

MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ

ÖZEL SAYI KAMU YÖNETİMİ..

- Kamu Yönetimi ve Demokrasi
Güngör AYDIN
- Kadınlara Kaymakamlık Hakkı Verilmelidir
Salih ER
- Kamu Yönetimi ve Sosyal Politika
Prof. Dr. Cahit TALAS
- Yönetimin Yeniden Düzenlenmesinde Yönteme İlişkin Bazı Sorunlar
Prof. Dr. Kurthan FİŞEK
- Devlet Personel Reformu Üstüne Notlar
Oğuz ONARAN
- Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler
Prof. Dr. Alpaslan IŞIKLI
- Yönetimsel Enformasyon
Dr. Ziya ERALP
- Kamu Ekonomik Kuruluşları Yeniden Düzenlenirken
Dr. Erkan OYAL
- Mali Denetim ve Sayıştay
Musa ÖZDEMİR
- Türkiye'de Yerel Yönetimin Yeniden Yapılaşmasına İlişkin Öneriler
Dr. Korel GÖYMEN
- 1982 Anayasası'nda Yönetimin Düzenlenişi
Tekin AKILLIOĞLU - Yıldırım ULER
- Karikatürler
Ümit SARIASLAN

YIL : 1983

SAYI : 70 - 71

MALİ DENETİM VE SAYIŞTAY

Musa ÖZDEMİR
Sayıştay Denetçisi

Denetim, sadece yasal bir zorunluluk değil, sosyo - ekonomik gereksinmelerin yarattığı bir gerekliliktir, demokrasi sorununun bir parçasıdır. Çünkü dar anlamıyla denetim, siyasal iktidarın karar ve uygulamalarının kamuoyunun da katılımıyla irdelenmesi demektir.

Denetim Amaçları

Planlı kalkınmayı benimseyen ülkelerde ekonominin bir bütün olarak denetlenmesine duyulan gereksinim çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Bunların en önemlisi, ülkenin mevcut olanak ve kaynaklarını en sağlıklı şekilde saptamak, envanterini çıkarmak ve bunun yeniden dağılımına ışık tutmaktır. Denetim sonucu elde edilen veriler toplumsal gereksinimler arasında seçimler yapmak ve gereksinimlerle olanakları denkleştirmek için kullanılan en önemli kaynaktır. Ekonominin denetiminin bir başka amacı da ülkenin bağımsızlığı ve egemenliğini koruyabilmektir. Çağımızda ulusların bağımsızlığı büyük ölçüde mali ve ekonomik güçlerine bağlıdır. Uluslararası ekonomik ve mali ilişkiler gittikçe yoğunlaşan ve taraflara bazı hak ve yükümlülükler getiren nitelikler taşımaktadır. Ekonomik ve mali yetersizlik nedeniyle, başka ülkelere aşırı borç alan ülke, kaynaklarını ve olanaklarını rasyonel biçimde kullanamadığı takdirde borç veren ülkenin ekonomik denetimine girme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Buna engel olabilmenin yolu, siyasal iktidarların olası keyfiliklerini önleyecek gerçekçi, ulusal planlamayı yaşama geçirmek ve etkin - demokratik bir denetim sistemi kurmaktır. Denetimi gerekli kılan

bir diğer neden ülkenin maliye, para ve kredi rejimini sağlam esaslara kavuşturmasıdır. Bu amaca, maliye politikasının en etkin aracı olan bütçelerin ve banka sisteminin denetimiyle ulaşılmaktadır.

Yasalara uymayı sağlamak denetimin bir başka amacıdır. Hukuk devletinin yaşama geçirilmesi, yazılı hukuk kurallarına aykırı davranışların saptanması, sorumluluk üstlenmiş kurum ve kişilerin yanlış işlemlerinin önlenmesiyle gerçekleşir. Denetimin amaçlarından beşincisi idarenin verimliliğini artırmaktır. Verilen ödenek ve sağlanan olanaklar ile öngörülen hizmet arasındaki uyumun düzeyini saptamak, zaman ve işgücünün kullanımını ölçmek için denetim gereklidir. Bir başka anlatımla, idarenin yeniden örgütlenmesinin (idari reformun) nesnel tabanının en önemli kaynağı denetim sonuçlarıdır. Denetimin amaçlarından altıncısı da kamuoyunun ve kişilerin bilgilendirilmesini sağlamaktır. Plan, program ve bütçe arasındaki uyum ve uyumsuzlukların kamuoyunun bilgisine ve eleştirisine sunulması, kamu gelirlerinin kamu yönetiminde nasıl kullanıldığının somut belgelere bağlanması denetim sonuçlarının açıklanmasıyla olanaklıdır. Ülkenin kaynaklarının değerlendiriliş yol ve yöntemleri hakkında bilgi sahibi olmak, kamuoyu ve kişilerin istemlerine nicel ve nitel boyutlar kazandıracak, onların yurttaşlık hak ve ödevlerine daha bilinçli sahip çıkmalarını sağlayacaktır.

Denetim Yöntemleri ve Organları

Denetime duyulan gereksinim kuşkusuz bu 6 nokta ile sınırlanamaz. Siyasal,

sosyal, kültürel ve mali bir çok nedenle denetim gereği duyulabilir. Ancak, konumuz ekonomik ve mali denetim olduğundan, denetimin sadece bu alandaki amaçlarından başlıcalarına değinmekle yetinilmiştir. Asıl konumuz olan denetim organları ve yöntemleri hakkındaki görüşlerimize gelince : Bir ülkede uygulanan denetim yöntemleri o ülkenin denetime duyduğu gereksinime ve denetimden beklentilerine göre biçimlenir. Ülkemizde, siyasal iktidarın mali ve ekonomik açıdan denetiminde görevli örgütler ve denetim yöntemleri karışımıza şöyle bir tablo çıkarmaktadır.

Kamuoyunun Yaptığı Denetim

Parlamentar demokrasilerde toplumun çeşitli sosyal güç ve katmanları siyasal parti çatısı altında örgütlenip ekonomik ve sosyal çıkarlarını savunmakta, geliştirmektedir. Siyasal partilerin seçimle parlamentoya gelen temsilcileri ya doğrudan ya da uzlaşmalar sonucu siyasal iktidarı belirlemektedir. Adına hükümet ya da yürütme erki dediğimiz bu organ kendisini iktidar yapan sosyal güçlerin istem ve özemleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel programını oluşturmaktadır. Siyasi iktidar madencilikten spora, enerjiden sağlığa eğitimden tarıma, konuttan dış ticarete, bankacılıktan bayındırlığa dek kısacası tüm alanlarda ülkenin mevcut kaynak ve olanaklarının envanterini çıkarmakta ve bunların üretim, dağıtım ve tüketimini bir plana bağlamaktadır. İşte parlamenter demokrasi ve planlı kalkınmayı benimseyen ülkelerde kamuoyunun ekonominin denetimine katılımı ilkin bu evrede olmaktadır. Çünkü sanayici, tüccar, memur, köylü, işçi, küçük esnaf; partisi, sendikası, derneği, odası aracılığıyla örgütlü sesini Ekonomik-Sosyal-Kültürel seçeneklerini üretim, dağıtım - tüketim tercihlerini dile getirmiş sayılmaktadır. Kitlelerin bu makro talepleri plan adı verilen belgeye geçirilerek kamuoyu denetiminin ilk evresi somutlanmaktadır. Kamuoyunun denetimi elbette bu kadarla sınırlı değildir. Uzun vadeli kalkınma planlarının yıllık uygulama programlarına, yıllık programların bütçelere dönüştürül-

mesi evrelerinde yasaların hazırlanması, uygulanması aşamalarında sosyal güçler parti, sendika, kooperatif ve oda gibi örgütleri aracılığıyla yazılı ve sözlü basında eleştiri, görüş ve önerilerini dile getirerek denetimini sürdürmektedir.

Yasama Organının Yaptığı Denetim

Siyasal iktidarın ekonomik politikasını, karar ve uygulamalarını denetleyen önemli ikinci organ parlamentodur. Planın ve bütçelerin parlamentoda görüşülmesi ve yasaların tartışılması sırasında ekonomik politikaya yön verilir. Gereksinimlerde ön-ikinci organ parlamentodur. Planın ve bütçereksinimlere göre kullanılması ödenek - hizmet ilişkisi doğrudan veya dolaylı şekilde yasalara yansır, Yasama organının siyasal iktidarı denetimi salt bununla sınırlı değildir. Parlamentonun genel görüşme, soru önergeeri, meclis araştırması ve meclis soruşturması yollarıyla da siyasal iktidarın ekonomik ve mali kararlarını irdeleme, denetleme olanağı vardır.

TBMM'nin siyasal iktidarı denetiminde en büyük yardımcısı kuşkusuz Sayıştay olmalıdır. 1982 Anayasa'sının 160. maddesi ve 832 sayılı Sayıştay Yasası genel ve katma bütçeyle dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek ve çeşitli konularda TBMM'ne rapor sunma görevini Sayıştay'a vermiştir. Gerek her yıl düzenlenen genel uygunluk bildirimleri gerekse Sayıştay'ca gerekli görüldükçe verilen diğer raporlar yasama organının siyasal iktidarı mali ve ekonomik açıdan denetlemede kullanılabileceği en önemli teknik veriler ve kaynaklardır.

Maliye Bakanlığı ve DPT'nin Denetimi

Plan, program ve bütçelerin hazırlanması ve yürütülmesinde Anayasamız Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı'na teknik düzeyde önemli görevler vermiştir. Programların plana, bütçelerin yıllık programlara uygunluğunu sağlamak ve savunmak, ödeneklerin öngörülen hizmetlere ayrılmasını izlemek, yatırımlara plana göre izin vermek DPT'nin görevi olup bu yetkilerin kullanımı aynı zamanda bir denetimdir. Gelir bütçesinin hazırlanması, gelir-

lerin toplanması, gider bütçesinin hazırlanması ve giderler için ödenek ayrılması yetkileriyle donatılan Maliye Bakanlığı bu işlevini yerine getirirken bir denetim yapmış olmaktadır.

Yargı Organlarının Denetimi

Denetimle doğrudan görevli birer örgüt olmamalarına karşın, asli işlevlerini yürütürken, mali ve ekonomik sonuçlar yaratan yargı organları kararlarının denetim politikasında özel bir yeri vardır. Anayasa Mahkemesinin kamulaştırmalarda vergi değeri esasını getiren Anayasa hükmünü iptal eden kararı, devletin ilâç fabrikası kurup kurmayacağına ilişkin kararı ek açıklamayı gerektirmeyecek iki ilginç örnektir. Adli yargının verdiği kararların mali ve ekonomik sonuçları topluca değerlendirildiğinde, sanıldandan oldukça önemli olduğu görülmektedir. Danıştay'ın vergiler konusunda doğrudan yetkisinin yanısıra diğer kararlarının oldukça önemli mali ve ekonomik sonuçlar yarattığı bir gerçektir. Bu kısa anımsatmalar da göstermektedir ki Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay yasaların uygulanması sırasında siyasal iktidarın ekonomik karar ve uygulamalarını dolaylı da olsa denetlemiş olmaktadır.

Teftiş Kurullarının Denetimi

Ülkemizde tüm bakanlıkların ve bağımsız genel müdürlüklerin birer teftiş kurulu vardır. Bunların yanısıra KİT'ni denetlemek için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, özel girişimi denetlemek için Maliye Bakanlığı denetim kurulları, bankalarda denetim yapan Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu oluşturulmuştur. Tüm bu teftiş kurullarının ortak özellikleri; siyasal iktidara doğrudan bağlı olmaları, yaptıkları idari, teknik ve mali denetiminin boyutunun bağlı buldukları makamca saptanması, asli görevlerinin yürütme erkinin aldığı kararların uygulamaya geçirilişini izlemek ve mevzuata uygunluk denetimiyle sınırlı görev yapmalarıdır.

Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasasının 108. maddesiyle oluşturulan bir denetim örgütü olup Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Oldukça yeni olduğu için denetimdeki yeri, önemi ve işle-

vi konusunda şimdilik görüş getirmek güçtür.

Sayıştay Denetimi

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

832 Sayılı Sayıştay Yasasının öngördüğü görevler arasında gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair TBMM rapor sunmak, devletin ikrar, istikrar kredi ve avanslarını denetlemek, devlet malları hakkında raporlar hazırlamak, denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlarda TBMM rapor vermek gibi son derece ciddi ve önemli yetkiler bulunmaktadır. Ancak üzülerek belirtmeliyiz ki Sayıştay Yasası'nın makro düzeyde denetime ve raporlar sunmaya yönelik maddeleri yeterince yasama geçirilememiştir. Sayıştay Saymanlık bazında mevzuata uygunluk ve maddi hata denetimi yapan bir kuruluş haline gelmiştir. 1862 yılında kurulan Sayıştay'ın 1983'deki işlevi, olması gerekenin hayli gerisinde kalmıştır.

SONUÇ :

Siyasal iktidarların ekonomik ve mali politikalarının ve uygulamalarının denetlenmesi hem ekonominin hem de demokrasinin vazgeçilmez gereğidir. Bu anlamda en önemli, en etkin denetim kamuoyunun yaptığı denetimdir. Ancak bu kuramsal doğrunun yaşama geçebilmesi o ülkede düşünce ve örgütlenme özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılmasıyla olanaklıdır. Tüm sosyal güçlerin örgütlenebildiği bir ortam, çağdaş habercilik ve yayıncılığı içine sindirmiş yazılı ve sözlü basın, kamuoyuna sunulmak üzere raporlar hazırlayan bir Sayıştay varolmadıkça kamuoyu denetiminin etkinliğinden söz edilemez. Yasama organının siyasal iktidarı mali ve ekonomik açıdan en iyi şekilde denetleyebilmesi ise parlamentodaki siyasi yelpazenin alabildiğine geniş ve renkli olmasına, parlamenter demokrasinin özde benimsenmesine ve kudretli bir Sayıştay'ın anlamlı raporlar hazırlamasına bağlıdır. Toplumun farklı sosyal kesimlerinin ekonomik ve mali politikaya ilişkin görüş ve önerilerini ortaya koyan bu iki denetim yönteminin önem ve etkinliği tartışılmaz. Ancak bu olgu Sayıştay denetiminin vazgeçilmezliğini de değiştiremez.

Sayıştay'ı vazgeçilmez kılan devletin mevcut olanak ve kaynaklarının envanterinin en sağlıklı şekilde çıkarılmasının kaçınılmazlığıdır. Çağdaş devlet, çok çeşitli ve karmaşık ekonomi hesaplarının bir bütün olarak denetlenmesine ve bu hesaplara temel olan kararların irdelenmesine izin veren devlettir. Dünyamızdaki Sayıştaylar bu gereksinimin ürünleridir. Yazımızın

başında sözünü ettiğimiz denetimin 6 amacına ulaşmayı asgarî görev edinen bir Sayıştay'ın yaratılması sosyal hukuk devleti ve demokrasi açısından önemli bir adım olacaktır.

Böyle bir Sayıştay yaratmak, denetimde etkinliği sağlamak güç değildir. Sayıştay denetimini basit muhasebe irdemesi ve mevzuata uygunluk düzeyinden devletin ekonomik hesaplarını irdelleyen bir düzeye çıkarmak halen yürürlükte olan 832 sayılı Sayıştay Yasasında bazı küçük değişikliklerle olanaklıdır. Önemli olan, Sayıştay denetiminin etkinliğini azaltan engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Bunun için; a — Sayıştay'ın kendi örgütsel yapısını süratle değiştirerek kamu hesaplarını iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkeleri doğrultusunda ve sektörler itibarıyla denetleyip kamuoyuna ve yasama organına raporlar sunması b — Kalkınma plânlarının, yıllık programların ve bütçelerin sektörel bazda denetime olanak verecek şekilde hazırlanması c — Bütçe yasalarına ve diğer yasalara konan hükümlerle birçok kamu kuruluşu ve kamu fonunun Sayıştay denetimi dışına çıkarılmasının yani denetimden kaçış ve kaçınmanın önlenmesi d — Ekonominin bir bütün olarak denetlenebilmesine olanak sağlamak için KİT'lerin denetiminde Sayıştay'a yetki verilmesi e — Sayıştay denetimi ile yürütme erkine bağlı teftiş ve denetim kurulları arasında eşgüdümün sağlanması gerekmektedir.

Bağlarken, mali denetim ve Sayıştay konusunun siyasal iktidarın mali ve ekonomik kararlarının irdelenmesi boyutunda ele alınıp tartışılmasının gerektiğini vurgulamak istiyorum.

D U Y U R U

GEÇEN SAYIMIZDA BELİRTTİĞİMİZ ÜZERE, ABONE ÜCRETLERİNİ GÖNDERMEYEN SAYIN ÜYELERİMİZE BU SAYI GÖNDERİLMEMİŞTİR.

SAYIN ÜYELERİMİZİN ABONE PARALARINI BİR AN ÖNCE YATIRMALARINI DİLİYORUZ.