

I- GİRİŞ

İdareler, bütçelerinde yer alan ödenekleri kalkınma plan ve yıllık programda öngörülen hedefler ile hizmet önceliklerini ve bunu karşılayacak gelir tahminlerini, genel ekonomik dengeleri gözeterek kesimlerin ödeme güçleri oranında yapmakla yükümlüdürler. Günümüzde, bütçelerin işlevlerinde gelişme ve değişmeler sonucu, bütçeler ile kamu hizmetlerinin maliyeti ve hizmetlerin amaçlarına ulaşmadaki başarı derecesi arasında bir karşılaştırma yaparak o hizmetin verimliliğini ve etkinliğini ölçme ve yasama organı tarafından idareyi bu şekilde denetleme düşüncesi hakim olmaya başlamıştır.

Feedback denetimi bu düşüncenin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Geri dönüşüm", "geri besleme" demek olan feedback; bir işlemin sonucu hakkında girdi ve hedeflerle de bağlantı kurarak o işin başarılı olup olmadığını veya beğenilip beğenilmediğini gösteren bilgi ve düşüncelerden oluşan raporlar ile işlemde sorumlu kişileri veya sistemi bilgilendirme faaliyetidir.

Feedback denetimi ile istenen sonuçlara etkin bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı incelenerek, hedeflere ulaşmada ne şekilde başarı sağlandığı ve alternatif yöntemlerin söz konusu olup olmayacağı değerlendirme konusu edilir. Bu şekilde belirlenen geniş kapsamlı devlet denetmesi kavramı Sayıştay'ın sorumluluğunun sadece kamu kaynaklarının kullanımında yasalara uymaktan ve bunların kullanım biçimini raporlamaktan ibaret olmadığı fikrinden kaynaklanır. Bu sorumluluk aynı zamanda kamu kaynaklarının ve mülklerinin gereksiz ve savurgan kullanılmasından kaçınmak, bu kaynakların kullanımını gerektiren amaçlara ulaşmak için gerekli tedbirleri belirleyip ilgili mercilere alternatif teklifleri de gözönünde bulunduracak raporlanmasını içerir.

II- BAŞLICA DENETİM TÜRLERİ :

a- Hukuklik Denetimi : Mali işlemlerin mevzuata uygun yapılp yapılmadığının denetimidir. Gelir toplama ve harcama yetkisini haiz yürütme organının, bunları yerine getirirken mali kanunlara ve bütçe kanununa uygun olarak yerine getirip getirmediğinin kontrol edilmesidir.

b- Tutumluluk ve Etkinlik Denetimi : Hizmeti esas alan ve hizmetin verimli yapılıp yapılmadığını kontrol eden bir denetimdir. Bu denetim, bir kamu kurumunun kaynaklarını iktisadi ve etkin bir tarzda yönetip yönetmediğini ya da kullanıp kullanmadığını belirler. Etkin ve iktisadi olmayan uygulamaların sebepleri araştırılır. Hizmetin esasına göre sınıflandırılmış amaç, hizmet ve maliyet ilişkilerini içeren program bütçe sisteminin gereği olarak, denetim sisteminde de değişiklik gereksinimi görülmekte ve bu değişimin etkin bir bütçe uygulaması için etkinlik denetimi biçiminde olması gerekmektedir.

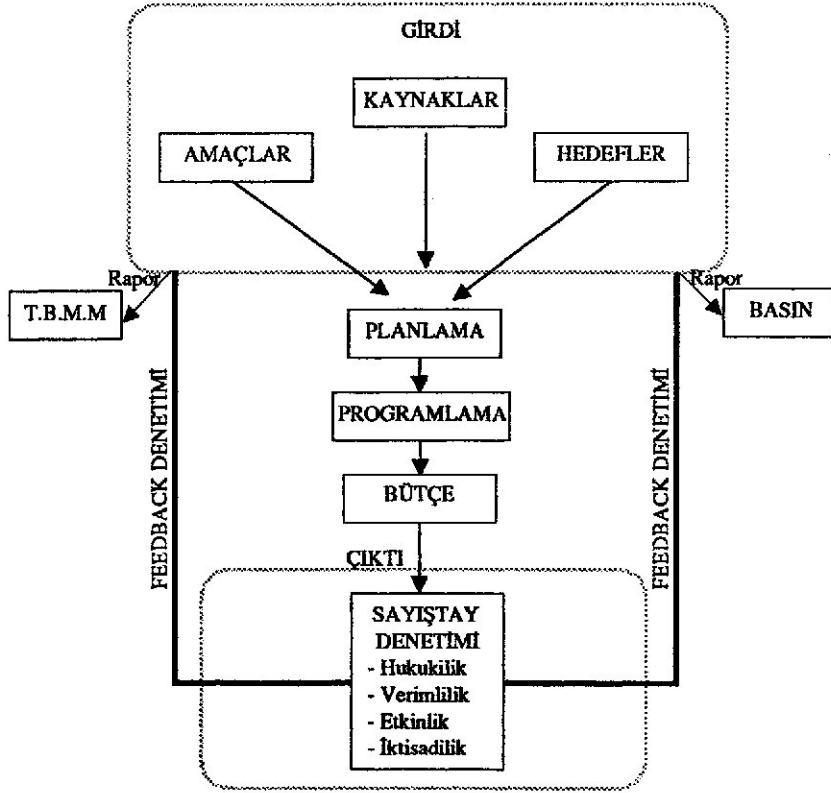
c- İktisadilik Denetimi : Bu denetimi ele aldığımız zaman, soruna kaynaklar yönünden bakarız. Bu, aynı çıktı miktarına daha az bir kaynak (girdi) ile ulaşmanın mümkün olup olmayacağını incelememiz demektir.

d- Verimlilik Denetimi : Bu tür denetimde, soruna çıktı yönünden bakarız. Bu da, daha fazla bir çıktı miktarına, verilen aynı veya sınırlı kaynak (girdi miktarı) ile ulaşmamızın mümkün olup olmadığını incelememiz demektir.

e- Feedback Denetimi: Bu denetimde, arzulanan sonuç ve faydaların elde edilip edilmediği, yasama organı ya da diğer yetkili organlar tarafından belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ve kamu kurumunun arzulanan sonuçlara daha düşük bir maliyetle ulaştıracak alternatiflerin hesaba katılıp katılmadığı belirlenir. Bu denetim, belli amaçlara ulaşılmasında programların etkinliğini değerlendiren denetimleri ifade eder. Bu tür denetim için genellikle kullanılan deyimler politika etkinliği ya da program etkinliği denetimidir.

Uygulamada bu kategoriler arasında ayırımlar kesin değildir. Tutumluluk ve etkinlik konusundaki denetimler, kamu kurumlarının program amaçlarına ulaşmadaki etkinliğini de değerlendirir.

Feedback Denetim Süreci



Kaynak : Tarafımızdan hazırlanmıştır.

Planlama, kaynaklarla da bağlantı kurarak bir hedefe ulaşmaya imkan tanıyan alternatif politikaların saptanması, değerlendirilmesi ve bunlar arasında seçim yapılmasıdır. Ülkenin ekonomik durumu, öncelikleri, genel ekonomik dengeleri gözönünde bulundurarak seçilen politikaların uygulanabilir duruma sokulması programlamadır. Bütçe ise; ilgili politikaların uygulama maliyetlerinin hesaplanması ve uygulama aşamalarının ayrıntılı biçimde gösterimidir.

Sayıştay'ın Feedback denetimi ile plan, program ve bütçe hedeflerinin ne oranda gerçekleştirildiği tesbit edilerek, hedef ve bu hedeflere ulaşılmasına imkan veren seçeneklerin seçimindeki etkinlik ölçülmeye çalışılır. Hükümet faaliyetlerinin sonuç ve maliyetleri değerlendirilerek bütçenin hazırlanmasındaki isabet ve hükümet faaliyetlerinin verimliliği tesbit edilmeye çalışılır. Kaynakların kullanılabilmesi için alternatifler ve rakip kullanım yerlerine

göre kaynak kullanımının ekonomik olup olmadığı uygun yerde kullanılıp kullanılmadığı incelenir. Örneğin, devletin verdiği kredilerin verimli kullanılıp kullanılmadığı ve plan hedeflerine ne oranda uyduğu veya alınan borçların kısa ve uzun vadede ekonomiye ve topluma etkileri incelenerek hedeflerden sapma dereceleri araştırma konusu yapılabilir.

Seçilen politikaların etkinliği ve politika uygulamalarının etkinliği analiz edilerek programların sonuçlarını denetlemede daha önceden saptanan hedeflere hangi ölçüde ulaşıldığı ve bunların daha az kaynak kullanılarak gerçekleştirilmesinin mümkün olup olmadığı araştırma konusu edilir.

Böylece, denetim bulguları ile girdilerin karşılaştırılması sonucu amaçlara ulaşmada etkin ve iktisadi olmadığı anlaşılan seçenek ve politikalar belirlenerek, bundan sonraki program ve bütçenin hazırlanmasında etkili olabilecek alternatif teklifler ile birlikte yasama organına sunulur.

Ülke güvenliği gibi politik önem arzeden konuların dışındaki raporların basına da duyurulması titizlikle hazırlanan denetim içerikli raporların yaptırım gücünü artıracak ve bu durum bağımsız denetim organı olan Sayıştay'ın varlık sebebine de uygun düşecektir.

Örneğin, Alman Sayıştay'ının sunduğu raporların etkinliği ve çıkarılacak sonuçlar idarenin politik irade ve inisiyatifine bağlıdır. Bununla birlikte politik tavsiyelerin çoğu gerekli ilgiyi görür ve noksanlıklar giderilir. Bunun nedeni raporların halka açık olması ve kitle haberleşme araçlarının neticeleri takip etmeleridir. Amerikan Sayıştay'ında rapor kopyaları gazete, radyo, T.V. kurumları dahil konuyla ilgilenenlere dağıtılır. Yine, Fransa Sayıştay'ında çok önemli bulgular hakkında parlamentoya sunulan raporlar, yetkili bakanların yorum ve cevapları ile birlikte basılıp yayınlanmaktadır.

III- FEEDBACK DENETİMİNİN TÜRK SAYIŞTAY'INCA UYGULANABİLİRLİĞİ :

Sayıştay'ın feedback denetimini gerçekleştirebilmesi büyük ölçüde performans denetimi yapmasına bağlıdır. Zira bütçe uygulamaları ve hükümet faaliyetlerinin verimli ve etkin bir şekilde denetlenmesiyle oluşan makro sonuçların plan ve bütçe hedeflerine ne ölçüde uyduğunun tesbiti ve ilgili birimlere sunulmak üzere hazırlanan alternatif teklifleri de içeren raporların oluşumu, ancak bu şekilde mümkün hale gelebilir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan Çalışma Yönetmeliği ile kurulan denetim sistemi, genel olarak işlemlerin mevzuata uygunluk yönü ağırlıkta, saymanlık bazında yargıya dönük bir denetimi ve bu denetim sonucunda da makro sonuçlara ulaşmaya imkan vermeyen bir raporlamayı öngörmektedir. Ancak, 832 sayılı Kanununun 29 ve 49 uncu maddeleriyle, denetim esnasında konuyla ilgili her türlü veri ve belgeyi toplayabilme ve mezkûr kanunun bazı maddeleriyle de parlamentoya sunulacak raporlar hususunda Sayıştay'a geniş yetki ve görevler verilmiştir.

832 sayılı Kanunun "Ödemelerin Gerekçelerine Uygunluğu" başlıklı 47. maddesi gereğince, Sayıştay, yapacağı incelemeler sırasında, denetime giren bütün daire ve kurumların bütçelerine konulmuş olan ödeneklerin bütçede gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü uygunluk bildirimlerine derceder. İlgili madde hükmü ile Sayıştay idarelere bütçe ile verilen ödeneklerin plan ve bütçe hedeflerini gözeterek sarfedilip sarfedilmediğini inceler ve görüşünü genel uygunluk bildirimine yansıtır. Bu şekilde kısmen de olsa politika uygulamalarının etkinliği ölçülebilir. Uygulamada genel uygunluk bildirimlerine dercedilen Sayıştay görüşü şekli olmakta ve idarenin harcamalarının, gerekçelerine uygunluğu yönünde görüş bildirmektedir.

"Sayıştayın Görevleri" başlıklı 832 sayılı Kanunun 28. maddesinin IV. fıkrasında "Gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair T.B.M.M'ye rapor sunar." ve V. fıkrasında da "Denetime tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelemesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair T.B.M.M'ye rapor verir" hükümleri yer almaktadır. Buna göre Sayıştay'a denetimle ilgili her konuda parlamentoya rapor sunabilme yetkisi hatta görevi verilmiştir. Sadece bunun ne şekilde yapılacağı hangi hususların gözetileceği yönetmelikle belirlenebilir.

Sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığının belirtileceği hükmünü içeren 832 sayılı Kanunun 87. maddesi gereğince ilgili kurumların faaliyetleri her aşamada incelenerek planlanan hedeflere etkin bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı tesbit edilir ve 28. maddenin V. fıkrasıyla da bağlantı kurularak kuruluşların amaçlarında sapma olmuşsa nedenlerinin ve çözüm önerilerinin neler olduğu, 87. madde gereğince hazırlanan raporlarda belirtilir.

832 sayılı Kanunun 25. maddesi gereğince denetçiler anlam, uygulama ve sonuçları bakımından hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini inceleme sırasında tesbit ederek bunları gerekçesiyle birlikte Başkanlığa bildirirler. Bu gözlemlerin Genel Kurulda görüşülmesi sonucu kabule değer görülenler üç aylık raporlarla birlikte T.B.M.M'ye sunulur.

Hükümet faaliyetlerinin sonuç ve maliyetlerinin, plan ve bütçe hedefleriyle de bağlantı kurarak, incelenmesi meyanında hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görülen mevzuat hükümlerinin üç aylık raporlarla birlikte parlamentoya sunulması geniş kapsamlı Sayıştay denetimi anlayışını güçlendirici mahiyettedir. Bu hüküm ile Sayıştay'a idarenin işlemlerinin dayandığı mevzuatın, Hazine menfaatine aykırılık taşıması halinde, tesbit edilip yasama organına bildirilmesi görevi verilmiştir.

Görüldüğü üzere mevzuatımız feedback denetimine zorlama ifadeler dışında bütünüyle elvermemektedir. Ayrıca kapsamlı bir devlet denetimi anlayışı, geleneksel nitelikteki denetiminden bütünüyle vazgeçilmesi anlamını taşımaz.

Öncelikle; belirttiğimiz, bilhassa parlamentoya rapor sunulması ve denetçilerin inceleme sırasında bilgi ve belge toplayabilme ile ilgili, 832 sayılı Kanununun ilgili maddelerine, yönetmelik değişikliği ve tesisi gibi düzenlemelerle işlerlik kazandırılabilir.

Daha etkin ve makro sonuçlar doğuracak denetim düzenine yönelik kapsamlı mevzuat değişikliklerinin gündeme gelmesinin belli bir sürece bağlı olduğu da muhakkaktır.

IV- SONUÇ :

Sayıştay denetimi, hesapların düzenliliğinin ve harcamaların yasallığının denetlenmesi olarak algılanmıştır. Son çeyrek yüzyılda bu düşünce, dünya Sayıştay'ları arasında temel bir değişikliğe uğramış ve geleneksel fonksiyon ile ilgili bu düşünceden gittikçe artan bir biçimde verimlilik iktisadilik ve etkinlik açısından devlet program amaç ve sonuçlarının değerlendirilerek ilgili mercilere bildirilmesi konusuna ağırlık verilmiştir. Amaçlar ile ilgili olarak bu denetim devletin harcadığı paranın karşılığındaki değer alınıp alınmadığının yasal ve diğer hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ve işlemlerin alternatif metodlarının dikkate alınıp alınmadığının değerlendirilmesi konularını içermektedir.

Bu tür bir denetimin bazı kesimlerce, idarenin yerine karar verme gibi bir sonucuna yolaçağı kaygısının taşınması yersiz olup, aksine parlamentoya adına denetim görevini yürüten Sayıştay'ın, idareyi faaliyet ve işlemlerinden dolayı aklamaya sözkonusudur.

Böylece, Sayıştay; denetim bulgularından oluşan raporları ve bilimsel çalışmaları ile hükümet faaliyetlerinin amaçlarına uygunluğunu, etkinliğini, hedeflere ulaşmadaki başarı derecesini ve istenen sonuçlara daha düşük bir maliyetle ulaşılacak alternatiflerin dikkate alınıp alınmadığını test edecek ve geleceğe dönük plan ve bütçelerin hazırlanması ile iktisadi-sosyal politikaların oluşumunda ilgili mercilere katkıda bulunacaktır.

Belirli bir süreç içerisinde denetim olgusunun, Sayıştay'ımızda da bu normlara ulaşacağına şüphe yoktur. Yeterki, gerekli adımlar ilgili kesimlerce cesaretle ve gecikmeden atılabilir.

KAYNAKÇA

- 1- BATIREL, Ömer Faruk, Prof. Dr., Etkinlik Denetiminin Esasları, Avustralya Sayıştay Başkanlığının Derlenmesinden Çeviri, Sayıştay Yayınları, Ankara, 1987
- 2- COŞKUN, Gülay, Prof. Dr., Etkinlik Denetimi, Mali Hukuk Dergisi, Sayı 44, Mayıs 1977
- 3- CRUZ, Domingo L. INTOSAI'nin Otuz Yılı, Çev., Semiramis SERİN, Sayıştay Yayınları, Ankara 1987
- 4- GEIST, Benjamin, Devlet Denetimi (Makaleler) Çev., Doç. Dr. Beyhan ATAÇ, Sayıştay Yayınları, Ankara 1988
- 5- NORMANTON, E. leslie, Kamu Sorumluluğu ve Denetim Alanında Reformlar, Çev., Doç. Dr. HEPER, Sayıştay Yayınları, Ankara
- 6- MORSE, Ellsworth H. Denetim Teknikleri (Makaleler) Çev., Necat KARABAKAL, Ankara 1987
- 7- SCHAFER, Hans, Federal Almanya Sayıştay'ı ile bazı Sayıştay'ların Anayasal Konumları Yönünden Karşılaştırılması, Çev., Doç. Dr. B.Murat ÖZGÜVEN, Sayıştay Yayınları, Ankara 1987
- 8- TANER, Tuna, Doç.Dr., Çeviri, Mali Denetim Rehberi, İsveç MALİ DENETİM BÜROSU, Sayıştay Yayınları, Ankara 1988
- 9- ÖZDEMİR, Ahmet, Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, Performans Denetiminin Türk Sayıştay'ı Açısından Uygulanabilirliği, Sayıştay Dergisi, Sayı 7, Ankara 1992
- 10- YULUĞ, Mustafa, Dr., Türkiye'de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1981