

## SAYIŞTAY

Doç. Dr. Şeref GÖZÜBYÜK

### GİRİŞ

Anayasalarımızda yer alan (1) ve malî bir denetim organı olan Sayıştay, ilk defa 3 Zilhicce 1281 (1866) tarihli «Divanı Muhasebat Nizamnamesi» (2) ile kurulmuştur. Maliye Nezaretine bağlı olan ve onun bir şubesi halinde çalışan Sayıştay, bilâhare kaldırılmıştır (3).

1876 Anayasası 105 inci maddesinde, bir Sayıştay kurulacağından bahsetmekte idi. Bu madde hükmüne uyularak, 1295 tarihli kararname ile (4) Sayıştayın işleyişi, görev ve yetkileri düzenlendi. Bu kararname, ilkinden farklı olarak, Sayıştayı hiç bir bakanlığa bağlı kılmadı (5).

---

(1) 1876 Anayasası madde 105: «Emvali devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan muhasebelerini tetkik ederek hulâsai tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusana arzylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır...» (Gözübüyük - Kili, Türk Anayasa Metinleri, S.B.F. yayını No. 75-57 Ankara, 1597, s. 36).

1924 Anayasası Madde 100: «Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir.»

1961 Anayasası, madde 127: «...Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir...»

(2) I. Tertip Düstur, cilt 2, s. 135.

(3) Erçin, Cezmi, Bütçe Nazariyat ve tatbikatı, S.B.F. yayını No. 2, 1938, s. 224.

(4) Divanı Muhasebatın sureti teşkil ve vezâifine dair kararname, 5 Teşrinisani 1295/4 Zilhicce 1296, I. Tertip Düstur, Cilt 4, s. 639.

(5) Erçin, a.g.e. s. 224.

İkinci Meşrutiyetin ilânından sonra Sayıştayın görevleri (6) ve teşkilâtı (7) genişletilmiştir.

İmparatorluğun sona ermesine kadar görevine devam eden Sayıştay, Ankara'da Millî Hükümetin faaliyete geçmesinden sonra, 24/11/1339 (1923) tarihli ve 374 sayılı «Divanı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun» (8) ile yeniden görevine başlamıştır. 374 sayılı kanunda Sayıştayın görev ve yetkilerine yer verilmemiş ve eski mevzuatın uygulanması ile yetinilmiştir.

Sayıştay, 1924 Anayasasında, Erzurum Milletvekili Raif Efendi ve arkadaşlarının teklifi üzerine yer almıştır (9). Böylece Cumhuriyet devrinde de bir Anayasa müessesesi haline gelen Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yeniden 16/6/1934 tarih ve 2514 sayılı «Divanı Muhasebat Kanunu» (10) ile düzenlenmiştir. Bugün hâlâ yürürlükte olan bu kanunda 5/1/1953 tarih ve 5999 sayılı kanun ile (11) değişiklik yapılmış ve 8/6/1956 tarih ve 6736 sayılı Divanı Muhasebat Kanununa ek Kanun ile (12) Sayıştay mensuplarına maaşlarından başka tahsisat verilmesi esası kabul edilmiştir (13).

1924 Anayasası gibi, 1961 Anayasası da Sayıştaya bünyesinde yer vermiştir. Yeni Anayasanın 127 inci maddesi Sayıştayın görevlerine temas ettikten sonra «Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir» hükmünü koymuştur. Yeni Anayasanın ışığı altında «Divanı Muhasebat Kanununda bazı değişiklikler yapılması zaruridir.

(6) 14 Şubat 1327 (1912) tarihli Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkatı ile Sayıştayın devlet giderlerini sarftan önce vize etmesi usulü kabul edilmiştir. (II. tertip Düstur, cilt 4, s. 142).

(7) 2 Mart 1334 (1918) tarihli, «5 Teşrinisani 1295 tarihli Divanı Muhasebat Kararnamesine müzeyyel kanun» ile Sayıştayın daire sayısı artırılmıştır. (II. tertip Düstur cilt 10, s. 136).

(8) III. Tertip Düstur, cilt 5, s. 423.

(9) Gözübüyük (Ş) - Sezgin (Z.), 1924 Anayasası hakkındaki Meclis Görüşmeleri, S.B.F. yayın No. 78-60, 1957, s. 457.

(10) III. Tertip Düstur, cilt 15, s. 1242.

(11) III. Tertip Düstur, cilt 34, s. 145.

(12) III. Tertip Düstur, cilt 37, s. 1307.

(13) 28/2/1959 tarih ve 7241 sayılı kanun ile bu tahsisat miktarı artırılmıştır. (III. Tertip Düstur, cilt 40, s. 394).

## G Ö R E V L E R İ :

Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin malî bir denetim organı olan Sayıştayın başlıca görevleri Anayasa ve Divanı Muhasebat Kanununda belirtilmiştir.

1924 Anayasasının 100 üncü maddesi Sayıştayı «...Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile mükellef...» kılmiştir. 1924 Anayasasının ışığı altında çıkartılan Divanı Muhasebat Kanununda Sayıştayın görevlerini 11 noktada toplanmıştır (14). Sayıştayın, Divanı Muhasebat Kanununda sıralanan görevlerini başlıca dört grupta toplamak mümkündür (15):

1) Bütçenin uygulanmasını denetlemek,

2) Hükümetin verdiği kesin hesabı (Bakan kesin hesapları ile Hazine genel hesabını), uygulanan bütçeye ve gösterilen vesikalara tatbik ederek, bu hesapların maddî ve hukukî bakımından doğruluğu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisini aydınlatmak,

3) Bütçeyi uygulayanların ve devlet mallarına ve paralarına el koymuş olanların zatî hesaplarını (idare hesaplarını) belli zamanlarda inceliyerek, bunların zimmetleri veya beraati hakkında kazaî kararlar vermek,

4) Malî ıslahat hakkında Meclise raporlar sunmak.

1961 Anayasası ise, Sayıştayın görevlerini üç noktada toplamıştır:

«1) Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek,

a) Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,

3) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak.»

Yeni Anayasa, Sayıştayın görevleri bakımından, 1924 Anayasasına nazaran, büyük bir değişiklik getirmemiştir. Yalnız, Sayıştayın görevlerinde biraz daha açıklık sağlamıştır.

(14) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 11.

(15) Onar, (S.S.), İdare Hukukunun Umumi Esasları, 1960, cilt I, s. 611.

Feyzioğlu (B), Nazari, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolü, İktisat Fakültesi yayın No. 70, cilt I, s. 127.

Gerek yeni Anayasanın, gerekse «Divanı Muhasebat Kanunu» nun yukarıda bahis konusu edilen maddelerinden de anlaşılacağı üzere, Sayıştayın görevlerini iki ana grupta toplamak mümkündür: Bunlardan biri «idarî», diğeri «kazaî» dir.

### I. İdarî Görevleri :

Bütçenin uygulanmasının denetiminde Sayıştay başlıca iki çeşit idarî faaliyette bulunur. Bunlardan biri, Sayıştayın, bütçenin uygulanmasını bizzat denetlemesi, diğeri bütçenin uygulanmasının denetiminde Türkiye Büyük Millet Meclisine yardımcı faaliyette bulunmasıdır.

#### A — BÜTÇENİN UYGULANMASININ SAYIŞTAYCA DENETLENMESİ :

##### 1 — Vize ve Tescil :

Sayıştay bütçenin uygulanması bakımından, genel ve katma bütçeli dairelerin harcamaları üzerinde «vize» (16), ve Devlete malî külfet yükleyen sözleşmeler üzerinde de «tescil» yolu ile denetimde bulunur. Sayıştay bu denetimi yaparken, yapılan harcama ve sözleşmelerde,

- a) maddî hata bulunmamasına,
- b) ödenek ve kadro içinde olmasına,
- c) Bütçedeki tertibe, ve
- d) mevzuata uygun bulunmasına dikkat eder (17).

##### 2) Tediye Emirlerinin Denetlenmesi:

Bilindiği gibi tediye emirleri, bakanlıkların ikinci derecedeki ita âmirlerine bir sarfiyat ve ödemede bulunabilme mezuniyetini ifade eder (18). Muhasebei Umumiye Kanununun 74 üncü maddesine göre, bakanlık veya merkez daireleri tarafından düzenlenen tediye emirlerinin Sayıştay tarafından «vize» edilmesi gerekir.

(16) «Vize tahakkuk ve tediye evrakının Sayıştay tarafından tetkik edilerek usul ve kanuna uygunluğunun tasdik edilmesidir». (Onar, a.g.e., s. 270).

(17) Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 75.

(18) Feyzioğlu (B), a.g.e. s. 270.

### 3) İta Emirlerinin Denetlenmesi :

Sayıştay ita emirleri üzerindeki denetimini, bazan ödemededen önce, bazan da ödemededen sonra yapar.

#### a) Ö d e m e d e n Ö n c e D e n e t l e m e :

Genel olarak merkez daireleri tarafından yapılan harcamalar, ödeme yapılmadan önce Sayıştayın vizesine tabidir (19). Bunun istisnaları, Muhasebei Umumiye Kanununa ekli cetvelde gösterilmiştir. Bunlar bilhassa, maaş, ücret gibi belli ödemelerdir.

#### b) Ö d e m e d e n S o n r a D e n e t l e m e :

Sayıştay tarafından, ödemededen sonra yapılan denetleme, bilhassa kendini taşrada düzenlenen tediye emirleri konusunda gösterir. Bunun yanında, merkez daireleri tarafından ve Sayıştay'ın vizesine tâbi olmadan yapılan ödemeler de yer alır (20).

Sayıştayın, ödemededen sonra yaptığı denetleme, ödemededen önce yaptığı denetlemeye benzer. Burada da ödemenin bütçeye ve mevzuata uygun olup olmadığı araştırılır.

5 Ocak 1953 tarih ve 5999 sayılı kanun (21) «mülhakata ait vizenin mahallinde veya vilâyet merkezlerinde yapılmasına Divanı muhasebat umumî heyetince karar verilebilir» hükmünü koymuştur. Böylece Sayıştay, sarf evrakının merkeze getirilmesi yerine, kendi murakıplarını taşraya göndermek ve gerektiğinde harcamanın yapıldığı yerde vize etmek imkânına sahip kılınmıştır. Böylece, hem zamandan kazanılacağı gibi, hem de murakıplara daha isabetli bir denetleme yapma imkânı verileceği düşünülmektedir (22).

### 4) Avans İlmühaberleri ve Kredi Emirlerinin Denetlenmesi :

Avans ilmühaber ve kredi emirleri de, ita emirleri gibi Sayıştayın vizesine tâbidir. Merkez daireleri tarafından tanzim olunan

(19) Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 74/1.

(20) Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 65; Divanı Muhasebat Kanunu, madde 11.

(21) III. Tertip Düstur, cilt 34, s. 145.

(22) Feyzioğlu (B), a.g.e. s. 278.

avans ilmühaberleri ve kredi emirleri ödemededen önce Sayıştayın vizesine tâbidir. Bunun istisnaları Muhasebei Umumiye Kanununa bağlı cetvelde gösterilmiştir (23). Muhasebei Umumiye Kanununa bağlı cetvelde gösterilen giderlere ait, merkez daireleri tarafından tanzim edilen avans ilmühaberleri ve kredi emirlerinin Muhasebei Umumiye Kanununun 74 üncü maddesinin sarahati karşısında Sayıştay tarafından ödemededen önce vizeye tâbi tutulmasına ihtiyaç ve hattâ imkân yoktur. Esasen, Muhasebei Umumiye Kanununa bağlı cetvelde gösterilen masrafların çoğunun, mahiyetleri icabı avans ilmühaberine bağlanmasına imkân yoktur. Tatbikatta, Merkez daireleri tarafından düzenlenen bütün avans ilmühaberleri ödemededen önce Sayıştayın vizesine tabi tutulmaktadır. Profesör Bedii Feyzioğlu, tatbikatı gözönüne alarak, «avans ilmühaberleri ile kredi emirleri merkezde tanzim edildikleri takdirde, Muhasebei Umumiye Kanununa ekli ve sarftan evvel vizeden müstesna tutulmuş mukannen giderlere müteallik olsa dahi, yine Sayıştayca vize edilmeden ödenmez» sonucuna varmaktadır (24).

### 5) Sözleşmelerin Denetlenmesi :

Sayıştay, Devlete malî bir borç yükleyen sözleşmeleri (25) bütçeye ve mevzuata uygunluk bakımından denetler. Sayıştay bu denetimi, sözleşmeleri «tescil etmek sureti ile yapar. Sözleşmeler konusunda Sayıştayın bütçeye uygunluk bakımından yapacağı denetleme, yapılacak işin bütçedeki tertibine yani bütçenin bölüm (fasıl) ve maddesine uygun olup olmadığı, ve işin taallük ettiği tertipte yeter ödenek bulunup bulunmadığı noktalarına inhisar eder (26). Sayıştayın, bu konuda, mevzuata uygunluk bakımından yapacağı denetlemeye gelince, burada önemli olan birkaç tanesine işaret etmekle yetineceğiz :

Sayıştay kendisine sunulan sözleşmelerde bilhassa:

a) Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununa uygun hareket edilip edilmediğine,

(23) Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 74.

(24) Feyzioğlu (B), a.g.e. cilt I, s. 275.

(25) Onar (S.S.), a.g.e., cilt I, s. 1062.

(26) Bütçeye ekli bulunan (R) cetveli, Sayıştayın bu bakımdan yapacağı denetlemeyi kolaylaştırmaktadır. (R) cetvelinde, bütçe bölümlerinden yapılacak harcamalara ilişkin formüller gösterilmektedir.

b) ortada gelecek yıllara sâri bir taahhüt bulunup bulunmadığına,

c) şartnamelere uygun hareket edilip edilmediğine bakar (27).

Sayıştayın sözleşmeler üzerinde yaptığı denetleme, ya «icra» dan önce, veya sonra olabilir. Merkez teşkilâtı tarafından yapılan ve onbin liradan fazla olan sözleşmeler, aksine kanunda hüküm bulunmadıkça, icradan önce Sayıştayın tesciline tâbidir (28). Bunun dışında kalanlar, bilhassa taşrada yapılanlar, ancak icradan sonra Sayıştayın denetimine tâbi tutulur.

### 6) İhtiyat Kaydile Vize ve Tescil :

Sayıştay, bütçe ve mevzuata uygun bulduğu tekiye, ita ve kredi emirleri ile lavans ilmühâberlerini vize ve sözleşmeleri tescil eder. Bütçeye ve mevzuata uygun bulmadıklarını, gerekçeli olarak, ilgili daireye geri gönderir. Bilhassa, maddî hata bulunması, bütçedeki ödenegün yetersiz olması hallerinde Sayıştayın red kararına idarenin uyması gerekir. Bu haller dışında, yani yapılacak işin veya ödenenin bütçedeki tertibine uygun olmaması veya mevzuata aykırı bulunması hallerinde ise, Bakan sorumluluğu üzerine alarak işin yeniden Sayıştayda görüşülmesini isteyebilir. Sayıştayın eski görüşünde ısrar etmesi halinde, iş Bakanlar Kuruluna intikal ettirilir. Bakanlar Kurulu, Bakanı haklı bulur ise, Sayıştay ihtiyat kaydı ile evrakı vize veya sözleşmeyi tescil eder ve durumdan Türkiye Büyük Millet Meclisini habendar eder (29). Böylece, hükümetin kararı yerine getirilmekle beraber Hükümet ile Sayıştay arasındaki anlaşmazlık Meclise duyurulmakla, bütçenin uygulanmasının «siyasi bir surette» denetlenmesi de tahrik edilmiş olur (30).

### 7) Sayıştayın İdarî Kararlarının İptali :

Sayıştayın «vize» işlemini yapmamasından dolayı ilgililer Danıştayda iptal dâvası açabilirler mi? Bu soruya Danıştay bir kararında, müsbet cevap vermiştir. Danıştay bu kararında aynen «Divanı Muhasebatın tekiye işlerindeki vize rolü Millet Meclisine ni-

(27) Feyzioğlu (B) a.g.e., cilt I, s. 255.

(28) Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 61.

(29) Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 76.

(30) Onar (S.S.) a.g.e., cilt I, s. 1064.

yabeten olmasına ve bu işlerden mütevellit asıl mesuliyetin vize- nin cereyan tarzını kabul eden vekâlete terettüp etmesi lâzım...» geleceğini belirtmiştir (31). Danıştay bu kararında, Sayıştayın vize işlemleri dolayısı ile aldığı kararların idarî dâvaya konu olabileceğini ve bu dâvalardan dolayı husumetin ilgili Bakanlığa yöneltilmesi gerektiğini kabul etmiştir.

8/1/1943 tarih ve 4353 sayılı (32) «Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün vazifelerine, Devlet dâvalarının takibi usullerine» ait kanunun değişik 25 inci maddesi (33) ise, vize işlerinden dolayı ilgililer tarafından Danıştayda dâva açılabileceği esasını koymuş, yalnız husumet noktasından, Danıştayın görüşünden ayrılarak, bu gibi dâvalarda husumetin hazineye yöneltilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, Danıştay da Sayıştayın vize işlerinden dolayı ilgililer tarafından açılacak dâvalarda husumetin Maliye Bakanlığına yöneltilmesi gerektiğine karar vermiştir (34).

#### B — SAYIŞTAYIN T.B.M.M. ne YARDIMCI FAALİYETİ :

Bilindiği gibi, bütçenin uygulanmasının nihai ve kesin denetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, kesin hesap kanunu (35) tasarısının müzakeresi ile yapılmaktadır. Bu denetimin verimli bir şekilde yapılabilmesi için, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisine yardımcı faaliyetlerde bulunur.

##### 1) Genel Uygunluk Bildirimi :

Sayıştayın, Parlâmentoya yardımcı faaliyetlerinin başında, «genel uygunluk bildirimi» nin hazırlanması gelir (36).

Sayıştay, genel uygunluk bildirimini,

a) Bakanların kesin hesaplarını,

(31) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 1, s. 65.

(32) III. Tertip Düstur, cilt 24, s. 220.

(33) 27/6/1951 tarih ve 5797 sayılı kanun (III. Tertip Düstur, cilt 32, s. 1751).

(34) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 20, s. 20; sayı 30, s. 48; sayı 54-57, s. 309.

(35) Kesin Hesap Kanunu, 1924 Anayasasının 98 inci maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır: «Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler ile gene o yılki ödemelerin gerçekleşmesi tutarını gösterir kanundur.»

(36) 1961 Anayasası, madde 128; Divanı Muhasebat Kanunu madde 77; Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 107.



b) muhasiplerin hesaplarını,

c) Hazine genel hesabını,  
karşılıklı sureti ile hazırlar ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Meclis de genel uygunluk bildiriminin yardımı ile kesin hesap kanunu tasarısını görüşür.

1924 Anayasasına göre, «Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı, o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisine» (37) sunulması ve Sayıştayca hazırlanan Genel Uygunluk bildiriminin ise, «ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise» (38) sunulması gerekiyordu. 1961 Anayasası, kesin hesap kanunularının daha kısa bir süre içinde verilmesi için şu hükmü koymuştur «Kesin hesap kanunularını tasarıları kanununda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur» (39). Tatbikatta, kesin hesap kanunlarının üç, dört hattâ beş sene gecikme ile çıktığı görülmüştür (40). Bu gecikmede, Sayıştayın genel uygunluk bildirimini vaktinde vermemiş olması büyük bir rol oynamaktadır.

## 2) Üç Aylık Rapor :

Sayıştay ihtiyat kaydı ile vize ettiği evrak ile diğer işler ve rastladığı yolsuzluklar hakkında üç ayda bir Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor verir.

Bundan başka, Sayıştay malî işlerde ve hesap usulleri ile gelir tahakkuk sistemlerinde değişiklik yapılması, bunların ıslahı için, Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor verebilir.

## II. KAZAİ GÖREVLERİ :

1961 Anayasasının açıkça belirttiği gibi, Sayıştay bir hesap

(37) 1924 Anayasası, madde 99.

(38) 1924 Anayasası, madde 101.

(39) 1961 Anayasası, madde 128.

(40) Kesin hesap kanunlarının ne zaman ve ne kadar gecikme ile çıktığı, Sayıştayın genel uygunluk bildirimlerini ne zaman ve ne kadar gecikme ile verdiği hakkında geniş bilgi ve tablolar için bk.: Feyzioğlu (B), a.g.e., cilt II. s. 288-291.

mahkemesi olarak «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme» bağlar. Sayıştayın kazaî denetimi, bilhassa muhasip hesapları üzerinde cereyan eder (41). Sayıştayın kararları kesin hüküm mahiyetindedir. Sayıştayın kazaî görevi ile ilgili hükümler, Divanı Muhasebei Umumiye Kanununda yer almıştır.

Sayıştayda yargılama işi iki safhada cereyan eder: Bunlardan biri «ön inceleme» diğeri «yargılama» safhasıdır:

#### A) Ön İnceleme :

Hesaplar üzerinde ön incelemeyi murakıplar yapar ve bir rapor hazırlarlar (42). Bu rapora mesuliyeti mucip hususların görülüp görülmediği de yazılır (43). Tesbit edilecek zimmet ve tazmine müteallik ilişkiler hakkında muhasibin yazılı savunmasının alınması ve rapora bağlanması mecburidir (44). Sayıştaydaki yargılamaya bu raporlar esas alınır.

#### B) Yargılama :

Birinci Başkan, incelemesi bitirilen ve raporu hazır olan hesapları, yargılamak üzere dairelere verir. Dairelere gelen işler hakkında Savcının yazılı müttalâası alınır, gerektiğinde muhasiplerden yeniden izahat istenir.

Murakıplar raporlarında ve savcı müttalâasında muhasibe zimmet çıkartmamış iseler, yargılamayı yapan daire de aynı görüşü benimser ise, başka hiç bir işlem yapılmadan karar verilir. Dairede raportör görevini murakıp yapar. Murakıp veya savcı hesabı ilişkili bulunduğu takdirde, daire, evrakı üyelerden birine havale eder, yeniden incelenmesini ister (45). Durumu inceleyen üye, raporu-

(41) Sayıştay tahakkuk memurları ile ikinci derecedeki ita âmirlerini yargılamak sureti ile zimmet veya beraatlerine de hükmeder. Birinci derecede ita âmiri olan Bakanların malî sorumluluğuna karar vermek yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir (Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 13).

Birinci derecede ita âmiri olan bakanların sorumluluğunu gerektiren işler hakkında Sayıştay üç aylık raporları ile veya genel uygunluk bildirimleri ile durumdan Türkiye Büyük Millet Meclisini haberdar eder. Bk.: Baysal (F), Bütçe ve Muhasebei Umumiye Kanunu İzahları, 1931, s. 334).

(42) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 37, 38.

(43) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 40.

(44) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 41.

(45) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 47.

nu daire başkanına verir ve hesabın yargılanmasına başlanır, gerekli görüldüğünde savcının sözlü mütalâası alınır, ve daire hükmünü verir.

### C) Hüküm :

Daire, kararında ya beraate veya zimmete yahut tazmine hükmeder (46). Muhasibin gerekli belgeleri ibraz edememesi halinde zimmete, devlet için kabule şayan olmıyan bir «gider» halinde tazmine hükmolunur (47). Muhasip hakkında verilen karar ile, ister zimmete ister tazmine müteallik olsun, her iki halde de muhasip Devlete bir miktar para ödemeye mahkûm edilir. Muhasibin önce ödemeyi yapması, sonra haksız iktisapta bulunan kimselere rücu etmesi mümkündür. Muhasibin rücu edebilmesi, ancak adliye mahkemesinden alacağı bir ilâm ile mümkün olur.

### D) Temyiz :

Dairelerden verilen kararlar, Sayıştay Genel Kurulunda temyizen tetkik edillbilir. Daire kararını, ilgililer temyiz edebilirler (48). Temyiz müddeti altmış gündür. Taraflar arasında ikişer defa lâyiha teati edilir. Temyiz tetkikatı esas itibarıyla evrak üzerinde cereyan eder. Heyet lüzum görünse tarafları veya tarafı davet ederek müdafaalarını dinler ve izahat alabilir (9).

Sayıştay Genel Kurulu, temyizen inceleme sonunda üç türlü karar verebilir: Heyet, ya kararı olduğu gibi, veya düzelterek tasdik eder veya bozar.

Heyet kararı bozarsa, dâva, kararı vermiş olan daireye gönderilir. Dairenin ısrar kararı vermesi mümkündür. İsrar kararı üzerine, Sayıştay Genel Kurulunun verdiği karara dairenin uyması gerekir (50).

(46) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 52.

(47) Feyzioğlu (B), a.g.e. cilt II, s. 186.

(48) Sayıştay ilâmları, sorumluya (muhasip veya memura), sorumlunun bağlı olduğu daireye, Maliye Bakanlığına, Sayıştay Savcısına tebliğ olunur. (Divanı Muhasebat Kanunu, madde, 54).

(49) Divanı Muhasebat Kanunu, Madde 66.

(50) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 67.

### E) Sayıştay İlâmlarının İnfazı :

Sayıştay ilâmları İcra ve İflâs Kanunu hükümlerine göre infaz olunur. İlâmların infaz edilebilmesi için kesinleşmeleri gerekir. Sayıştay ilâmlarının kesinleşebilmesi için, ya temyiz süresinin geçmiş olması, ya da temyiz incelemesinin sona ermesi gerekir.

### F) Sayıştayın Verdiği Kazaî Kararlar Aleyhine Danıştayda Dâva Açılabilir Mi?

Sayıştay Genel Kurulunun temyizen verdiği kararlar aleyhine Danıştay Kanununun 24 üncü maddesine dayanılarak, Danıştayda dâva açılabilir mi? Tatbikatta bazı karışıklıklara sebep olan durum, Danıştayın, içtihadı birleştirme kararı ile istikrara kavuşmuştur. Danıştayın içtihadı birleştirme kararında aynen şöyle denilmektedir: «Devlet Şûrası Kanununun 24 üncü maddesinde, idarî meseleler hakkında hususi kanunlar ile muayyen temyiz mercilerinden nihâî surette çıkan kazaî kararlar aleyhine Devlet Şûrasında dâva açılabileceği yazılı bulunmaktâ olmasına göre, Divan Umumi Heyetince müttehaz kararlardan dolayı Devlet Şûrasına müracaat mümkün görülebilir ise de Devlet Şûrasının murakabesinden hariç olacak hususların vâzı kanunca tayin edilmiş olması lâzım gelip 2514 sayılı kanunun (Divanı Muhasebat Kanunu) 61 inci maddesinde de Divanı Muhasebat Dairelerinden verilen kararların temyiz merciinin Divan Umumi Heyeti olduğu tasrih edilmesinden ve bu kanundan anlaşılan mâna da Divan Umumi Heyetinin zat ve zamana ait kararlarının Devlet Şûrasınca tetkik mevzuu olamayacağı merkezinde bulunmasından dolayı bu yoldaki ilâmların Danıştay'da tetkik edilemeyeceğine... karar verilmiştir.» (51).

Bu içtihadı birleştirme kararından da anlaşıldığı üzere, Sayıştay Genel Kurulunun temyizen inceliyerek vermiş olduğu kararlar aleyhine Danıştayda dâva açmak ümkânı kalmamıştır. Bu durumu tenkit eden Ord. Prof. Dr. Onar, «İdarî usullerin, hizmet kanunlarının tatbikatında zat içtihatların» ortaya çıkmasının mümkün olduğuna işaret etmektedir (52).

### İÇ KURULUŞ :

Sayıştayın iç kuruluşu ve kuruluşların görev ve yetkileri «Divanı Muhasebat Kanunu» ile düzenlenmiştir.

(51) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 9, s. 23.

(52) Onar (S.S.), a.g.e., s. 1514, not. 68.

Bu kanuna göre Sayıştay, esasl itibari ile, Birinci Başkan, Daire Başkanları, Üyeler, Umumi Kâtip ve Hazine temsilcisi olan Savcıdan meydana gelir (53). Bunların dışında, Teşkilât Kanununun da belli edilen görevliler arasında en önemlisi «Murakıplar»dır (54).

Sayıştay, daireler ve Genel Kurul halinde çalışır. Mevcut mevzuata göre, Sayıştay Başkan ve Üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, Sayıştayın diğer mensupları ise Sayıştay tarafından seçilir (55).

Şimdi Sayıştayın organlarını kısaca gözden geçirelim:

#### A) Birinci Başkan:

Sayıştayın başı olan, Birinci Başkan, Sayıştayda işlerin iyi yürütülmesini yürütmekle görevlidir. Birinci Başkan, Genel Kurula ve gerektiğinde dairelere başkanlık eder. Sayıştayın iç işleyişi ile ilgili tedbirleri alır. Üyelerin dairelere ayrılması, işlerin daireler arasında dağıtılması Birinci Başkanın görevlerindedir (56).

#### B) Daireler :

Sayıştay daireleri bir başkan ile üç üyeden meydana gelir. Hesap mahkemesi olarak daire, iki üye ve bir başkandan teşekkül eder ve Sayıştayın yargı ile ilgili görevlerini yerine getirir. Başka bir deyimle, muhasiplerin idare hesaplarını inceliyerek, muhasipler, tahakkuk memurları ve ikinci derecedeki ita âmirleri hakkında hüküm verir (57). Dairenin üçüncü üyesi, Sayıştayın idarî görevleri ile ilgili «vize» işlerine bakar (58).

Dairelerin yargı görevlerinin yanında idarî ve istişarî görevleri de vardır:

(53) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 2.

(54) Sayıştay Teşkilât Kanunu, III. tertip Düstur, cilt 19, s. 752 dedir. Bilâhare çıkan 3656 sayılı kanuna ekli cetvelde Sayıştayla ilgili kadrolar gösterilmiştir. 5999 sayılı kanun ile Sayıştay kadrolarında değişiklik yapılmıştır.

(55) Sayıştay mensuplarının nitelikleri için bk. Feyzioğlu (B), a.g.e., cilt I, s. 123.

(56) Birinci başkanın görev ve yetkileri ile ilgili hükümler Divanı Muhasebat Kanununun 17 ilâ 23, 37, 58 ve 61 inci maddelerinde yer almıştır.

(57) Divanı Muhasebat Kanunu Madde 18/2.

(58) Divanı Muhasebat Kanunu, Madde, 18/1.

1) Genel uygunluk bildiriminin hazırlanmasında, Bakanlıklar tarafından Sayıştaya gönderilen kesin hesaplar ile, muhasiplerin idare hesaplarının karşılaştırılması hususunda murakıplarca verilen raporlar dairelerde incelenir.

2) Daireler, Birinci Başkan tarafından havale edilen işler hakkında mütalâa beyan ederler (59). Bakanlık ve katma bütçeli dairelerin, malî konuların uygulanmasında karşılaştıkları meseleler hakkında Sayıştaydan mütalâa istiyebilirler. Sayıştay Başkanı bu husustaki talepleri önce dairelerde ve sonra Genel Kurulda inceleyebilir (60).

### C) Genel Kurul :

Genel Kurul, Birinci Başkanın başkanlığında dairelerin başkanı ve üyelerinden meydana gelir (61). Sayıştayın en önemli bir organı olan Genel Kurul, üye tam-sayısının en az üçte ikisi ile toplanır ve salt - çoklukla karar verir (62).

Genel Kurulun görevleri Divanı Muhasebat Kanununun 23, 26, 27, 28, 56, 61 ve 82 nci maddelerinde belirtilmiştir. Burada Genel Kurulun görevlerinden önemlilerine kısaca işaret edelim :

1) Genel Kurul, Sayıştay Dairelerinin kazaî kararlarını temyizden inceler. Bu takdirde, kararı incelenen dairenin başkanı ve üyeleri Genel Kurula katılamazlar (63).

2) Muhasiplere, dairelerce verilen cezalara vaki itirazları inceler (64).

3) Tatbikatta uygunluğu ve istikrarı sağlamak için içtihadı birleştirme kararları verir (65).

4) Sayıştayın en yüksek idarî ve istişarî kurulu olarak,

a) Sayıştay Kanununun tâdilî teklifi üzerine müzakere yapmak, tüzük ve tatbikat için projeler hazırlamak, murakabe ve vize işleri için yönetmelikler yapmak,

(59) Divanı Muhasebat Kanunu, Madde 19.

(60) Eranıl (M.A.), Sayıştayın Kazaî Murakabesi, 1949, s. 56.

(61) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 61.

(62) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 25.

(63) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 61.

(64) Divanı Muhasebat Kanunu, Madde 56 ve Muhasebei Umumiye Kanunu, madde 122.

(65) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 26.

b) Genel Uygunluk Bildiriminin müzakeresini yaparak son şeklini tayin etmek (66).

c) Birinci Başkan tarafından havale edilen diğer idarî ve istişarî işleri yapmak,

Genel Kurulun görevleri arasındadır.

#### D) Umumi Kâtip :

Sayıştayın idare işlerinde Birinci Başkanın yardımcısı olan Umumi Kâtip, yazı işlerine bakar (67). Genel Kurulun yazı işlerini de Genel Kâtip yürütür. Umumi Kâtipin Sayıştayda bulunan in-tihap ve inzibat komisyonlarında da idarî görevleri vardır (68).

#### D) Savcılık :

Hazine temsilcisi olan ve Maliye Bakanlığınca tayin edilen savcı ve yardımcılarının başlıca görevleri (69):

1) Muhasiplerin kanunî süre içinde Sayıştaya hesap vermelerini takip etmek,

2) Hesapların incelenmesi ve yargılanması sırasında iddia ve mütalâa beyan etmek,

3) Genel Uygunluk Bildiriminin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında mütalâasını bildirmek,

4) Hesapların muhakemesi sırasında veyahut herhangi bir suretle vakıf olacağı cezayı müstelzim halleri Maliye Bakanlığına ve ilgili makamlara yazılı olarak bildirmek,

5) İçtilhadın birleştirilmesine talep etmektir.

#### E) Murakıplar :

Murakıplar, Sayıştayın bütün ağırlığını omuzlarında taşıyan yardımcı bir sınıftır (70). Murakıplar başlıca iki kısma ayrılarak

(66) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 81.

(67) Divanı Muhasebat Kanunu, madde, 21.

(68) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 6 ve 9.

(69) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 22.

(70) Eranıl (M.A.), a.g.e., s. 60.

vazife görürler. Bunlardan bir kısmı vize işlerine bakarlardı. Diğer kısmı ise, idare hesapları ile kesin hesapları incelemek ve rapor vermekle görevlidir (71). Tatbikatta bu iki çeşit görevin aynı murakıpta birleştiği de vaki'dir. Murakıpları Birinci Başkan görevlendirir.

### S O N U Ç :

Yukarıda Sayıştayın idarî ve kazaî görevlerine, iç kuruluşuna ve işleyişine kısaca temas etmiş bulunuyoruz.

Yeni Anayasanın 127 inci maddesinde Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özülük işlerinin, Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bütçenin uygulanması denetiminin verimli bir şekilde yapılmasını sağlamak için, yeni Anayasanın ışığı altında Divanı Muhasebat Kanununun yeniden gözden geçirilmesi ve Anayasaya uydurulması zarurî'dir. Aynı zamanda bir yargı organı niteliğinde bulunan Sayıştayın başkan ve üyelerinin, siyasî bir kurul olan Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilmeleri usulünün değiştirilmesi, Sayıştayın yangılama usulleri, mensuplarının nitelikleri ile atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre yeniden düzenlenmelidir.

Sayıştayın, bütçenin uygulanmasındaki denetimi, bu gün sadece şeklî bir denetime inhisar etmektedir. Sayıştay, hattâ bu şeklî denetimi bile kanunda gösterilen süreler içinde yapmakta müşkilât çekmektedir. Sayıştay, bugün teerruatla uğraşmaktan mesele- nin esasını incelemek, yürütme organlarının karar ve takdir yetkilerine dokunmamak kaydı ile ve sadece ilkaz mahiyetinde olmak üzere, malî tatbikatta gördüğü isabetsizlikleri belirtmek ve bunları ilgili mercilere duyurmak imkânından mahrum görünmektedir. Bütçenin uygulanmasını denetleyen diğer teşkilât ile Sayıştay arasında koordinasyonun sağlanamamış olması (72) Sayıştayda uygulanan denetimde teknik imkânlardan faydalanılamaması ve bunlara ilâveten personel azlığının, bütçenin denetimindeki verimin düşmesine sebep olduğu söylenebilir.

(71) Divanı Muhasebat Kanunu, madde 23.

(72) Feyzioğlu (B), a.g.e., cilt I, s. 435.