

BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULUNUN MUTASAVVER DURUMU HAKKINDAKİ DÜŞÜNCELER^(*)

*Hasan Baş
Dr. Hüseyin Özer
Sayıştay Uzman Denetçileri*

GİRİŞ

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlanarak Sayıştay'a paralel bir nitelik kazandırılması amacına yönelik olarak hazırlanan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun Taslağı Anayasa ve Türk denetim geleneği açısından incelenerek bunun yasa-yürütme dengesine etkisi ile uluslararası ilke ve uygulamalara ne ölçüde uygunluk taşıdığı bu yazıda ortaya konulmaya çalışılmıştır.

I- TARİHÇE VE MEVCUT DURUM

Kalkınma ve sanayileşme amacının gerçekleştirme araçlarından biri kabul edilerek Cumhuriyetten sonra kurulmaya başlayan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) yönetim ve denetim işleri bir süre kendi özel yasalarına göre yürütülmüşken, 17.6.1938 günlü, 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun"la bunlara ortak hukuksal bir yapı kazandırılmış ve denetim esasları belirlenmiştir.

1961 Anayasası ile; KİT'lerin denetimi T.B.M.M. ne verilmiştir. T.B.M.M. bu görevini 12.4.1964 günlü, 468 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" hükümleri uyarınca yerine getirmiş, daha sonra bu yasa 15.8.1977 günlü, 2102 sayılı yasayla değişiklik yapılmıştır.

1982 Anayasası döneminde 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Anayasa'nın 165. maddesi gereğince 2.4.1987 günlü ve 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

Son olarak da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin değiştirilerek kabulüne dair kanun taslağı hazırlanmıştır.

(*) Bu yazı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmak üzere yazarlarca hazırlanan bir rapordan esinlenerek hazırlanmıştır.

Halihazır duruma göre KİT hesapları üzerindeki parlamenter denetim, Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulunun vereceği raporlar yoluyla gerçekleşmektedir. Yüksek Denetleme Kurulu raporu T.B.M.M. KİT komisyonu tarafından incelenmekte; süresi içinde itiraz edilmeyen raporlar kesinleşmekte, rapora itiraz edildiği takdirde Genel Kurulda görüşülerek teşebbüslerin yönetim kurulları ibra edilmektedir. İbra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli soruşturma veya işlem yapılması için durum Başbakanlığa ve ilgili adli mercie bildirilmektedir.

Yüksek Denetleme Kurulu, 72 sayılı K.H.K.nin 3 üncü maddesine göre Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip bir yüksek denetleme organıdır. Yüksek Denetleme Kurulu çalışmaları sonunda hazırlanan raporlar Başbakanlığa sunulmaktadır.

Bu denetim usulünde şu hususlar dikkat çekmektedir :

- Yüksek Denetleme Kurulu Başbakanlığa bağlıdır.
- Yüksek Denetleme Kurulu raporları Başbakanlığa sunulmakta, doğrudan T.B.M.M.'ye sevkedilememektedir.
- Yüksek Denetleme Kuruluna KİT personel rejimi uygulanmaktadır. (72 sayılı K.H.K., Md. 33)

Başbakanlığa bağlı olması nedeniyle Yüksek Denetleme Kurulunun zaman zaman politik müdahalelere maruz kaldığı ifade edilmektedir.

Bu denetimin niteliği hakkında kendi görüşümüz yerine iki bilim adamının görüşünü aktarmakla yetinmek daha uygun olacaktır. "Bu siyasi denetim, çok geç ve yüzeysel biçimde yapılabildiğinden, etkinlik ve hattâ gerçeklikten yoksundur" (Prof. Dr. Lütfi Doğan, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1977) "Kamu İktisadi Teşebbüsleri üzerindeki parlamento denetimi etkili ve yeterli olmaktan uzaktır" (Prof. Dr. Nami Çağan, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", Anayasa Yargısı, Ankara, 1986)

II- BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU HAKKINDAKİ KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN DEĞİŞTİRİLEREK KABULÜNE DAİR KANUN TASLAĞI

Son zamanlarda ekonomik faaliyetlerin ve kamu harcamalarının daha sıkı bir denetime tabi tutulması ihtiyacının ortaya çıkmasıyla Yüksek Denetleme Kurulunun T.B.M.M. ye bağlanarak Sayıştay'a paralel bir yapı oluşturulması hususu gündeme gelmiş ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun taslağı hazırlanmış bulunmaktadır.

Bu tür bir yapılanmanın, öncelikle Anayasa açısından tartışılması gerekmektedir.

Anayasamızın 165 inci maddesiyle "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan Kamu Kuruluş ve Ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir" hükmü getirilmiştir. Bu hükmü göre anılan maddede nitelikleri belirtilen KİT'lerin T.B.M.M.'ce denetlenmesi ilkesi getirilmiştir. Madde gerekçesinde de belirtildiği üzere denetim şekil ve usulünün Anayasada açıkça gösterilmesi sakıncalı bulunarak kanun koyucuya bu konuda serbestlik tanındığı için, Yüksek Denetleme Kurulunun T.B.M.M.'ye bağlanmak suretiyle gerçekleştirilecek denetim usulünün, kanun koyucuya tanınan serbestlik meyanında düşünülmesi gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle Yüksek Denetleme Kurulunun T.B.M.M.'ye bağlanmasına, Anayasanın müsait olduğu düşünülmektedir.

İdari yönden T.B.M.M.'ye bağlanmasında Anayasal bir engel bulunmamakla beraber Yüksek Denetleme Kurulunun bazı çağdaş özelliklerden yoksun olduğu görülmektedir. Yüksek düzeyde denetim işleri üstlenmiş, yürütme organının ve idarenin işlemlerini parlamento adına denetleyen bu tür kuruluşların ortak özellikleri arasında "bağımsızlık" çok önemli bir yer tutmaktadır. Görevlerinin niteliğinin ve parlamento adına yürütme organını denetleme işlevinin gereği olarak bu tür denetim kurumları kuruluş, görev ve yetkileri bakımından bağımsız olup bunların mensupları da teminata sahiptirler.

Oysa, söz konusu kanun taslağı incelendiğinde Yüksek Denetleme Kurulunun batıdaki benzerlerinin sahip olduğu kurumsal ve kişisel bağımsızlıktan yoksun olduğu görülmektedir. Gerçekten kanun taslağının incelenmesinde bağımsızlık ilkesine uymayan bir çok hüküm bulunmaktadır. Taslağın 5 inci maddesinde, kurumun doğrudan idari yönden T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması öngörülmüştür. 13 üncü maddesinde de "Büyük Millet Meclisi Başkanının yazılı görevlendirmesi üzerine denetlemede bulunmak" hükmü ile de kurumun parlamentoya değil parlamento başkanına bağlı olacağı, kamu ekonomik işletmelerinin hesaplarının denetimi konusunda parlamento başkanının bir teknik kurumu veya parlamento başkanına bağlı bir temsilci gibi iş göreceği anlaşılmaktadır. İdari yönden ve fonksiyonlarının yürütülmesindeki bu bağımlılık bir yüksek denetim kurumunun mutlaka sahip olması gereken temel özellik olan bağımsızlık ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Bir diğer bağımlılık ilişkisi ise kurumun mensuplarının işe alınma ve iş görme garantileriyle ilgilidir. Yüksek denetim kurumları başkan ve üeleriyle diğer meslek mensuplarının hakimler gibi bağımsızlık ve görevden alınmazlık teminatlarına sahip olması gerekmektedir. Söz konusu taslağın incelenmesinde anılan kurulun başkan ve üelerinin herhangi bir iş görme teminatları bulunmadığı gibi, bunların seçimle değil Meclis Başkanınca yapılacak atama yoluyla göreve başlamaları öngörülmüştür. Bu itibarla kurumun meslek mensuplarının teminatları bulunmamaktadır. Dolayısıyla bunların mesleki bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir.

Oysa, Sayıştay, yetkilerini özel yasalardan değil doğrudan doğruya Anayasadan alan ne parlamento başkanına ne de parlamentoya bağlı fakat onunla bağlantılı olarak onun adına denetim yapan, meslek mensupları hakimler gibi teminatlı olan, Başkan ve Üyeleri Meclis tarafından seçilen bağımsız yüksek bir denetim kurumudur.

III- OLMASI GEREKEN

Anayasamıza göre TBMM adına denetim yapan Anayasal bir kurum olan Sayıştay varken, Sayıştay benzeri ikinci bir kuruluş oluşturmanın işin icabına uygun olup olmadığının tartışılması gerekmektedir.

Anayasamızın 160 ıncı maddesi, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarının Sayıştayca denetleneceğini hükme bağladıktan sonra ayrıca diğer kurum ve teşebbüslerin denetiminin de kanunlarla Sayıştaya verilmesi imkânını sağlayan bir düzenleme getirmiştir. Anayasanın söz konusu maddesi uyarınca yürürlüğe konulan Sayıştay Kanununda genel ve katma bütçeli dairelerin, sermayesinin yarısı veya yarısından fazlası genel ve katma bütçeli daireler tarafından verilmek suretiyle sabit veya döner sermaye veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin, belediye ve özel idarelerin Sayıştay denetimine tabi olacağı belirtilmiş; özel bütçeli bazı kamu kuruluşları da kuruluş kanunlarında yer alan hükümlerle Sayıştay denetimi içine alınmışlardır.

Kamu fonunun kullanıldığı hemen her alanda Sayıştay denetiminin de bulunduğu ve bunun dünyadaki Sayıştayların ortak özelliklerinden biri olduğu bilinen bir gerçektir. Batı ülkelerinde Sayıştay denetimi klasik devlet dairelerinden başlamakta, devletin subvanse ettiği kurum ve teşebbüslere kadar uzanmaktadır. Örneğin Fransa'da kamu iktisadi teşebbüsleri "Kamu İşletmeleri Hesaplarını Denetleme Komisyonu" adlı bir kurulca denetleniyorsa da, bu Komisyon gerçekte Sayıştayın bir dairesi gibi çalışmaktadır. Bu uygulamanın temelinde yürütmenin faaliyetlerinin bir bütün olarak denetlenmesi fikri bulunmaktadır.

Bugün, Sayıştay, ülkemizin ekonomik ve mali durumunu saptamaya yarayan verilerin büyük kısmının toplandığı bir kurumdur. Sayıştay bu verileri tarafsız bir şekilde değerlendirmek ve bünyesindeki elektronik bilgi işlem merkezinden yararlanarak, ülkenin ekonomik ve mali durumunu gösteren istatistiki rakam ve göstergelere dönüştürmek imkânına sahiptir. Söz konusu rakam ve göstergelerin yasama organının yürütmeyi denetlemesi için önemli bir araç olabileceği kuşkusuzdur. Ancak, gerçekçi ve noksansız bir değerlendirme yapılabilmesi, kamu fonlarına tasarruf eden bütün idare ve kurumların Sayıştayca denetlenmesini gerektirmektedir.

Bu itibarla genel ve katma bütçeli daireler ile mahalli idareler yanında kamu iktisadi teşebbüslerinin de Sayıştayca denetlenmesinde sayısız yararlar vardır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin Sayıştayca denetlenmesi halinde,

bunların yapısal özellikleri gözönünde bulundurularak yargı dışında denetim yöntemleri saptanmasının gerekliliği doğaldır. Bu hususu sağlamak için, bir çözüm yolu olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna kendi çalışma düzenlerini korumak suretiyle Sayıştay bünyesinde yer verilmesi düşünülebilir. Böylece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetiminin bağımlı bir kurulca yerine getirilmesinin sakıncaları giderilmiş olacaktır.

Sayıştay denetimi kapsamına alınmaları halinde KİT'lerin sıradan bir devlet dairesi durumuna dönüşerek ekonominin gereklerine göre çalışmayacakları, mal ve hizmet üretiminin gerektirdiği davranış biçiminden uzaklaşacakları yolundaki kaygılara katılmak mümkün değildir. Zira, Sayıştay denetimine alınması halinde, KİT'ler, elbetteki klasik devlet daireleri gibi denetlenmeyecektir. KİT'lerin yapısal özellikleri gözönünde bulundurularak yargı dışında denetim teknikleri geliştirildiğinden, Sayıştayca yapılacak denetimin, bunların işlerini ağırlaştıracağı veya güçleştireceği iddiasına katılmak mümkün değildir. Kendine özgü tekniklerle yapılacak denetim sonuçları raporlar halinde TBMM'ye sunulacaktır.

Uluslararası ilke ve uygulamalara paralel biçimde denetimde birlik ve etkinliğin sağlanması açısından KİT'lerin yürütme organından bağımsız, çalışanları güvenceye sahip Anayasal bir kurum olan Sayıştayca denetlenmesinde sayısız yararlar bulunmaktadır. Bilindiği üzere son yıllarda özelleştirme giderek yaygınlaşmakta olup, özelleştirme denetiminin Sayıştaylara verilmesi uluslararası ilke ve uygulamaların bir gereğidir. Özelleştirmeye daha ziyade kamu iktisadi kuruluşlarının konu olduğu gerçeği dikkate alındığında bu açıdan da bu kuruluşların Sayıştay'ca denetlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Özelleştirmenin çağrıştırdığı bir diğer konu da, esasen çift başlı bir yüksek denetimi savunmanın zorluğuna ilaveten özelleştirme uygulamalarıyla giderek azalacak kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi için Sayıştay yanında ikinci bir yüksek denetim kurumu oluşturmanın gereksizliğidir.

Özelleştirmenin Türkiye gündemindeki yeri gözönüne alındığında; KİTlerin sayı ve ekonomideki önemlerinin giderek azalmakta olduğu ve Avrupadaki özelleştirme faaliyetlerinin (Türkiyenin de içinde bulunduğu dört ülke dışında) Sayıştaylarca denetlendiği bir dönemde, KİTlerin denetimi ile ilgili bir Kurulun T.B.M.M. ye bağlanması yoluyla ikinci bir Sayıştay anlamında kalıcı bir yüksek denetim kurumu oluşturulması, rasyonel bir uygulama olmayacaktır.

T.B.M.M. Başkanlığınca Mecliste grubu bulunan siyasi parti grup başkanlıklarına ve grubu bulunmayan parti genel başkanlıklarına gönderilmiş bulunan yazıda; Sayıştay raporlarının T.B.M.M. de görüşülmesini teminen Sayıştay Komisyonu kurulması gereğinden söz edilmiştir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştaya katılması halinde, T.B.M.M. içinde iki ayrı denetim prosedürü ve iki ayrı denetim komisyonuna ihtiyaç kalmıyacak, denetim tek prosedür ve komisyon bünyesinde

standart ölçülerle sonuçlandırılacak, böylece T.B.M.M. potansiyelinin önemli bir bölümünün diğer faaliyetlere ayrılmasına imkan sağlanacaktır.

Başbakanlık YDK'nın T.B.M.M.'ye bağlanması yerine bu denetimin Sayıştayca yapılması yoluna gidilmesine Anayasal bir engel olduğu da söylenemez. Gerçekten, KİT'lerin denetimi konusunda 1961 ve 1982 Anayasaları benzer hükümler ihtiva etmekte olup; 1961 Anayasasının "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir." hükmünü (bu hüküm konumuz bakımından 1982 Anayasasının 165. maddesiyle mahiyeten aynıdır) içeren 127. maddesinin gerekçesinde "genel ve katma bütçeler dışında kalan iktisadi devlet teşebbüslerinin iktisadi murakabesini yapmakla görevli denetim kurulunun Anayasa ile düzenlenmesine imkân ve lüzum görülmemiştir. Gerçekten bu vazifenin, teşriî organa bağlı Sayıştaya veya yine bu organa bağlı bir diğer kurula veyahut yürütme içinde yer alan bir kurula verilip verilmemesi, ilerideki ihtiyaçlara göre anlaşılabilir." denilmektedir. Bu gerekçeden anlaşılacağı üzere KİT'lerin T.B.M.M. adına denetiminin Sayıştay, T.B.M.M.'ye bağlı bir kurul ya da yürütme içinde yer alan bir kurula bırakılması, kanun koyucunun takdirine bırakılmış bir keyfiyettir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi sürecinde Sayıştayın devreye girebileceğini Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarından da istidlâl etmek mümkündür. Gerçekten, Anayasa Mahkemesinin 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun kimi hükümlerinin iptaline ilişkin 28.1.1988 tarih E. 1987/12, K. 1988/3 sayılı kararında, fonların Anayasasının 165 inci maddesi kapsamında olduğu tespit edildikten sonra anılan Kanunun, fonların denetiminin, bağlı oldukları bakanlıkların yeni yıl bütçe kanunu tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları, üzerinden yapılacağı şeklindeki 12 nci maddesini "...bir önceki yıl faaliyet sonuçları yasama organına gelmeden önce Sayıştay ya da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu gibi bir denetim organının incelenmesinden geçmeyeceği...", Türkiye Büyük Millet Meclisinin yapısı, çalışma usulü ve zamanla sınırlılık gibi nedenlerle etkin biçimde denetlenmeyeceği gerekçesiyle iptal etmiştir. Bu kararda Türkiye Büyük Millet Meclisince fonlar üzerinde müteakip yıl bütçe tahminleri ve bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinde yapılacak denetimde, bir önceki yıl faaliyet sonuçlarının yasama organının önüne gelmeden önce Sayıştay ya da Yüksek Denetleme Kurulu gibi bir denetim organının incelemesinden geçmesi öngürülmüş olmakla Anayasasının 165 inci maddesinin uygulanmasında Sayıştaya görev verilebileceği kabul edilmiştir.

Pek çok kararında belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesine göre Anayasasının 160 ve 165 inci maddeleri muvacehesinde devlet gelirleri, harcamaları ve malları için kurulacak denetim sisteminin mutlaka Türkiye Büyük

Millet Meclisinin denetimini sağlayacak bir nitelikte olması gerekmektedir. Yüksek Denetleme Kurulunun T.B.M.M.'ye bağlanması yerine bu denetimin Sayıştayca yapılması durumunda, denetim sonuçlarını içeren raporlar T.B.M.M.'ye sunulup nihai denetim T.B.M.M.'ce yapılacağından, bu tür bir denetim, Yüksek Mahkemenin kararlarında belirtilen denetim düzeniyle de bağdaşmış olacaktır.

Sayıştayın yetki sahasını genişletme niyeti içinde olduğumuz gibi bir izlenim bırakmamak bakımından bu hususta Sayıştay dışındaki üçüncü kişilerin ve uluslararası kuruluşların konuya ilişkin görüşlerini zikretmek isteriz. "... Sayıştay gibi bir organın denetimini sadece klasik Genel, Katma Bütçeler ile Mahalli İdare Bütçelerine ait işlemlerle sınırlamayıp, Devletin Kamu Sektörünün bütününe, hatta ekonominin özel sektörünü de kapsayan milli muhasebe ve milli bütçeye teşmil etmeye çalışılmalıdır. Sayıştayın yetkisinin bu istikamette genişletilmesi ve klasik bütçelere ilâveten Ekonominin Kamu Sektörünün bütününe teşmil edilmesi görüşü günümüzde birçok ülkede yer alan uygulamalara da uygun düşecektir." ((Prof.Dr. Bedî N.Feyzioğlu, 31.5.1982 tarihli Milliyet Gazetesi) 1982 Anayasa Tasarısı münasebetiyle bir bilim adamı şöyle demektedir. "... Denetimi kapsamına KİT'lerin de alınmasıyla kamu denetiminde birlik sağlanırken denetimin niteliğinin hukukilik, iktisadilik, verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapılmasının vurgulanması denetime açıklık getirmiş ve etkenlik denetiminin etkin biçimde Sayıştay tarafından yapılabilmesi sağlanmaktadır." (Prof. Dr. Gülay Coşkun, 20.9.1982 tarihli Cumhuriyet Gazetesi) Bir başka yazar da bu konuda şöyle demektedir: "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin bütün harcamaları ve gelir tahsilatı, Sayıştay'ın denetimi altına alınmalıdır... Kamu iktisadi teşebbüslerinin mali denetimi siyasi olmaktan çıkarılmalı; bu amaçla Meclis'ten alınmalı; Başbakanlığa bağlı olan Yüksek Denetleme Kurulu da Sayıştay'ın bir özel dairesi haline getirilerek bu denetimi yapmakla görevlendirilmelidir. Meclis'in ve hükümetin harcamalar ve gelirler üzerindeki denetimini kaldırmak elbette söz konusu olmaz. Fakat, gerek Meclis, gerek hükümet, bu denetim görevlerini, ancak Sayıştay'ın vereceği raporlara dayanarak yapabilirler." (Coşkun Kırca, 18.9.1989 tarihli Milliyet Gazetesi) "... Doğru olanı, KİT'lerin mali denetimini, Fransa'daki gibi, bağımsız bir yüksek mahkeme olan Sayıştay'a vermektir. Sayıştay'ın raporları, hükümete ve parlamento'ya gitmeli ve parlamento, konuyu bir genel görüşmede ele almalıdır. Fakat, Sayıştay'ın ibra veya ibrayı ret kararları, hesap ve işlemlerin doğruluğu ve mevzuata uygunluğu açısından kesin olmalıdır." (Coşkun Kırca, 2.1.1989 tarihli Milliyet Gazetesi) "... Tüm bu saptamalar Sayıştayın bir bütün olarak ekonominin denetimini üstlenmesi konusunu, yani KİT'leri de denetleyebilmesini gündeme getirmektedir." (Prof. Dr. Sinan Sönmez, "KİT Denetiminin Boyutları ve Sorunları" Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu, Ankara, 1987)

Dünya Bankası tarafından muhasebe finansal raporlama ve denetim sektörlerinde son yıllarda meydana gelen değişikliklerin önemini ve sonuç-

larını Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine sunmak amacıyla hazırlanan raporun Sayıştayla ilgili değerlendirme ve önerilerine baktığımızda; Sayıştay gelecekte Türkiye'de milli denetimin teşkilatlandırılmasına temel teşkil edebilecek bir kuruluş olarak değerlendirilerek diğer denetim kurumlarını da içine alacak yeni biçimiyle Sayıştay "Genel Denetim Kurumu" olarak adlandırılmakta ve tüm devlet faaliyetlerinin Sayıştayın denetim alanına dahil edildiği görülmektedir. Raporun "VI- Özet ve Sonuçlar" başlıklı bölümünün "Yüksek Denetleme Kurulu" başlıklı kısmında aynen "Sayıştayın rolü ve teşkilatını değiştirme konusunda hükümeti ve parlamentoyu ikna etmesi halinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun elemanlarını ve mesleki birikimini Sayıştayınkilerine katmak için uzun dönemli bir strateji geliştirilmelidir." denilmiş ve bu Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştay bünyesine alınması keyfiyeti rapora bağlı ek 3'ün öneriler kısmında da önemle vurgulanmış bulunmaktadır. Keza rapora bağlı ek-3'de mevcut diğer bazı Devlet denetim kurumlarını da içine alacak biçimde Sayıştay için aşağıdaki hedefler öngörülmektedir.

- Bakanlıkların Devlet Kurum ve Kuruluşlarının iç kontrol mekanizmalarının iyi bir biçimde tesis edilmesini ve etkili çalışmasını sağlamak,
- Devlet faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluğunu ölçme esaslarına dayalı seçilmiş performans denetimlerini uygulamak,
- Ulusal denetim standartlarını belirlemek,
- Özel sektör firmalarının standartlarının ve performanslarının verimliliği ve etkinliği konusunda T.B.M.M.'ye rapor sunmak.

Bu hedeflerden anlaşılacağı üzere tüm kamu faaliyetleri Sayıştayın uğraş alanına sokulmakta, bununla da yetinilmeyerek özel kesim için dahi T.B.M.M.'ye rapor sunması hedeflenmektedir.

Son olarak Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı'nın (INTOSAI) 1992 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan XIV üncü Kongresi sonunda yayınlanan "Washington Mutabakatı"nın konumuza ilişkin bölümlerinde "Kamu Teşebbüslerinin Denetimi" alt başlığında Sayıştay anlamında yüksek denetim kurumlarının kamu teşebbüslerinin her çeşidini denetleme yetkisine sahip olmaları; tek tek kuruluşların kapsamlı denetiminin yanı sıra tüm kamu teşebbüslerinin yatay denetimlerinin yapılması; bu teşebbüslerin sağlıklı iş yapma kaygılarını giderecek denetim metodolojilerinin uygulanması; kamu teşebbüslerinin denetimi için denetçi becerilerinin modernleştirilmesi gibi hususlara yer verilmiş bulunmaktadır.

SONUÇ

Yukarıda ayrıntıyla açıklanan görüşlerden aşağıdaki sonuçlar çıkmaktadır :

1- T.B.M.M.'nin Anayasadan doğan denetim yetkisinin Anayasa Koyucunun amacına uygun biçimde yerine getirilebilmesi, bu denetime esas teşkil eden raporların tarafsız, objektif bir kurum tarafından düzenlenmesine bağlı olup; bu yönüyle T.B.M.M. Başkanlığının Yüksek Denetleme Kurulunu Başbakanlık bünyesinden çıkarma yaklaşımı Anayasal bir sorun yaratmayacaktır.

2- Anayasanın 165'inci maddesinde öngörülen T.B.M.M. denetimine esas alınacak raporları hazırlayacak kurumun yeniden düzenlenmesi, vazgeçilmez bir ihtiyaçtır. Ancak, bu yapılırken, bağımsızlığı olmayan, yasama organının teftiş kurulu konumunda bir kurum oluşturulması, hem kuvvetler ayrılığı kavramıyla hem de uluslararası ilke ve uygulamalarla bağdaşmaz.

3- Türk Anayasa sistemine göre T.B.M.M. adına denetime yetkili yegâne organ Sayıştaydır.

4- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması yerine bu kurulun Sayıştay'a katılarak KİT denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasına Anayasal bir engel olmayıp, aksine, uluslararası ilke ve uygulamalara paralel biçimde denetimde birlik ve etkinliğin sağlanması açısından sayısız yararlar bulunmaktadır.

5- KİT'lerin Sayıştay'ca denetlenmesi halinde, bunların yapısal özellikleri gözönünde bulundurularak dünyadaki uygulamalarda olduğu gibi denetim sonuçlarının yargı kararına bağlanmadan düzenlenen raporlarla Parlamenta sunulacağı tabiidir. Sayıştay yüce Meclise sunduğu raporlarla parlamenter denetime imkân sağlamakta olup; 832 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yönelik bu tür bir performans denetimine elverişli hükümler içermektedir.

Özet olarak; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun T.B.M.M. Başkanlığına bağlanması yerine bağımsız, mensupları teminatlı, yerleşmiş gelenekleri ve bilgi birikimi olan Sayıştay bünyesine alınması, hem işin icabına hem Dünya Bankası ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilâtının (INTOSAI) öngörülerine hem de uluslararası ilke ve uygulamalara çok daha uygun olacak; böylelikle, yasama-yürütme dengesi korunmuş, Sayıştay'ın performans denetimi için yetişmiş elemana duyduğu ihtiyaç Yüksek Denetleme Kurulunun uzman personeliyle karşılanmış, Türk insanının dışından tırnağından arttırarak oluşturduğu kamu fonları üzerinde Anayasanın 165'inci maddesiyle güdülen amaç doğrultusunda tek elden bir denetim sağlanmış olacaktır.