlama olacak- ben söylemedim. Hatta önemli kuruluşlar vardır dedim Meselâ Tekel İşletmeleri, Orman İşletmeleri çok büyük ve daha da büyüyecek ve en büyük ihraç potansiyeli olabilecek büyük işletmelerdir. DÜÇ'ler, istikbalde fevkalâde genişlemesi mümkün kuruluşlardır. Bunları küçümsemedim. Bunların ciddi bir verimlilik denetimine tabi tutulmalarının faydasına İnanıyorum. Birinci kısımda görüş ayrılığımızın olmadığını belirtiyorum.

Sayın Özdemir, tek bir yargı organında bütün kamu harcamalarının denetiminin toplanması gerektiğini söylediler. Daha evvel bu konuda konuşmuştum. Anayasamız tercihini yapmıştır. Bizim ayrı bir kuruluşta daha uygun çalışabileceğimizi görmüştür. Bu şekilde teşkilatlanmışızdır. Zaten 40 seneden beri çalışma biçimimiz de budur. Bir kısa cümleyle şunu arzedeyim ki; Türkiye'de bir arıza görüldüğünde daima kabahat mevzuatta ve teşkilâta bulunur. Daima sistem araştırmaları, sistem değişiklikleriyle o çalışmaların ıslah edilebileceği zannedilir. Halbuki iyileştirme doğrudan doğruya uygulamalara dönük, onların düzeltilmesi şeklinde olmalıdır. Kanaatimiz, şahsi düşüncemiz budur.

Başka bir yerde de Sayın Özdemir, ekonomik denetimden yurt ekonomisinin denetimini anladıklarını söylediler. Biz ekonomik denetimi biraz daha farklı anlıyoruz. Biz incelediğimiz kuruluşların kendi çalışmalarının iktisadi açıdan doğru olup olmadığını daima inceleriz. Ama bu arada bu çalışmaların yurt ekonomisinde olumsuz etkilerini yansımalarını görebilsek bunların üzerinde de aklımızın erdiği kadar bazı tavsiyelerde bulunuruz.

YDK'nın siyasal güce bağı olmasının yani hükümete bağı olmasının hükümeti denetlemesine imkân vermediği görüşü daima egemendir. Bu görüş yalnız sayın Özdemir'e ait değil, çeşitli kişilerce ortaya sürülmüştür. Kısmen de yabana atılacak bir görüş değildir. Ama uygulamada YDK, daima kendisini politikanın dışında tutmaya ve teknik bir daire olarak görüşlerini elinden geldiği kadar rahatça söylemeye çalışabilmektedir.

Onun için, bazı örnekler takdim edeceğim. YDK çalışmaları biraz da gizlidir, bunu çalışmalarımızı belirtmeye hakkımız yoktur. Ama benim anlatacağım bazı örnekler artık basma da yansımıştır, burada benim söylememde bu sebeple sakınca yoktur.

Denetimin tek bir kuruluştaki toplanması görüşünü sayın A. İrteş öne sürdüler. Sayıştay'la YDK aynı dairede toplanırsa, hem bilgi akımı, hem de iktisadi denetimde yetişmiş elemanlardan da faydalanmak gibi bir sonuç olur denildi. Zannediyorum uygulamada bu geçersiz olacaktır. Sayıştay denetçilerinin çok değerli bilgilere sahip olduklarını biliyorum.

Mali mevzuatta ciddi yetişmişlerdir. Onların bu bilgilerinin yanında bizim bilgilerimiz gayet noksandır. Ama bizim çalışma konularımız farklıdır. Biz 40 seneden beri bilgi birikimine çalışmaktayız. Bu iki tür personel birleştirilir ve işler ve paylaşılırsa göz doktoruyla avukatın birleşerek bütün işleri paylaşmaları gibi birşey olur. Ancak bu birleşme olursa YDK'nın denetim alanına giren KİT'lerin işleri gene onlarda kalmalı, bu günkü çalışma teknikleri, bugünkü çalışma konulan gereğince Sayıştay'ın işleri gene Sayıştay'ın değerli denetçilerinde kalmak suretiyle yani sureta bir bağılık suretiyle bu mümkün olabilir. Nitekim yabancı ülkelerde de bu böyledir, Fransa'da geniş tatbikatı vardır. Bunun ayrıntılarına inmek şimdi ayrıca belirtmek için zaman yetersizdir.

Söylemem gereken bir nokta daha var. Artık kamu harcamalarının da verimlilik açısından denetlenmesi gerekir. Ancak, bunun için de bazı şartlar vardır.

Türkiye'de program bütçe yalnız kodlama düzeyinde kalmıştır. Kodlamadan ileri gidememiş bir performans bütçede zaten denetim yapma imkânı yoktur. Belki 10 sene sonra Sayıştay'ın da kendisini ona göre adapte etmesi mümkün olur. Bütün icrai Bakanlıklarda şimdiki KİT'lerdeki araştırma - plânlama üniteleri gibi, bütçe üniteleri kurulur, her proje ve faaliyet ödeneğinin gerçek icra safhasındaki hesapları, bilgisayarlarla yapılmaya başlanır. Maliye Bakanlığıyla sıkı ilişkiler devam eder ve Sayıştay da ondan sonra devreye girerse. İdeal olan verimlilik murakabesine de başlayabilir diye düşünülebilir.

Şimdi kısaca birkaç örnek vereyim. Biz çalışmalarımızda boğaz köprüsünden demiryolu geçmesini önermiştik. Bilhassa döviz girdisinde büyük faydası olacaktı, Çünkü Demiryolu doğrudan doğruya geçebilecekti. Milyarı aşan bir döviz kazancı sağlanabilecekti. Bunda başarı sağlayamadık. Zamanın Bakanının verdiği izahatta nasıl olsa bize bir köprü kâfi gelmeyecektir denildi. İkincisinde bu alternatif, dikkate alınacaktır. Bunda başarılı olmadık. Fakat, size bir örnek daha vereceğim. Bu; KİT'lerin iç sigorta konusudur. İç sigorta sisteminin kaldırılması Başbakanlık YDK'ca ortaya atılmıştır. Maliye Bakanlığı, DPT, Ticaret Bakanlığı bunu önermiş, olgunlaştırmalar. Biliyorsunuz hükümet kabul etmiş meclisler kabul etmiştir sonunda bize geldiği zaman bir ara raporuyla bu uygulamanın yanlış . olabileceğini tesbit ettik ve memleket

ekonomisi bakımından da KİT'lerin kazançları bakımından da olumsuz sonuçlar doğuracağını etraflı, inandırıcı bir rapor halinde 1973 senesinde ilgili Bakanlıklara, Başbakanlığa bildirdik. O zamanki rakamlara göre 1 milyar 23 milyon liralık bir fon birikmişti. Bu rapor gider gitmez hükümet bu uygulamasını durdurmuştu. Başbakanlık YDK'da yıllık programda ve icra plânında yer alan bu tedbir, ondan sonraki tüm icra plânlarında ve yıllık programlarda ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında bırakılmış durumdadır. Bu yüzden kazanç 2 milyar 157 milyon liradır. Ama bu rakam da gerçeğin çok altındadır. Çünkü KİT'ler iç sigorta için sigorta şirketlerine ödenen primden % 30-35 oranında daha az olan net prim ayırırlar, aramızda bu konuda çalışmış arkadaşlarımız da bilirler. Gerçek tasarrufun rahatça 2,5 milyar liraya ulaştığını söyleyebilirim. Hatta 2,5 milyar değil 2,5 milyar X % 35 daha fazla gerçekleşmektedir. Bu örnek bizim hükümete rağmen birtakım girişimlerde bulunabileceğimizi göstermektedir.

Bir nokta daha var; bu tatbikatın durdurulması yüzünden memleket büyük ölçüde döviz de kazanmaktadır. Çünkü bu çapta bir sigorta riskini memleket sigorta endüstrisi yüklenemez. Riskin dışarıya satılması nedenleriyle birçok döviz de gidecekti. Çalışmalarımız hakkında yani üst makamlara karşı rahatlıkla kendi teknik görüşlerimizi, siyasal baskılardan uzak olarak yapabiliş yapamayacağımız hakkında, 20-30 tane Örnek sayabilirim. Ayrıca, söylemekte sakınca bulduklarım var.

Teşekkür ederim.

U. GÜRKAN :

Teşekkürler Sayın Çağlarsu.

Şimdi Sayın Atillâ İrteş'in kendilerinin geliştirdiği bir öneriyle ilgili olarak denetim örgütlerinin Başbakanlık bünyesinde toplanmasının Siyasal iktidarın kararlarının denetimine doğru bir adım olup olmayacağını soralım. Bu arada basına da yansıdığı kadarıyla Maliye Bakanlığı, Bölge toplantıları yapıyor. Bunda amaç da halkla ilişkileri geliştirmek oluyor. Bunun da konuşmacılar tarafından Özlemi dile getirilen kitlelerin denetime katılmasında bir adım sayılıp sayılmayacağı konusunda çok kısa görüşlerini rica edeceğim.

A. İRTEŞ :

Değindiğiniz konudaki görüşümü açıklamadan önce sayın Özdemir'e her konuda yürekten katıldığımı belirtmek isterim. Bunu bilhassa belirtiyim. Denetimi o derece makro ölçüde alış çok yerindedir. Esasen bugünkü tartışmaların o seviyede tutulması gerekirdi.

YDK'nın ekonomik denetim değil işletme denetimi yaptığını vurguladılar. Ekonomik denetim yapılmadığını belirtmeye çalıştılar, Ona da katılıyorum. Ancak, sayın Çağlarsu'nun ifadelerine istinaden ben ekonomik denetim yapılıyorsa bundan Sayıştay yararlanır dedim. Sayın Çağlarsu, birleştirildiği takdirde bunun yapay bir birleşme olacağını belirttiler. Ben meseleyi yapay oluşundan değil, bağımsızlık açısından almıştım. O bakımdan söyleyecek bir sözüm yok.

Yürütme erki içerisindeki denetim organlarının birleştirilmesinin, denetime bağımlılık ve yetki çakışması, uzlaşmazlığı sorununu getireceği kanımı yineliyorum. Sayın müfettiş arkadaşım da çok iyi bilirler ki; Bakanlığımız, gereği yerine getirilmemiş raporlarla doludur ve her bakanlıkta da bu böyledir. Çünkü, yürütme erkini eleştiren

kendi elemanının raporunu bir kenara itelemek kolaydır. Başbakanlığa bağlı bir kuruluş altında denetim elemanlarının toplanması halinde raporların gereğinin yerine getirilebilmesi, büyük ölçüde zorlanabilecektir. Ayrıca daha evvelce de belirttiğim gibi kuruluşların üst yönetim yetkililerinin aldığı kararların da devletin ekonomik plânına uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığının denetlenmesi gereklidir.

Efendim, Maliye Bakanlığının bölge toplantıları bilebildiğim kadar halkla doğrudan ilişkisi olan bir toplantı değildi, Elbette bu toplantıların sonuçları halka yansımıştır. Bu, elbette ki halkla bütünleşme, halka yapılan işlemler hakkında bilgi vermek bakımından iyi bir vasıta, çok yerinde bir toplantıdır. Her yıl yenilenmesi gerekir. Ancak, toplantı bildiğim kadarıyla Maliye Bakanlığının kendi örgütü içerisinde kalmış, ancak basına yansıyan yönleriyle halka mal edilebilmiştir.

Söyleyeceklerim bu kadar. Teşekkür ederim,

U. GÜRKAN :

Teşekkürler Sayın İrteş :

Şimdi sözü son olarak Sayın Özdemir'e veriyorum.

M. ÖZDEMİR :

Ben iki konuya çok kısa olarak değineceğim. Sayın Çağlarsu'nun YDK raporunda bazılarının gizli olması olgusuna gizlilik kimin için diye yanıt vereceğim.

Sayın Temizel'e gelince; burjuva örgütlerinde burjuvazi yıkılmaz. O halde burjuva üniversitelerinde de okumamalıyız, okumamamız gerekir. Hemen şunu ekleyeyim. Uluslar arası Örgütler, örneğin IMF aracılığıyla nasıl ekonomimize yön veriyorlarsa, ekonomimizin içine girmişlerse uluslararası denetim örgütü de Venezuela ve ABD'nin Öncülüğünde kurulmuştur ve çalışmalarını sürdürmektedir. Eğer biz bu konularda bigane kalırsak nereye varılacağı bilinmez.

Benim aktaracaklarım bunlardı. Bir de şunu ekleyeyim ki; program bütçe sisteminin geliştirilmesi konusunda iki yıldır Türkiye'de ABD'li uzmanlar var. Yani denetim salt ulusal plânda da ele alınmamalı, uluslararası platformda artık yeterince tartışılmalıdır.

Teşekkür ederim.

U. GÜRKAN :

Toplantının sonunda tartışma da açmak istiyorduk, Ancak zaman hayli ilerledi. Bu açık oturumun denetimin demokratikleştirilmesi, etkinleştirilmesi konusunda bir katkı olması dileğiyle toplantıyı kapatıyorum. Hepinize teşekkürler.