

BÜTÇENİN KONTROLU MÜESSESESİNİN UMUMİ VE NAZARİ TAHLİLİ

Yazan: Dr. Bedî Necmettin Feyzioğlu

G İ R İ Ş

1 — Bütçe tetkiklerinde klâsik tasnif ve bütçe kontrolünün bu tasnifteki yeri :

Bütçe konusu üzerindeki tetkiklerde, klâsik olarak kronolojik bir sıra takip edilir. Evvelâ bütçenin hazırlanmasından, sonra görüşülüp onanmasından söz açılır. Bu suretle tekemmül eden bütçenin yürütülüp uygulanması, tetkiklerin üçüncü kısmını teşkil eder ve nihayet kronolojik devre, bütçenin denetlenmesi bahislerinin incelenmesile tamamlanır ve kapanır.

Bütçe tetkiklerinde kabul olunan bu taksimat Stourm'a göre, "kronolojik olmaktan başka, rasyonel ve umumen kabul edilmiş bulunmak vasıflarını da haizdir." (1).

Gerçekten, tanınmış Maliye ve bütçe kitaplarının çoğunda bu klâsik ve kronolojik tasnif kabul ve takip edilmiştir. (2).

Bu etüd ise, kronolojik tasnifin dördüncü ve sonuncu safhasına tahsis olunmuştur. Başka bir deyişle, tetkik edilecek konu, bütçenin denet-

(1) Stourm (René) : Le Budget, 6. basılış, Paris 1909, Sy. 49-50.

(2) Klâsik tasnifi takip eden eserlerin başlıcaları şunlardır :

1 — Stourm (René) : a. g. Le Budget ... s. 49-604.

2 — Allix (Edgard) : Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, première, partie, le budget, 4. basılış, Paris 1921, s. 1-352; 6. basılış Paris 1931, s. 1-436.

3 — Sur (Fadıl Hakkı) ; Maliye dersleri, cilt II, 3. kitap, Bütçe, Ankara 1946, s. 97-242.

4 — Erçin (Cezmi) : Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı, Siyasal Bilgiler Okulu Yayınlarından No. 2, İstanbul 1938, s. 31-247.

5 — Bonnet (Georges) et Auboin (Roger) : Les finances de la France, Première partie, La comptabilité publique, le Budget, Paris 1921 s. 31-146.

6 — Moye (Marcel) : Précis de législation financière, Livre IV, Du Budget de l'Etat, s. 299-381, 10. Bası, Paris 1934.

7 — Pelin (İbrahim Fazıl) : Bütçe, cilt I, İstan. 1944, s. 24-128.

lenmesi, diğer tabirleri ile bütçenin mürakabesi, bütçenin kontrolü meselesidir.

2 — Bütçe kontrolünün lüzum ve önemi :

Bütçe kontrolünün incelenmesine başlarken, her şeyden evvel, bu kontrolün lüzum ve önemi üzerinde durmak yerinde ve faydalı olacaktır. Bu suretle tedkik edilmekte olan konuya verilmesi gereken ehemmiyetin ve sarf edilmesi icabeden dikkatin derecesine de işaret edilmiş bulunacaktır.

Bütçe kontrolünün lüzum ve önemini muhtelif bakımlardan belirtmek mümkündür.

A — Parlâmentonun haklarına riayeti temin bakımından kontrolün önemi.

Klâsik bütçe anlayışına göre, bütçenin ana fonksiyonlarından birisi, siyasî mahiyette olanıdır.

“Siyasî fonksiyon, bütçeyi bütün âmme idaresinin seyrine tesir edecek bir vasıta olarak kullanmaktan ibarettir. Bütçeyi kabul ve kontrol hakkında malik bir parlâmentonun mevcut olduğu yerde, yani demokratik memleketlerde, Millet Meclisi bu hak yardımı ile icra kuvveti üzerinde müessir ve şümüllü bir tesir icra edebilir;” (3). “Milletten ne alınacağını ve alınan paraların hangi işlere harcanacağını tâyin eden millet temsilcilerinden kurulan Meclislerdir.” (4). Başka bir deyişle, “demokrat memleketlerde bütçe, meclise (veya meclislere) hükûmete yol göstermek, onu sevk ve idare etmek ve denetlemek imkânını verir.” (5).

İşte bütçenin bu siyasî fonksiyonunun yerine getirilmesi için, bütçe kontrolüne lüzum ve ihtiyaç vardır.

“Eğer hiçbir kontrol yapılmıyacak ve bütçe ile verilen müsaade ve mezuniyetlere riayet edilip edilmediğinden emin olunmayacaksa, parlâmentonun muhteşem tasdikleri neye yarayacaktır?” (6).

“Eğer bütçe kontrolsüz icra edilecek olursa, onu tesis eden makamların selâhiyetleri tanınmayabilecektir; Meclislerin isteğine hürmet edilmiş olması için gelir ve gider müsaadelerinin dikkatle gözetilmesi lâzımdır. Kontrolün dakikliği, parlâmentonun malî yetkisine hürmet edilmesini ve bütçenin nizamiliğini sağlayacaktır, denilmektedir.” (7).

(3) Neumark (Fritz): Maliyeye dair tetkikler, İstanbul 1948, s. 209.

(4) Kuyucak (Hazım Atıf): Bütçe Notları, İstanbul 1947-1948, s. 5.

(5) Sur (F. H.): a.g.e. cilt 2, s. 110.

(6) Bornét (G.): a. g. e. s. 131-132.

Chicoş (Stephan): La préparation du budget et le contrôle budgétaire aux Etats-Unis d'Amérique, Paris 1930, sy. 93-94.

(7) Trotabas (Louis): Précis de science et législation financières, 5. tabı, Paris, 1938, s. 115; 9. tabı, Paris, 1947, s. 108-109.

Görülüyor ki, bütçenin siyasî fonksiyonunun hakkiyle ifa olunabilmesi için, bunun kontrol fonksiyonu ile takviye ve itmam edilmesi lâzımdır.

Kontrol fonksiyonu ile kastedilen, bütçenin devletin malî idaresinin denetlenmesine esas teşkil etmesidir. Gerçi, kesin hesap müessesesinin bütçe müessesesinden daha eski olduğu ve binaenaleyh, bütçe mevcut olmaksızın dahi devletin malî işlerinin denetlenebildiği malûmdur. Şu kadar ki, ancak bütçenin esas olduğu andan itibaren bu denetleme yeter derecede rasyonel ve müessir olmuştur. Tasarlanan ile gerçekleştirilen arasında bir kıyaslama yapmak ancak bütçe sayesinde imkân dahiline girmiştir. (8).

Şu halde, bütçenin kontrol edilmesi, bir defa onun siyasî fonksiyonunu yerine getirebilmek yani parlâmentonun gerek gelirleri gerek giderleri bir kelime ile bütçeyi tasdik etmek hakkına riyeti temin edebilmek bakımından lüzumludur. (9).

Başka bir ifade ile, Kontrol, bir taraftan parlâmentonun hükûmete gelirler, giderler ve hazine işlemleri hususunda verdiği müsaade ve izinlerin sorumlu makamlar tarafından dürüstçe icra edilip edilmediğinin anlaşılmasına yarayacaktır; fakat diğer taraftan, müstakbel bütçeler için yapılacak tahminler bakımından da bütçenin kontrol edilmesine lüzum ve ihtiyaç vardır. (10).

B — Müstakbel bütçeler için yapılacak tahminler bakımından kontrolün lüzum ve önemi :

Yeni bir bütçe yılına ait tahminlerde bulunulurken dikkat nazarında tutulacak başlıca esaslardan birisi, daha evvelki yıllarda elde olunan kesin neticelerdir.

Her ne kadar, bugün artık gelir tahminlerinde otomatik usuller eski kıymetlerini kaybetmiş ve daha ziyade doğrudan doğruya takdir usulü

(8) Neumark (F.): a.g.e.; s. 209-210.

Sur (F. H.): a.g.e.; cilt II, s. 110.

(9) Bütçenin siyasî fonksiyonu ve parlâmentonun bütçeyi tasdik hakkı ancak demokratik memleketlerde bahsa konu olabileceği için, kontrolün bu bakımdan olan lüzumu da sırf bu rejimler zaviyesinden belirtilmiştir. "Bilâkis eski ve yeni diktatörlüklerde (meselâ 1940-1944 yıllarında Fransa'da olduğu gibi) bütçenin böyle bir siyasî fonksiyonu mevcut bulunmadığından bu gibi rejimlerde bütçe kontrolünün lüzumunu, parlâmentonun haklarının muhafazası bakımından tasarlamaya imkân yoktur. - Neumark: a.g.e., s. 209; Trotabas: a.g.e.; 9. tabı, s. 108-109-". Fakat bundan sonraki paragraflarda izah olunacak sebeplerle, o rejimlerde dahi bütçe kontrolüne lüzum vardır.

(10) Deroy: Répétitions écrites sur la législation budgétaire, Les cours de droit, Paris, 1937-1938, s. 278.

tatbik edilmekte bulunmuş ise de, bu sonuncu tahmin usulünde dahi, geçen yılların bütçelerine ait kesin neticelerin büyük rolü vardır.

Giderler hususunda ise, esasen otomatik tahmin usulüne eskiden beri pek gidilememekle beraber, tahdidî ve tahminî ödenek olarak yeni bütçeye konacak rakkamların tesbitinde eski yılların bütçe tahminlerinin tatbikatta vardıkları kesin neticelerin bilinmesinden önemli faydalar sağlanmaktadır.

“İşte, gerek gelir ve gerek giderler için müstakbel bütçelerde yapılacak tahminlerin isabetli olmasında, daha evvelki bütçelerde yapılan tahminlerin fiiliyattaki kat’i neticelerinin nazarı itibare alınmasının da bir rolü mevcuttur.” (11). (11’).

Bir bütçedeki tahminlerin, uygulanma sonundaki kesin neticeleri ise, ancak bütçenin müessir bir kontrole tabi tutulması ile öğrenilebilir. Eğer kontrol mevcut olmazsa, bütçenin uygulanmasına aittir diye verilen rakkamların hakikatte tevafuk derecesi bilinemez ve binaenaleyh müstakbel bütçelerin hazırlanmasında bu rakkamlara istinat etmek umulan faydaları temin etmez.

Bütçenin uygulanması sonuçlarının kontrol edilmesi, sadece bu uygulanmada varılan tam ve kesin neticeyi öğrenmek imkânını vermek suretiyle müstakbel bütçeler için dayanılacak sağlam bir esas temin etmekle kalmaz, aynı zamanda bütçeyi hazırlayacak olanları, daha başka vasıtalarından da istifade ederek, mümkün olduğu kadar isabetli tahminlerde bulunmağa ve binaenaleyh dürüst ve samimî olmağa mecbur eder. “Halbuki, eğer kimse doğruluğunu asla tahkik etmiyecekse, ne kadar isabetli olursa olsun, tahminlerde bulunmanın hiçbir değeri kalmayacaktır.” (12).

Demek oluyor ki, bütçe kontrolü, bütçede isabetli tahminler yapılmasının da bir bakıma sebep ve âmilidir.

Bu hususu ve denetlemenin bütçenin siyasî fonksiyonundaki rol ve önemine dair verilen izahları bir arada mütalâa etmek için, klâsik bütçe tarifini ele almak mümkündür.

(11) Jèze (Gaston): Cours de science des finances et de législation financière française, 5. basılış, Paris 1912, s. 341.

(11’) Manger: (Granddaignes d’Hauterives tarafından Paris Hukuk Fakültesi Maliye Enstitüsünde verilen konferansı müteakip yazarların tartışmalarında, bu hususta ezcümle şöyle demektedir: “Bir senenin bütçe tahminlerinin, çok yakın diğer senenin hesaplarına istinad etmesi lâzımdır. Bu suretle istenilen ödenekler tevsik olunabilecek ve bir giderde vaki artma ve eksilmenin sebepleri sorulabilecektir”. Annales de Fin. Publ. Comparées, No. II, s. 67-69.

(12) Bonnet (G.): a.g.e.; s. 132.

Modern demokrat memleketlerde kabul olunan her türlü klâsik bütçe fikri ve tarifinde, tahmin ve müsaade unsurları mevcuttur. Bizim Muhasebei umumiye kanunumuzun (16-5-1927 tarih ve 1050 No.lu) altıncı maddesinde yapılan tarifte de "Bütçe devlet devair ve müessesatının senevî varidat ve masarif muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur" denilmek suretile, bütçedeki tahmin ve mezuniyet unsurları kayıt ve ifade olunmaktadır.

İşte mademki bütçe bir tahminden ibarettir ve aynı zamanda bir müsaade ve mezuniyeti tazammun etmektedir, o halde hem tahminlerin fiiliyattaki neticelere isabet nisbetini ölçmek, hem de verilen müsaade ve mezuniyetlere riayet olunma derecesini anlamak için bütçenin kontrol edilmesi lâzımdır.

Bu nisbet ve derecelerin her yıl ölçüleceğinin bilinmesi, bütçeyi uygulamakla görevli memur ve âmirleri vazifelerine daha ziyade itina ve sadakat göstermeğe mecbur edecektir. Zira onların beraat veya mahkûmiyetleri, müsaadelere riayet etme derecesi ve nisbetinin yüksek veya düşük olmasına bağlıdır. Kaldı ki, bütçe kontrolü, yalnız memurları kanun ve nizamla daha ziyade riayatkâr olmağa sevk etmekle kalmaz; bu kontrol bizzat o memurlara da önemli faydalar sağlar.

C — Kontrolün memurların hususî menfaatları bakımından önemi :

Bütçenin kontrolü, yalnız devletin haklarının korunması cihetinden değil, aynı zamanda denetlemeye tabi tutulan memurların şahsî menfaatları vaziyesinden de ehemmiyeti haizdir" denilmektedir.

Gerçekten, insanlar, en iyileri dahi, nefislerinde bulunan kötülük temayülleri ve zaaflarına karşı himaye edilmeye muhtaçtırlar. İşte, bütçenin uygulanmasına ait muamelelerin ifası ile görevli memurlar da, kontrolün iyilik sever vesayeti altında bir defa kendi içlerindeki fenalık temayülleri karşı korunmuş olurlar. Saniyen, bu memurlar, yalan yere yapılan ithamlara ve haksız iddialara karşı da himaye edilmiş bulunurlar.

Bütçe kontrolü, memurların dürüstisine, vazifelerine sadakatine şahadet eder ve bu suretle onlara vazifelerinin ifa ve icrasında muhtaç oldukları emniyeti bahşeder. (13).

Aksi takdirde, kontrolün mevcut olmaması bir defa bütçeyi tatbik ve icra ile vazifeli memurları suiistimallerde bulunmağa sevkedecek ve bu

(13) Sarrette (H.): Etude sur le controle du budget de l'Etat en France, en Angleterre et en Italie, Paris 1902, s. 2.

Labvrie. La cour des comptes et le contrôle des finances publiques, R.S.L.F. Tome 31, 1933, s. 36.

suiistimallerin aşırı bir hadde varması üzerine veya herhangi başka bir şekilde meydana çıkarılması halinde de, onları pek şiddetli cezalara maruz bırakılacaktır. Fransada, kontrolün mevcut bulunmadığı zamanda vaki suiistimallerin büyüklüğü ve bilhassa bu yolsuzlukların rast gele meydana çıkması halinde, onu irtikâp etmiş ve hattâ etmemiş bulunan memurların bazan toptan maruz kaldıkları (ölü kalebentlik v.s. gibi) cezaların şiddeti, Stourm tarafından etraflıca belirtilmiştir. (14). İşte bütçe kontrolü, hem bu suiistimalleri önleyecek, hem de memurları böyle ağır cezalara maruz kalmaktan koruyacaktır.

D — Efkârı-umumiyenin ve mükelleflerin tatmini bakımından kontrolün önemi.

“Bütçenin aleniliği prensibi, bütçeye ait işlerin kamu-oyu (efkârı-umumiye), hiç değilse aydınlar tarafından takibedilecek, şekilde herkeşe açık olarak yürütülmesini gerektirir.” (15). Bu prensip, bütçe hayatının bütün safhalarını ilgilendirir. Bineanaleyh, bütçe projesinin olduğu kadar, bütçenin icrasına ve bilhassa kontroluna müteallik vesikaların (16) muntazaman ve hakikî malî vaziyet hakkında hüküm vermeğe uygun bir surette neşredilmeleri lâzımdır. Bu suretle, bütçe Millet Meclisince alenilik ışığı altında müzakere ve tasdik edilebildiği gibi, bütün bu vesikaların âmme efkârı tarafından tetkik ve tenkidi imkânı da hasıl olacaktır. (17)

İşte, efkârı-umumiye ancak kuvvetli ve emniyetli bir bütçe kontrolünün mevcudiyeti sayesinde kendi umumî mahiyetteki kontrolünü ifa edebilecektir. Gerçekten, bütçenin muhtelif nevi denetlemeleri arasında bir de kamu-oyunun (efkârı-umumiyenin) özel bir kontrolünün mevcudiyetinden sık sık bahsedilmektedir. (18).

Efkârı-umumiyenin kontrolü, artık hesapların da en az bütçeler kadar kıymetli olduğunun farkına varılması neticesinde, kuvvetlenmektedir. Maliye ve bütçe ile ilgili efkârı-umumiye arasında ise mühim yeri işgal eden mükelleflerin tecessüsleridir. Mükellefler, ödedikleri paranın nereye gittiğini

(13) Devam: (Cmicoş (Stefan): La Préparation du budget et controle budgétaire aux E.U.A., Paris 1930, s. 119.

(14) Stourm (R.): a.g.e. 6. basılış, s. 534-539.

(15) Sur (F.H.): a.g.e. Cilt II, s. 112.

(16) Bu meyanda, bütçenin aylık v.s. devrevî ve kesin hesapları ile kontrol uzuvlarının beyannameleri, raporları zikredilebilir.

(17) Neumark (F.): a.g.e. s. 210-212.

(18) Deroy: a.g.e. Ré. écr. s. 290-291.

Laufenburger(H.): Précis d'économie et de législation financières, Tome III. Budget et trésor, 2. basılış, Paris 1946, s. 21.

anlamak ve vergi hasılatının tam yerine ve yalnız millet mümessilleri tarafından tayin edilen ihtiyaçlara sarf edildiğinden emin olmak istiyenlerdir. Hattâ mükellef daha ileri gidilmesini ve sadece hesapların neşredilmesini değil, bütçe kontrolünün da alenî olarak icra edilmesini arzu edecektir. O suretle ki, âmme mükellefiyetleri hasılatının kullanılmasını takip etmek imkânı bulunabilsin. Mahallî idareler sahasında, mükellefin bizzat iştirak ettiği bu nevi bütçe kontrolünün şayanı dikkat misalleri mevcuttur. (19). Fakat, devlet maliyesi sahasında bütçenin muazzam yekûnlar arzemesi bu takip işini güç ve nankör bir hale koymaktadır; ve değil mükellef, parlâmento dahi bu takip ve kontrol vazifesini bizzat yapmamakta ve başkasına bırakmak zorunda kalmaktadır. (20). Bu itibarla, Sayıştay-Kontrol Ofisi gibi, yüksek kontrol organları üyeleri bir taraftan parlâmentonun, diğer taraftan mükelleflerin delegeleri vaziyetinde telâkki edilmektedir. (21). Efkârı-umumiye ve bu arada mükellefler, kendilerinin bizzat yapmadıkları bütçe kontrolünün kendi mümessilleri olan parlâmentonun ve bilvasıta delegeleri sayılan sayıştay ve mümasili organların üyeleri tarafından icra edildiğini görmek ve bunun neticesinde neşredilen beyanname ve raporları takip etmek suretiyle tatmin olunmağa çalışmaktadır.

(19) "İngiltere'de, 1879 tarihli "District auditors act" la hesapların alenî olarak tevsiki sistemi ihdas olunmuştur. Bu kanun gereğince, İngiliz mükellefi ödediği verginin kullanılmasını bizzat takip edebilmektedir. Harpten evvelki Almanya, Avusturya ve İsviçrede de mükellefler kömün gelirlerinin kullanılmasını, mselâ Fransa'da ve Türkiye'de olduğundan daha iyi takip etmektedirler. - Marcé (Victor de): Le contrôle des finances en France et à l'étranger, Tome I, Paris, 1928, s. 21-23."

(20) "Kömün idaresi ile devlet idaresi arasındaki bariz farklılıklardan birisinin, kömün idarelerinin her belde sakinini kendi işleri ile alâkalandırabilmesinde ve yaptıkları işlerin her fert için ne kadar müfit olduğunu halka anlatabilmesinde toplandığına, Sayın Prof. Reuter de işaret etmektedir. - Reuter (Ernst): Kömün bilgisi, şehirciliğe giriş, S. B. O. yayınlarından No. 12, Ankara 1940, s. 135."

Ayrıca, kömünlerin bütçe ve kontrol işleri hakkında, aynı eser, s. 118-123, ve Ergin (Necmettin) ve Reuter (E.): Belediye maliyesi, İçişleri Bakanlığı yayınlarından, Seri 1, sayı 7, 1. basılış, İstanbul 1945, s. 12-110, bilhassa s. 48 e bakılabilir.

(21) Marcé (V. de): a.g.e., Tome I, s. 22-23.

Sayın hocam Namık Zeki Aral, Hazine Hesapları üzerindeki son yazısından birisinde, Bütçe Kontrolünün Efkârı -umumiye bakımından olan ehemmiyetini şöyle belirtmektedir:

"Bütçenin, esbabı mucibelerin, aylık mizanların, hazine hesabı umumilerinin, hesabı kat'ilerin ve mümasillerinin bir hikmeti vücudu vardır: Hükûmete, milletvekillerine - hattâ onlardan da mukaddem diyebiliriz - bütün memlekete, bütün memleket efradına, geniş manasiyle bir (idare hesabı) vermektir. Zira bütçe denilen senelik vesika üzerindeki milyon mütecaviz meblâğı ödeyen memlekettir, memleket efradıdır, mükellef zümresidir. (N. Z. Aral, Hazine Hesapları, Ulus 20/1/1949 tarih ve 9893 No.lu sayfa 2)."

Demek oluyor ki, ister mahallî idareler sahasında olduğu gibi mükellefçe bizzat ifa edilsin, ister parlamento veya sayıştaylar gibi kontrol organlarının aracılığı ile bilvasıta yapılsın, bütçenin sağlam ve dakik bir kontrole tabi bulundurulması, umumiyetle memleket efkârının ve hususiyetle mükelleflerin tatmini için de başlıca bir yol ve çare olarak belirmektedir.

E — Memleketin sağlam bir maliye, para ve kredi rejimine kavuşması bakımından bütçe kontrolünün lüzum ve önemi :

Devlet bütçelerinin son yıllarda muazzam yekûnlara baliğ olan gelir ve giderleri vasıtasıyla memleketin umumiyetle malî ve iktisadî durumuna ve hususiyetle para ve kredi rejimlerine yaptığı tesirler modern iktisadî ve malî doktrinlerin hepsinin kabul ettiği bir hakikattir. Devletçi, müdahaleci ve plânlı ekonomi gibi şiddet derecelerine göre muhtelif isimler alan yeni doktrin ve telâkkilerde maliye ve bütçe bu sistemlerin tatbik edilebilmesi için bir vasıta olarak kullanılmaktadır.

İşte, bu vasıtaya vazifesini hakkiyle yaptırabilmek için yeni doktrinlere bağlı her memleket devlet hesaplarının ve kamu paralarının kullanılmasının, bir kelime ile, bütçenin, dikkatli bir kontrolünü tesis etmekle mükelleftir. Böyle itinalı bir kontrol mevcut olmaksızın ne salim bir maliye, ne sağlam bir para ve kredi rejimi tesisine ve nihayet ne de bütün bunlarla kurulması istenilen iktisadî ve içtimaî sistemin vücuda getirilmesine imkân yoktur.

Müdahaleci, plânlı ekonomi gibi rejimleri tatbik etmeyen ve liberal ekonomiye taraftar olan memleketlerde de, belki birincilerde olduğu kadar şiddetli bulunmasa dahi, sağlam bir maliye ve para-kredi rejimine kavuşmak için yine bütçe kontrolüne ihtiyaç vardır. Başka bir deyişle, devletin beynelmilel kredisi kadar kendi tab'alarına karşı olan itibarı da o memleketteki kontrol sisteminin değerine tabidir. (22). İşte bu sebeptendir ki "Bütçe kontrolünün memleketin malî feyzi (prospérité fiscale) ile ahenkli olarak çok gayri müsavi şartlar içinde icra edildiği", iddia olunmaktadır. Bu noktayı nazara göre, denetleme ve kontrol, bir memleketteki malî feyzi belirtmeye yaradığı kadar, onun husule gelmesine de yardım eder. "Kontrol, bolluğun, malî feyzin hem âmili, hem de miyarıdır", denilmektedir. (23).

Demek oluyor ki, iktisadî ve içtimaî telâkkisi ne olursa olsun, "her siyasî rejimin mutlaka kuvvetli bir bütçe kontrolü tesis etmesi lâzımdır.

(22) Marcé (V.de): a.g.e. Tome I, s. 21.

(23) Stourm (R.): a.g.e. 6. basılış, s. 533.

Bu husus, akli selimin bir kanunudur ve tarih bu kanunu asla yalanlamamıştır. (24)”

F — Bütçenin iktisadî-malî fonksiyonu ile hukukî fonksiyonunun yerine getirilmesi bakımından kontrolün lüzum ve önemi :

Meseleyi daha geniş bir veçhe ile de ele almak mümkündür.

Bütçenin en önemli fonksiyonlarından birisi iktisadî ve malî fonksiyonudur. “Bu fonksiyondan maksat bütün malî idarenin mufassal bir plânlaştırılması yardımı ile âmme gelir ve giderleri arasında devamlı ve sağlam bir denkliğin mümkün olduğu kadar rasyonel bir şekilde tahakkuk etmesinin teminidir.” Başka bir ifade ile, “devlet işlerini iktisat ilkelere uygun bir şekilde yürütmek, yani yapılacak işlerin her biri üzerinde ancak değeri kadar durmak ve bunların en az para harcanması ile iyi bir şekilde görülmesine çalışmaktır.” (25).

Bütçenin bu iktisadî fonksiyonu o kadar önemlidir ki, adeta bütçe mefhumunun esasını teşkil eder. “Ortada muhtelif ihtiyaçlar arasında bir tercih yapmak ve bu ihtiyaçlarla onları karşılayacak gelir ve sair imkânlar arasında bir denkleştirme bahis mevzuu olduğu vakit orada bir bütçe vardır denilebilir. İşte bu denkleştirme ve tercih fikrinin her şahısta ve her içtimaî gurupmanda mevcut olması sebebiyledir ki, ortaya şuurlu bir bütçe mefhumu ve müessesesi çıkmadan evvel dahi, bir bütçe fikrinin mevcut bulunduğu, haklı olarak iddia olunmaktadır.” (26).

İşte bütçenin bu iktisadî ve malî fonksiyonunun yerine getirilebilmesi için, bütçe ile verilen gelir ve gider müsaadelerine tamamiyle riayet olunması lâzımdır. “İdareciler, ödenekleri tecavüz etmekte ve tahsis olduğu yerleri değiştirmekte serbest oldukları takdirde, ödeneklerin parlâmento tarafından katrasına kadar ölçülmüş bulunmasının,” (27) yani devletin muhtelif ihtiyaçları arasında bir tercih yapılarak, bunların gerektirdiği giderlerin tesbit ve tayin edilmesinin hiçbir faydası kalmayacaktır.

Demek oluyor ki, bütçe, iktisadî ve malî fonksiyonunu da ancak kontrol fonksiyonu sayesinde hakkıyla ifa edebilecektir.

Hattâ bütçenin hukukî fonksiyonu dahi, yani “bütçenin idarenin faaliyetini, bütçe dışı veya bütçeye mugâyır bütün idarî tedbirlerin kanun

(24) Labeyrie: a.g.e. makale, R.S.L.F. Tome 31, 1933, s. 361.

(25) Neumark (F.): a.g.e., s. 209.

Sur (F.H.): a.g.e. Cilt II, s. 110.

(26) Kuyucak (H.A.): a.g.e. s. 3-4.

(27) De Peyster: Répétitions écrites sur les finances contemporaines Paris, 1938-1939.

dışı sayılması suretiyle kanunî normlara bağlaması ve bu nevi gayri kanunî muamelelere kanunen derpiş edilen cezaların tatbik edilmesi," (28) ancak bütçenin kesin bir kontrole tabi tutulması ile mümkündür. Zira bütçe dışı veya bütçeye aykırı idarî faaliyetleri meydana çıkaracak olan bütçe kontrolüdür.

Görülüyor ki, bütçenin hemen bütün fonksiyonları, ancak bütçe kontrolü sayesinde tamamiyle yerine getirilebilecektir. İşte bu sebeple, bütçenin kontrol fonksiyonunun, bütün diğer fonksiyonlarının mütemmimi olduğu, ifade olunmaktadır. (29). Ve yine bu sebeptir ki, "kontrol olmayınca, ortada bütçe yoktur," (30) denecek kadar ileri gidilebilmiştir. (31).

G — Beynelmîlel malî münasebetler bakımından bütçe kontrolünün lüzum ve önemi :

Bütçe kontrolü, yalnız bir memleketin iç iktisadî ve malî faaliyetleri bakımından değil, aynı zamanda beynelmîlel malî münasebetler zaviyesinden de büyük önemi haizdir.

Fertler ve müesseseler arasında olduğu gibi, bir devlet diğer bir devlet ile malî ve iktisadî münasebete girişeceği zaman, karşısındakinin malî itibar ve kudretini anlamağa pek itina gösterir. Bilhassa, beynelmîlel mübadelelerin normal cereyanını yeniden tesis etmek gayesiyle, malî ve iktisadî kalkınmasını bizzat sağlayamayan devletlere yabancı bir millet tarafından krediler açılmasının bahis konusu edildiği şu sık buhranlı zamanda kendisine kredi açılmasını isteyen devletin mukriz devlete, umumî mahiyette olsun, bazı garantiler sağlaması lâzımdır. İkrazda bulunan bir yabancı milletin istikraz yapana güveni olabilmesi için, her şeyden evvel müstakrizin iyi bir malî kontrol sistemi garantisini arzetmesi gerektir. Bu garanti, bazı memleketlerde ihdas edilmiş olan (32) ve bazılarında hâlâ devam etmekte bulunan beynelmîlel kontrol teşekküllerinin bertaraf edilmesi için de lüzumludur. (33).

(28) Neumark (F.): a.g.e., s. 209.

Sur (F.H.): a.g.e. Cilt II, s. 110.

(29) Neumark (F.): a.g.e., s. 210.

(30) Bonnet (G.): a.g.e., s. 132.

(31) Bütçe ilkeleri, bütçe fonksiyonlarının yerine getirilmesi için düşünülmüş ve bu fonksiyonlardan istidlâl edilmiş ideal mahiyette ve tatbikatçılara yol gösteren ülküler olduğuna ve diğer bütçe fonksiyonları da ancak kontrol sayesinde yapılabildiğine göre, bütçe ilkelerinin hemen hepsinin iyi bir bütçe kontrolü tesis etmenin şartları bulunduğu ifade olunabilir.

(32) Bizde, eski Düyunu Umumiye idaresi gibi.

(33) Marcé (V. de): a.g.e., Tome I, s. 21.

Demek oluyor ki, sağlam bir bütçe kontrolü memlekete, beynelmilel malî münasebetlerde sağlam bir itibar temin etmenin başlıca şartlarından dır. O derecede ki, her memleketin, öyle kendine göre tesis deacağı lâ-alettayin bir kontrol sistemi ve organizasyonu dahi tatminkâr görülmemektedir.

Eski Milletler Cemiyetinin vaktiyle aldığı bir karara göre, (33') bir memleketin verdiği malî istatistiklere ve malûmata inanabilmek için, o memlekette bütçe hesaplarının mutlaka Sayıştay veya ona muadil bir organ tarafından kontrol edilmiş bulunması şart koşulmuştu. Bu karar, beynelmilel münasebetler bakımından bütçenin herhangi bir kontrolünün dahi kâfi gelmediğini ve mutlaka sağlam ve dürüst bir kontrole ihtiyaç hasıl olduğunu göstermektedir. Aksi takdirde, o memleketle malî ilgisi ve ondan alacağı bulunan devletler, kendilerinin kuracakları kontrol teşkilâtını enpoze etmeye çalışacaklardır. Böyle bir teşkilâtın ise, memleketin ise, memleketin istiklâl ve hakimiyetine hâlel getirmesi kuvvetle muhtemeldir. Bu suretle sözü kontrolün memleketin istikbali bakımından olan lüzum ve önemin belirtilmesine getirmiş bulunuyoruz.

H — Memleketin istiklâl ve hakimiyeti bakımından bütçe kontrolünün lüzum ve önemi :

Milletler arası münasebetlerde, iktisadî ve malî faktörün büyük yeri bulunduğu herkesçe malûmdur. Başka bir deyişle, bir memleketin siyasi istiklâl ve hakimiyeti, geniş ölçüde, onun malî ve iktisadî kudretine bağlıdır. Malî yetersizliği dolayısıyla, hariçten çokça borç almış bir devlet için siyasi istiklâlinde kısmen feragat etmek ihtimali her zaman için mevcuttur. Bu ihtimal ve tehlike, bilhassa, müstakriz memleketin kendi eliyle sağlam bir kontrol teşkilâtı kuramaması ve böyle bir teşekkülün yabancı mukriz devletler tarafından tesis olunması nisbetinde büyüktür.

Gerçekten, "beynelmilel kontrol organları, bu teşekküllerin kendisine empoze edildiği devlet için, hakikî bir - deminutie capitis - teşkil etmektedir. Bu kontrol teşekkülleri, itimat etmeyen mukriz devlet lehine, müstakriz devletin siyasi istiklâlinde bir kısma vaziyet etmektedir. Böyle bir durum ise, galip bir devlet tarafından empoze edilen (tribut) haraçtan daha da ileridir; borç alan millet için devamlı bir vesayet altına girmektir." (35).

Bu sözlerle belirlediği veçhile kamu maliyesi ve bütçesi için sağlam bir kontrol sisteminin kurulması memleketin istiklâlinin bile bir şartı olabilmektedir.

(33') Labeyrie: a.g. makale, R.S.L.F., 1933, s. 362-363.

(35) Marcé (V. de): a.g.e. Tome I, s. 21-22.

Bütçe kontrolünün lüzum ve önemi hakkında, buraya kadar verilen izahları şöylece özetlemek mümkündür.

Parlâmento, bütçe ile, muayyen giderlerin yapılmasına, muayyen gelirlerin toplanmasına ve bunlarla ilgili olan hazineye ve sair malî servislere ait işlerin ifasına izin vermektedir. Bütçeyi onamak suretiyle uygulanmasına yetki verdiği bu işlerin ne şekilde icra edildiğini, sonuçlarının ne olduğunu araştırmazsa, parlâmentonun başlagıçta böyle bir müsaade vermiş bulunmasının mâna ve değeri kalmaz. Başka bir deyişle, bütçe kontrolü, bir defa parlâmentonun haklarına riayeti temin, yani bütçenin siyasî fonksiyonunun yapılmasına imkân vermek için lüzumludur.

Saniyen, bütçenin iktisadî-malî ve hukukî fonksiyonları da ancak bütçenin denetlenmesi sayesinde hakkıyla ifa olunabilecektir.

Nihayet, memleketin umumi malî ve iktisadî faaliyet ve siyaseti, iç ve dış itibarı ve hattâ memleketin istiklâlinin tamamıyeti bakımından da, bütçe kontrolünün önemli rolü ve yeri vardır.

İşte bütün bu sebepler dolayısıyla, bütçe kontrolünün lüzum ve önemi nazari bakımdan teslim olunduktan başka, mevzu hukuka da bu kontrolün yalnız idare organlarınca değil, aynı zamanda idareden müstakil kaza organları ve memleketin hakimiyetini temsil eden millet meclisleri tarafından bizzat ifasını emreden hükümler konulmuştur. (36). Şu kadar ki, bütçe kontrolü bu önemini ve kıymetini ancak yakın bir geçmişte elde etmiştir. Daha önceleri durum hayli farklı idi. Bu suretle söz, bütçe kontrolü müessesesinin tarihî gelişmesine getirilmiş bulunmaktadır.

3 — Bütçe kontrolünün tarihî gelişmesi :

Maliye tarihi büyük ehemmiyetine rağmen, âmme bütçelerinin tatbik ve icrasına müteallik kontrolün uzun zaman natamam ve kararsız bir halde kaldığını göstermektedir.

Gerçekten, siyasî hürriyetlerini kazanmağa çalışan milletlerin gayretleri evvelâ bu kontrol istikametine müteveccih olmamıştır. Milletlerin ilk talepleri, vergiye ve sair âmme gelirlerini serbestçe onamağa matuf bulunmuştur. Yani mükelleflerin mümessillerinin muvafakati istihsal edilmeden herhangi bir vergi ve mükellefiyet konulamaması esası kabul ettirilmiş ve bir müddet bu kadarla iktifa olunmuştur.

Parlâmentoların, masrafları da münakaşa ve tasdik etme hakkı ancak daha sonra, bütçe hukukunun gelişmesinin ikinci safhası olarak, belir-

(36) Misal olarak bizde Anayasanın 26 ncı ve M.U.K.nun 100-108 inci maddeleri zikredilebilir.

miştir. (37). Bunun üzerinedir ki, malî hizmetlerin icrasının ana kaidelerini çizmek lâzım gelmiş ve ancak daha sonra, devlet paralarının kullanılmasını kontrol etmek düşünülmüştür.

Maamafih, yavaş yavaş mes'elelerin mahiyeti icabı olarak masrafların tevsiki kaideleri kendilerini empoze ettirmişler ve tatbikata girmişlerdir; kontrol sanatının ilk esaslarını vaz eden kanunlar konulmuş ve bütçe denetlemesinin ana hatları tayin edilmiştir; fakat genel bir plân ve umumî mahiyette bir teşkilâtın ortaya çıkmasına kadar uzun bir devir geçmiştir.

Bu gelişmenin yavaşlığının sebeplerini, eskinin vazı'ı kanunlarının bütçe muamelelerinin nizamlştırılması hususunda bir alâkasızlık ve soğukluk duymalarında aramamak lâzımdır. Meselenin ehemmiyet ve ciddiyeti hiçbir zaman inkâr olunmamıştır. Muhtelif memleketlerin parlâmentolarında bu konulara müteallik kanun projelerinin müzakeresindeki tartışmalar bilâkis meseleye verilen öneme şahadet etmektedir. (38)

Bu uzun tereddütlerin gerçek sebebi, meselenin nazari olduğu kadar pratik bakımdan da arzettiği özel güçlüklerdir. Kuvvetlerin tefrikine dair büyük prensip, kontrol bahsinde bütçenin onanması ve uygulanmasında olduğu kadar, vuzuhla belirmemektedir. Diğer taraftan, denetlemeyi teşkilâtlandırmak ve tahkikleri müessir kılmak için mantıkan bulunan çareler, bugün dahi kuvvetli tenkitlere yer vermekte ve islâhat metodları ve araştırmaları için geniş bir saha bırakmaktadır. "Başka bir deyişle, yeni telâkkilere göre, bütçe ve maliye tekniğine ait prensipler arasında tamamen mutlak olan kaideler mevcut değildir." (38). İlâveten, memleketlerin siyasî bünye ve terbiyeleri de burada hesaba girmekte ve bu bakımdan husule gelen ihtilâtlar o kadar fazla bulunmaktadır ki, her millet kendi kontrol mekanizmasına, diğer milletlerinkine benzemeyen çare ve vasıtalar ithal etmeğe mecbur olmaktadır. (39).

(37) Bütçe hukukunun tarihi gelişmesi hakkında hemen bütün maliye ve bütçe kitaplarında geniş malûmat vardır. En önemlileri arasında şunlar zikredilebilir: Stourm (R.), a.g.e. s. 5-38; Allix (E.): a.g.e. 4. basılış s. 138-142, 6. bas. s. 185-189; Jèze (G.): a.g.e. s. 16-27; Erçin (C.): a.g.e. s. 8-21; Kuyucak (H.A.): a.g.e. s. 17-47; Pelin (İ. Fazıl): Bütçe, İstanbul, cilt I. 1942 s. 9-23. Ayrıca: İngilterede bütçenin parlâmentoca kontrolunun gelişmesi hakkında: Fitzgerald: "l'histoire du droit budgétaire du Royaume - Uni de Grande Bretagne - An. Fin. Publ. No. II, s. 104-133; ve Young: (E. Hilton-Lord Kennet): The system of national Finance, 3. bası, Londra 1936, s. 105-107 ye bakılabilir.

(38) Baudhuin (Fernand): Les théories modernes en matière de finances publiques, üçüncü bası, Louvain, 1944, s. 50.

(39) Sarrette: a.g.e. s. 3-5.

Fransada muhasebe ve bütçe kontrolü sisteminin gelişmesi hakkında aşağıdaki

Bütçe kontrolünün lüzum ve önemi ve bu kontrolün tarihî gelişmesi hakkında verilen bu kısa ve umumî izahlardan sonra, (39') Etüdün plânını belirtmek için, bütçe denetlemesi konusundaki muhtelif tasniflere işaret etmek ve nihayet bütçe kontrolünün şumulünü tebarüz ettirerek mevzuu tahdit zaruretini kaydetmek icabedecektir.

4 — Bütçe kontrolü konusundaki taksim ve tasnifler :

Bütçenin denetlenmesi konusunda birçok tasnifler mevcuttur.

Birincisi, denetlemeyi yapan organlar bakımından bir ayırma yapar. Burada, denetlemeyi idarenin, parlâmentonun veya bir kaza organının ifa etmesine göre idarî, teşriî ve kazaî kontrolden bahsedilir.

Bu ayırma, kontrol bahsinde klâsik hale gelmiş olan tasniftir. (40).

İkinci tasnife gelince, önceki ayırmanın tam ve kat'î olamamasından ve bu üç organın çalışmalarının karışmış bulunmasından hareketle, kronolojik bir esası tercih eder. Buradaki ayırmaya nazaran, denetleme bütçenin uygulanması sırasında (Préalable ve préventif kontrol) ve bütçe devresinin kapanmasından sonra (a postérieure kontrol) yapılan denetlemeler olmak üzere tefrik ve izah edilir. (41).

yazıda etraflı izahat mevcuttur.

De Grandseignes d'Hauterive: La réforme de la comptabilité publique, Annales de Finances publiques, No. IV, Paris 1938 s. 18-32.

(39') Bütçe kontrolünün tarihî gelişmesine bu giriş kısmında gayet umumî bir şekilde temas edilmekle iktifa edilmiştir. Muhtelif memleketlerdeki kontrol organları ve denetleme sistemleri hakkında ilerde verilen izahlar sırasında, tarihî seyir ve inkişafı da, icabına göre, daha geniş yer verilmiştir.

(40) Bütçe denetlemesi konusunda klâsik tasnifi takip eden eserlerin başlıcaları arasında şunlar zikredilebilir:

1 — Stourm (R.): a.g.e. s. 533-597.

2 — Allix (E.) a.g.e. (Traité) 4. bası, s. 322-352; 6. bası, s. 401-436.

3 — Laufenburger (H.): a.g.e. (Précis...), Tome III, 2. bası, s. 19-22.

4 — Trotabas (L.): a.g.e. (Précis...), 9. bası, s. 108-133.

5 — Moye (M.): a.g.e. s. 368-381.

6 — Baumgartner: Répétitions écrites sur les finances publiques, Paris, 1935-1936, s. 206-234.

7 — Sur (F.H.): a.g.e. Cilt II, s. 225-238.

8 — Mustafa Ekrem (Şahenk soyadını almıştır): Le contrôle de l'exécution du budget en Turquie, Thèse, Paris, 1937, s. 63-144.

(41) Bütçe denetlemesi konusunda kronolojik tasnifi takip eden başlıca eserler şunlardır :

1 — Jeze (G.): a.g.e. s. 335-371.

2 — Girault (Arthur): Manuel de législation financière, Pre; Partie, Les budgets et le trésor, 2. bası, Paris 1938, s. 276-330.

3 — Deroy: a.g.e. (Ré. écr.), s. 278-306.

4 — Allix (E.): Répétitions écrites de science financière, aParis, 1935-1936, s.

Bir üçüncü tasnif tarzını takip edenler de mevcuttur. Bu tasnife göre, asıl mânasiyle idarî kontrol, yani maliye bakanlığının ve hükûmetin yaptığı denetleme birinci kısımda, Sayıştayın yaptığı kontrolün Parlâmento denetlemesiyle olan yakınlığı ve alâkası dolayısıyla Sayıştay ve Parlâmentonun kontrolleri beraberce ikinci bir kısımda mütalâa edilmektedir. (42).

Dördüncü bir tasnif kontrolün ifa edildiği mahalle ve kontrol için istimal olunan metoda nazaran bir tefrik yapar. Bu tasnife göre, eğer denetleme bütçe işlemlerinin müstenit olduğu belgeler esas alınarak muayyen bir merkezde icra edilmekte ise, belge üzerinde yapılan kontrolden bahsedilir (Le contrôle sur pièces). Yok eğer, bütçe muamelelerinin ifa edildiği yere gidilerek, servislerin çalıştığı mahalde, kayıtların vakıalarla karşılaştırılması suretiyle bir teftiş ve kontrol yapılmakta ise, bu defa mahallinde yapılan denetleme adı verilir (Le contrôle sur place).

Beşinci bir tasnif şekli kontrole tabi tutulan unsurlar bakımından bir ayırmayı kabul eder. Bütçenin uygulanmasına iştirak eden memurlardan, saymanlar ile ita âmirleri arasında gözetilen tefriğe istinaden, denetlemenin bu unsurlardan birine veya diğerine taâllük etmesine göre: İta âmirleri üzerinde yapılan bütçe kontrolü ve saymanlar üzerinde icra olunan bütçe kontrolü şeklinde bir tefrik yapar. (43).

Nihayet, bütçenin muhtevasını teşkil eden gelirler veya giderler veyahut da bunların arasında yer ve zaman itibariyle ahenk sağlanmasını ifade eden hazine işlemleri üzerinde yapılan kontrollerin, gerek mahiyet ve gerek şekil bakımından olan farkları dolayısıyla aralarında bir ayırma yapılır; ve gelirlerin kontrolü, giderlerin denetlenmesi veya hazine işlemlerinin kontrolünden bahsedilir. Başka bir deyişle kontrol konusuna dair incelemeler ya bu denetlemelerden birisine hasredilir, veyahut da hepsine teşmil edilse dahi, muhtevasının gelir ve giderler veya hazine işlem-

264-301 "Le contrôle budgétaire en cours d'exécution du budget".

5 — Palthey (Georges): Le contrôle préalable des finances publiques, Tez, Paris 1942, s. 13-230.

6 — Yovanovitch (Slobodan): Le contrôle budgétaire en Yougoslavie, Tez, Paris 1938, s. 23-120.

7 — Erçin (Cezmi): a.g.e., s. 335-371.

(42) Trotabat (L.): a.g.e. (Précis...) 5. bası, s. 115-153.

Şu kadar ki, klâsik tasnifin tadil edilmiş bir şekli olan bu ikili tasnif, Trotabas tarafından da bilâhare terk edilmiş ve klâsik tasnifin üçlü şekline dönülmüştür. Gerçekten, Trotabas'ın, a.g. Précis'inin 1947 senesinde yapılan 9. basısında, bütçenin kontrolü: 1) İdarî kontrol, 2) Sayıştayın yaptığı kontrol, 3) Teşriî (parlâmanter) kontrol şeklinde üçe ayrılmıştır. Trotabas: a.g. Précis, 9. bası, s. 108-133.

(43) Baumgatner: a.g.e. (Répétitions écrites) s. 204-206.

Girault: a.g.e., s. 276-277.

lerine taallük etmesi itibariyle tefrik olunur.

5 — Muhtelif tasniflerin mukayesesi ve etüd için kabul olunan esas tasnif.

Bütçenin denetlenmesi konusuna ait olarak yukarda belirtilen tasnif ve taksimlerin karşılıklı değerleri araştırılır ve etüd için hangisinin kabulü lâzım geldiği incelenirse, şu mülâhazalar ileri sürülebilir.

Kontrol mevzuundaki klâsik tasnif, yani idarî kazaî ve teşriî kontrol tasnifi, âmme ve esasiye hukukunun derpiş ettiği kuvvetler ayrılığı prensibine de uygun, rasyonel bir taksim tarzıdır. Fakat kontrol konusu umumi ve mukayeseli şekilde ele alınırca, bu tasnifin hiç değilse eski kıymetini kaybettiği görülür. Gerçekten Sayıştay veya o mahiyetteki teşekküllerin, taahhütlerin tescili ve sarfdan evvel vize işlemleri ile idarî mahiyette kontrolde bulunduğu, hattâ bazı memleketlerde meclis bütçe encümenlerinin veya özel surette kurulmuş encümenlerin, bütçenin uygulanması sırasında teknik mahiyette kontrole iştirak eylediği dikkat nazârını çeker. (44).

Demek oluyor ki, bütçenin kontrolü konusunu, idarî, kazaî ve teşriî diye üçe ayırmaktan ise, hakikî ve fiilî durumu daha iyi belirtmesi itibariyle, bütçenin uygulanması sırasında yapılan kontrol ile, uygulanmadan sonra yapılan kontrol diye iki esas kısma ayırmak belki gerçek vaziyete ve tatbikata daha ziyade uyacaktır.

Şu kadar ki, klâsik dediğimiz birinci tasnifdeki idarî, kazaî ve teşriî tefriki, âmme, idare ve esasiye hukukunun devlet fonksiyonlarını ve organlarını ayıran ana taksimatını ifade ettiği cihetle, bütçenin uygulanması sırasında ve uygulanmadan sonra yapılan kontrol tasnifi, yani kronolojik tasnif kabul edildiği takdirde dahi onun içinde klâsik tasnife yer vermek gerçek durumu ifade ederken, lojik, mantıkî bir tefrikden de faydalanmayı mümkün kılacaktır.

Esasen, çoğu defa, denetleme konusunda klâsik ve kronolojik tasniflere aynı zamanda yer verilmektedir. Bunlardan hangisi esas alınırca, diğeri bu esas tasnifin tâli taksimatı şeklinde, onun içinde kendisini belirtmektedir. Nitekim, Sayın Hocam Prof. F. H. Sur, bütçenin denetlenmesi bahsini incelerken esas olarak klâsik, yani idarî, kazaî ve teşriî kontrol tasnifini almışlar ve fakat bu esas ayırmanın içinde kronolojik tasnife de yer vermişlerdir. Bu husus bilhassa, üçüncü kesimde tetkik edilen teşriî denetleme bahsinde belirmiştir. Bu kesimin birinci paragrafı, "Bütçenin uygulanması sırasında teşriî denetleme", ikinci paragrafı "Bütçe-

(44) Erçin: a.g.e., s. 214-215.

nin uygulanması sona erdikten sonra yapılan teşriî denetleme" başlıklarını taşımaktadır. (45).

Aynı veçhile, Paris Hukuk Fakültesi eski Dekanı müteveffa Prof. Allix te, "Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française" adlı meşhur eserinde, bütçenin kontroluna ait dördüncü kitabını esas itibariyle idarî kazaî ve teşriî denetleme olarak üç fasla ayırmakla beraber, teşriî kontrol faslını ayrıca bir kronolojik tasnife tabi tutmuş ve bu kontrolü, birincisi bütçenin icrası sırasında, ikincisi icradan sonra "a posteriori" payılan parlâmanter kontrol şeklinde iki tâli kısımda mütalâa etmiştir. (46).

İşte, denetleme konusundaki tasnifler hakkında, yukarıdan beri verilen izahlar ve yapılan tartışmalar dikkat nazarında tutularak, Etüd için şöyle bir tasnif kabul olunmuştur:

Bütçenin denetlenmesi konusu başlıca ikiye ayrılacaktır:

- 1) Uygulama sırasında yapılan denetleme, (contrôle en cours d'exercise).
- 2) Uygulamadan sonra yapılan denetleme, (contrôle a posteriori).

Bu iki esas kısmın her birinin içinde de, icabına göre ayrıca klâsik tasnife yer verilecek, yani (préventif) ve (a posteriori) - uygulama sırasında ve uygulamadan sonra - kontrollardan her birisi, idarî, kazaî ve teşriî denetleme şeklinde bir mahiyet ve muhteva tefrikine tâbi tutulacaktır. Bilhassa kontrol organlarının teşkilât ve vazifelerinin incelenmesi sırasında tamamen klâsik tasnife sadık kalınacaktır.

Denetleme konusundaki klâsik ve kronolojik tasnife nazaran tali derecede olan, belge üzerinde ve mahallinde yapılan kontroller ile ita âmirleri ve saymanlar hakkında icra edilen denetlemeler şeklindeki tasniflerden de icabına göre faydalanılacaktır.

Esas olarak alınan kronolojik tasnifin iki kısmı, iki ayrı gurup dahilinde toplanacaktır. Yani, bütçenin icrası sırasında yapılan kontrol ile, icrada sonra yapılan kontrol hususundaki incelemelerimiz iki ayrı bütün teşkil edecektir.

Şu kadar ki bu esas tasnif içinde de bütçe kontrolünün şumulüne girebilecek maddeler bakımından bir tahdit yapmak zarureti vardır. O halde evvelâ bu kontrolün şumulünün belirtilmesi, saniyen bütçe kontrolu konusunun muhteva bakımından nasıl bir tahdide tabi tutulduğunun kaydedilmesi icap etmektedir.

(45) Sur (F.H.): Maliye dersleri cilt II, s. 237-238.

(46) Allix: a.g., traité, 4. bası, Paris 1921, s. 322-352; 6. bası, Paris 1931, s. 401-436.

6 — Bütçenin kontrolü konusunun şumulü ve Etüd için mevzuu tahdit zarureti :

Bütçe denetlemesinin ne gibi işlemlere şumulü olacağı suali ortaya konulunca, derhal bütçe muamelelerinin nelerden ibaret bulunduğunun belirtilmesi lâzım gelir.

Gerçekten, bütçe kontrolü denilince ilk nazarda, bütçenin bütün işlemlerini kaplayan bir denetleme anlaşılır. Bütçe muameleleri ise başlıca üç ana guruba ayrılmaktadır: 1) Gelirlerin toplanılması, 2) giderlerin yapılması, 3) gelir ve giderler arasında ahenk sağlanması.

Vakıa bu üç ana bahsin, genel maliyenin de üç esas kısmını teşkil ettiği ve kamu gelirleri ile kamu giderleri ayrı ayrı tetkik edildikten sonra bütçe bahislerinin daha ziyade üçüncü kısmı yani gelirler ile giderler arasında ahenk sağlanması işlemlerini içine aldığı da ifade olunabilir. (47). Demek oluyor ki, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında ahenk sağlanması yani gelir ve giderlerin denkleştirilmesini iki mânada anlamak icap etmektedir. Birincisi geniş mânada; o zaman bütün bütçe işlemlerini ve bütçe bahislerini ifade eder. (48). Diğeri dar mânada; bu takdirde daha ziyade hazine işlemleri kastedilir. (49). Bütçe bahisleri içinde tabir bu mânada kullanılmaktadır. Şu kadar ki, bütçe bahisleri içindeki gelir ve gider konuları, umumî maliyedeki gelir ve gider konularından farklı durumdadır. Bütçede, daha ziyade gelirlerin toplanılması ve giderlerin yapılması, yani umumî bahislerde sistemleri ve mahiyetleri inceleyen gelir ve giderlerin filiyattaki durumları, onların gerçekleştirilmesi ile ilgili hususlar, tetkik olunmaktadır.

Mesele daha fazla derinleştirilmeden, toplu olarak ifade edilmek icabederse, bütçe işlemleri gelirlerin toplanması, giderlerin ifası ve hazine işlemlerine şamil bulunmaktadır. O halde, bütçenin denetlenmesi konusu da gelirlerin denetlenmesi, giderlerin denetlenmesi ile hazine işlemlerinin kontrolünü şumulü içine almalıdır.

Filhakika, bu cihet hemen pek çok maliyeciler tarafından kabul edilmiş ve bütçe denetlemesinin giderler kadar gelirlerin denetlenmesini de

(47) Nitekim, Sayın Prof. F. H. Sur da eserlerinde maliyenin bu üç ana kısmını üç ayrı kitapta tetkik etmişlerdir. Fakat, yine muhterem profesörün bütçe kitapları, bütçenin uygulanmasını başlıca üç kısımda incelemektedir. Bu üç kısım, yukarıda söylenildiği üzere, 1) gelirlerinin toplanılması; 2) Giderlerin yapılması ve 3) Gelirler ile giderler arasında ahenk sağlanması kesimleridir.. - Sur: a.g.e. Cilt I, Ankara 1943; Cilt II, s. 190-218.

(48) Sur: a.g.e. Cilt II, s. 97.

(49) Sur: a.g.e. Cilt II, s. 203-218.

şumulü içine aldığı teslim olunmuştur. (50).

Ancak, bu görüş tarzını tamamen kabul etmeyen maliyeciler de vardır. (51). Bu ikinci görüş taraflarına göre, bütçe denetlemesi denilince daha ziyade giderlerin denetlenmesi anlaşılmalıdır. Gelirlerin denetlenmesi, bütçe denetlemesi şumulü içine girmemeli, belki bu konu ayrıca yani bütçe denetlemesinin dışında tetkik edilmelidir. Bu noktayı nazari ileri sürerler, şu esbabı mucibeye dayanmaktadırlar.

Gelirler ile giderlerin bütçe içindeki durumları ve mahiyetleri bir birinden farklıdır. Gerçekten gelirler için bütçede kayıtlı rakamlar nihayet birer tahminden ibarettir. Meselâ bizde bütçe kanunlarının ikinci maddesi, "gelirler, bağlı (B) işaretli cedvelde gösterildiği üzere (...) şu kadar lira tahmin edilmiştir" demektedir. Halbuki birinci maddede "... giderler için (...) şu kadar ödenek verilmiştir" demektedir. Bu iki maddede kullanılan son kelimelerdeki fark, bir mahiyet farkından ileri gelmektedir. (52). Bu mahiyet farkı, gelirlerin tahmini, giderlerin ise tahdidî olarak tesbit edilmiş olmasındadır.

İşte, bütçe denetlemesinin, yalnız giderlere taallük etmesini ileri sürerler, bütçedeki gelir ve giderlerin bu mahiyet farkına istinat etmektedirler. Şu hususu da kaydetmek lâzımdır ki, bu görüş taraftarları, bütçe denetlenmesi denilince, esas itibariyle meclisin yaptığı denetlemeyi kasdetmektedirler. Madem ki, diyorlar, meclis, toplanan gelirlerin, bütçe ile tahmin olunan ve kendisinin kabul ve tasdik ettiği miktardan fazla çıkmasına dahi bir şey söylemeyecektir, o halde gelirler üzerinde bütçe bakımından kantitatif bir denetleme yapmamaktadır. Halbuki giderler için bütçede gösterilen rakamlar hem nevi hem de miktar bakımından tahdidîdir. Meclis, bu rakamlarla, harcanmasına izin verdiği paraların nerelere sarf edileceğini ve bu masrafların azami haddini göstermiştir. Daha fazla para sarf etmek veya meclisin onadığı bir bölümden diğerine aktarma yapmak, yani tahsis yerini değiştirmek lüzumu hasıl olursa, mutlaka yeniden izin alınması lâzımdır. Bu itibarla, meclisin yaptığı bütçe denetlemesi ve ona izafeten yapılan bütün denetlemeler, giderlerin ifasında bu azamî hadde ve nevi bakımından vaki tahsise riayet edilip edilmedi-

(50) G. Jeze: a.g.e. 5. bası, s. 336-371; Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 115-153, 9. bası, s. 112-133; Sur: a.g.e. Cilt II, s. 225-239; Erçin: a.g.e. s. 214-243. Bu eserlerde dahi hazine işlemlerinin kontroluna bazan yeter derecede ve hattâ bazan hiç yer verilmediğine de işaret etmek lâzımdır; Bu konuda başlıca etüd olarak Trotabas: "Le contrôle parlementaire de la trésorerie" adlı yazı zikredilebilir. R.S.L.F. Tome 29, 1931, s. 173-201.

(51) Meselâ Prof. Neumark.

(52) Sur: a.g.e., Cilt II, s. 156.

ğini araştırmakla görevlidir. Yani kısaca, bütçe denetlemesi demek, bütçe giderlerinin denetlenmesi demektir, diyorlar.

Meselenin bu tarzda ele alınması ve bütçe denetlemesi denilince sırf giderlerin denetlenmesinin kastedilmesi, bizce de Etüdün esasen ancak iki cilde sığabilecek hacminin büsbütün büyümesine mani olmak ve meselelerde derinliğine inebilmek bakımından daha uygun görülmektedir.

Demek oluyor ki, bütçe kontrolü konusunun şumulünde Etüd için birinci tahdid, tetkiklerimizin sırf bütçe giderlerinin denetlemesine hasredilmesi suretiyle yapılacaktır.

Bundan başka, bütçe giderlerinin kontrolü dahi, devletin sırf genel bütçesine dahil giderlere taallük edecektir. Diğer bir ifade ile devletin genel bütçesi dışında, mahallî idareler bütçelerine, katma, özel, özerk, olağanüstü ve saire gibi bütçelere giren masrafların kontrolleri, Etüdün hududu dışında kalacaktır. (53).

Şu kadar ki, bütçe kontrolünün maddesi itibariyle yapılan bu tahdide mukabil saha ve sistem bakımından, Etüdün hududu oldukça geniş bulunacaktır. Bu sözlerle kastedilen şudur: Bütçedeki giderlerin denetlenmesi konusu bir defa hem nazarı ve hem de pratik bakımdan ele alınacaktır. Saniyen pratikteki durumun incelenmesi de yalnız Türkiyeye inhisar ettirilmeyecek, bilâkis Fransa, İngiltere ve Amerika'daki sistemlere de şamil bulunacaktır. Bu üç memleketin seçilmesindeki sebep ise, birincisinin bizim sistemlerimize yakınlığı, diğerlerinin ise tamamen hususi bir rejimi tatbik etmeleridir; Bu suretle, bir tarafta Kontinental-Avrupayı diğer tarafta Anglo-saxon sistemlerini temsil eden ikişer memleketin bulunması, tetkik ve mukayeselerde daha canlı ve alâkalı bir tertip kurmağa imkân verecektir. Bilhassa bütün bu çalışmalarla güdülen gayeler, memleketimizdeki kontrol sistemi için bazı faydalı neticelere varmak olduğuna göre, bu neticelerin çıkarılmasında karşılıklı iki gurup memleketin tecrübe ve tatbikatını gözönünde tutmak mümkün olacaktır. Zira diğer ilimlerde olduğu gibi, bilhassa Maliyede, isabetli hükümlere varmak, ancak mukayeseli tetkiklerde mümkündür. (53').

(53) Etüd, sırf bütçede giderlerin kontrolünün incelenmesine inhisar ettirildiği halde dahi, kontrolün şumulünün tayini, yani giderlerin hepsinin kontrole tabi tutulup tutulmadığının belirtilmesi de lâzım ise de, bu husus, muhtelif memleketlerde yapılan kontrollerin incelenmesi bahislerinde ele alınacaktır.

(53') Bu hususta bakınız: Neumark (F.): Mukayeseli Hukukun Maliye Ilminde önemi, İstanbul 1937, s. 5-7 ve bilhassa 31-35, İstanbul Üniversitesi yayımlarından No. 52, İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü No. 6.

Buraya kadar verilen izahlar, Etüdün mevzuunu, bu mevzuun hudut ve şumulünü belirtmesi itibariyle şimdi, Etüdün asıl muhtevasını göstermek üzere, tetkiklerde takip olunacak plâni takdim etmek mümkündür.

7 — Etüdün plâni :

Bütçe giderlerin kontrolunun incelenmesine tahsis edilen bu Etüd esas itibariyle iki gurup makale halinde iki büyük kısımdan tereküp edecektir.

Birinci gurup, giriş bahsinden sonra, üç kısmı muhtevi bulunacaktır. Birinci kısım, bütçe kontrolunun nazari ve umumî etüdüne ayrılacaktır. Bu kısımda, evvelâ muhtelif nevi bütçe denetlemelerinin mahiyet ve esasları belirtildikten sonra, bütçe denetlemesi konusunda selâhiyet ve bütçe kontrolunun müeyyideleri meseleleri incelenecektir. İkinci kısımda, bütçe kontrolunu ifa eden organların teşkilât ve vazifelerinin tetkikine çalışılacaktır. Bu kısımda, birinci bölüm olarak Türkiye'deki bütçe kontrol organları, ikinci bölümde Fransa'da, üçüncü bölümde İngiltere ve Amerika'da bütçe kontrolunu yapan organlar incelenecektir. Bu kısmın dördüncü bölümü, muhtelif memleketlerdeki kontrol organlarının mukayesesine tahsis olunacaktır. Üçüncü kısım, bütçenin tatbik ve icrası (uygulanması) sırasında yapılan kontrollerin derinliğine ve mukayeseli tetkikini ihtiva edecektir. Birinci gurubun ağırlık merkezini teşkil eden bu kısmın birinci bölümünde Türkiyede bütçenin uygulanma (icra) sırasında yapılan kontrolü, ikinci bölümünde Fransa'da, üçüncü bölümünde ise İngiltere ve Amerika'da tatbik ve icra sırasında yapılan bütçe kontrolleri incelenecektir. Bu üçüncü kısmın dördüncü bölümü muhtelif memleketlerde, bütçenin icra sırasında yapılan kontrollerin mukayesesine ayrılacak ve nihayet beşinci bir bölümde buraya kadar ifa olunan mukayese ve tetkiklerden istihraç edilecek neticelerin belirtilmesine çalışılacaktır. Bu netice bölümünde, diğer memleketlerdeki kontrol sistemleri hakkında bazı tenkidî mülâhazalar serdedildikten sonra, bilhassa memleketimizde mer'î bulunan, icra esnasındaki bütçe kontrolü rejiminin ıslâh ve takviyeye muhtaç taraflarının tebarüz ettirilmesine gayret olunacak ve bu hususların düzeltilmesi için düşünülen bazı tertip ve teklifler ileri sürülecektir.

İkinci gurup, bütçenin tatbik ve icrasından (uygulanmadan) sonra kontrollerin tetkikine ayrılacaktır. Plânının tafsilâtı o guruba müteallik makalelerin başlangıcında belirtileceği üzere bu ikinci gurupta birinci kısım olarak bütçe devresinin kapanması sistemlerinin ve bütçeyi kapatan hesapların tahlili yapılacak, ikinci kısımda Sayıştay ve Kontrol Ofisleri tarafından ifa olunan kontroller, üçüncü kısımda ise, bütçenin uygulanmasında (tatbik ve icrasından) sonra yapılan teşriî kontroller incelenecektir. Bütün bu, kısımlarda, icra sırasındaki kontrollara ait tetkiklerde olduğu

gibi, Türkiye, Fransa, İngiltere ve Amerikada icradan sonra yapılan bütçe kontrolleri sistemlerinin mukayeseli tahlilleri yapılacaktır. Nihayet, ikinci gurupta incelenen kontrol meselelerine ait Türkiyedeki tatbikatın noksanlarının belirtilmesile bunların ıslâh imkânlarının tebarüz ettirilmesine gayret olunacaktır.

Birinci ve ikinci gurup makalelerde incelenen meseleler üzerinde yapılan mukayeseleri ve bunlardan istihraç edilecek neticelerin imkân nisbetinde tam ve noksansız olması için, Etüdde hiç olmazsa Türk bütçe sisteminin bilhassa 1927 senesinden beri tatbik edilmekte olan son şekline göre, mülhem bulunduğu Belçika ve İtalya'daki bütçe kontrollerinin esaslarının da izah edilmesi lâzım gelirdi. Ancak bu takdirde Edütün hacm pek fazla kabarcak ve bu memleketlerdeki sistemlerin ayrı bahisler halinde kaleme alınması bir hayli uzun zamana daha ihtiyaç gösterecekti. Bu itibarla, Belçika ve İtalyadaki bütçe kontrolleri ayrı kısımlarda müstakil olarak incelenmiyecek ve fakat Türk sistemi ile ilgili bulunduğu cihetlerin, mukayese kısımlarında az-çok belirtilmesine ve bu suretle mukayeselerin daha geniş ölçüde yapılmasına gayret olunacaktır.

Bütün bu inceleme ve araştırmalarla güdülen maksat, memleketimiz bakımından daha müessir ve faydalı bir kontrol usulünün ne gibi esasları ihtiva etmesi lâzım geldiğinin ve bu esaslara nazaran hali-hazır mevzuat ve tatbikatta ne gibi değiştirme ve yenileştirmelere ihtiyaç bulunduğunun belirtilmesidir. Bu gayeye erişebildiğimiz nisbette, gayretimizin semeresini almış ve vazifesini, kudreti derecesinde, yapmış bulunmanın bahtiyarlığına ermiş olacağız.

K I S I M I

Bütçenin kontrolunun umumî ve nazarı Etüdü

Bütçenin kontrolu konusunda muhtelif memleketlerdeki tatbikatın incelenmesine başlamadan evvel meselenin umumî ve daha çok nazarı bir tahlil ve teşrihinin yapılması muvafık bulunmaktadır. Bu suretle, hem mevzuun arzettiği özellik ve güçlüklerin tamamen belirtilmesi için emin bir çare bulunmuş, hem de mevcut ve merî olan muhtelif sistemlerin hakikî kıymetleriyle muhakeme edilmesi için mantıkî bir yol tutulmuş olacaktır.

Bütçe kontrolunun umumî etüdüne tahsis edilen bu kısımda evvelâ, bütçe denetlemesi konusundaki tasnifler esas alınarak, muhtelif kontrol şekillerinin mahiyetlerinin ve özelliklerinin belirtilmesine çalışılacak, bu çeşitli kontrollerin yekdiğeriyle olan alâka ve münasebetleri ve nazarı değerleri üzerinde durulacaktır. İkinci olarak, bütçe kontrolunda selâhiyet me-

selesinin incelenmesi ve nihayet kontrolün ne gibi müeyyideleri bulunması lâzım geleceğinin tahlili ile nazari ve umumî etüd kısmına son verilecektir.

I — Muhtelif nevi Bütçe Denetlemelerinin mahiyeti ve esasları :

A — Klâsik tasnife göre mevcut bütçe kontrollerinin mahiyet ve esasları :

a — İdarî kontrol :

Klâsik tefriğe göre idarî kontrol, Bakandan başlayarak en aşağı derecedeki idareciye kadar bir kısım âmme memurlarının, diğerleri üzerinde icra ettikleri hiyerarşik bir denetlemedir. Demek oluyor ki, burada icra kuvvetinin kendi öz memurları üzerinde yaptığı bir Auto-contrôle bahis konusudur. (54). “Çoğu defa, bütçenin icra olduğu sırada yapılan bu denetleme, bu sebeple bir nevi dahilî kontrol ve nezaret muamelesi telâkki edilmiştir.” (55) Bütçenin icrası, bir bakıma her birisi kendi bütçesini uygulamakla mükellef bakanların faaliyet ve mesuliyetlerini gerektirmektedir. Bu meyanda, emri altında bütün hazine saymanlarını bulunduran, müşterek bir sevk ve idare ile muvazzaf olan Maliye Bakanının mesuliyeti de mevcuttur. (56). Binaenaleyh bütçenin idarî kontrolü esas itibarile Maliye Bakanı ve ona bağlı teşkilât tarafından yapılır. (57). Fakat durum her vakit ve her yerde böyle değildir. Yani Maliye Bakanından başka, memlekete göre, diğer Bakanlar da az veya çok bir bütçe kontrolü ifa ederler. Şu kadar ki bütçenin icrası idarî sorumu ve hükümet mesuliyetini gerektirdiği cihetle, ister Maliye Bakanı ister diğer Bakanlar tarafından yapılsın, bütçenin icrası sırasında ifa olunan kontroller esas bakımından idarî mahiyette kontrollardan ibarettir.

Bütçenin idarî kontrolü çift hedeflidir.

1) Bütçeyi uygulayan memurlar üzerinde, işlemlerin yapıldığı sırada aksaklıklara derhal mani olacak ve düzeltecek surette bir nezaret ifa etmek, bu, önleyici kontroldur.

2) Bütçe uygulandıktan sonra, Sayıştaya veya parlâmentoya görevlerini ifaya imkân verecek dökümanları toplamak; bu da bakan hesaplarının ve hazine genel hesabının tesisi işidir. (58).

(54) Laufenburger: a.g. Précis, Tome III, s. 20-21; Trotabas: a.g.e. 5. bası.

(55) Laufenburger: Finances comparées, Paris, 1947, s. 67-68.

(56) Deroy: a.g. Ré. écr, s. 278.

(57) Erçin: a.g.e. s. 214.

(58) Allix: a.g.e. (Traité), 4. bası s. 322-323, 6. bası s. 402.

b — Kazai kontrol :

- Klâsik tasnife göre, kazaî kontrol saymanların hesapları üzerinde Sayıştay veya o mahiyette yüksek teşekküller tarafından idarenin dışın-da yapılan kontrolü ifade etmektedir. (59). Sayıştayın yaptığı kontrolde da iki taraflı hedef ve gaye görülmektedir. Sayıştay, bir taraftan saymanların hesaplarını inceleyerek bu hesaplardaki aksaklık ve hatalardan dolayı, saymanın sorumluluğuna gitmeğe imkân hazırlamaktadır. Bu sebeple de tam bir istiklâle sahip ve bütün kazaî teminatlardan istifade edecek şekilde tesis olunmuştur. Sayıştay, diğer taraftan parlâmentonun bütçenin uygulanması üzerinde kontrol yapabilmesi imkânlarını hazırlamaktadır. Bunun için de, özel surette incelediği sayman hesaplarile bakanların tevdi ettikleri hesapların tatbik ve mukayesesinin ifası ile mükellef tutulmuştur. Bu suretle, Parlâmento, kendisine sunulan hesapların doğruluğundan emin olabilecek ve Sayıştayın bu hesaplarda tesbit ettiği hata ve aksaklıklardan haberdar bulunacaktır. (60).

c — Teşriî kontrol :

Bu kontrol, bütçe senesinin kapanmasından sonra, hükümetçe hazırlanan kesin hesap kanunu projesi üzerinde, Sayıştay veya o mahiyetteki teşekkül tarafından hazırlayıcı ve parlâmento tarafından nihai mahiyette yapılan kontrolü ifade eder. (Erçin: s. 214). Bütçe denetlemesinin en son basamağını meclis (veya meclisler) tarafından yapılan bu denetleme teşkil eder. (Sur: s. 237). Biraz evvelki izahlardan anlaşılacağı veçhile, idarî ve kazai denetlemeler, bütçenin asıl denetçisi olan meclisin yaptığı, teşriî kontrolün hazırlayıcısı vaziyetindedirler.

Gerçekten idarî denetleme, Sayıştaya ve parlâmentoya lüzumlu dökümanları toplamak işini yapmakta yani bakan ve hazine hesaplarını tesis ve tanzim etmektedir. Kazaî denetleme ise bu hesaplarla sayman hesaplarını tetkik ve mukayese etmekte ve parlâmentoya hesapların hatalarını belirterek doğruluk derecesi hakkında bilgi vermektedir.

İşte meclis veya meclisler, idarenin hazırlayıp kaza organının tetkik ettiği dökümanlara dayanarak, "gelirlerin evvelce verdikleri izine uygun surette toplanıp, toplanmadığını, giderlerin ise onadıkları şekilde yapıp yapılmadığını denetleyecekler ve vardıkları neticeye göre hükümeti ibra edecek veya sorumlu tutacaklardır (Sur: s. 237.)

(59) Laufenburger: a.g. Fin. Comp. s. 68.

Erçin: a.g.e. s. 214.

(60) Deroy: a.g. Ré. écr. s. 279-280.

B — Kronolojik tasnife göre mevcut bütçe kontrollerinin esasları :

Klâsik tasnife göre kabul olunan ve biraz evvel incelenen üç nevi kontrolün, artık bugün hiç değilse eskisi kadar mutlak şekilde yekdiğinden ayrılmadığı ve gerek sayıştayların gerekse parlâmentoların bütçenin uygulanması sırasında yapılan kontrollara katıldığı daha önce belirtilmiş, (61) ve bu bakımdan Etüd için bütçe kontrolünün kronolojik tasnifinin esas alındığı kaydolunmuştur.

Gerçekten kronolojik tasnif, sadece zaman içinde bir ayırma yapmakla kalmamakta, diğer taraftan da pratik bir gayeye tercüman olmaktadır.

Bütçe kontrolünden maksat ya hata ve yolsuzlukları ve bilhassa ödenek tecavüzlerini önlemek (uygulama sırasındaki kontrol) ve yahut da böyle bir yolsuzluk ve tecavüz ika olunmuş ise ona (uygulamadan sonra yapılan kontrol) bir müeyyide tatbik etmektir. (62).

a — Uygulama sırasında yapılan kontrol :

Uygulama sırasında yapılan kontrol ya önleyici (préventif) olan ve ya böyle olmaya en müsait bulunan denetlemedir. Bu kontrolün idarî kazaî veya teşriî bir uzuv tarafından yapılmış olmasının önemi tâli derecedir. Vakıa icra sırasındaki kontrolü ifa etmek bakımından bu uzuvların ehil ve müsait bulunma dereceleri aynı değildir. (63). Fakat eğer bu kontrolü ifaya muktedir olmakta ise, teşriî, idarî ve kazaî bir organ tarafından yapılmış olmasında bir fark yoktur. Halbuki, kontrolün hata ve yolsuzluğu önleyici kudrette olup olmaması, bunun şu veya bu organ tarafından yapılmış bulunmasına nazaran çok daha mühimdir.

Yalnız şu noktayı da hemen belirtmek lâzımdır ki, bütçenin uygulanması sırasında yapılan kontrollerin hepsi de önleyici mahiyette değildir. Başka bir deyişle, uygulama esnasında yapılan kontrol da kendi içinde taksim edilmeğe müsaittir. Kontrol, ya daha muamelenin icrasından evvel (Préventif) müdahale edebilir; veyahut da icra ile aynı zamanda, ona müteferrik olarak (concomitant) yapılabilir. (64).

Gerçekten kontrol, bazan bütçe muamelesini daha vukua geldiği ânda nezareti altına alabilir ve muameleye o kadar yakından karışabilir ki, ondan gayri kabili tefrik gibi gözükür. Bu takdirde denetleme, bütçe işleminin üzerine vadedilen özel bir vize şeklinde belirir; bu bize artık o mu-

(61) Bak. Giriş kısmında s. 19.

(62) Baumgartner, Ré. écr. s. 205.

(63) Bu cihete bundan sonraki paragrafta temas olunmuştur. Bak: s. 47-60.

(64) Deroy: s. 278.

amelenin tekemmülünü temin eden hakikî bir müsaade (Laissez-passer) halini almaktadır.

İşte bu takdirdedir ki, uygulama sırasında yapılan kontrol hakikî bir önleyici (préventif) kontrol mahiyetini alır; - bu nevi kontrolün esas vasfının muameleyi tekemmülünden evvel yakalamasında bulunduğu isminden açıkça anlaşılır.

Önleyici kontrol da, şimdi belirtilen esas vasfını muhafaza etmekle beraber icabına göre az veya çok şümüllü olabilir, ve hayli farklı safhalarda tezahür edebilir. Bu kontrol bazan servisin idaresine girer ve muameleyi başlangıcından alarak bizzat taahhüde, yani giderin yapıcı muamelesi olan ve Devlet aleyhine malî bir mükellefiyet yaratan mukavele veya pazarlığa (Marché) şamil olabilir.

Bazan ise, kontrol sadece idareciler tarafından yapılan bir seri muamelenin (taahhüt-tahakkuk gibi) ita (verile) emrine bağlanma hadisesi ile kapandığı anda müdahale eder; ita (verile) emrini, saymana tevdi edilmesinden önce, maddî doğruluğu ve teşriî ödeneklere uygunluğu bakımından tevsiik ve tasdik eyler. Bu hallerin ancak birincisinde, yani kontrolün taahhüde şamil bulunması halindedir ki, denetleme kelimenin tam mânasiyle önleyici mahiyettedir; zira idarenin mukavele veya pazarlığı imzalandığı gün, Devlet kat'î şekilde (irrévocablement) bağlanmış ve masraf mukadder olarak yapılmıştır. Başka bir deyişle giderin ita emrine bağlanma safhasında yapılan kontrol, ita emirlerinin sadece şekli nizamiliğini (régularité extérieure) tevsiik etme bakımından önleyici bir kontrol olmaktan ileri gidemez. Kanunî veçheden ve muamelenin bizatihî mahiyet ve bünyesi bakımından yani ödeneklerin hususiliği (tahsisi) prensibi noktai nazarından ise, giderin ancak taahhüdünün kontrolü hakikaten önleyici bir karakter arz etmektedir. (65).

b — Uygulanmadan (icradan) sonra yapılan kontrol :

Kronolojik tasnife nazaran ikinci nevi kontrol, bütçenin uygulanmasından sonra yapılan denetlemedir. Bu kontrol birinciden farklı olarak, bütçe muamelelerini "gerektiren hadiseleri" bizzat vuku buldukları ânda mütalâa etmeyip, fakat husule geldikten sonra, bunları tasvir eden hesaplar yardımı ile tetkik ve mütalâa eyler; (66) binaenaleyh bu kontrolün tahkik ve araştırma (investigation) vasıtalarını temin eden muhasebedir.

Bu maksatla, her dairenin kendisine verilen ödeneklerin, üçüncü şahıslar menfaatine tahakkuk ettirecekleri hakların ve saymanlar tarafın-

(65) Sarrette: a.g.e., s. 10-12.

(66) Deroy: s. 278.

dan ibraz olunan ita emirlerinin birer hesabını tanzim ettirmesi lâzımdır. Bu münferit muhasebelerin bir tek muhasebe haline ifrağı, uygulanmadan sonraki kontrole ait olarak, bütçe devresi esnasında yapılacak başlıca iştir.

Demek oluyor ki, meriyette bulunduğu müddetçe, bütçenin uygulanmasıyla görevli her daire, hesapları ve müsbit belgeleri temerküz ettirecek, bunların doğruluklarını ve nizamiliklerini tevsik için gerekli izahatı temin eyleyecek ve icabında kendisinde eksik bulunan malûmatı tamamlamak üzere ilgili servisin muhasebesine gidebilecek olan bir merkezi kontrol teşkilâtı ile devamlı ve sıkı irtibat halinde bulunacaktır. (67). Bütçenin hesap devresi (exercice) sonunda hemen her tarafta giderlere ait merkezileştirilmiş bu kamu hesaplarının müstakil ve yüksek kontrol organları tarafından tasdiki, millet mümessillerine, bakanların bütçe kanununu dürüst olarak tatbik ettiklerinden emin olmak imkânını verecektir. (68).

C — Bütçenin gelirleri , veya giderlerine taallük eden kontrolların esasları :

Bütçenin kontrolü konusu üzerinde yapılan tetkiklerde, gelir ve giderlerin ayrılması yalnız bu kontrolün şumulünü tayin ve tahdit bakımından değil, ayı zamanda bütçenin bu iki esas unsuruna tatbik edilebilecek denetlemelerin mahiyetlerinin de farklı bulunması itibarile lüzumludur.

a — Gelirlerin kontrolü :

Gerçekten gelirlerin denetlenmesi, nisbeten basittir. Burada, bir taraftan vergilerin, diğer yandan sair âmme gelirlerinin bütçede derpiş olunan (prévues) tahminlerini sağlamak bahis konusudur. (69).

Bunun için, yapılacak iş, bütçe kanunu ile tarh ve tahsiline mezuniyet verilmiş olan gelirlerin gerçekten kanunları dairesinde ve taksit veya tediye zamanlarında tarh ve tahsil edilip edilmediğinin sıkı bir kontrole tâbi tutulmasıdır. (70).

Bu Etüd'de her ne kadar esas itibariyle giderlerin denetlenmesi incelenecek ise de, gelirlerin denetlemesinin ana hatları etrafında kısa izahlarda bulunmak, bilhassa bu iki nevi kontrol arasında farkı belirtmek bakımından lüzumludur. Bütçede gelirin kontrolü başlıca iki katlı olarak te-

(67) Sarrette: a.g.e., s. 12-13.

(68) Jacomet: a.g.makale, An. F.D. To. I, s. 55.

(69) Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 119-120; 9. bası, s. 113-114.

(70) Erçin: s. 215.

Sur: a.g.e., s. 217.

min edilmiştir. Birincisi, maliyenin ve idarenin, gelirlerin tarhı, tahakkuku, katileşmesi ve tahsillerinin nizamiliğini araştırmak hususunda haiz bulunduğu teftiş ve kontrol selâhiyeti ile; diğeri, mükellefe vergi ve saire gelirlere ait idarî muamelelerin nizamiliğinin hâkim tarafından tahkik ettirilmesi, suretile, yani malî kazanın bütün kademeleri vasıtasıyla. Bunlardan başka gelirlerin vaktinde noksansız ve nizamî olarak toplanması gelir saymanlarının sahsî sorumluları ile de garanti edilmiştir. (71).

b — Giderlerin kontrolü :

Gelirlerin kontrolundan daha dakik olması lâzım gelen ve giderlerin tutarına olduğu kadar, onun isabetliliğine (Sur son opportunité) de taallük eden giderlerin kontrolü daha fazla merasim altında ceryan eder.

Bu vaziyet her derecede birçok memurların masraf muamelelerine iştirak etmelerinin ve bu memurların ekseriyetle malî mevzuata kâfi derecede riayetskâr olmamalarının tabii bir neticesidir; diğer taraftan masraf yapmağı gerektiren sebepler de muhtelif ve mahiyetleri itibarile gelirlere nazaran daha karışık bulunmaktadır. (72). Aynı veçhile, gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsili ile mükellef memurlar esas itibariyle maliye veya idarenin ikinci derece memurları vaziyetinde buldukları halde, giderlerin ifası ile vazifeli memurlar arasında hierarşi silsilesinin en üst derecesinde bulunan muhtelif memurlar ve hususile bakanlar mevcuttur. Binaenaleyh birinciler üzerinde bir denetleme tesisi kolay ise de, diğerlerinin kontrol edilmeleri bir hayli güçtür.

Şu kadar ki, giderler ve gelirler gibi tekemmülleri için geçirdikleri safhalar itibarile kontrole tâbidirler; "Hemen bütün memleketlerde ödeneklerin kullanılması yani giderlerin yapılması müteselsil dört safhaya ait formalitelerin ifası ile temin olunur. Bunlar sırasıyla; giderin taahhüdü, tahakkuku, ita emrine raptedilmesi ve ödenmesi safhalarıdır. Bütçenin uygulanması sırasında yapılan gider kontrolü, bu dört safhaya ait muameleler üzerinde icra edilir; ve bu işlemlerin nizamî şekilde ifası, tahsis edilmiş ödenek hudutlarının aşılmasını temine mâtuftur." (73) Bütçenin uygulanması nihayet bulduktan sonra yapılan gider kontrolü

(71) Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 119-120; 9. bası, s. 113-114.

Sur: a.g.e., s. 227-228.

Erçin: a.g.e., s. 215.

(72) Erçin: a.g.e. s. 216.

Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 120-121; 9. bası, s. 114.

(73) Jacomet: Les budgets et le contrôle de leur exécution, An. Fin Pbl. No. I s. 55.

ise, biraz evvel belirtilen hususlara ne derece riayet olunduğunun anlaşılmasına (ve saireye) hizmet eder. İleride uygulama sırasında ve uygulamadan sonra yapılan giderlerin muhtelif safhalarına ait kontrollerin şekilleri, mahiyetleri, gayeleri, müessiriyet dereceleri, ve müeyyideleri üzerinde bu Etüd seyrince derinliğine durulacağı için burada bu kadar izahatla iktifa olunmuştur.

D — Kontrola tabi tutulan unsurlar bakımından yapılan tasnife göge mevcut bütçe kontrollerinin esasları :

Bütçe denetlemesinin, kontrola tabi tutulan unsurlar itibariyle, birisi ita âmirleri diğeri saymanlar üzerinde yapılan kontrol diye ikiye ayrıldığına işaret olunmuştur.

“Gerçekten, bütçenin icrası, bütün memleketlerde başlıca iki sınıf memura tevdi olunmuştur. Bu memurlar, müşterek bir iş için çalışmalarına rağmen, ne aynı vazifeleri ne de aynı hakları haiz değildirler.” (74). İta âmirleri, evvelâ teşriî müsaadelere riayet ederek ihtiyaçlara göre giderleri taahhüt edeceklerdir; saniyen bir hizmetin ifası veya bir malın teslim edilmesi üzerine Devletin alacaklısı haline gelen üçüncü şahısların haklarının tesbit ve kabul edilmesine yani giderlerin tahakkuk ettirilmesine nezaret eyleyeceklerdir. Tahakkuk muamelesi bitip belgeleride tamam olduktan sonra, Hazine veznelerinden bu giderlerin ödenmesi için ita emirleri ısdar eyleyeceklerdir.

Saymanların vazifeleri ise, ancak bundan, sonra başlayacaktır. Bunlar bir taraftan kendilerine tevdi olunan nakit ve ayınları muhafaza edecekler, diğeri taraftan bu nakit ve ayınları her bakımdan kanun hükümlerine uygun ita emirlerine istinaden hakiki istihkak sahiplerine veya stihlak yerlerine tediye ve teslim edeceklerdir.

Vazifelerinin mahiyeti bu kadar farklı olunca, ita âmirleri ve saymanların gerek selâhiyet ve gerek sorumluları da yekdiğlerinden hayli farklı bulunmaktadır. Bir masrafı ihdas, yani taahhüt ve tahakkuk ettirme yetkisi, bu masrafın fayda derecesinin tayini hususunda serbest takdir hakkını da nefsinde mündemiğdir; işte bunun içindir ki, bu yetkiyi haiz memurlara idareci veya ita âmiri denilmektedir. Bilâkis, teşebbüste bulunmak hakkını haiz olmayıp, sadece aldıkları emirleri ifa etmek ve yalnız âmme paralarının kullanılması ve ayınlarının muhafazasında tam bir sadakat göstermekle mükellef bulunan memurlar ise, hiçbir şekilde bir

(74) Sarrette: a.g.e., s. 7.

dairenin sevk ve idare işine iştirak etmezler; demek oluyor ki sayman adıyla anılan bu ikinci grup memurların rolü bütçenin icrası hususundaki bütün lüzumlarına rağmen, ancak tâli ve pasif halde kalmaktadır. (75). Böylece, bir defa vazifelerinin mahiyeti, saniyen selâhiyetlerinin hududu bakımından yekdiğerinden bu kadar farklı bulunan bu iki gurup memurlara tatbik olunacak kontrol usul ve şekillerinin de farklı olmasında zaruret vardır. Kaldı ki, kontrol makamının da, kendi zaviyesinden, ita âmirleri veya saymanlara teveccüh ettiğine göre hayli farklı görüşlerden mülahem olması icabetmektedir.

İta âmirleri ve saymanlar hakkında tatbik olunacak kontrolların mahiyet itibariyle farklılıklarının sebeplerini, başlıca şu noktalarda toplamak mümkündür;

1) Saymanlar zamanı idare (gestion) hesabı verdikleri halde, ita âmirleri bakan hesabı (compte administratif) tanzim ederler. Saymanlar, tamamiyle kronolojik bir sıra takip eden kasa muamelâtı hesabı, yani sadece kasaya giren ve çıkanları gösteren bir hesap tutarlar; bu hesap, herhangi bir değişikliğe ihtiyaç hasıl etmeden, her an kesilmeğe müsait bulunmaktadır. Bu itibarla, sene sonunda saymanların hesapları kat'i şekilde kapanabilmektedir. İta âmirlerine gelince, bunlar mumelelerini saymanlar gibi tarih sırasıyla kaydetmediklerinden, bütçe yılı sonunda hesapları derhal ve kolayca kapanamıyacaktır. Bilâkis, her masraf hadisesi için dağınık hesap kısımlarının sene nihayetinden sonra dahi, toplanması icap edecektir. (76). "Buna müşabih daha başka âmiller, ita âmirinin şahsiyetini hesapların içinde kaybettirmektedir. Bizzat ita âmiri bile anonim hale gelmektedir. Sayman ise, bilâkis, hesap defterleri üzerinde, isminin bütün harfleriyle tecessüm ettiğini görmektedir, denilmektedir." (77)

2) Sayman ve ita âmirlerinin farklı hesap vermelerinden başka, kontrol makamının bunlardan istiyebilecekleri tevsik bakımından da farklı durumları vardır.

Saymanlar, sadece ifa ettikleri muamelelerinin kanunî ve nizamî bulunduğunu isbat ve tevsik etmekle yetinebileceklerdir. Başka bir deyişle, kontrol makamı saymanların muamelelerinin mutlaka ve harfiyen nizamî olmasını istiyecektir. Halbuki, ita âmirlerinin faaliyetini kontrol eder-

(75) Surrette: a.g.e., s. 8-9.

(76) Bütçenin kapanması hususunda gestion ve exercice usullerinin kabul edilmiş bulunmasına göre değişmekle beraber, her iki sistemde de ita âmirlerinin hesaplarının kapatılması saymanlarınkinden daha uzun zamana ihtiyaç gösterecektir.

(77) Stourm: a.g.e., s. 540.

ken, âmme mamelekinin idaresi için yaptıkları muamelelerin neticelerini memleketin menfaatlarına hakikaten faydalı olup olmamak bakımından tetkik edecektir. Yani kontrol makamı, burada, kanunun lafzından ziyade ruhundan mülhem olarak zaman ve mekân şartlarının lüzumlu göstereceği gayri nizamî muamelelere dahi icazet verebilecektir.

3) İta âmirleri ve saymanların tabi tutulacakları kontrolun mahiyetlerinde mevcut olan fark, bu iki grup memurun tebriyeleri için tatbiki icabeden muhakemenin şeklinde de görülmektedir.

Gerçekten, ita âmirlerine ait hesapların tebriyesi, ekseriya sadece zımnî olacaktır; bütçenin nihaî kontrolünü ifa eden makam, ita âmirinin hesabında beliren ödenek tecavüzlerini, başka bir deyişle gider fazlalarını hiçbir observasyonda bulunmaksızın kesin şekilde kabul ederse, ita âmirinin sorumluluğu da derhal zail olur. Esasen, Hazine lehine tanınmış hiçbir imtiyaz, hiçbir ipotek, ita âmirinin malları üzerine vaz'edilmemiştir. İta âmiri kefalet akçesi de tevdi etmediği gibi, faaliyetinde hiçbir maddî bağa tabi bulunmamaktadır. Bir gün, hususî hayata dönerse, ita emrine bâğladığı milyonlarca masrafa rağmen, hiçbir merasime tabi olmadan serbestisini tamamen iktisadedecektir. Bir kelime ile, ita âmirinin şahsiyeti, ancak çok istisnai olarak, kanunlarda yazılı müphem mes'uliyet prensiplerinin kendisine tevcih edildiği muayyen hadiseler vesilesiyle, mevzuu-bahs olmaktadır. Başka bir deyişle, bu mes'uliyetler için tahditlere tabi tutulmadığından tebriye edilmeğe de muhtaç değildir.

Bilâkis, para ve kıymetlerin muhafızı olan sayman ise, bizzat vazifesi icabı, Devlete karşı borçlu durumdadır; çoğu memleketlerde saymanın gayri menkulleri kanuni bir ipotekle bağlı, malları (menkul ve gayri menkul olsun) Hazine nef'ine özel imtiyazlara tabi bulunmaktadır; gelirinin bir kısmı, kefalet akçesi veya aidatı olarak Devletin veya bu işe mahsus sandıkların veznelerine tevdi olunmuştur. Bu itibarla, saymanın bu durumdan kurtulması ve mamelekin serbestisini tekrar elde edebilmesi için kontrol makamının bir yargılaması neticesinde, beraati-zimmet mazbatası alması lâzımdır. Başka bir deyişle kontrol makamının saymanın idaresinde bulunan nakit, ayın ve kıymet hareketlerinin tamamen tevsik olduğunu ve hesabındaki bütün muamelelerin doğru ve nizamî bulunduğunu kabul edersek, saymanın beraatini açık bir irade ile izhar etmesi gerektir. (78).

(78) Stourm: a.g.e., s. 540-541.

Sarrette: a.g.e., s. 14-15.

4) Saymanlar ve ita âmirleri hakkında tatbik olunacak bütçe kontrolunun farklılığı, bu iki grup memurun önleyici ve a postériori kontrollera tabi tutulabilmeleri bakımından da belirir.

İta âmirleri hem önleyici ve hem de a postériori kontrole tabi olabilecekleri halde, saymanlar için önleyici bir kontrol tesisi her zaman kolay bulunmamaktadır. Asıl mânasiyle önleyici kontrolün, taahhütlere şamil olanlar bulunduğuna işaret edilmişti. Taahhüt muamelesinde ise, saymanlara pek iş düşmemektedir. Onların gider işlerindeki rolü, ita emrine bağlanma ve tediye safhalarında belirlemektedir. Binaenaleyh, saymanlar üzerinde önleyici bir kontrol tesisi (yukardaki mânada), bir defa, onların vazifelerinin mahiyeti itibariyle pek mümkün değildir. Saniyen, sırf ita emri ve tediye safhasına münhasır bir önleyici kontrol tesis edilmek istenirse dahi sayıların çok olması ve memleketin her tarafına yayılmış bulunmaları böyle bir denetlemenin hepsine şamil bir şekilde, bütçenin uygulanması sırasında, tesisine kolayca imkân vermemektedir. Bu sebeple, saymanlar ekseri ahvalde ancak a postériori kontrole tabi tutulabilmektedirler. İşte bunun içindir ki, saymanlara yaptıkları muamelelerin nizamiliğini, müstenit olduğu belgelerle birlikte tevsik edecek ferdî bir muhasebe tesisi mecburiyeti tahmil olunmuştur. Saymana kendi muamelelerini yine kendisinin kontrol edebilmesi, yani istemiyerek bir hata ve yolsuzluğa kurban gitmemesi için, bu muhasebenin çift taraflı (muzaaf) olması esası da hemen çoğu memleketlerce kabul edilmiştir. (79). Demek oluyor ki, saymanların bu muzaaf usulle tutulmuş ferdî gestion hesapları daha ziyade mahallinde ve belgeler üzerinde muamelelerin ifasından sonra, yani a postériori olarak kontrol edilebilecektir. (80).

Bu suretle sözü, mahallinde ve belgeler üzerinde yapılan denetlemeler tasnifine dair izahat vermeğe getirmiş bulunuyoruz.

E — Mahallinde ve belgeler üzerinde yapılan kontrolların esasları :

Eğer kontrol hakkını haiz makam, ibraz olunan belgelerin ve hesapların maddî doğruluğunu tahkik ve hesabın mütekabil kısımlarını karşılaştırmakla iktifa eder ve belgeler ile ifa edilmiş hizmetler arasında hiçbir mutabakat aramazsa, belgeler üzerinde (sur pièces) bir kontrol icra edilmiş olur. Halbuki, kontrol makamı bütçe muamelelerinin icra olduğu mahallerde, kâh bir tahkikat ifa etmek, kâh bir kasa tadadı veya menkul kıymetlerin envanterini yapmak suretiyle, efektif bir müşahade ve tevsike tevessül ederse, yani bir kelime ile kayıtların izah ve tevsikini gerçek ve

(79) Jèze: a.g.e., s. 338.

Deroy: a.g. Ré. écr., s. 286.

(80) Sarrette: a.g.e., s. 14.

pozitif vakialarda ararsa, o zaman mahallinde (sur place) bir kontrol icra olunmuş bulunur. (81).

Bazı yazarlarca, bu iki nevi kontrolün esas itibariyle saymanlar hakkında tatbik edilebileceği ifade olunmakta ise de (82), bizce ita âmirleri ve bütçe ile ilgili sair memurlar hakkında da her iki kontrolün uygulanması mümkündür. Yani, ita âmirlerinin ve tahakkuk memurlarının muameleleri de hem belgeler üzerinde kontrol edilebilecek hem de kayıtların gerçek vakıalarla karşılaştırılması suretiyle, mahallinde bir denetlemeye tabi tutulabilecektir. Bir defa, halen ita âmirlerinin de hemen bütün memleketlerde saymanlardan ayrı birer muhasebe tutmaları, onların işlemlerinin belge üzerinde denetlenmesine imkân verecektir. Mahal itibarile kontrola gelince, ita âmirleri hakkında bu kontrol bittabiî, kasa tadadı veya menkul kıymetlerin envanterinin yapılması şeklinde cereyan etmeyecektir. Şu kadarki, ita âmirleri ve idareciler, üzerinde mahal itibarile yapılacak kontrol bilhassa, masrafın tahakkuk muamelesinin bir safhası olan ve hizmetin ifası veya malın teslimi hususuna yani borcun tesbiti safhasına taallûk edecek ve hakikî bir masraf yapılmadan tanzim edilmiş sahte tahakkuk belgeleri ve ita emirlerinin meydana çıkmasına imkân verecektir. (82').

F — Muhtelif kontrol şekilleri arasındaki münasebetler :

Buraya kadar mahiyetleri belirtilmeğe çalışılan muhtelif nevi bütçe kontrollerinin aralarındaki münasebetler araştırılacak olursa, Etüd için esas olarak kabul edilen kronolojik tasnif zaviyesinden başlıca şu mülâhazalar ileri sürülebilir.

Klâsik tasnifteki idarî kontrol, kronolojik tasnifteki uygulama sırasında yapılan kontrola büyük nisbette tekabül eder. Başka bir deyişle, bütçenin uygulanması sırasında yapılan kontrol esas itibariyle idarenin yaptığı bir denetlemedir. Bilhassa, idarî kontrol tabiri mahiyet itibarile nazara alınır ve kaza organlarının uygulama sırasında ifa ettiği idarî mahiyetteki denetlemeler de bu mefhuma dahil addedilirse o zaman klâsik ve kronolojik tasniflerin birinci nevi denetlemeleri arasındaki tetabuk daha fazlalaşır. Aradaki fark, kronolojik tasnifteki birinci nevi denetlemeye yani uygulama sırasında ya-

(81) Baumgartner: a.g. Ré. écr. s. 205.

Sarrette: a.g.e., s. 14.

Deroy: a.g: Ré. écr., s. 287.

(82) Sarrette: a.g.e., s. 14.

(82') Muhtelif memleketlerdeki tatbikata ait müteakip bahislerdeki izahlarda bu hususa dair misaller mevcuttur.

pılan kontrole. Parlâmentonun bütçenin icrası esnasında yaptığı denetlemenin de dahil olmasından ibarettir.

Klâsik tasnifteki kazaî ve teşriî kontroller ise, esas itibarile ve ağırlık merkezi bakımından bütçenin uygulanma devresinden sonra yapıldığı cihetle, kronolojik tasnifte, uygulamadan sonra yapılan kontrole tekabül ettiği söylenebilir. Şu kadar ki, buradaki tenazur idarî kontrolün uygulanma sırasında ifa edilen bütçe kontrolüne olan tenazuru kadar fazla değildir. Zira, idarî kontrolün uygulanmadan sonra yapılması nadir ise de, kazaî organlar ve parlâmentolar bütçenin uygulanmasından sonra olduğu kadar uygulanma sırasında da kontrol ifa etmektedirler. İta âmirleri ve saymanlar hakkında tatbik olunan bütçe kontrolleri tefriki, kronolojik tasnifle kıyaslandığı vakit, kronolojik tasnifteki her iki nevi denetleme ve tabi olmağa, daha ziyade ita âmirleri ve idarecilerin müsait buldukları görülür. Saymanlar ise, daha çok uygulamadan sonra yapılan kazaî kontrole tâbi bulunurlar. Klâsik tasniften de faydalanılarak ifade edilmesi lâzım gelirse; ita âmirleri ve idareciler uygulama sırasında yapılan idarî kontrol ile uygulamadan sonra yapılan teşriî kontrole tâbidirler. Saymanlar hakkında uygulama sırasında mahallinde yapılan idarî kontrol tatbik edilirse de, bu kontrol onların uygulamadan sonra maruz buldukları kazaî kontrole nazaran tâli mahiyettedir.

Mahallinde ve belge üzerinde icra olunan kontrollara gelince: Belge üzerinde yapılan kontrolün, bilhassa sayman ve ita âmirlerinin hesapları üzerinde icrası icabettiği vakit bütçenin uygulanmasından sonra yapılmasına bir bakıma zaruret vardır: Fakat, hesaplar üzerinde değilde, münferit belgeler üzerinde yapılacak bir kontrol bütçenin uygulanması sırasında ifa olunabileceği gibi, uygulanmadan sonra da icra edilebilir. Mahallinde yapılan kontrollerin, belki henüz ispat edici belgeler ortada iken veya ifa olunan iş ve hizmet şeklini değiştirmeden yapılması icabetmesi dolayısıyla daha ziyade uygulama esnasında icra olunan kontrol şeklinde kendisini belirtecek ise de, mutlaka böyle olmasında bir zaruret yoktur. Yani, mahallinde yapılan kontrol ile kronolojik tasnife giren denetleme neveleri arasında kati bir tenazur mevcut değildir.

Böylece, bütçenin tâbi tutulabileceği başlıca denetlemelerin mahiyetlerinin ve bunların yekdiğeriyle olan irtibat ve münasebetlerinin belirtilmesinden sonra, şimdi bu muhtelif denetlemelerden bilhassa Etüd için esas alınan kronolojik tasnifteki iki nevi kontrolün nazari değerleri üzerinde biraz durmak faydalı olacaktır.

G — Kronolojik tasnifteki iki nevi denetlemenin müessiriyetleri ve kıymetlerinin nazari bakımdan mütalâası :

İçtimaî müesseseler ve bu arada iktisadî ve malî sistemler hakkında

kıymet hükmü verirken bilhassa dikkat edilmesi icabeden husus, bu müessese ve sistemlerin mutlak ve mücerret olarak ölçülmesindeki imkânsızlıktır. Başka bir deyişle, her iktisadî, malî müessese ve doktrinin değerinin mutlaka zaman ve mekân şartları içinde mütalâa edilmesi lâzımdır. Biz, bu nevi mütalâalarımızı ileride, muhtelif memleketlerin kontrol sistemleri hakkında yapacağımız incelemelerden sonra serdedeceğiz. Burada sadece muhtelif nevi bütçe denetlemelerinden Etüd için esas olarak kabul edilen kronolojik tasnifteki iki nevi kontrolün nazarî bakımdan hangisinin daha müessir bulunduğu ve bu kontrollardan sadece birisi ile iktifa etmenin mümkün olup olmadığına belirtildiğine çalışılacaktır.

Nazarî bakımdan, hemen söylenebilir ki, "en tesirli denetleme önleyici mahiyette olanıdır." (83). Bu denetleme, hangi organ tarafından yapılırsa yapılsın, asıl tesiri ve faydası hata ve kusuru önleyecek kudrette oluşuna bağlıdır. Önleyici (préventif) bir kontrolün avantajı, bir taraftan muameleleri daha doğuşlarında yakalamak, diğer taraftan kanuna ve bütçeye nazaran hatalı muamelelerin icrasına mani olmak bakımından, kendisini gösterir. İşte, bu préventif kontroldür ki, masrafın (taahhüt, tahakkuk, ita emrine raptedilme, ve ödenme gibi) birbiri ardından gelen safhalarına nezaret etmeğe imkân verecektir. Bu suretle parlâmentonun verdiği bütçe müsaadelerine tamamen riayeti temin etmek mümkün olacaktır.

Bununla beraber, önleyici kontrolün bugünkü hususî ehemmiyetini ancak pek yakın zamanda elde ettiğine işaret etmek uygun olur; gerek doğrudan geçen dünya harbinden (1914-1918), gerek onun inikâslarından mütevellit malî güçlüklerin tazyiki altında, hemen bütün devletler bu önleyici kontrole çok fazla ehemmiyet vermek mevkiinde kalmışlardır. (84). Son dünya savaşının ise bizzatihî harp olarak önem ve şumulünün geçen umumî harbi çok aşan bir dereceyi bulmasına ve bilhassa halen sulh devresine bir türlü girilemeyip siyasî ve iktisadî kararsızlığın sürüp gitmesine bakılarak, devletlerin bütçenin önleyici kontrolüne, bundan böyle, daha çok önem vermeleri icap edeceği söylenebilir.

Gerçekten, pratik bakımdan da, önleyici denetlemenin sonradan yapılan denetlemeye nazaran önem ve değeri çok fazladır. "Yoksa herhangi bir iş olup bittikten ve aradan yıllar geçtikten sonra, eski hesaplar araştırılarak, bir takım eski usulsüzlük, yolsuzluk veya kanunsuzlukların ortaya çıkarılmasında büyük fayda mevcut değildir. Sonradan yapılacak böyle bir denetleme, ne meclisce kabul edilmiş olan ödeneklerden fazla ta-

(83) Sur: a.g.e., s. 226.

(84) Şahenk (M. Ekrem): a.g.e., s. 52.

ahhütlere girişilmesine ne de girişilmiş olan yolsuz işler neticesinde giderlerin (verile) ita emrine bağlanıp ödenmesine engel olamaz. Olsa olsa, o da bazı hallerde, sorumluları bulup cezalandırmağa yarayabilir. İş işten geçtikten sonra sorumluları araştırmak ve cezalandırmaktan ise, önleyici tedbirler almak elbette daha verimlidir.

Demek oluyor ki, en tesirli denetleme uygulanma sırasında ve önleyici mahiyette olarak yapılanıdır. Kontrol sonradan yapılacak ise, bunun imkân nisbetinde bir işin ifasının hemen ardından, sıcağı sıcağına yapılması uygun olur. (85).

O halde, acaba bütçede yalnız önleyici kontrolla iktifa edilmesi mümkün müdür? Başka bir deyişle, önleyici kontrolün da bazı noksan tarafları ve a postériori kontrolün mevcudiyetini lüzumlu kılan bazı sebepler yok mudur?

Bu cihetin belirtilmesi için, bütçenin başlıca iki unsurundan hareket etmek mümkündür. Bu unsurlar, bütçenin bir mezuniyet ve müsaadeyi tazammun etmesi, aynı zamanda bir tahmin vesikasından ibaret bulunmasıdır.

Evvelâ, bütçe bir müsaadeyi tazammun ettiği cihetle, bunu tatbik ve icra edenlerin başarısı bu müsaadeye mutlak olarak riayet etmelerine bağlıdır. Önleyici kontrolün müessiriyeti, bu izinlere mutlak bir riayeti temin edebilmesi nisbetindedir. Fakat önleyici kontrolün bunu kesin bir şekilde yaptığı iddia olunamaz. Bütün bütçe işlemleri üzerinde böyle tam mânasiyle öyleyici bir kontrol tesisinin imkânsızlığını kabul etmek icabeder. Bazı nevi muameleler kâh mahiyeti, kâh mahremiyet veya müstaceliyeti bakımından önleyici kontrolden bilerek ve istenerek muaf tutulduktan başka, bu kontrole kanunen tâbi bulunan işlemlerden dahi ondan kaçınmağa muvaffak olanlar, önemli yekûnlara yükselir.

Bu itibarla, bütçe ile verilen müsaadelere mutlak bir riayeti temin etmeğe önleyici kontrol muvaffak olamayınca, bu denetlemeden istisna edilen veya kaçınan muamelelerin, bütçenin icrasından sonra bir kontrole tâbi tutulmasına lüzum ve zaruret vardır. A postériori olarak yapılacak bu kontrol önleyici kontrolden kaçınmak suretile kanun ve nizam hükümlerine aykırı harekette bulunmuş olanların tecziyesi ve tedibine imkân verecektir. Nasıl ki, ceza hukuk sahasında, önleyici tedbirlerle iktifa edilmesine imkân yoksa, maliye ve bütçe hukuku çevresinde de önleyici kontrol ile iktifa etmek mümkün değildir. Ceza sahasında, nasıl tedibî hükümlere ihtiyaç varsa, bütçe sahasında da bu tedibî hükümlere gitmeği sağlayacak a postériori kontrole o derecede lüzum ve ihtiyaç vardır.

Demek oluyor ki, a postériori kontrol, evvelâ, önleyici kontrolun dışında kalan veya bundan kaçınan muamelelerde, bütçe hükümlerine riayetsizlik bulunması halinde, tedibî bir rol ifa edecektir. Kaldı ki, bütçe hukuku bakımından çok önemli olan ikinci bir sebep dolayısıyla de icradan sonraki kontrole gidilmek lâzımdır.

Bütçe, yalnız bir müsaadeyi tazammun etmekle kalmamaktadır; onun başlıca vasıflarından birisi de bir tahminler vesikası olmasıdır. Bu itibarla bütçenin muvaffakiyeti bu ikinci unsuru yani tahminleri gerçekleştirmek derecesi ile de ölçülecektir. Halbuki, sırf önleyici bir kontrol ile bu muvaffakiyet derecesini anlamağa imkân yoktur.

İşte, önleyici kontrole atfedilecek en önemli noksan, bu denetlemenin bütçenin münferit muameleleri üzerinde yapılması ve dağınık olmasıdır. Bu kontrolun ifa edildiği sırada, henüz bütçenin tatbik ve icrası sona ermediğinden, yani bütçe devresi ve bütçe hesapları kapanmamış olduğundan sırf önleyici kontrol ile, hattâ tamamen önleyici mahiyette bulunmasa dahi, uygulama sırasında yapılan diğer kontroller vasıtasıyla, bütçe muamelelerinin tümüne birden bakmak mümkün değildir. Kaldı ki, bütçenin uygulanmasına ait işlemlerin bütününe böyle bir nazar atfedebilmek gayet ehemmiyetlidir. Zira, münferit olarak yapılan her bütçe muamelesi kanuna ve usule uygun ve bu itibarla da önleyici kontrol bakımından buna atfedilecek bir kusur bulunmadığı halde dahi, bütçe yılı tümü itibarile muvaffakiyetli addedilmeyebilir. Gelirler hususunda yapılan tahminden geri kalınmış, devletin eline umulan para geçmemiş olabilir. Aynı veçhile, giderler için konulmuş ödenekler yetmeyebilir ve ifası tasarlanan birçok hizmetler ya hiç yapılamamış veya yarım kalmış bulunabilir. Veyahut da ödenekler kâfi geldiği halde, gelirlerin umulan miktarda tahsil olunamaması, Devleti çeşitli Hazine muameleleri yapmak zorunda bırakıp, borçlanmalara götürebilir. Bütçe onandığı sırada denk iken yıl sonunda açıkla kapatılmak vaziyeti husule gelebilir. Hattâ tahminlerde kötümser davranılıp birçok işlerin ifası geri bırakılmış iken, aksine bütçe yılı gelir fazlası verebilir. Velhasıl bütçe ile yapılan tahminlerin gerçekleشمemesi dolayısıyla, o malî yılda alınan neticeler tamamen başka türlü tecelli edebilir.

İşte, bütçe devresinin, bilhassa bütçe muvazenesi bakımından nasıl bir netice ile bağlandığının anlaşılması, açık vermişse kapatılması yollarının, fazla vermişse bunun sarf mahallinin tayin edilmesi, ödenek teca-vüzü vukubulmuş ise ona icazet verilip verilmeyeceğinin tesbit olunması ve buna benzer sair sebepler dolayısıyla, bütçenin uygulanmasının bitmesinden sonraki (a postériori) kontrole lüzum ve ihtiyaç vardır.

Mesele, bütçenin şimdi incelenen umumî mahiyeti ve bir bakıma itaâmîleri ile Maliye Bakanı zaviyesinden ele alınmaz ve fakat Saymanların münferit gestion'ları yönünden tetkik edilirse, yine aynı neticeye varılabilir. Saymanlar hakkında önleyici kontrolün tesisindeki güçlükten başka onların muayyen süreler sonunda neticelenmek üzere yaptıkları (avans, kredi, havale ve saire gibi) muamelelerin kontrol edilebilmesi ve bilhassa saymanların bütçenin kazaî kontrolü önünde, yıllık veya şahsî gestion'larının hesabını toptan vermek veya başka bir ifade ile tebriyelerini ancak (zamanı-idare) gestion'larına ait bütün muameleler hakkında toptan istemek durumunda olmaları a postériori kontrolün sebep ve lüzumunu aşikâr kılmaktadır. (86).

Hülâsa olarak denilebilir ki, önleyici kontrolün büyük fayda ve üstünlüklerine rağmen, icradan sonra yapılan bütçe kontrolüne da mutlak ve zarurî bir ihtiyaç vardır. "Şu kadar ki, bu ikinci kontrol kıymetini ve hattâ hikmeti vücudünü ancak hadiselere mümkün olduğu kadar yakın olarak ifa edildiği takdirde, belirtebilir. Yıllar geçtikten sonra, yapılacak bir a postériori kontrol, bunu yapanların faaliyetlerini, meşhur teşbihe nazaran ifade edilirse, arkeoloji tetkiklerinden farksız hale koyar. Bütçe kontrolündeki bir yıllık gecikmenin tarih tetkiklerinde asırlık fasıla kadar ehemmiyeti olduğunun unutulmaması gerektir" (87).

II — BÜTÇE DENETLEMESİ KONUSUNDA SELAHİYET MESELESİ

Bütçenin kontrolü konusunun nazari ve umumî Etüdünde, ikinci olarak, bütçe işlemlerini tevsik ve tebriye etmek hak ve selâhiyetinin hangi makama ait olması gerektiğinin belirtilmesine çalışılacaktır.

Bütün kuvvetlerin aynı elde toplandığı memleketlerde, eğer bütçenin kontrolü müessesesi mevcut ise bu denetleme hakkı da bittabii mutlak hakimiyeti elinde bulunduranın yetkileri arasında yer alacaktır. Fakat, kazaî, idarî ve teşriî üç kuvvetin mevcudiyetini tanıyan ve hür anayasası mevcut olan memleketlerde malî muameleleri takip ve tebriye et-

(86) Bütçenin icrasından sonra yapılan kontrol, bilhassa Kesin Hesap Kanununun görüşülüp onanması suretiyle ceryan eder. Bu kanunun önemi, onanmasındaki gecikmeler v.s. hususlar hakkında Etüdün ikinci cildinde etraflı izahat verilmiştir. (Bak. cilt II. s.)

(87) Stourm: a.g.e., s. 586-588.

Girault: a.g.e., s. 314-315.

Laufenburger: a.g. Finances comparées, s. 69.

Deroy: a.g. Ré. écr. s. 279.

mek, yani bütçeyi denetlemek hakkını bu kuvvetler arasında hangi esas üzerine tevzi etmenin uygun olacağı suali sorulabilir. Mesele eğer kesin bir şekilde halledilmeyecek olursa şiddetli ihtilâflara sebebiyet verebilecektir.

İdare kuvveti (pouvoir administratif), kontrole tâbi tutulan memurların vasıfları ve bütçe muamelelerinin mahiyeti itibariyle, denetleme hakkının kendisine ait olduğunu iddiadan geri kalmayacaktır.

Teşriî kuvvet, kontrol hakkının vergi ve sair gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına müsaade etme hakkından gayri kabili tefrik bulunduğunu ve eğer bütçenin nihaî kontrolü kendisi tarafından yapılmadığı ve yine bütçe kendi eliyle kapatılmadığı takdirde, bütçedeki ödeneklerin ve gelirlerin tasdikinin basit bir formaliteden ibaret kalacağını ifade ve beyan edecektir. (88). Başka bir deyişle, parlâmanter bir rejime malik olduğunu iddia eden devletlerde son sözü söylemek milletin mümessillerine ait olmalıdır, denilmektedir. (89).

Kazaî kuvvete gelince, o da, kendi bakımından, bütçenin uygulanmasıyla görevli saymanları, ita âmirlerini ve sair memurları kayfî takiplerden ve parlâmentonun tazyikinden kurtarmak için bütçe muamelelerinin yüksek kazasını ifa etmek hakkının kendisine ait olması lâzım geldiğini ileri sürecektir.

Bütçe denetlemesi konusunda, selâhiyet meselesi etrafındaki hakikî doktrini meydana çıkarmak, çok umumî mülâhazaların sevkedeceğin sofizmler üzerinde hakkaniyete uygun bir karar verebilmek için, meseleyi iki ayrı devrede yapılan kontroller bakımından incelemekte zaruret vardır. (90).

(88) Sarrette: a.g.e., s. 17-18.

(89) De Peyster: a.g.Ré. écr., s. 218.

"Parlâmanter rejimin iyi işlemediği veya mevcut bulunmadığı memleketlerde ise, parlâmento yine teftiş ve kontrol servislerinin raporlarını almakla beraber, bunlardan pek faydalanmamaktadır. Kontrolün Sayıştayın elinde bulunduğu harpten evvelki Almanya'da vaziyet böyle idi. Hükûmetin Reichstag'ın kararları ile bağlı olduğu andan itibaren, kati kontrol selâhiyeti parlâmentoya ait olmaktan çıkmıştı. Amerika Birleşik Devletlerinde de Hükûmetin Parlâmentoya karşı sorumlu bulunmamasından dolayı, Kongre, Birleşik Devletler Genel Kontrolörüne tevdi edilmiş bulunan denetlemeye karşı lâkayt kalmaktadır. İsviçre'de ve İskandinav memleketlerinde ise bütçe kontrolünü icra eden Parlâmentodur. Yüksek Kontrol Teşekkülleri sadece mütekaddim bir hazırlık ve tevsik çalışması yapmaktadırlar. - De Peyster: a.g. Ré. écr. s. 218.

(90) Sarrette: a.g.e., s. 18-19.

A — Bütçenin uygulanması sırasındaki kontrol yetkisi hangi makama ait olmalıdır.

Bütçenin uygulanması sırasında ifa olunan kontrol fasılasız surette ceryan edecektir; ister önleyici mahiyette olsun, ister ikmal edilmiş muameleler üzerinde bulunsun, bu kontrol her an ve inkıtasız olarak yeni meseleleri inceleyecektir.

Giderlerin taahhüdünün veya ita emrine raptedilmesinin, veyahut da her iki muamelenin mütemadî ve önleyici şekilde kontrol edilmesini üç muhtelif makama vermek mümkündür: Parlâmentoya, idareye, Sayıştaya veya ona muadil bir organa.

a — Parlâmentonun bu bakımdan durumu:

Bütün bir bütçe devresince sürececek olan kontrol işini, bir meclise veya bir meclis komisyonuna vermek uygun olabilir mi? Gider projelerini tetkik etmek, belgeleri temerküz ettirmek, ita emirlerini vize ve makbuzları puvante etmek ve nihayet bütün bu işlemlerin mükerrer kayıtlarını tutmak hususunda parlâmento müsait durumda addedilebilir mi? Bu kadar ağır bir vazife ile yüklü bir meclis veya bir komisyon, teşriî faaliyete iştirak imkânını muhakkak kaybedecektir; zira her iki işe yetecek vakti bulamayacaktır. Binaenaleyh, Parlâmentonun bütçenin icrası sırasındaki kontrole müdahalele bulunması, bizzarur, istisnaî mahiyette olacak ve sarahaten tayin edilmiş hususî hallere münhasır bulunacaktır. (91).

Parlâmentonun önleyici kontrolü böyle istisnaî hallerde yapması fikri kabul edildiği takdirde, meclisin bu kontrolünü, giderlerin taahhütlerinin ve ita emrine raptedilmelerinin özel bir itina ile takibine inhisar ettirmediği, tercihan kabul edeceği mülâhaza olunmaktadır. Bu denetlemelerin, teşriî bir komisyonca ifası lüzumunun ileri sürülmesi, bu komisyonun vazıı kanunun iradesini en iyi tefsir edecek, servis şeflerini buna riayet etmeğe ve ödenecek tecavüzlerini doğuşlarında durdurmağa icbar edecek en iyi durumda olduğu ve parlâmentonun ancak bu takdirde müessir bir rol ifa edebileceği fikrinden mülhem bulunmaktır. (92). Fakat, önleyici ve devamlı bütçe kontrolünü, meclis nezdinden seçilmiş bir teşriî komisyona vermek fikrini tamamen reddedenler de vardır. (93) Bütün memlekete şamil geniş bir sahada bu kadar teknik bir denetlemeyi fiilen kurmaya ve yürütmeğe meclisin veya meclis komisyonunun ne vakti bulunduğu ve ne de teşkilâtının elverişli olduğu iddia olunmaktadır.

(91) Sarrette: a.g.e. s. 19-20.

(92) Sarrette: a.g.e., s. 19-20.

(93) Şahenk (M. Ekrem): a.g.e., s. 56.

(94). Giderlerin taahhüdüne ve ita emrine raptedilmesine inhisar etmiş olsa dahi, bütçe kontrolunun bir parlamento komisyonuna tevdi edilmesi halinde, Anayasanın icra kuvvetini teşriî kuvvet muvacehesinde daha zayıf bir duruma sokması kadar, tehlikeli bir vaziyet hasıl olabilir.

Gerçekten, modern parlâmanter meclislerin yetkilerini gittikçe arttırmağa müteveccih açık bir temayülleri vardır: Bu meclisler, milleti temsil ettiklerini, bu sıfatla hâkimiyetin emanetçisi olduklarını ve bütün haklara vazülyed bulduklarını söyleyip hatırlatmaktan sevinç duymaktadırlar. Eğer bu sözlerle teşriî kuvvetin icra kuvvetini doğrudan doğruya kontrolü altında bulundurması lâzım geldiği kaydedilmek isteniyorsa, bunda gayet haklıdırlar. Fakat tatbikatta bu doktrin garip tefsirlere yer vermektedir; bu fikir ekseriya meclislere istedikleri zaman hükümete ve idareye vaziyet ederek icra kuvvetinin yerine geçmeleri için zahirî bir sebep teşkil etmektedir. Halbuki, parlâmanter rejim, parlâmentonun mutlak selâhiyetini değil, bilâkis icra kuvvetinin ve kontrol yetkisinin başka başka ellerde bulunmasını icap ettirmektedir. Eğer bu iki vazife birleşirse, liberal rejim mutlak hâkimiyete inkilâp edebilir; bu mutlakiyet rejimi ise, temsili bir şekil taşıdığı anda, despot bir diktatörlükten daha tehlikelidir. Parlâmanter âdetlerinin bu şayanı teessüf temayülü karşısında, kötülüğü artırabilecek her türlü âmilleri önlemek bilhassa mühimdir.

Demek oluyor ki, parlâmentonun hatâ mahdud ölçüde dahi olsa önceden yapılan kontrole müdahalesinin kabul ve tecviz edilmemesi icra kuvvetinin haklarının korunması için olduğu kadar bizzat teşriî faaliyetin de menfaati icabındandır. (95).

Netice olarak, nazari bakımdan, bütçenin uygulanması sırasında ifa olunacak kontrole ait selâhiyetin, parlâmentoya verilmemesi lâzım geldiğinin kabulü icabetmektedir, denilebilir. Bununla beraber "kuvvetler ayrılığı fikrine muhalif bulunan ve tatbikat için de pek uygun olmayan bu usul, Fransa'da ve Türkiye'de bir müddet tatbik olunmuştur.

Fransa'da, ihtilâl devresinde meclis, komiteleri vasıtasile bütçenin icrasına müdahale etmiş ve kamu giderlerinin önleyici kontrolünü kendisi yapmıştır. Fakat bu tecrübe yıkılmakta gecikmemiştir.

Türkiyede ise, Büyük Millet Meclisi, yirmi beş yıl kadar önce, bütçenin icrası sırasındaki önleyici kontrolü bizzat ifa etmiştir. Millî Hükümet daha ilk teşekkülünde, Sayıştayı teşkil edemediğinden buna mecbur

(94) Sur: a.g.e., cilt II., s. 226.

(95) Sarrette: a.g.e. s. 20-21.

Şahenk: (M. Ekrem); a.g.e., s. 56.

olmuştur. (28; Şubat 1338 (1922) tarih ve 198 numaralı avans kanununun (96) beşinci maddesinde bu kontrolün esasları vazedilmişti. Adı geçen maddeye göre; Sayıştayın teşkiline kadar, masrafların önleyici kontrolü B.M.M.si tarafından, kendi arasından seçilen murakıplar vasıtasıyla icra olunacaktı. Meclis namına vazife görececek olan bu murakıplar Millî Savunma (o zamana göre Harbiye ve Bahriye) Bakanlıkları ile Maliye Bakanlığı için üçer kişi ve diğer Bakanlıklar için ise birer kişiden ibaret idiler. Murakıplar, hep birlikte mürakabe encümenini teşkil etmekte ve yaptıkları kontrollerin neticeleri hakkında her üç ayda bir meclise bir rapor tevdi ile mükellef bulunmakta idiler. Kanunun zikri geçen beşinci maddesi, aynı zamanda, murakıplar ile bakanlar arasında husule gelebilecek ihtilâfları bizzat meclisin halledeceğini âmir idi.

Bu esaslara göre seçilen murakıpların faaliyeti, bir seneden fazla müddetle devam etmiştir. Bu kısa müddetten sonra, 29 Nisan 1923 tarihinde (97) Sayıştay kurulmuş ve meclis kontrolörlerinin (murakıplarının), vazifesi de sona ermiştir. (98).

“Türkiyedeki bu vaziyet, préventif kontrolün teşriî kuvvet tarafından ifasına yeni bir misal teşkil etmekte ise de, bunu Türkiyenin o sıradaki geçirdiği fevkalâde vaziyetle izah etmek mümkündür. Binaenaleyh hakikî bir yeni denemedir, denilemez. Bununla beraber, zamanımızda da, bazı memleketlerde, parlâmentoların ödeneklerin kullanılmasını takip etmeğe temayül ettikleri müşahade olunabilir. (99). Muhtelif memleketlerde, parlâmentonun bütçenin uygulanması sırasında yaptığı denetlemenin bu günkü durumları, daha ileride bu konu için ayrılan özel kesimlerde incelenecektir. (100).

Önleyici kontrolün parlâmento tarafından yapılmasının nazari ve pratik bakımdan doğru olmayacağı kabul edildiğine göre, geriye iki hal tarzı kalmaktadır: Bu kontrol yetkisinin idareye veya kaza kuvvetine verilmesi; şimdi sırasıyla bu iki hal tarzı incelenecektir.

b — Önleyici kontrolün bizzat idarece yapılması.

İkinci bir şekil önleyici kontrolün bizzat idarece yapılmasıdır. “Ön-

(96) T.B.M.M. Kavanin mecmuası cilt I s. 226; Sicilli Kavanini cilt I, s. 99.

(97) Bu tarihte vücade getirilmiş olan Sayıştay 24 Kasım 1339 (1923) tarihli kanun ile B. M. M. ne bağlanarak bugünkü hürriyetini almıştır. - Erçin: a.g.e. s. 225; Demirsoy (Halit): Divanı Muhasebat Kanunu, Di. Muhasebat Meslek Kursu neşriyatından No. 2, Ankara 1937-1938, s. 6. —

(98) Şahenk: (M. Ekrem): a.g.e., s. 56-57.

Erçin: a.g.e., s. 225.

(99) Şahenk (M. Ekrem): a.g.e., s. 56-57.

(100) Bakınız: s. 276—293; 328—332; 347; 364.

leyici kontrolün idare tarafından yapılması usulü umumî olarak mütalâa olunursa, (101) bir defa, kuvvetler ayrılığı prensibine uygun olduğu görülmür. Bütçenin uygulanması idarî bir muamele olduğu cihetle, bu nevi muamelelerin kontrolünün da idare tarafından deruhte edilmesi makuldür.

Fakat, bu kontrolü icra edecek merciin tamamen müstakil olmaması dolayısıyla, bilhassa bakanların hukukî sorumluluğuna gidilemeyen halde, maliyenin iyi idare edilememesi neticesini verebileceği dermeyan olunmaktadır. (102).

Biraz evvel işaret edildiği üzere, esas itibarile "Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak olan bu kontrolün zayıf tarafı, hükümetin kendi kendini denetlemesi gibi bir manzara göstermesi ve bazı zihinlerde müsama-halı olabileceği şüphesini uyandırmasıdır. (103). Bu suretle, idarece deruhte edilen önleyici kontrol için, umumiyetle kabul edilen hal tarzına işaret edilmiş olmaktadır. Biraz sonra etraflıca incelenecek olan bu hal tarzına, yani idarece yapılacak kontrolün Maliye Bakanlığı tarafından yapılması şikkına mukabil, başka bir şekil daha mevcut olabilir. Bu ikinci şekle göre, bütçenin önleyici kontrolünü ifa etmek yetkisi, her biri kendi bütçesinin yürütülmesiyle görevli olan ve bundan sorumlu bulunan bakanların her birine tevdi olunabilir. Bu arada, kendi dairesi için diğerleri gibi masrafçı bir bakan durumunda bulunan Maliye Bakanına da önleyici kontrol yetki ve vazifesinin bir kısmı terettüp edecektir. Fakat, Maliye Bakanının diğer bakanlardan fazla hiçbir kontrol yetkisi bulunmayacaktır.

Bakanlar arasında siyasî sorum bakımından mevcut müsavata riayet ederek bu sorumla mütenasip bir kontrol yetkisi vermenin uygun olacağı mülâhazası herhalde, bütçe işlemlerinin kontrolü konusunda kuvvetli bir delil teşkil edemez. Her bakanın kendi emrindeki servisleri kontrol etmesi ve bu meyanda o servislerin maliye ve bütçe ile ilgili işlemlerine

(101) "İdarî kontrol, prensip itibarile yukarıdan aşağıya idarî hiyerarşiye uygun olarak organize edilmiştir. Bununla beraber malî bakımdan en yüksek memur dahi her türlü kontrolden mahfuz olmaktan uzaktır ve icabında kendisine tabi memurların nezaret ve denetlemesine de maruz bulunmaktadır. Bundan şu ana kaide çıkmaktadır ki maliye ve bütçe sahasında kontrol memuru mutlaka kontrol edilen memurun hiyerarşik üstü değildir. Gerçekten, meselâ saymanlar ita âmirlerinin mâdunu oldukları halde; ita emirlerinin nizâmî olup olmadığını kontrol ederler. Fransa'da taahhüt olunan giderler. Kontrolörleri ve bizde merkez daireleri Saymanlık Müdürleri için de vaziyet aynıdır. Demek oluyor ki, malî sahada kontrol, idarî hiyerarşinin dışında da tatbik olunabilmektedir. — Totabas: a.g.e., 5. bası s. 11."

(102) Şahenk (M. Ekrem): a.g.e. s. 58-59.

(103) Sur: a.g.e., cilt II, s. 227.

de bakabilmesi gayet tabiidir. Fakat bir taraftan bütün saymanların, sâniyen bütçe gelirlerine ve Hazine işlemlerine ait servislerin Maliye Bakanı emrinde bulunması kabul edilince, yani tek kelime ile bir memleket-te Hazine ve kasa birliği mevcut olunca, Maliye Bakanına da bütçenin icra devresinde yapılan kontrole ait yetki hususunda diğerlerinden farklı ve üstün bir selâhiyetin verilmesi lüzum ve zarureti, kendisini kabul ettirir.

Gerçekten, Maliye Bakanının, diğer masrafçı bakanlar üzerinde bir üstünlüğü, hiç olmazsa fiilî üstünlüğü bulunması lâzımdır, denilmektedir. Maliye Bakanı diğerlerine - büyük bir reform'a, önemli bir masrafa karar vermelerinden önce, bunu karşılamaya yetecek imkânlarımızın bulunup bulunmadığına bakalım. - diyebilmelidir. İşte bu sebeptedir ki, Fransa'da restorasyon zamanında Maliye Nazırı olan Baron Louis şöyle diyordu: "Maliye Nazırının ilk vasfı - férocité - dir. Bu férocité, Roma hukukundaki "férocia" mânasındadır: yani eğilmezlik, tabiiyetsizlik demektir." (104).

Şu kadar ki, Maliye Bakanına bütçenin kontrolü konusunda, gayet geniş ve diğer bakanların faaliyet ve selâhiyet hududuna giren bir yetki verilmesi de, öyle hemen olduğu gibi kabul edilecek bir hal tarzı değildir. Meseleyi daha yakinen mütalâa edebilmek için, bütçenin icra devresinde yapılacak kontrol yetkisinin Maliye Bakanına ait bulunması şıkkını da kontrole tabi tutulacak unsurların saymanlar ve ita âmirleri olmaları ihtimallerine göre ayrı ayrı mütalâa etmekte fayda vardır.

aa — Saymanlar hakkındaki önleyici kontrolün, Maliye Bakanı tarafından yapılması lüzumu, mutlak bir surette kendisini empoze etmektedir.

Daha tayin edilip, vazifeye başladıklarından beri, maliyeye mensup olmaları ve onun nizamlarına kesin şekilde tabi bulunmaları itibarile, saymanlar tabiatıyla Maliye Bakanının direkt ve devamlı kontrolü altında olacaklardır. Onlar üzerinde Maliye Bakanının muhtelif nezaret vasıtaları vardır: Bir üst derecedeki memurlar tarafından yapılan devamlı kontroller ve tevsikler, hiyerarşik şeflerin, maliye müfettişleri, kontrolör ve kontrol memurları vasıtasıyla tertiplendiği habersiz tahkikatlar, muhasebe belgelerinin tetkiki, kayıtların taranması, idarenin yaptığı olağan ve carî işlemlerdir; nihayet saymanların tuttukları çift taraflı (muzaaf) muhasebe sayesinde kendiliğinden beliren otomatik kontrol da-

(104) Barthélemy (Joseph): Répétitions écrites de législation financière, Faculté de Droit, Paris, 1938-1939, s. 18.

hi, Maliye Bakanlığının faydalanabileceği bir denetleme vasıtası olarak zikredilebilir. (105).

bb — İta âmirleri hakkında yapılacak önleyici kontrolün tesisi saymanlarınkine nazaran bir hayli güçlük arz etmektedir. Zira ita âmirlerinin idare etme hususunda haiz oldukları mutlak selâhiyet, kontrolü ifa eden makam tarafından muayyen observasyonların bildirilmesi veya muamelenin tekemmülü için lüzumlu vizenin reddedilmesi halinde, tahdide uğrayacak, demektir. Böyle bir vaziyetin husule gelmesi halinde, icra kuvveti meyanında bu ihtilâfı halletmek için yeter derecede mücehhez bir makamı nerede bulmalıdır? Maliye Bakanlığı bu bakımdan elverişli midir?

Muhtelif masrafçı dairelerin başında bulunan ita âmirleri, prensip itibarile biri birinden müstakildirler; ve fakat âmme hazinesi kasalarının muhafazası kendisine tevdi edilmiş bulunan Maliye Bakanına müşterek bir bağ ile merbut bulunmaktadırlar. Maliye Bakanı, Devletin gelir ve Hazine servisinin âmiri veya başka bir deyişle yegâne gelir bakanı olmak itibarile, her an (disponible) seyyal para miktarını bilir.

Bu itibarla, diğer ita âmirlerinden neşet eden ita emirlerinin, bu disponibilté ile mütenasip olup olmadığına, başka bir deyişle Devleti imzasını icabını yerine getirememekten alıkoymak için bu ita emirlerinin tanzimini bir müddet sonraya tâlik etmek icabedip etmediğine karar verebilecek yegâne şahsiyettir. Bu kontrol, sırf hazine işlemleri konusuna taallûk ederse bittabii çok mahdut ve tesirsiz kalacaktır; fakat eğer Maliye Bakanlığı, ita emirlerini aynı zamanda, bunların parlâmentonun izinlerine yani bütçeye ve kanun ve nizamlara, uygunluğu bakımından da tetkik edecek olursa, kontrolün şumulü derhal genişleyecektir. Acaba, Maliye Bakanı böyle bir hakla teçhiz edilebilecek midir?

Muhakkak ki, bu hakkı Maliye Bakanı herkesten iyi kullanabilecek durumdadır; bütçeyi o hazırlamıştır veya hiç olmazsa muhtelif idarelerin tekliflerini temerküz ettirmiştir; her idare için verilmiş ödeneklerden haberdardır; gider saymanlarının verdikleri cetvel ve hesaplar vasıtasile bu ödeneklerden ne nisbette sarfedildiğini öğrenmektedir. Bu itibarla, ödenek tecavüzleri, herhalde Maliye Bakanının gözünden kaçmayacaktır. Hattâ Maliye Bakanının kontrol faaliyetinin, ita emrine başlanmadan çok daha evvel ceryan ettiği veya etmesi lâzım geldiği kabul olunmalıdır. Yani, Maliye Bakanı Devleti mükellefiyet altına sokan taahhüt muamele-

(105) Sarrette: a.g.e., s. 22-23.

Deroy: a.g. Ré. écr. s. 286-288.

Jèze: a.g.e., s. 337-338.

sinin ikmalinden önce, denetleme faaliyetine geçebilmelidir. İşte bu sebeptendir ki, Maliye Bakanı muhtelif servislerin muhasebelerinde neler cereyan ettiğine nezaret etmek hususunda inkâr edilemeyecek bir hakka malik olmalıdır. Malûm olduğu üzere muhasebelerde sadece Devlet kasaları üzerinde yakın veya uzak akisleri olan tahakkuk ve ita emrine bağlanma muameleleri cereyan etmekle kalmamaktadır; fakat er veya geç; bir gün tediyesini sağlamak lâzım gelen muhtelif ve mütenevvi taahhütler ve âmme maliyesini ilgilendiren sair muameleler de muhasebelerde hazırlanmakta ve ifa olunmaktadır. Binaenaleyh, Maliye Bakanının otoritesi altında muhtelif servislerin muhasebelerini idare eden ve bizzat gider projelerini olduğu kadar, tahakkuk edip ita emrine bağlanan giderlere müteallik bütün işlemleri, bütçenin seyri esnasında devamlı surette kontrol altında tutan bir merkezî idare ve muhasebe tasarlamanın mantikî olacağı kabul olunabilir. Maliye Bakanı, bu merkezî kontrol idaresi ve muhasebesinin kaydedeceği bütün işlemleri mütalâa edecek, bunların kanunî olup olmadığını tesbit eyleyecek ve icabında izahatı isteyecektir. İşte bu suretle de kontrol birliği, idarenin ellerinde gerçekleşmiş bulunacaktır.

Nazarî bakımdan, hiçbir itiraz götürmeyecek olan bu kontrol teşkilâtı maalesef tatbikatta bir mahzur arz etmektedir. Bu kontrol yetkisi Maliye Bakanına, kamu örfü âdeti ile ahenkli olmayacak tarzda tamamen hususî bir durum vermek hatasına düşmektedir. Gider projelerini toplamak yetkisini haiz ve bir giderin yapılmasına karşı muvakkat da olsa veto hakkı ile mücehhez olan Maliye Bakanı diğer bakanlara itirazsız hakim bulunacaktır. Binaenaleyh, Anayasada hüküm bulunmaması halinde, riayet olunan kamu geleneği, Maliye Bakanını diğer ita âmirlerinin ve idarecilerin üstüne çıkaracak, bir kelime ile ona, memleketin mukadderatına hâkim olan kabinenin şefi haline getiren, bir mânevî otorite bahsedecektir. Şüphesiz, bu üstünlük, ancak geçici bir vasfı haiz bulunacaktır; Zira, bütçe devresi bir defa sona erince, Maliye Bakanının da diğer ita âmirleriyle birlikte aynı sıfatla muamelelerinin her birisi için kesin kontrole tâbi olması icabedecektir. Kaldı ki, bütün diğer bakanların Maliye Bakanına tabiiyetinin bazı hallerde itirazsız kabul edilmesi mümkün değildir; Bu durum her biri diğerleri derecesinde kendi muamelelerinden sorumlu bulunan her bakanın, kontrol makamının vesayetine de umumiyetle aynı derecede tâbi tutulmasını gerektiren, müsavat prensibine muhalif gibi gözükebilir. Eğer memleketin siyasî terbiyesi de olgun derecede liberal değilse, idarenin Maliye Bakanının şahsında beliren üstünlüğünün her noktadan tesisi güçtür. Fakat, Maliye Bakanı tarafından tesis edilen kontrolün hiç olmazsa bazı hallerde ve hususile ita emirlerinin te-

diyisi hususunda yolsuzluklara tabii bir mânia teşkil ettiğinin de kabul ve ifadesi lâzımdır. (106).

Tatbikattan bazı örnekler zikretmek lâzım gelirse; önleyici kontrolün idarece ifası sistemini uygulayan Devletler meyanında, Fransanın başta geldiği söylenebilir. Allix'in ifadesine göre, "Fransa'da, bütçe icra olunduğu sırada, idare, kendi kendisini bizzat kendi organlarıyla kontrol etmektedir." (107). Her ne kadar 13 Ağustos 1936 tarihli kanundan sonra (Madde 21), Sayıştayda ihdas olunan Yüksek Kontrol Komitesi ile, Fransız sistemi şeklini biraz değiştirmiş ise de, son defa 16-8-1943 tarihinde çıkan bir kanunla (madde 27), Yüksek Kontrol Komitesi ilga edildiğinden (108), Fransa yine ilk sistemine dönmüştür denilebilir. Almanya da (son harpten önce) önleyici kontrolü sırf idare yapmakta, Sayıştay buna iştirak etmemektedir. İspanya, Belçika, Danimarka ve Meksikada ise bütçenin icrası sırasındaki kontrol, hesapları yargılayan makamdan ayrı bir merci tarafından yapılmaktadır. (109).

c — Önleyici kontrolün idareden müstakil ve fakat usulen bütçe hesaplarını yargılayan yüksek mercilerden de ayrı yüksek kontrol organları tarafından ifası :

Bütçenin önleyici kontrolünün bizzat idarece yapılması ile bundan sonraki paragrafta incelenecek olan sistem yani bu kontrolün bütçe hesaplarını yargılayan yüksek merciler tarafından ifası usulü arasında mütavassıt bir mahiyet arzeden bir sistem daha bulunabilir.

Bu sistemde, önleyici kontrolü ifa eden kontrol makamı idareden müstakil olmakla beraber, bir kaza mercii de değildir. Yani bu usul ile hem kontrol makamının kontrol edilenlere karşı istiklâli sağlanmış, hem de bir kaza merciinin ileride yargılayacağı işleri önceden tesçil ve vize etmek suretile reyini ihsas etmesi mahzuru da, berataraf edilmiş olmaktadır.

Bundan evvelki paragrafta da işaret edildiği üzere, bu usulü uygulayan memleketler meyanında Danimarka, İspanya, Belçika, ve Meksika zikredilebilir. Buralarda, ya bütçenin icrası sırasında yapılan (önleyici olan ve olmayan) bütün denetlemelerin bir tek merci tarafından ifa olduğu veyahut da, Yüksek Kontrol organlarının yaptıkları kontrol ve tevsihlere önleyici kontrol ifa eden sair memurların faaliyetinin sıkı bir şekilde iştirak ettirildiği görülür.

(106) Sarrette: a.g.e., s. 22-26.

(107) Allix: a.g. Répétitions écr. de scie. financière, Paris 1935-1936, s. 265.

(108) Trotabas: a.g. Précis, 9. bası, Paris 1947, s. 129.

(109) Şahenk (M. Ekrem): a.g.e. s. 58-59.

Jacomel a.g. makale, An. Fin. Publ. tome I, s. 63-65.

İspanya'da, bütçenin icrası sırasındaki kontrol yetkisi, bütün sivil, askerî ve sair âmme servislerine olduğu kadar, aynı zamanda taahhüt, ita emrine bağlama ve tediye işlerine de şamil bulunan, "Devlet idaresinin genel kontrol makamı "Le contrôle général de l'administration de l'Etat" tarafından ifa olunmaktadır. Devlet idaresinin genel kontrol makamı mutlak bir istiklâlden faydalanır. Bu organ, kendisine tevdi olunan belgeler sayesinde gider taahhütlerinin kontrolünü icra eder; İta emrine bağlama ve tediye muamelelerinin denetlenmesi, aynı organ tarafından ita âmirleri ve gider saymanları nezdine tayin edilen delegeler vasıtasıyla ifa olunur. Bilâhara, Sayıştaya tevdi olunan kamu hesaplarını tanzim ve tertip eden de bu Genel Kontrol organıdır.

Danimarkada, bütçenin icrası sırasında yapılan kontrol, her bakanlık nezdine Maliye Bakanının teklifi üzerine Kral tarafından tayin olunan Umumî Murakıplara (Reviseur) tevdi olunmuştur. (110). "Belçikada, icra sırasındaki asıl kontrolü, Bütçe Teftiş Heyeti (L'inspection du budget) ifa etmektedir. Maliye Müfettişleri arasından seçilmek suretile vücade getirilen bu heyet, bütçenin daha hazırlanması safhasında işe katılmaktadır. Asıl faaliyeti, bütün taahhüt olunan giderlerin vize edilmesi, her bakanlıktaki idarî muhasebenin tutulması, her yıl 31 Marttan evvel uygulanması biten bütçe hakkında umumî bir rapor tanzim edilmesi ve icabında uygulanmakta olan muamelelere bütçe bakanının veya bütçe Komitesinin müdahalesinin temin olunması, hususlarında ceryan etmektedir. (111). Belçikada, Bütçenin ve umumiyetle idarenin malî işlerinin icra sırasındaki kontrolünün yüksek organı işte bu Bütçe Komitesidir. Ek, olağanüstü ödenekler alınması, aktarmalar yapılması müstacel hallerde ödenek dışı sarfiyat icrası, Bütçe Teftiş Hey'etinin selâhiyetleri hududunu aşan ve bütçe ile ilgili sair kararların alınmasına müteallik teklifler, ancak Bütçe Komitesinin muvafakati üzerine sair kademelere geçebilmektedir. Bundan başka, Bütçe Teftiş Hey'etinin ihtiyat kaydı ile vize ettiği ve fakat Bütçe Bakanının muvafakat eylemediği giderler hususunda nihaî kararı da Bütçe Komitesi verecektir. Böyle bir ihtilâf mevzuu olmasa dahi, hükümetin her azası bütçenin uygulanmasına müteallik bir meseleye dair karar vermesi için, Bütçe Komitesinin toplanmasını isteyebilmektedir. (112) (112').

(110) Jacomet: a.g. makale, An. Fin. Publ. To. I, s. 64-65.

(111) Bulletin de législation comparée, Ministère des Finances, République Française, No. 27-28, Paris 1947, s. 544.

(112) a.g. Bul. de légis. comp. No. 27-28, s. 559-560.

(112') Belçikadaki Bütçe komitesi muhtelif değişikliklerden sonra, "Başbakanın başkanlığında Maliye Bakanı ile Kral tarafından tayin edilen iki diğer üyeden

İşte sözü geçen bu memleketlerde hesapları tevsik ve muhakeme eden yüksek mercilerin préventif kontrolde bulunmamasından hasil olan boşluk, bu organların, idarenin faaliyetini devamlı şekilde nezaret altında bulundurmaları veya préventif kontrol organlarının hizmetlerini kendi nihaî tahkik ve tevsiklerine katmaları suretile, doldurulmağa çalışılmaktadır. (113).

d — Önleyici kontrolun hesapları yargılayacak Yüksek Mercilere tevdi olunması.

İncelenen ilk üç sistemden sonra, geriye nihayet icra sırasındaki denetlemenin de usulen bütçe hesaplarını yargılayan Yüksek kontrol Mercilerine verilmesi şekli kalmaktadır.

Bu Yüksek Kontrol Mercilerinin esas vasıfları, bütçeye ait hesapların, hususile sayman hesaplarının muhakemesi olduğuna göre, asıl vazifeleri de bütçenin uygulanmasından sonraki kontrol hususunda ceryan edecek demektir. Fakat aynı merciler icra sırasındaki kontrolu da deruhde edebilecektir.

Bu suretle, önleyici bütçe kontrolü, teşriî iradeleri bütün servislere iblâğ ve onları buna riayete icbar etmek hususunda yeter derecede kudretli bir kontrol organına tevdi edilmiş olacaktır. Bu kazaî organ idarecilerin yolsuzluklarını daha niyet halinde iken akamete uğratabilmek için, siyasi kuvvetin tazyiklerinden masun ve idareden tamamen müstakil bulunmasından faydalanacaktır. (114). Başka bir deyişle, bu kontrol makamının, iradesine hürmet edilmesini sağlayacağı parlâmentoya merbut ve onun bir uzvu şeklinde bulunması gerekecektir. Vazifeleri istisnâî mahiyette olduğundan tamamen tayin ve tahdid edilmiş bulunacaktır. Yani, kamu maliyesini ilgilendiren bütün muameleleri nezdine celbetmek suretiyle bunların kanuniliğini kontrol edebilecek ve bu incelemelerden hasil olan bütün ihtirazî kayıtlarını, bütçenin her bakımdan mutlak hakimi, milletin mümessili olan ve kendisinin bağlı bulunduğu, parlâmentoya tevdi eyleyecektir. (115).

Bu sistemlerde, kontrol mercii hükümete karşı tamamen müstakil olduğu için, ondan gelecek tesirlerden âzadedir. Ve parlâmentonun bütçe

mürekkep" olmuştur. Bu komitenin tarihî gelişmesi, kuruluşu, işleyişi ile vazife ve selâhiyetleri hakkında bakınız: Magain, code des finances et comptabilité publique, Tome I, Bruncelles, 1946. sy. 337-339.

(113) Jacomet: a.g. makale, An. Fin. Publ. tome I, s. 65.

(114) Aynı fikrin müdafaası hususunda aşağıdaki beyanata da bakılabilir: Labeyrie: An. Fin. Publ., No. I, s. 80-81; (Jacomet'nin yukarıda adı geçen makalesi - konferansı - dolayısıyla yapılan münakaşalarda vaki beyanat).

(115) Sarrette: a.g.e. s. 26-27.

ile verdiği izinlere dikkatle riayet edilmesini takip edebilmektedir. Sistemin bir faydası da, bütçe hesaplarının a postériori olarak daha çabuk kontroluna imkân vermesidir. Zira bu hesaplar icra seyrinde gün be gün tetkik olunmuştur. (116) Fakat, bu takdirde de bir mahkemenin ileride inceleyeceği işleri önceden teşkil veya vize etmek suretiyle onaylamasını aykırı görenler vardır. (117). Bu vaziyet, mahkemenin reyini ihsas etmesi gibi telâkki edilmektedir. İlâveten, bu sistemin de kuvvetler ayrılığına muhalif olduğu ve hükümetin kamu hizmetlerini görmesine engel olabileceği mülâhazası da ileri sürülmektedir. Şu kadar ki, bu mahzur çoğu devletlerde hükümete tanınan mesuliyet deruhtesi (Droit de requisition) hakı ile izale edilmiştir. Aynı zamanda bu usulün bakanların sorumluluğunu azalttığı da iddia edilmekte ise de, esasen bakanların hukukî sorumu neticesiz kaldığı cihetle bu itirazlar pek önemli değildir. Şu kadar ki, bu sistemde yüksek kaza mercileri, önleyici kontrolu tamamen tek başlarına yapmayıp, idarece yapılan, hesapların temerküzü ve saire gibi bazı hazırlık çalışmalarından ve diğer idarî kontrollardan da faydalanmak suretile ifa edeceklerdir.

Tatbikattan misaller vermek üzere bir tâdat yapmak lâzım gelirse, bu sistemin muhtelif şekiller altında bütün Anglo-Saxon memleketlerinde, kara Avrupasında Avusturya, Yunanistan, İtalya, Portekiz Romanya İsveç, Rusya, Çekoslavakya ve Türkiye'de, Asyada Çin ve Hindistanda ve nihayet Latin Amerika memleketlerinde carî bulunduğunu kaydetmek lâzımdır. Bu memleketlerdeki, hesapların tetkiki ve muhakemesi ile vazifeli ve aynı zamanda icra sırasındaki denetlemeyi yapan, Yüksek Kontrol uzuvlarını, çok değişik vasıflar arzitmelerine rağmen, başlıca karakteristik iki tip etrafında toplamak mümkündür.

Zikredilen kara Avrupası memleketleriyle lâtin Amerikası Devletlerinde, Yüksek Kontrol Uzuvu müstakil bir Sayıştay yani müştereken müzakerelerde bulunup karar veren bir hakimler topluluğudur.

Anglo-Saxon memleketleriyle, diğer birkaç memlekette, bu kontrol uzvu müstakil ve tek başına mesul bir yüksek memur tarafından idare edilen bir ofistir.

Rusya ve Çinin kontrol müesseseleri ise, özel karakteri haiz bulunmaktadır. (118).

aa — Sayıştayların önleyici kontrolu :

İtalya, Yunanistan, Arjantin ve Türkiye'de olduğu gibi, Sayıştaylar,

(116) Jacomet: a.g. makale, An. F. P. No. I, s. 67-68.

(117) Sur: a.g.e., cilt II, s. 227.

(118) Jacomet: a.g. makale An. F. P. No. I, s. 57-58.

önleyici kontrolü ekseriya, ita emirlerini vize etmek suretile yapmaktadırlar. İtalya ve Türkiye gibi bazı memleketlerde sayıştay, taahhüt olunan masrafları da kontrol etmek yetkisini haiz bulunmaktadır. Norveç, ve Hollanda'da Sayıştaylar, belge üzerinde yaptıkları tevsiklerden başka bütçenin icrası sırasında her zaman faydalı gördükleri her türlü kontrol muamelelerini, mahallinde de icra edebilmektedirler. Arjantinde ise Sayıştayın delegeleri, bakanlıklar nezdinde giderlerin yüklenilmesini kontrol etmektedirler.

Bu yüksek kontrol uzuvları, vizelerini reddetmek hakkına sahip olup, bu reddin neticeleri kesin usullerle nizamlanmış bulunmaktadır. Bazı memleketlerde, muayyen sebeplere istinat eden redler kesin olduğu halde, diğer sebeplerle yapılanlara karşı, hükümetin, mesuliyet deruhtesi suretile, ısrar hakkı mevcuttur. (119).

bb — Kontrol ofislerinin önleyici kontrolü :

Anglo-Saxon memleketlerinden İngilterede lâyen'azil olan - Contrôleur auditeur général - idaresindeki Ofis, Amerika'da Cumhurbaşkanınca Senatonun tasvibi ile seçilen bir genel kontrolör önleyici kontrolü icra etmektedirler.

Güney Afrika, Avustralya, Kanada, İrlanda ve Yeni Zelanda da, keza müstakil ve sorumlu yüksek memurlar tarafından idare edilen, Yüksek Kontrol Ofislerine maliktirler. Buna benzer müesseseler, Şili, Kolombiya, Küba, Panama ve Siyam Devletlerinde de bulunmaktadır. Şu kadar ki, bütün bu kontrol Ofislerinin çalışma tarzı oldukça birbirinden farklıdır.

Rusya ve Çine gelince; Rusyada, Sovyet ihtilâlinde önce de ayrı bir kontrol bakanlığı vardı. İhtilâlden sonra, Merkez Komitesi Azasından olan "İşçi ve Köylü Kontrol Halk Komiseri" hesapları tahkik etmekle görevli kılınmıştır. Bütçenin icrası sırasında bu "Kontrol Halk Komiseri" ödenekleri kullanan bütün memurların malî faaliyetine nezaret etmek maksadile teftişler yapabilir ve bu esnada tevsik gayesile muhtelif bakanlık dairelerinin malî ve iktisadî faaliyetini alâkadar eden bütün vesikalaları talep etmek hakkını haizdir.

Çinde, bütçenin icrası sırasında Bide-netleme, (icradan sonraki kontrolde olduğu gibi) "Yuan-Kontrol Kuvveti"nin, Hesapları Tevsik Şubesi tarafından icra olunur. Müstakil bir kontrolün mevcudiyeti bu memleketin çok eski ananelerindedir. Halen de "Kontrol Kuvveti" merkezî hü-

(119) Şahenk (M. Ekrem): a.g.e. s. 60-61.

Jacomet: a.g. makale, An. F. P. No. I, s. 58-59.

kümetin az çok kararsız otoritesinin uzanabildiği memleketin bütün kısımlarında, büyük imtiyazlardan faydalanmaktadır.” (120).

Bu izahların tartışmaları, şöylece bir neticeye bağlamak mümkündür :

Önleyici kontrolün esas itibarile idare tarafından yapılması tabii ve hattâ zaruridir. Şu kadar ki, bu kontrolün idareden tamamen müstakil özel bir organ veya Sayıştay (veya ona muadil bir makam) tarafından takviyesi de, için selâmet ve emniyeti bakımından lüzumlu ve faydalıdır. Parlâmentonun önleyici kontrole bilhassa teknik mahiyette olunca, iştiraki hem pek mümkün olmadıktan başka, bilhassa doğru da değildir. Fakat Parlâmentonun da müstakil kontrol organlarının faaliyetleri neticesini peyderpey alması ve bunlara istinaden daha hadiseler hararetini kaybetmeden kendisinin asıl ehlî bulunduğu siyasî denetlemeye, bütçenin uygulanması sırasında tevessül etmesi de, önleyici kontrol sisteminin mü-kemmeliyeti için büyük fayda sağlayacaktır.

B — Bütçenin nihaî kontrolünde yetki hangi makama ait olmalıdır:

Bütçenin uygulanması sırasında yapılan kontroller konusundaki selâhiyet meselesini inceledikten sonra, şimdi sıra bütçe devresinin bitmesinden sonra icra olunan kontrolde selâhiyetin kime ait olması lâzım geldiğinin belirtilmesine gelmiştir.

Demokratik bir rejime malik devletlerde, kontrol konusunda son sözü söylemek hakkının milletin mümessillerine yani parlâmentoya ait bulunduğu kesin olarak ifade olunabilir. Bütçeyi onamak hakkının lâzımı gayri müfariki olan nihaî kontrol selâhiyetinin de parlâmentoya ait bulunması gayet makul ve mantıkîdir. Metodlar ne olursa olsun, bütçe kontrolünden umulan gaye her zaman için aynıdır: keseyi elinde tutan makama, “ki bu demokrat memleketlerde parlâmentodur” âmme paralarının bütçede verilen selâhiyetlere tamamen uygun olarak kullanıldığından emin olmak imkânının verilmesidir. (121).

Fakat acaba parlâmento bu denetleme hakkını her bakımdan ve bütçeyi icra ile muvazzaf bütün memurlara karşı tek başına kullanabilecek durumda mıdır? Parlâmento, yapacağı nihaî bütçe denetlemesinde başlıca iki hususu araştıracaktır. Birisi, yapılan işlemlerin isabetliliği (l'opportunité), diğeri ise, kanunîliği ve nizamiliğidir. Bu hususlardan birincisi siyasî bir kontrolü, diğeri ise teknik bir denetlemeyi icap ettirir. Muhak-

(120) Jacomet: a.g. makale, An. F. P. No. I, s. 59-61.

(121) De Peyster: a.g. Ré. écr. s. 218-219.

Şahenk (M. Ekrem): a.g.e., s. 44-45.

kak ki, parlâmento yapılan giderin sarf yerinin isabetli olup olmadığını tayin etmek bakımından en ehil ve müsait durumdadır. Fakat, muamelelerin kanunî ve nizamî şekilde ifa edilip edilmediğini tayin ve tesbit etmek hususunda, bir kelime ile teknik denetlemeyi ifa etmek bakımından parlâmentonun aynı durumda bulunduğunu iddia etmek biraz güçtür. Bununla beraber, bu hususta iki sistemin tasarlanması mümkündür.

Birinci sisteme göre; bakanlar üzerinde giderlerin isabetliliği hususunda denetleme yapmağa en müsait durumda bulunan parlâmento olması itibariyle, giderlerin nizamiliği bakımından bütçenin icrası ile görevli bütün memurlar hakkında yapılacak denetleme yetkisini de ona tevcih etmek lâzımdır. Bu suretle, parlâmento bütün malî muamelelere vakıf olarak nihaî kontroluna dair kararını isabetle vermeğe imkân bulmuş olacaktır.

İkinci sisteme gelince; Burada bütçenin uygulanmasından sonra yapılan kontrol yetkisinin, iki ayrı organa verilmesi mevzubahistir: Bu makamlardan birisi, yani parlâmento, sadece muamelelerin isabetsizliğini denetleyerek siyasî ve manevî bir kontrol ifa edecektir: diğer organ ise, sırf teknik bir denetleme yapacak ve giderlerin kanunî ve nizamî olup olmadığını kontrol deceptir. Siyasî kontrole tekaddüm etmesi lâzım gelen bu teknik kontrole ait yetkinin ise bu hususta yeter derecede ehliyetli, bilgili ve tetkiklerinde müstakil bir organa tevdi olunması icabedeceptir.

Nazarî bakımdan bu ikinci sistem daha garantili esaslara müstenit gibi gözükmektedir. Binaenaleyh tercihi icabedeceği mülâhaza olunabilir. Fakat bu sistemde bazı komplikasyonlara yer verebilecektir. Muamelelerin kanunîliğinin teknik kontrolü ile muvazzaf makamın tevsikine tabiatile, bilhassa kanun ve nizamları tatbik ile mükellef memurlar tabi bulunacaktır: Şu kadar ki bu makamın kontrol faaliyetinin tatminkâr olabilmesi, idareciler ve bakanlar üzerinde de denetleme yetkisini haiz bulunmasına bağlıdır. Binaenaleyh bu sistemde iki kontrol makamının selâhiyetlerinin gayet ince ve sarîh şekilde tesbit ve tahdit edilmesi lâzım gelecektir. (122).

Tatbikata bakılacak olursa, devletlerin her iki sisteme de yer verdikleri görülür.

İngiltere ve Amerika'da, müstakil tek bir kontrol mercii vardır. İsviçre ve İskandinav memleketlerinde ise, kontrolü icra eden parlâmentodur. Yüksek Kontrol Teşekkülleri sadece mütekaddim bir hazırlık ve tev-

sik çalışması yapmaktadırlar. (123). Fransa, Belçika, İtalya, Almanya, Avusturya'da (son iki devletin harpten önceki durumlarına göre) ise birisi teknik diğeri siyasî olmak üzere iki kontrol makamı vardır. Türkiye'yi de bu gurup meyanında kaydetmek gerektir.

Bu ikinci sistemde mevcut olan kontrol organlarının selâhiyetleri bütçenin uygulanması ile görevli iki gurup memura, yani ita âmiri ve saymanlara nazaran tefrik edilmiştir. Bunlardan birine veya diğesine taallük ettiğine göre kontrol farklı şekiller arz etmekte ve ayrı makamlar tarafından icra olunmaktadır. (124). Başka bir deyişle, bütçenin icrası sona erip de malî muameleleri ifa eden memurların hesap verme zamanı gelince ita âmiri ve saymanların mütekabil durumları iki ayrı hal tarzına ihtiyaç göstermektedir.

a — İta âmirlerinin uygulamadan sonra kontrolunda yetki meselesi.

Bir vekilin müvekkiline hesap vermesi kaidededir. İta âmirleri yani bakanlar da parlâmentonun vekilidir; İta âmirleri parlâmentodan milletin emvalinden bir kısmını kamu menfaatlerine en iyi uyacak şekilde idare etmek görevini vedia olarak almıştır. Binaenaleyh, sonunda da bu vediayi nasıl istimal ettiğine dair tevsikatı milletin mümesilleri yani parlâmento önünde yapması lâzımdır. Gerçekten bütün bir servise müteallik bütçe muamelelerinin ifadesini bulduğu ve ita âmirinin ibraz ettiği hesap, meclisleri en yüksek derecesinde alâkadar etmektedir. Bu mahiyetteki bir vesikanın teşriî otorite huzurunda tesis ve ibraz olunması lâzımdır; çünkü bu doküman, istimal tarzını yalnız teşriî kuvvetin tesbit edebileceği bütçe fazlalarına, veya yine ancak teşriî kuvvetin kapatabileceği bütçe açıklarına müteallik rakamları belirtmektedir; çünkü, bu vesika aynı zamanda zaruriliği ve kanuniliği kabul edilen sebepler dolayısıyla, idarecinin verilen yetkilerin fevkinde olarak Devletin imzasını angaje ettiği her defada tanzimî (ek, olağanüstü veya tamamlayıcı) bir ödeneğin onanması için de bir hareket noktasıdır ve nihayet çünkü, bu doküman bütçe kanununa hakikî müeyyidesini vermektedir. (125).

Demek oluyor ki, ita âmirleri hakkında nihaî kontrolü ifa etmek yetkisinin parlâmentoya ait bulunmasında tereddüde mahal yoktur.

b — Saymanların uygulamadan sonraki kontrolunda yetki meselesi.

Saymanlara gelince, onlar için ita âmirlerinin durumuna benzer bir vaziyet yoktur. Saymanın vekâleti, ona parlâmentodan gelmemekte ve

(123) De Peyster: a.g. Ré. écr. s. 218.

(124) Jèze: a.g.e., s. 345-346.

(125) Sarrette: a.g.e., s. 27-29.

zamani idaresi için temin etmekle mükellef tutulduğu tevsikler hiçbir veçhile teşriî kuvveti alâkadar etmemektedir. Saymanların hesaplarının tebriyesi ve merî nizamata uygun bulunduğunun beyan edilmesi şüphesiz lüzumludur. Fakat bu hususun temini kanunun uygulanmas ile mükellef olan kuvvetlerin selâhiyetine dahildir: Yani bu vazife ya idareye veya kaza kuvvetine tevdi olunmalıdır. Ancak saymanların zamani idare hesaplarının tahkiki ve sorumluluklarının tayini işinin parlâmentoya tevdi mümkün olamadığı gibi idareye de bırakılması çok güç olacaktır. Zira idare, saymanlar ile ihtilâf haline düştüğü takdirde, hem taraf hem de hakim mevkiine geçecektir. Parlâmento ise bu iş için lüzumlu ne teknik yetkiye ne de siyasî bitaraflığa malik bulunamayacaktır.

Kamu paralarının nizamî bir şekilde kullanıldığından emin olunabilmesi için, saymanların hem meclislere hem de hükûmete karşı müstakil bir kaza organı tarafından nihaî bir kontrole tâbi tutulması lâzım gelmektedir. Bu lüzum, parlâmanter ve demokrat bir rejimde olduğu kadar, mutlak bir hükümdarlıkta da kendisini hissettirir. Şu kadar ki, bu kaza merciinin neresi olması lâzım geldiğinin tayini de önemli bir meseledir. Bir nokta, her halü-kârda şüphe dışındadır: Bu da sayman hesaplarının yargılanması hususunda, adlî mahkemelerin mutlak selâhiyetsizliğidir. Zira, evvelâ hususî menfaatler, meselede kamu menfaatine nazaran daha az bahis konudur; diğer taraftan bütçe meseleleri sırf idarî meselelerden ibaret bulunduğundan bir umumî hukuk mahkemesinin tabiatıyla haiz bulunmadığı özel ve teknik bilgilere ihtiyaç göstermektedir; nihayet bütçe faaliyetinde vahdet sağlamak için bir kaza birliğinin de bulunması yani memleketin bütün saymanlarının işlemleri üzerinde bir tek ve aynı hakimin karar vermesi lâzımdır. Binaenaleyh, saymanların kesin kontrolünü ifa etmek yetkisi bu vazife ile mükellef özel kaza mercilerine ait olmak gerektir. Nitekim başlıca vazifeleri saymanların hesaplarını yargılamak olan ve lâyenazil hakimlerden müteşekkil bulunan müstakil Sayıştayların ve yine müstakil ve lâyenazil kontrolörlerce idare edilen kontrol ofislerinin mevcudiyetlerinin asıl sebebi (bu teşekküllerin bazan uygulama sırasındaki kontrolü da ifa etmelerine rağmen), işte budur. (126).

Sayıştaylar, sayman hesaplarının yargılanmasından başka bu hesapların neticelerini ita âmirlerinin ve Hazinesinin hesaplarıyla karşılaştırarak uygunluk ve aykırılıklarını parlâmentoya bildirmekle de mükellef tutulmakta ve sair bazı idarî işlerle de muvazzaf kılınmaktadırlar. Bu vazifelerin ifası suretiyle, biraz sonra belirtileceği veçhile bütçenin (sayman-

(126) Allix: a.g.e., (Traité), 4. bası, S. 329; 6. bası, s. 410.

ların) kazaî kontrolunu ifa eden organlar parlâmentonun nihai denetlemesini yapmasına da yardım etmiş bulunmaktadırlar.

Bu suretle sözü tekrar, parlâmentonun ifa edeceği nihai kontrole getirmiş bulunuyoruz. Acaba parlâmento kendisine ait olması lâzımgeldiğinde tereddüt edilmeyen ita âmirlerinin kesin kontrolü yetkisini yalnız başına kullanabilecek midir?

Muamelelerin çeşitliliği, tetkik olunacak belgelerin çokluğu ve vize edilecek ita emirlerinin fazlalığı sebebiyle bütçenin icrası sırasında yapılacak kontrol hususunda dahi işin meclise ve teşriî bir komisyona ya hiç verilmemesi veyahut da bu komisyonun icra edeceği kontrolların birkaç noktaya inhisar ettirilmesi lâzım geldiğine işaret olunmuştu. Bütçenin kesin kontrolunda ise, yapılacak iş çok daha ağırdır; zira bütün bir bütçe devresine müteallik ve tekmil ita âmirlerinin hesaplarının tahlil ve tenkidi mevzubahistir. Acaba, bu kadar güç, ağır ve karışık bir kontrol vazifesini parlâmento veya bir meclis komisyonu tek başına ifa edebilecek midir?

Bütçenin kesin kontrolunu ifa etmek vazifesi meclise veya bir meclis komisyonuna verildiğinde, onun tevsiklerde bulunması ve denetleme yapabilmesi için, bir ana mesnede, mukayeselerinde nîrenge noktası (points de repère) olmağa yarayacak, gayet ince surette tevsik edilmiş kesin neticelere ihtiyacı bulunacaktır. Bir kelime ile meclise veya komisyona, hesaplardaki rakamların karanlık dehlizleri içinde kendilerine yol gösterecek bir sevk ve idare dizgini temin etmek lâzım gelecektir. (127).

Gerçekten, bütçeler bugün o kadar karışık bir tekniği havi hale gelmiştir ki, hangi rejimde olursa olsun, bir bütçeyi okuyacak ve onu tetkik ve tenkit edebilecek pek az milletvekili ve senato üyesi çıkmaktadır. Parlâmanter komisyonlar vasıtasile yapılan tetkiklerin acı bir komediden başka bir şey olmadığı ifade olunmaktadır. Umumî celseden yarım saat önce toplanan bazı komisyonların, bir milyardan fazlaya taallûk eden bütçeleri hemen tasvip ettiklerine işaret edilmektedir. Komisyon rapor-törlerine gelince, pek nadir istisnaları hariç, bunların da idarece kendilerine tevdi olunan izahları ve açıklamaları tasvip etmekten başka bir şey yapmadıkları beyan olunmaktadır. Bu fikirleri ileri süren Baudhuin (Fernand), hadiselerin parlâmentoda da daha iyi cereyan etmediğini ilâve etmektedir. Zira, ona göre, "parlâmento umumiyetle anlamasına imkân olmayan bir malî politikayı ya tenkit veya tasviple iktifa etmektedir. Parlâmento, bu malî politikayı kendine has umumi temayüllerine göre ve henüz anlamağa başladığı iktisadî ve psikolojik reaksiyonların il-

ham ettiği neticelere nazaran mütelâa ve muhakeme eylemektedir. Bunların dışında, parlâmentonun başlıca faaliyeti mahallî mahiyette ve seçme müteallik bazı ikinci derecede mevzuları münakaşa etmeğe ve bütçenin ahengini bozan veya hiç olmazsa ona zarar iras eden bazı tadil tekliflerinde bulunmağa inhisar etmektedir.” (128).

Demek oluyor ki, eğer teşkil olunan diğer kontrol makamları kendisine yardım etmeyecek olurlarsa, parlâmentonun veya parlâmanter bir Komisyonun bütçeyi kontrol gayretlerinin kısır ve verimsiz kalacağına hiç şüphe yoktur. Bu itibarla, bütçenin kesin kontrolunu ifa edebilmesi için, teşriî kuvvete bir taraftan idarenin diğer taraftan kaza kuvvetinin yardım etmesi gerektir. Şimdi bu iki husus biraz daha etraflıca mütalâa edilecektir.

c — Bütçenin kesin kontrolunda, diğer kontrol organlarının parlâmentoya yardımı.

aa — İdarenin yardımı.

Evvelâ idare teşriî kuvveti çok uzun araştırma ve incelemelerden kurtarmak için, ita âmirlerine ait hesapları, muhtasar müfit cetveller halinde toplayacaktır. (129).

Gerçekten, idarî kontrole terettüp eden vazifelerden birisinin de bakan hesaplarını tanzim ve tertip etmek olduğuna evvelce işaret edilmişti. (130). İşte bu bakan hesapları, memlekette ikinci derece ita âmiri olarak vazife gören idarecilerin hesaplarını tevhit ve temerküz ettirecektir. Ayrıca, idare, bütçenin uygulanmasına ait neticeleri toplu bir şekilde ve daha ziyade Hazine zaviyesinden ifade etmek üzere bir de Hazine veya maliye Genel Hesabı tanzim edecektir. Bakan ve Hazine hesaplarının kendisine sunulmas ile parlâmento, bütçenin kesin kontrolu için lüzumlu başlıca dokümanları elde etmiş bulunacaktır. Şu kadar ki, sadece bu dokümanlara istinaden kontrolunu ifa etmeğe kalkacak değildir. Zira, böyle hareket ettiği takdirde sırf denetlemeye tabi bulunan organın kendi beya-

(128) Baudhuin (Fernand): a.g.e., 3. bası, s. 48-49.

“Bu itibarla, Baudhuin, bazı müşahitlerin parlâmento çalışmaları metodunda bir değişiklik tasarladıklarını kaydetmektedir. Bunlara göre bütçe, lüzumunda bu işte ehliyetli işişarî komitelerden yardım görerek, idare taafından tanzim edilmelidir. Parlâmento ise bu suretle tanzim olunan bütçeleri ya toptan tasvip veya reddetmeli, veyahud da itimadını haiz şahsiyetlere maliyenin idaresini tevdi etmekle iktifa etmelidir. Bu tez bilhassa M. Plisnier'nin izah edip geliştirdiği tezdır.” Baudhuin, a.g.e., s. 49-50.

(129) Sarrette: a.g.e., s. 29-30

(130) Bakınız: Etüd s. 29.

natına istinaden hüküm vermek durumuna düşecektir. Bu itibarla, idarenin hazırlayıp parlâmentoya sunduğu bu hesapların doğrulukları hakkında, idareden müstakil olan bir merciin parlâmentoya beyanatta bulunması gerektir.

Bu işi yapmağa en müsait durumda bulunan merci ise, (bütçenin uygulanmasına ait neticelerin ifadesini bulduğu diğer bir doküman grubu olan) sayman hesaplarını incelemek ve yargılamakla görevli olan kaza organlarıdır. Başka bir deyişle, bütçenin nihai kontrolünü yapabilmesi için parlâmentoya kaza kuvvetince de yardım edilmesi lâzımdır.

bb — Bütçenin kesin kontrolünde kaza kuvvetinin parlâmentoya yardımı :

Parlâmentonun nihaî kontrolünü ifa edebilmesi için, idarenin hazırlayıp kendisine sunduğu hesapların doğruluk veya yanlışlıkları hakkında beyanatta bulunacak bir merciin yardımına da ihtiyacı bulunduğu, bu merciin ise sayman hesaplarını yargılayan kaza organları olabileceğine işaret ediliyordu.

Gerçekten, bu kaza organları mevzubahis işi yapmak hususunda gayet müsait durumdadırlar. Zira, saymanların ifa ettikleri muameleler ve binaenaleyh hesaplarında görülen kayıtlar ita âmirlerince başlanan muamelelerin neticelerinden başka bir şey değildir; ita âmirleri giderlerin taahhüt, tahakkuk ve ita emrine bağlanma safhalarını ifa ederek hesaplarına kaydedecek, saymanlar ise bu giderlerin tediyelerini yapacak ve buna ait kaydı tutacaktır. Yalnız ita âmirleri, hesaplarını bütçedeki ödenek bölümlerine mütenazır olarak tuttıkları, saymanlar ise hesaplarını tarih sırasile kaydettikleri cihetle, bu iki gurup hesabın tenazurunu temin ve mukabelesinin ifa edilebilmesi için bazı döküm ameliyelerine ihtiyaç hasıl olacaktır. Exercice usulü kabul edilen memleketlerde ise saymanların hesapları Gestion itibarile tutulduğundan, ita âmirlerinin exercice itibarile tanzim olunan hesapları ile mukabele edilebilmesi daha başka ameliyelere gidilmesini zarurî kılacaktır.

Sayman hesaplarını yargılamış, doğruluklarını tesbit ve hatalarını tayin etmiş bulunan kazaî kontrol mercii, yukarıdaki karşılaştırmayı da yapmak suretile ita âmirlerine ait olarak idarece sunulan hesap ve dokümanların, hakikatin ifadesi olup olmadığı hususunda parlâmentoya beyanatta bulunabilecektir. (131).

Demek oluyor ki, saymanların kesin kontrolü, mantıkan idarecilerin

(131) Bu beyanat, Sayıştayların uygunluk bildirimleri (Mutabakat Beyannameleri) kontrol Ofislerinin ise senelik raporları ile yapılmaktadır.

ve ita âmirlerinin nihaî denetlemesine tekaddüm etmektedir; saymanların muamele ve hesapları, ita âmirlerinin usulsüzlüklerini tamamen anlamağa ve açıkça belirtmeğe imkân verdiği nisbette de, bu tekaddüm kendisini daha ziyade icbar etmektedir. (132).

İşte parlâmento bu suretle, bir taraftan idarece bakan ve Hazine hesaplarının tanzim ve tevdi edilmesi, diğer taraftan bütçenin kazaî kontrol organınca sayman hesaplarının yargılanması ve bundan elde edilen neticelerin bakan ve Hazine hesaplarına tatbiki suretile ita âmirlerinin ika ettikleri yolsuz muameleler hakkında bildirim ve rapor verilmesi sayesinde, bütçenin nihaî ve kesin kontrolünü ifa edebilecektir.

Bütçenin nihaî kontrolünü yapmağa yetkili bulunan makamlar hakkında verilen bu izahları bitirirken, nihaî kontrol ile uygulama sırasındaki kontrol hususunda selâhiyetli olması düşünülen organlar arasında mevcut bulunan bir müşabehete işaret etmek gerektir.

Filhakika, saymanların yargıcı ile, ita âmirlerinin önleyici kontrolünü yapmakla görevli müstakil merciler arasında birkaç bakımdan müşabehet vardır. Saymanların yargıcı da, o müstakil merci gibi, meclislerle muhabere etmek suretile onlara bakanların harekâtı hakkında malûmat verir; Yine önleyici kontrolü yapacak makam gibi yargıç da idarenin tazyiklerinden masûn, müstakil bir organ şeklinde belirlemektedir. Vaziyet böyle olduğuna göre, bu iki kontrolü ifa eden kuvvet ve mercii yekdiğerine yaklaştırmak ve bütçe kontrolünü umumî mekanizması içinde bir tek çark haline getirmek mantıkî gözükmekte değil midir? Bu birliğin mevcut bulunduğu memleketlere daha önceki paragrafta işaret edilmişti. (133). Bundan sonraki kısımlarda, muhtelif memleketlerdeki bütçe kontrolü sistemleri hakkındaki izahlar sırasında, Anglo-Saxon memleketlerinde de mevcut olan bu birleşmenin şayanı dikkat misalleri hakkında daha esaslı izahat verilecektir; şimdiden şu ciheti belirtmek faydasız değildir ki, yalnız mantıkî bir fikrî silsile dahi, böyle bir telâkkinin kabulüne götürmektedir. (134).

C — Bütçe kontrolünde selâhiyet meselesi hususunda varılan nazari netice :

Bütçe kontrolünü ifa etmek selâhiyetinin, hangi makama ait olması lâzım geldiği hakkında yukarıda verilen izahları kısaca şu iki esasta toplamak mümkündür:

(132) Sarrette: a.g.e., s. 30.

(133) Bakınız: Etüd s. 56-59.

(134) Sarrette: a.g.e. s. 30-32.

Bütçenin tatbik ve icrası sırasındaki kontrol yetkisi esas itibarile idare ile idareden müstakil bir kontrol organına ait bulunmalıdır. Parlâmento burada ancak o müstakil organın verdiği bilgilere istinaden, gecikmeden siyasî bir denetleme yapmakla iktifa etmelidir.

Bütçenin uygulanmasından (tatbik ve icrasından) sonraki nihâî kontrol yetkisinin de parlâmentoya ait olması, demokratik memleketler için, şarttır. Şu kadar ki, parlâmento bu denetlemesini dahi ancak idarenin hazırlayıp ve sayman hesaplarını yargılamış bulunan müstakil bir kaza organının doğruluğunu tevsik ve yanlışlıklarını tebarüz ettirdiği hesaplara istinaden yapabilecektir.

Bu telhis bizi, gerek bütçenin icrası sırasında ve gerek icradan sonra ifa olunan bütçe kontroluna ait selâhiyet konusunda, kuvvetlerin ayrılığı prensibini mutlak bir surette tatbik etmek imkânsızlığını, bir daha açıklamağa götürmektedir. Muhakkak ki, kuvvetler ayrılığı prensibi bir ana prensiptir; hattâ içtimaî âbidenin kilit taşı mesabesindedir. Zira, eğer kuvvetlerin tefriki mevcut olmasa idi, eğer hususî menfaatler ile kamu menfaatinin himayesile mükellef muhtelif makamların hareket sahası hiç tayin edilmiş bulunmasa idi, memleketin idaresinin anarşiye düşmesi veya diktatörlüğe müncer olması pek gecikmezdi. Şu kadar ki, kuvvetler ayrılığı prensibinin lehinde olan bu delillerden, her zaman için ve bütün şartlarda, üç büyük kuvvetin birbirinden müstakil ve münferit kalmaları lâzım geldiği neticesini çıkarmamak icabeder. Bilâkis, ekseriya, bu üç kuvvetin faaliyet sahaları birbirine karışmaktadır. Bu takdirde, bu kuvvetler meselâ bütçe kontrolunda ve bu meyanda hususile ita âmirlerinin denetlenmesinde olduğu gibi, yekdiğerinin ardından müdahale etmekte ve bu vaziyet bir ihtilâta meydan vermeden üç kuvvetin müteakiben birbirine yardım etmeleri suretile bir iş birliğine müncer olmaktadır. (135). Bu vaziyet de şu ciheti belirtmektedir ki, en esaslıları dahi olsa, hadiselerin hakikatinde prensipler asla harfiyen ve riyazî bir katiyetle tatbik olunamazlar. Zaman ve mekâna göre değişen çeşitli âmiller, bu prensiplere hakikî şartlara nazaran değişik veçheler vermektedirler. Yine aynı sebepledir ki, iktisadî meselelerin malî nizamda olduğu kadar içtimaî nizamdaki hal tarzları da ancak pek nadiren mutlak tarzı halledir. (136).

(135) "Şu kadar ki, bu temas ve iş birliği, daha ziyade hükümetin ve meclislerin kontrol ile muvazzaf organlara itimat ettikleri memleketlerde (İngiltere gibi) mevcuttur. De Peyster: a.g. Ré. écr. s. 219.

(136) Sarrette: a.g.e., s. 33-34.

III — Bütçe kontrolunda müeyyide meselesi.

Bütçe kontrolu konusunun nazari ve umumî mahiyetteki tahlili kısmında son olarak bütçe denetlemesinin müeyyidesi meselesi incelenecektir.

Bütçe kontrolunun ancak sağlam müeyyidelere istinat etmesi halinde müessir bulunacağı tereddütsüz ifade olunabilir. İşte bu sebeple tatbikatta zuhur edecek yolsuzlukların ortadan kaldırılması veya devamının menedilmesi için, birtakım özel hükümlere ihtiyaç vardır. Bu özel hükümler bütçenin iyi tatbik edilebilmesinin müeyyideleri telâkki edilmek lâzım gelir. (137). Kanunî hükümlere riayet olunması, bütçe hukukunda da, diğer disiplinler kadar kuvvetli şekilde kendisini empoze ettirmektedir. O suretle ki, bütçenin hükümlerine uygun olmayan karar ve muamelelerin hukukî bir değeri yoktur. Bu, bütçenin kanuniliği (la légalité budgétaire) denilen kaidenin bir neticesidir. (138). Bütçenin hukukî fonksiyonu da, bütçenin kanuniliği kaidesinin diğer bir ifadesinden başka bir şey değildir. Belki, aralarında şümül bakımından bir fark sezilebilir. Şu suretle ki, bütçenin hukukî fonksiyonu yalnız, dar mânada malî muamelelerin değil, bütün idarî faaliyetin bütçe ile hukuken, kanunî normlara bağlanmasını gerektirir. Bu fonksiyona göre, bütçe dışı veyahut bütçeye aykırı (dar mânada malî olsun veya olmasın) bütün idarî tedbirler gayri kanunî addedilir. (139).

Gerçekten, bir resmî daire ile yapılmış olan bir muamelenin veya akdin muteber olması ve hukukî bir vecibe tevhit edebilmesi için bir takım usul, kaide ve hükümlere riayet edilmesi lâzımdır. (140).

Bu hükümlere riayetsizlik, yani bütçenin uygulanmasında görülecek yolsuzluklar biribirinden sarîh olarak ayrılması lâzım gelen iki vaziyet arzedebilir. Bütçenin tatbikî sırasında vukubulacak yolsuzluklara keenlemyekûn addedilmesi icabeden muamele ve hâdiseler mahiyetinde olabilir; veyahut da, bu yolsuzluk onu yapan kimsenin şahsî sorumluluğunu gerektiren işlemler durumunda bulunabilir. İşte, bütçe müeyyideleri konusunun da her şeyden evvel bu esas tefriğe riayet olunarak incelenmesi lâzımdır. Bu husus meselenin gerek nazari veçhesinin, gerekse pratikteki öneminin belirtilmesi için de lüzumludur.

(137) Erçin: a.g.e., s. 229

(138) Trotabas: a.g.e. (Précis) 9. bası, s. 134.

(139) Neumark: a.g.e., s. 209.

Sur: a.g.e. cilt II, s. 110.

(140) Erçin: a.g.e., s. 229.

A — Bazı yolsuz muamelelerin keenlemyekûn addedilmesi veya iptali cihetine gidilmesi suretile bütçe kontroluna temin olunan müeyyide.

Bütçe kontrolunun müeyyidesi evvelâ, sarâhaten bütçeye ve kanun hükümlerine riayet edilmeden ifa olunan muamelelerin, ya keenlemyekûn addedilmesi veya iptali cihetine gidilmesi şeklinde tecelli eder. Başka bir deyişle bu nevi muamelelerin yok addolunması veya iptal edilmesi suretile, bütçe denetlemesine bir müeyyide temin edilmiş olur.

Bu hususu daha etraflıca belirtmek için, Devletin bütçenin tatbik ve icrası için yaptığı hukukî tasarrufların unsurlarının nelerden ibaret bulunduğunu ve bunlardaki noksanların hangi hallerde o tasarrufun yok addedilmesini ve ne gibi durumlarda da iptalini gerektirdiğinin incelenmesi lâzımdır.

Devletin, hukukî tasarruflarının ve bu meyanda bütçeye müteallik tasarruflarının tahlilinde, başlıca beş unsurun mevcut olduğu görülür. Bunlar sırasile, saik, ehil ve selâhiyettar bir merci tarafından izhar edilen irade, mevzu, maksat ve şekildir. (141).

Umumiyetle bir hukukî tasarrufun yapıcı unsurlarının yokluğu, bu tasarrufun da hükümsüz sayılmasını, bu unsurların kanunun emir ve nehyedici hükümlerine muhalif olması mutlak butlanı ve nihayet tarafların rızalarındaki fesat, bozukluk nisbî butlanı husule getirir. Devletin hukukî tasarrufları bakımından ise bu mesele bir hususiyet arzeder. Devlet namına yapılan tasarruflar memurlar tarafından icra edilir. Acaba bir memurun yapmış olduğu tasarruf yukarıda gösterilen unsurları ihtiva etmezse Devlete izafe edilebilir mi? Fert, memurun bir tasarrufuna karşı bu tasarrufun hukukî şartları haiz olmadığını ve binaenaleyh memurun bu vesile ile Devlete izafeten hareket etmiş sayılamıyacağını iddia ederek bu tasarrufa karşı itaatsizlik gösterebilir mi?

Devlete izafe edilen hukukî tasarrufların muteber olmadığını iddia etmek ve bunların iptalini istemek mümkündür. Tasarrufun unsurlarını haiz olmadığını tesbit etmek ve iptaline karar vermek ancak bir hakimin selâhiyeti dahilindedir. Bir çok memleketlerde ve bizde bu iptal kararını verecek olan bir İdare Mahkemesidir. Böyle bir karar çıkıncaya kadar, hukukî tasarruf mevcuttur, hükmünü ifade eder ve alâkadarlar için riayeti mecburî bir vaziyet ihdas eyler.

Fakat bir kısım tasarruflar vardır ki, bunların zahiren olsun devlete izafe edilmesine ve bu itibarla iptal bakımından da idarî tasarrufların tabi olduğu şartlara tabi tutulmasına imkân yoktur. Bu itibarla böyle bir

(141) Onar (Sıddık Sami): İdare Hukuku, cilt I, 11. bası, İstanbul 1944, s. 53-61.

tasarrufa vaki olacak itiraz da medenî hukuk kaidelerine göre ve adlî mahkemeler tarafından tetkik edilmek icabeder.

a — Butlan vaziyeti: Birinci halde, ortada idareye izafe edilecek bir tasarruf mevcuttur. Yani tasarrufun Devlete nazaran hukukî mevcudiyeti vardır. Mahkeme, bu tasarrufun hukukî unsurlarının tamam olup olmadığını, hukuken muteber bulunup bulunmadığını tetkik eder ve eğer noksanların, tasarrufun bâtil addedilmesini icabettirdiğine kani olursa, iptaline karar verir.

b — Yokluk ve hükümsüzlük vaziyeti : Halbuki ikinci halde, Devlete izafe edilecek bir hukukî tasarruf yoktur, fiilî bir hal vardır; bu fiilî halin hukukî neticeleri, medenî hukukun haksız fiiller hakkındaki hükümlerine tabidir.

Birinci hal butlan vaziyeti olduğu halde ikinci hal tam bir yokluk, hükümsüzlük vaziyetidir. Bu hallerde, fert tasarrufla ihdas edilmek istenilen vaziyete riayete mecbur olmadığı gibi, böyle bir tasarrufun yokluğunu her zaman ve her vesile ile dermeyan edebilir. Yokluk iddiası bir iptal dâvası mahiyetinde olmadığı için, muayyen bir müddetle de mukayyet değildir. Diğer idarî makamlar ve memurlar da, böyle bir tasarrufu yok addederler, hattâ böyle bir tasarrufa müsteniden yapacakları muameleler şahıslarına izafe edilir ve şahsî mesuliyetlerini intaç edebilir. Görülüyor ki, yokluk ve hükümsüzlükle, butlanın ayrılması tatbikat bakımından da büyük bir ehemmiyeti haizdir. Şu kadar ki, bu iki vaziyeti ayırabilecek kriteriyumu bulmak biraz güçtür. (142)

c — Bütçeye ait hukukî tasarruflardan yok ve hükümsüz addedilenler ile iptali icabedenlere dair misaller.

Devletin hukukî tasarruflarının unsurlarındaki noksanların neticeleri etrafında yukarıda umumî mahiyette verilen izahlar bütçeye ait hukukî tasarruflar için de doğrudur. "Bütçe bakımından hükümsüz ve yok addedilen bir tatbikata, bütçenin hükümsüzlüğü (Nullité budgétaire) denir. Bütçeye ait hukukî tasarruflardan yok ve hükümsüz sayılması icabedenler (143) ile iptali lâzım gelenleri yekdiğerinden ayırmak bakımından faydalı olmak üzere aşağıdaki misaller zikredilebilir.

1) Devlet namına irade izhar etmek, bütçe giderleri hususunda karar vermek selâhiyetini haiz olan makamlar muayyendir. Meselâ bizde, Devlet Hazinesi namına bir giderin tahakkuku ancak bir bakan veya vazifeten

(142) Onar (S. S.): a.g.e. cilt I, 11. bası, s. 61-62.

(143) Trotabas: a.g.e. (Précis), 9. bası, s. 134.

Erçin: a.g.e., s. 229.

bakan namına hareket eden bir memurun tasdiki ile tamam olur. (Muhasebei umumiye kanunu Mad. 69). Bakan namına hareket edebilecek kişiler de muayyendir (144). Bakan, kendi namına hareket edecek memurların, meselâ bakanlık erkânından birisinin mezuniyetinin şumulünü tayin eder. Bu mezuniyeti, bakan sadece memur maaşlarına münhasır olarak verdiği halde, bakanlığın o yüksek memurun bir levazım giderine ait tahakkuk belgesini imza etmesi, selâhiyet tecavüzü olur. Fakat Bakanlık erkânından olmayıp bakan tarafından bu nevi hiçbir mezuniyet verilmiş bulunan bir memurun meselâ bir şube müdür muavininin tahakkuk belgesini bakan adına imza etmesi ise bir selâhiyet gasbı teşkil eder. Birinci halde, iptali lâzım gelen bir idarî tasarruf, sakat bir hukukî vaziyet mevcut olduğu halde ikinci halde idarî bir tasarruf değil, fiilî bir vaziyet vardır. Birinci vaziyet idare hakiminin, ikincisi adliye hakiminin vazifesi dahilindedir.

2) Bir organ tamamile kendi fonksiyonu dışında kalan bir mesele hakkında bir karar verir veya maddi bir tasarruf icra ederse yine fiilî bir vaziyet husule gelmiş olur. Hukukî bakımdan böyle bir tasarruf yok ve hükümsüz sayılmak icabeder. (145).

Malî sahada, Muhasebat Genel Müdürlüğünün, saymanların idare hesapları hakkında, beraat, zimmet veya tazmine karar vermesi, bu neviden hükümsüz sayılması gereken bir tasarrufa misal olarak gösterilebilir. Bu Genel Müdürlüğün kararına istinaden yapılacak maddî bir tasarruf da fiilî bir vaziyet ihdas etmiş olur.

Bir vergi işi dolayısıyla verdiği bir karara nazaran, Danıştayın içtihadı da bu merkezdedir. Birinci dava dairesi, kararında, bu noktayı şu suretle izah etmektedir: - Kaza selâhiyetini haiz müesseselerin karar verebilmeleri kanunen selâhiyetli olmalarına bağlıdır. Vilâyet idare heyetlerinin bu gibi vergi işlerinde, karar vermek selâhiyeti yoktur. Hadise bir iptal dâvası mahiyetinde de bulunmadığından vilâyetler idaresi kanununun 63 üncü maddesi şumulünden de hariçtir. Bu sebeple adı geçen heyet tarafından verilen karar hükümsüzdür. (146).

3 — Maddî mevcudiyetleri muayyen bir şekle bağlı olan tasarruflar da, bu şekilde görünmedikçe yok sayılmak lâzım gelir. Fakat her şekil

(144) Kayal (Alâettin): Muhasebei Umumiye Kanunu ve bununla alâkalı mevzuat, Maliye Vekâleti neşriyatından, Ankara 1940, s. 134.

(145) Onar (S.S.): a.g.e., cilt I, 2. bası, s. 63.

(146) Danıştay I inci Dâva Dairesi 35/144 K. 356 No. lu ve 5.2.936 tarihli kararından, İstanbul Maliyesi Muhakemat Müdürlüğü İş Dergisi 1936 s. 166; Onar: a.g.e., cilt I, II; bası s. 64.

noksani tasarrufun yokluğunu ihtiyaç etmez. Şekle riayetsizlik, çoğu defa, bir iptal dâvasına meydan verir.

Maddî bir tasarrufun icrası da bir usule tâbidir. Bu usul de, fiilî tasarrufun objektif bir kaideye müsteniden selâhiyettar bir makam tarafından verilmiş bir karara dayanması ve ancak kanunun verdiği selâhiyetler dahilinde icra edilmesidir. Bir memurun evvelce selâhiyettar makam tarafından verilmiş bir karar olmaksızın fiilî bir surette hareketi hukukî bir kıymet arzetmez. Meselâ tahakkuk muamelesi yapılmadan ve tarh kararı verilmeden vergi almağa teşebbüs etmek medenî hukuk hükümlerine tâbi birer fiilî vaziyet ihdas eder.

Görülüyor ki, hukukî tasarrufun yokluğu yapılan muamele ve fiillerin Devlete izafe edilecek bir hukukî vaziyet doğmamasını, bilâkis tamamen fiilî ve haksız bir vaziyetin ortaya çıkmasını intaç etmektedir. Bu vaziyetler ekseriyetle memurun şahsî fiili halinde görülür. Bununla beraber, bazı hallerde bu fiilî vaziyet bir hizmet kusuru mahiyetini alır ve idarenin mesuliyetini intaç eder. (147)

Demek oluyor ki, bütçe muameleleri de muteber bir hukukî tasarrufa istinat etmezse, yapılan muamele ve fiillerin Devlete izafe edilmesine imkân yoktur, ve bu vaziyette o bütçe muamelesi bir hüküm ifade eylemeyecektir. Halbuki, bütçe muamelesinin müstenit olduğu tasarruftaki diğer bir takım noksanlar, tasarrufun hukukî kıymeti üzerine tesir etmeyip sadece bu tasarrufu yapanların mesuliyetini intaç eder. Bu suretle söz, bütçe muamelelerinde görülen bazı hata ve noksanlardan dolayı, failinin mesuliyetine gidilmesi yolile bütçe kontroluna sağlanan müeyyidelerin incelenmesine getirilmiştir.

B — Bazı yolsuz muameleler dolayısıyla failin mesuliyetine gidilmesi suretiyle bütçe kontroluna temin olunan müeyyide :

Bütçenin kontrolunun meydana çıkaracağı yolsuzlukların ikinci gurubunun failinin mesuliyetini gerektirecek mahiyette bulunduğu işaret olunmuştur.

Gerçekten, bu nevi yolsuzluk irtikâp etmiş bir memurun, hareketinin mahiyetine göre muhtelif sorumlara tabi tutulması, bütçenin denetlenmesine asıl müessiriyetini veren müeyyideleri teşkil eder. Esasen, bütçe kontrolunun müeyyideleri denilince çoğu defa, mefhum bu dar mânâsile nazarı itibare alınır; müeyyide meselesinde sadece, yolsuz muamelelerde bulunmuş olan memurların ne gibi sorumlara tabi tutulabileceği incelenir. Biz ise, müeyyide konusunu geniş mânâda ele alarak, evvelâ

keenlemyekûn addedilen veya iptali icabeden muameleleri inceledikten sonra, şimdi failinin sorumuna gidilmesi şikkını tahlil edeceğiz.

Meselenin bu şikkında ise yine bütçenin uygulanmasile görevli iki grup memur yani ita âmiri ve saymanlar ele alınacak ve bunlara ne gibi sorumlular tevcih olunabileceğinin belirtilmesine çalışılacaktır.

a — Prensipler :

Bütçenin uygulanması sırasında beliren bir hata veya kusurun failinin sorumu bahis konusu olduğu zaman, bu sorum memurun işlediği kusurun yalnız cezaî bakımdan bir müeyyidesi olarak değil, fakat daha ziyade o kusuru tamir ve tazmin etme bakımından yani bütçedeki hatayı islah etme noktasından ele alınmalıdır.

Gerçekten, bu mesuliyet bütçenin doğru, nizamî bir şekilde icrasını sağlamağa matuftur. Eğer, bütçenin uygulanmasının denetlenmesi, yanlış yapılmış bir masraf veya ihmal edilmiş bir gelire müteallik bir hata keşfettirirse, bütçe bakımından bu hatanın failinin cezalandırılmış olması kâfi gelmez; Aynı zamanda her şeyi tekrar nizama koymak, bütçenin hükümlerini yerine getirmek için yanlış olarak ödenmiş parayı geri almak, tahsili ihmal edilmiş geliri de vezneye yatırtmak lâzımdır. (148). Bu telâfi ve tazmin ise ancak malî mesuliyet ile temin olunabilecektir.

Bütçenin müeyyideleri arasında, cezaî sorumluluğun da bulunması, kasten ve kötü-niyetle hareket edenlerin cezalandırılması için lâzımdır. Hattâ, cezaî olsun veya malî bulunsun, bütün sorumlulukların hadiselerin vukuundan sonra, onları telâfi eylemek maksadından ziyade hadiselerin vukuunu önlemek gayesile konulmuş bulunduğu, (149), fikir ve telâkkisine, iştirak etmek gerektir. Demek oluyor ki, bütçe kontrolunun ve onun tevhit ettiği mesuliyet ve müeyyidelerin de ceza hukukundaki gibi hem préventif, hem de repressif gaye ve mahiyet taşıdıkları söylenebilir.

Böylece, mahiyeti ana hatları itibarile belirtilen bütçe denetlemesine ait ve failinin mesuliyetini icabettiren müeyyidelerin, bütçenin uygulanmasında başlıca görevli bulunan iki sınıf memura yani saymanlara ve ita âmirlere taallûk ettiğine göre, farklı durumlar arzemesinin sebepleri hakkında şu mülâhazalar ileri sürülebilir.

Umumî bir ifade ile denilebilir ki, bütçenin uygulanmasile görevli başlıca iki sınıf memur olan ita âmirlere ve saymanların mesuliyeti, zamanı idarelerinin bütün fiilleri için zımnen kabul edilmiştir; fakat bu memurların faaliyetleri esnasında ika edecekleri ve kontrolun meydana çıkar-

(148) Trotabas: a.g.e., 5. bası, s. 143; 9. bası, s. 134-135.

(149) Erçin: a.g.e., s. 230.

ması için çağırıldığı kusurlar, aynı ağırlığı haiz olmadıktan başka, bunların husule getireceği neticeler de aynı değildir. (150).

Saymanlara taallük eden sorunun, bunlar üzerine tazyik eden ağır mesuliyetin, basit bir tehditten ibaret olmadığı muhakkaktır. Saymanların muamelelerinin nizamî olması, gerek şahıslarının ve gerek mallarının tabi tutulduğu özel hukukî rejimler sayesinde, şiddetle teminat altına alınmıştır. (151). Sayman tarafından hattâ birkaç kuruluşluk bir hata bile cezasız irtikâp olunamamaktadır. Fakat aynı anda, yüzlerce milyon lira idareciler tarafından tamamen boşa sarfedilirse dahi, bunların cezalandırılması o kadar kolay olmamakta, çoğu defa imkânsız bulunmaktadır. Muhakkak ki, hesaplar muntazam olmalıdır; fakat şeklen nizamî dahi olsa, israfların da tecziye edilmesi lüzumu daha az değildir: Şu kadar ki, bu israfları, bunları maskeleye çalışan bütün o tedbirler arasından (152) nasıl meydana çıkarmalıdır? Binaenaleyh idarecilerin ve ita amirlerinin de sorumlu tutulmaları istenebilecek ise de, bunun temini çok güç olacaktır. Vakıa, nazarî olarak idareciler ve ita âmirleri de kontrol edilmektedir. Fakat şüphesiz, idarecileri de saymanlar gibi aynı naktî ve malî mesuliyete tabi tutmak mümkün görülememiştir. Gerçekten, açık suiistimal (zimmet-ihtilâs gibi) veya kötü niyet halleri dışında, ita âmirlerinin sorumluna gidilmesi, hiç de temenniye şayan görülmemektedir. Eğer bakanların idaresini deruhte ettikleri ve muazzam yekûnlara varan paralar hakkında cevap vermeleri, ve siyasî muhaliflerinin istinat ettikleri bütün hataları nakten tazmin etmeleri lâzım gelse idi, iktidara namzet olarak ancak borç ödemek hususunda aciz halinde olan kimseler bulunacak ve binnetice bu mesuliyet yine hayalî kalacaktı. Binaenaleyh, saymanlardan farklı olarak idareciler ve ita âmirleri prensip itibarile nakten ademi mesuldürler. Demek oluyor ki, idarecilerin mesuliyeti hemen tamamen siyasidir. (153).

(150) Sarrette: a.g.e., s. 35.

(151) Fitremann (J.): De la Responsabilité des Comptables Publics, Thèse, Paris 1934, s. 128-132.

(152) Bu tedbirlerden maksat başlıca şu hususlardır:

“Gider tahminlerinde sistematik aşağı takdirler ile bütçeye denk olarak bağlamak; bilahara, başlangıçta kabul edilen ödeneklerin yetersizliği meydana çıkınca parlâmentoyu olup bittiler karşısında bırakmak suretile zarurî olan ek ödenekleri kolayca almak; normal bütçenin gelirleri meyanına, fevkalâde gelir menbaları sıkıştırmak; nihayet hali hazırdaki bütçeye ancak ağız payı olabilecek küçük bir meblâğ kaydederek bir gideri yüklenmek ve müteakip bütçelerde ne yapıp yapıp o gideri karşılamayı temin etmek. - Bonnet: a.g.e., s. 141-142.

(153) Bonnet: a.g.e., s. 140-143.

Saymanların ve idarecilerin yani ita âmirlerinin sorumlularının genel hatları etrafında yukarıda verilen izahlar, bütçe denetlemesinin müeyyidelerinin niçin başlıca iki guruba tefrik edildiğini de belirtmektedir.

Şimdi evvelâ saymanların, sonra da ita âmirlerinin sorumlularının nelerden ibaret olabileceği daha yakından incelenecektir.

b — Saymanların sorumu :

Ayrılmış oldukları sınıflara ve kendilerine terettüp eden vazife ve selâhiyetlere nazaran, saymanlar, Hazineye karşı üç muhtelif cihetten sorumlu olabilirler.

Evvelâ, gelirlerin tahsilini sağlamak onlara aittir; o halde tahsilini ihmal ettikleri gelirlerden dolayı mesul olabilirler.

Saniyen, saymanların, kendilerine verilen meblâğları ve ayları ni zamî şekilde muhafaza etmeleri lâzımdır. O halde, muhafazaları altına konulmuş paraların kaybolması halinde de mes'ul edilebilirler.

Nihayet, (bu Etüd ile asıl ilgili bir vazife olarak) kamu giderlerini de saymanların ödemeleri lâzımdır; bu itibarla nizamsız şekilde yaptıkları ödemelerden dolayı da mesul olabilirler.

Muhtelif sorumlulukların menşelerinin farklılığına rağmen her birinin, saymanın kasasında tahsilât noksanı, muhafaza kusuru veya masraf fazlaları dolayısıyla husule gelen bir açıktan mütevellit olduğunu belirtmek lâzımdır. Fakat, açık, kendiliğinden ancak maddî bir fiil halidir. Saymanın sorumluluğunu gerektirmesi için, bu maddî fiilin hukuken tanınmış olması lâzımdır. (154). Başka bir deyişle, saymanın sorumluluğunun bir hükümle tesbit ve ifade olunması icabeder. Bu tesbit işi ise, ya Sayıştay, Kontrol Ofisi gibi müstakil kaza ve kontrol organları tarafından verilen hüküm neticesinde, veya (Fransada olduğu gibi) bizzat idarece alınacak bir karar sonucunda, saymana zimmet ve tazmin yükletilmek suretile yapılacaktır.

c — İta âmirlerinin sorumu :

Genel olarak, ita âmirlerinin mesuliyetinin tanzimi, saymanlarınkine nazaran, çok daha ince bir iştir. Zira, tip ita âmiri, bakandır, ve onun sorumluluğunun tesbiti çok güçtür. Vakıa, bakanın şahsına pek güzel intibak edecek olan bir sorum mevcuttur. Bilindiği üzere, bu siyasî sorumdur. Fakat, bu sorum, bir defa bütün meşrutî rejimlerde mevcut olmadıktan başka, esasında âmme maliyesi için bir tazminat vasıtası olmaktan da çok uzaktır. Bütçede açılan bir çukur bittabiî bakanın değiştirilmesiyle doldurulmuş olmayacak ve bu müeyyide mücrim nazarında çok hafif

(154) Trotabas: a.g.e., 9. bası, s. 135-136.

bir ceza teşkil edecektir. Binaenaleyh, maliye ilminin ita âmirleri hakkında da müessir bir sorumluluk ihdas ve tanzim etmesi lüzumu hasıl olmuştur. Maliye ilmi de bu hususta klâsik olarak mevcut bulunan hukukî ve cezaî sorumlara gitmek durumunda kalmıştır. (155). Ancak, ita âmirleri için pek uygun gelmeyen bu son iki sorunun tatbikatta tesisi bir hayli güçlük arz etmektedir. Bu güçlüğü rağmen, demek oluyor ki, bakanlar için siyasî, cezaî ve hukukî olmak üzere üç nevi sorum bahis konusudur. Diğer ita âmirleri için ise daha çok yalnız son iki nevi sorum ortaya konulabilmektedir. Şimdi, ita âmirlerinin üç nevi sorumunun esasları belirtmeğe çalışılacaktır.

d — Kontrol neticesinde yolsuzlukları tesbit olunan ita âmiri ve saymanlara ne gibi mesuliyetler tevcih olunmalıdır?

Bu hususu incelerken, her şeyden evvel kontrol makamınca sarahatatan cürüm veya suç teşkil eden fiillerin meydana çıkarılması halini tefrik etmek lâzımdır. Meselâ bir ita âmirinin hiçbir sıfat ve sebeple Devletten alacağı bulunmayan bir şahıs lehine kamu vezneleri üzerine bir ita emri keşide etmesi veya bir saymanın kanunun derpiş etmediği bir vergiyi tahsil eylemesi veyahut da muhafazasındaki paraları zimmetine geçirmesi halinde vaziyet böyledir. (156).

Bu nevi cürüm ve suç teşkil eden muameleleri, çoğu defa, hukukî bakımdan keenlemyekûn addedilen veya iptali gereken fiil ve hareketler teşkil eder. Başka bir deyişle keenlemyekûn addedilen veya iptali gereken fiil ve muameleler ekseriya, failinin cezaî sorumlunu da icabettirir. Fakat bu hususta arada mutlak ve zarurî bir tenazur yoktur. Yani keenlemyekûn addolunan veya iptali cihetine gidilen bir muamele suç teşkil etmeyebileceği gibi, üçüncü şahıslara karşı hukuken muteber olduğu halde, mahiyetin suç teşkil eden muameleler de bulunabilir.

Şu kadar ki, her türlü cürüm ve hattâ basit bir suç veya kabahat dahi bulunmadan, Devlete bir zarar iras eden ve bu itibarla hukukî bir tazminat dâvası açılmasını icabettiren az veya çok ağır şahsî bir kusur da mevcut olabilir. Nihayet, memurun ağır bir kusuru olmasa ve binaenaleyh adlî bir takibata maruz bulunmasa dahi, vazifesini ifasında ihmalkârlığı veya beceriksizliği görülebilir. Bu takdirde de memurun lâkaydîsi ve liyakatsizliğinin, kontrol hakkını haiz makam tarafından bir tariz mevzuu edilmesi muvafık olsa gerektir.

(155) Trotabas: a.g.e., 5. bası, s. 148-149; 9. bası, s. 140.

(156) Sarrette: a.g.e., s. 35-36.

Demek oluyor ki, bütçe muamelelerinden mütevellit mesuliyet, her zaman aynı mahiyeti haiz değildir. Bu mesuliyet ya cezaî, ya hukukî ve ya sadece manevî ve siyasîdir. (157).

aa — Manevî ve siyasî sorum :

Bütçe muamelelerinin müeyyideleri meyanında, sırf manevî ve siyasî olan sorum hususunda bir müşkilât olmadığı söylenebilir.

Yetkili makam, kontroluna tabi memurların idaresine tevdi olunan bazı fiil ve muamelelerden dolayı tarizde bulunmak lâzım geldiğine kani olursa, bu tarizler derhal tabiî neticelerini hasıl edecektir: Hareket hattı tenkit edilmiş olan saymana icra kuvveti tarafından bir disiplin cezası tatbik olunacaktır. Parlâmentonun faaliyetini tasvip etmediği ve itimadını geri aldığı bakan ve idareci ise, kamu görevlerini terkedecektir. (158). Başka bir deyişle, Devlet Reisi, meclislerden birisinde bir güvensizlik oyu almış olan bakanı azletmek zorunda kalacaktır. Filiyatta bu siyasî sorum bakanın istifa ederek kendiliğinden çekilmesi şeklinde bilecektir. (159).

bb — Cezaî sorum :

Cezaî sorum konusunda da hiçbir tereddüde mahal yoktur. Bu sorumun bahis konusu edildiği haller, muhtelif memleketlerde meriyette bulunan ve tatbik olunacak cezaları tayin eden kanunlar ile gösterilmiş ve kesin surette tesbit olunmuştur. Eğer kontrol, bu neviden hadiseleri meydana çıkarırsa, yapacağı iş suçluyu adaletin eline teslim etmektedir. (160).

Ancak burada bir noktanın önemle belirtilmesi lâzımdır. Bakanların, bütçe muamelelerinden mütevellit cezaî sorumluları konusunda bir ayırma yapanlar vardır. Bakan evvelâ, herhangi suçlu bir vatandaş gibi, ceza kanununu ihlâl etmiş olmakla, âdi mahkemeler nezdinde takip edilebilir. Fakat, bakan aynı zamanda, parlâmento tarafından itham edilerek, Yüce Divan veya Yüksek Mahkeme adını alan istisnaî bir kaza merciinde de yargılanabilir. Bu ikinci cezaî takibatın birincisinden başlıca farkı, istisnai kaza mercilerinin, âdi ceza hukukunun iki büyük kaidesi olan ve "ka-

(157). Sarrette: a.g.e., s. 36-37.

(158) Sarrette: a.g.e., s. 37.

(159) Gordon (Ezekiel): La responsabilité civile des ministres, R.S.L.F., tome 30, 1932, s. 388.

(160) Sarrette: a.g.e., s. 36-37.

nunsuz suç, kanunsuz ceza olamaz" diye kısaca ifade edilebilen ana kaidelerle kendisini bağlı tutmamasıdır, denilmektedir. (161).

Demek oluyor ki, bu yol ile bakanların cezaî sorumluna meriyette bulunan ceza kanunlarında derpiş edilmemiş suçlar için de gidilebilecek ve bu kanunlarda gösterilmemiş cezalar tatbik olunabilecektir.

cc — Hukukî Sorum :

Hukukî sorumluluğu icabettiren maddi bir zarar halinde, meselenin halli o kadar basit değildir.

Bir hususi teşebbüs farzedilecek olursa o teşebbüsün sahibi, sadakatsiz ve hatta sadece tedbirsiz bir idarenin tehlikelerine karşı korunmak istediği zaman, teminatlarına bürünür ve işlerinin idaresini tevdi ettiği kimselerden sağlam garanti ister. Ekseriya, bu teminatların alınması işin idaresinin tevdi edilmesinden öncedir. Ve hesapların itasına kadar geçecek zaman seyrince de devam eder. Mutat teminatlar, kolayca nakte tevvilî kabil ve itiraz götürmez kıymettedirler. O suretle ki teşebbüsün kötü şansı, mümkün olduğu kadar azaltılmış olsun. Bu teminatlar, nisbeti yapılacak hizmetlerin ve karşılaşılabilecek risklerin önemi dolayısıyla değişen kefalet ve ipotek gibi imtiyazlardır. (162)

Bütçenin uygulanmasına iştirak edenlerden de, müşabih rehinler ve teminatlar talep edilmeli midir? Bu sualin cevabı, ita âmirleri ve saymanlar için aynı olamaz. Zira mütekabil durumları hayli farklıdır.

Hareket vasıtaları esas itibariyle mahdud olan bir saymanın, sadakatsiz ve yolsuz idaresinden tevellüt edebilecek zararın genişliğini önceden ölçmek ve binnetice bu saymanın vermesi lâzım gelen teminatların önemini tesbit etmek mümkündür. Halbuki, idare etmek kuvveti sayesinde kamu servetini mutlak surette kullanabilen bir ita âmirinin Devlete ika edebileceği zarar hakkında takribî dahi olsa, bir fikir edinmek imkânsız gözükmektedir. Saymandan istemek vaziyetinde olunan teminatlar, bilhassa, kanunen aynı servise bağlı saymanlar arasında müteselsil borçluluk prensibi kabul edildiği takdirde, tehlikesizce mahdud ve muayyen olabilecektir. Diğer taraftan bu saymanın şahsî hesapları tasfiye edilmediği müddetçe, menkul ve gayrimenkul mallarının, yatırdığı kefaletin, rehin olarak alıkonulması kolayca kabul olunabilir. Zira bu müddet zarfında âmme memuriyetinde kalmakta ve eskisi gibi devlet bütçesinden maaş almaktadır. Bilâkis, bir itâ âmirinin mallarını, parlamentonun bütçenin kesin hesabını görüşüp onamağı bitirmediği müddet kadar uzun bir zaman

(161) Gordon (Ezekiel): a.g. makale, R.S.L.F., Tome 31, 1932, s. 288-390.

(162) Sarrette; a.g.e. s. 37-38.

hazineye mal etmek doğru mudur? Kaldı ki bu ita âmiri, belki çoktan beri idareye mensup olmaktan çıkmıştır. Bir şahsın, vaktiyle kamu işlerinin idaresine karışmış olmasından dolayı, mallarını serbestçe kullanmak için, ekseriya pek uzun müddetle beklemek mecburiyetinde kalması, hakikaten garip olacaktır. Bu şerait dahilinde hangi siyaset adamının, memleket menfaatlerinin idaresini ellerine almağa rıza göstereceği teemmüle şayandır (163).

Mesele, bütçenin icrasiyle görevli memurlardan istenecek teminatlar zaviyesinden tetkik edilecek olursa, saymanlara karşı tesis edilmesi kolay olan hukuki mesuliyetin ita âmirleri hakkında da vazedilmesinin gayet ince bir iş olduğu meydana çıkar. O halde, bu memurları kontrolün müeyyidesinin dışında mı bırakmak lâzımdır? Bu noktanın tatbikatta müteaddit güçlükler arzettiğinde şüphe yoktur. (164).

Ancak, burada da bir tefrik yapılmasına lüzum vardır. Biraz sonra etraflıca tetkik olunacak güçlükler, daha ziyade bakanların hukuki sorumlununun tesisi bakımından mevcuttur. İkinci derece ita âmirleri ve sair idareciler hakkında hukukî soruma gidilmesi, saymanlarınkı kadar kolay değilse de, bakanlarınkine nisbetle hayli basittir. İkinci derece ita âmirleri hakkında tesis olunacak hukukî sorunun saymanlarınkine nazaran başlıca zayıf tarafı, özel bir maddî teminatın bulunmamasıdır.; zira bu vaziyet, pek dürüst olmayan bir idareci ve ikinci derece ita âmirine mallarını gizlemek suretiyle, kanunun hükümlerinden kaçınmak imkânını vermektedir.

Şu kadar ki, birinci derece ita âmirleri yani bakanlar bakımından, hukukî sorumluluğun tesisindeki müşkilât, yalnız bu maddî teminatın mevcut olmamasından ibaret değildir. Bakanlar hakkında hukukî mesuliyete gidilmesindeki bütün güçlükleri bir arada belirtebilmek için, meselenin hususî bir surette ele alınmasında zaruret vardır.

e — Bakanların hukukî ve malî sorumu:

Bütçeyi uygulamakla görevli bulunan memurlara tatbik edilebilecek siyasî, cezai ve hukukî sorumluların ilk ikisine nazaran, bakanlara en güç intibak edebilen, hukukî ve malî sorumdur.

Gerçekten, bakanların siyasî sorumlularına oldukça sık rastlandığı ve nadiren de olsa Yüce Divan veya hatta adi mahkemeler nezdinde cezai sorumlularına gidilmeğe çalışıldığı halde, bir bakanın muamelelerin sebebiyet verdiği zararı hukuken tazmine mahkûm edilmesi bazı memleketler

(163) Bu hususta bakınız: Bonnet: a.g.e. s. 142; Etüd, s. 75.

(164) Sarrette: a.g.e s 37-39

için hiç görülmeyen ve diğerleri için pek nadiren rastlanan bir hadisedir. (165).

Genel olarak ita âmirlerinin ve hususiyle bakanların hukukî sorumluluğu, iki bakımdan mütalâa edilmektedir.

aa — Bakanların fertlere karşı hukukî sorumu:

Bakan tarafından, bütçenin icrası sırasında yapılan tazmini mucip muameleler dolayısıyla, hususî şahıslara karşı olan bu birinci nevi hukukî sorumu, esas itibariyle İdare Hukukuna ait bir mesele olduğundan, üzerinde fazla durulmayacak ve bu kısa işaretle geçilecektir. (166).

bb — Bakanların devlete karşı hukukî sorumu.

İta âmirlerinin ve hususiyle bakanların, hukukî sorumlularının hakikî cephesi, Devlete karşı veya daha umumî bir ifade ile idarî hükmî şahıslara karşı olan mesuliyetleridir.

Bu bakımdan bakanların hukukî sorumluluğu nazariyesini, memurların hukukî sorumluluğu nazariyesi çevresi içinde tesis etmek lâzımdır.

Genel olarak, bir memurun aksine bir kanun hükmü bulunmadıkça vazifesine taallûk eden bir fiilden dolayı takibata maruz kalamıyacağı çoğu memleketlerde ve ezcümle Fransada kabul olunmaktadır. (167) Aynı veçhile, memurun devlete karşı ne ika ettiği servis kusurları (Fautes de services) ne de hatta şahsî kusuru dolayısıyla mesul olmamasının esas kaide olduğu ifade edilmektedir (168). Demek oluyor ki, saymanın devlete karşı sorumluluğunun kabul edilmesi tamamen istisnaî bir durumdur.

Bu husus böylece vazedildikten sonra, bütçenin nizamî olarak tatbiki için kamu giderlerine karar veren memurların yani idareciler ve ita âmirlerinin ve bilhassa bakanların da devlete karşı aynı şekilde hukukî sorumluluğunun kabul olunmasına her halde kesin ihtiyaç bulunduğunu kabul ve ifade etmek gerektir (169). Başka bir deyişle, bakanların sırf manevî ve siyasî sorumu ile bütçe işlerinin muntazaman ve aksaksız yürütülmesine imkân yoktur. Zira bu manevî mesuliyet umumî menfaatlerin zarardide olduğu her hal için yeter bir garanti teşkil edemeyecektir (170). Binaen-

(165) Gordon (Ezekiel): a.g. makale, R.S.L.F. Tome 31, 1932, s. 390-391.

(166) Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 149; 9. bası, s. 140.

(167) Gordon: a. g. makale, R.S.L.F. 1932, Tome 31, s. 140.

(168) Rolland (L.): Precis de droit administratif No. 428-429.

Waline (M.): Manuel élé. de droit administratif, 4. bası, s. 310.

(169) Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 149; 9. bası, s. 140.

(170) Sarrette: a.g.e. s. 40.

aleyh diğer ita âmirlerinin olduğu gibi bakanların da hukukî mesuliyetinin mutlaka tesis olunması lâzımdır. Aksi takdirde, hukukî mesuliyet prensibini feda etmekle yalnız en tehlikeli suiistimallere kapılar açılmış olmyacak, bilhassa mantıkî bir hataya da düşülmüş bulunacaktır. Bütçeyi kesin olarak bağlamak ve onun nihai kontrolünü ifa etmek hakkı münakaşasız surette milletin mümessillerine ait bulunduğuna göre, bu hakkın netice itibariyle yolsuz veya kusurlu bir idare tarafından ika olunan zararın maddî tazminini istemek selâhiyetini de mutazammın bulunduğu kabul edilmesi gerektir (171).

Şu kadar ki, bilhassa bakanlar için bu hukukî sorunun tesisinin birçok güçlükler arzettiğine biraz yukarıda işaret olunmuştu. Bu itibarla bakanların hukukî sorumlununun tesisindeki bu güçlüklerin etraflıca incelenmesine ve izalesi imkânlarının araştırılmasına lüzum ve ihtiyaç vardır.

f — Bakanların hukukî sorumlununun filiyata intibak etmemesinin sebepleri:

Bakanların hukukî sorumlununun filiyat ve tatbikatta uygun ve müessir bulunmamasının, birincisi meselenin mahiyetine diğeri bu sorunun teşkilâtlandırılmasına ait olmak üzere başlıca iki grup sebebi vardır.

aa — Hukukî sorunun filiyattaki uygunsuzluğunun meselenin mahiyetine müteallik sebepleri.

Meselenin mahiyeti bakımından dikkat nazarına alınacak olursa, Bakanın hukukî sorumlunu başlıca iki mühim telâkkinin kötürümleştirmek temayülünde bulunduğu görülür.

1) Evvelâ bu hukukî sorum ile bakanların mameleki arasında bir nisbet ve müşterek ölçü yoktur. Gerçekten, devletin gayri nizami şekilde yüklenilen giderleri o mikdarı bulmaktadır ki, istenildiği halde dahi bunların, yolsuzluğun faili bakanın maaş ve patrimuanı üzerinden, hazineye tazmin ettirilmesi imkânsızdır. Demek oluyor ki, bir defa bu bakımdan hukukî sorum neticesiz kalmak temayülündedir.

2) Saniyen, bakanın alacağı kararlarda öyle bazı takdirî unsurlar vardır ki, devlet paralarının bazan gayri nizamî şekilde kullanılması halinde dahi, bundan dolayı bakana mesuliyet teveccüh etmemelidir. Her ne kadar, Fransada bütçe tatbikatında rastlandığı üzere, bir yemek salonu veya bir adliye sarayı inşası gibi bazı giderler mutlaka ifası icabeden masraflardan bulunmamakla beraber, bazı müstacel ve meselâ millî savunmayı ilgilendiren bir kısım işler için bakanın ödenek bulunmasa dahi ta-

ahhüde girişebilmesi kabul olunmakta ve hatta giderlerin bu suretle gayri nizamî şekilde yüklenilmesinden gizli bir menfaat hasıl olacağı mülâhaza edilmektedir (172).

İşte bu takdirde, bakanların, yaptıkları ödenek tecavüzlerini meşurlaştırmak için, meclisten tanzimî ödenekler (ek, olağanüstü, tamamlayıcı) istemeleri veya ibra (Indemnitätsserteilung) talep etmeleri de, hukukî sorumlularını filiyatta azaltan başlıca âmil olarak zikredilebilir.

Gerçekten memleketine göre değişik tarifleri olan, ek veya olağanüstü ödenekler hususunda, diğer normal ödenekler gibi masrafın yapılmasından hatta taahhüdünden önce ve bütçe devresi zarfında alınmaları icabettiğini, müşterek vasıf olarak ifade etmek mümkündür. Tamamlayıcı (mütemim) ödeneklerin farik vasfı ise masrafın yapılmasından ve bütçe devresinin bitmesinden sonra kesin hesap veya benzeri bir kanunla verilmesindedir. Hakikatte ise ek ve olağanüstü ödenekler dahi, çoğu defa, önceden onama kaidesine riayet edilmeden gider muamelesinin ya tamamen veya kısmen ifasından sonra ve meselâ taahhüde girişilmesini müteakip alınmaktadır. Bu takdirde de tamamlayıcı ödenekten yegâne farkları, bütçe devresi içinde alınmış olmalarından ibaret kalmaktadır. Ödeneksiz taahhütte bulunulması bakanın hukukî sorumluluğunu gerektirecek iken, işte bu ek olağanüstü veya tamamlayıcı ödenek imdada yetişmekte ve bakanın sorumluluğunu ortadan kaldırmaktadır. Bu tanzimî ödenekleri de meclis verdiğinden, icazeti lâhika yerine geçmekte ve bittabi bakanın bu sebeple sorumluluğuna gitmek sebep ve imkânı zail olmaktadır.

Şu kadar ki, bakanların tanzimî ödeneklerle telâfiye çalıştıkları bütçedeki ödenek tecavüzleri, çeşitli mahiyet arzedebilir ve Meclisler bu tanzimî ödenekleri vermek hususunda her zaman mülâyim ve müsait davranmazlar. Bu itibarla, evvelâ kısaca ödenek tecavüzlerinin ne gibi bünyeler gösterebileceğinin belirtilmesine ve parlamentonun tanzimî ödenek vermesi halinde, bakanların ibra (indemnitätsserteilung) istemek gibi başvuracakları diğer çarelerden de bahsedilmesine lüzum ve ihtiyaç vardır.

bb — Bakanların ödenekleri tecavüz etmelerinin muhtelif şekilleri.

İbra meselesinin incelenebilmesi için, evvelâ bakanların bütçedeki ödenekleri tecavüz etmelerinin muhtelif şekil ve bünyeleri üzerinde durmak lâzımdır.

Bakanların bütçe ödeneklerini tecavüz etmelerinin neveleri, bütçenin hususiliği prensibinin kalitatif ve kantitatif esaslarına riayetsizlik edildiğine göre değişik mahiyet gösterir. Kantitatif tecavüzler dahi, bir kısmı

(172) Trotabas: a.g.e. 5. bası, s. 150; 9. bası, s. 141-142.

zaruri olan ve bazı tahfifî sebeplere dayanan, diğerleri ise böyle bir sebebe istinat etmeyen tecavüzler diye guruplandırılabilir.

1) Bakanların ibra istemesini gerektirmiyen ödenek tecavüzleri.

Birinci gurup tecavüzler, bütçenin dışındaki sair kanun ve mukavele hükümlerine göre, alınması gerekli tedbirlerin tatbikinden doğan masraflar dolayısıyla vaki olmuştur. Bunlar Fransızcada (services votées) mecliste onanmış hizmetler denilen hizmetlerin ifası için yapılan tecavüzlerdir. Almanyada vaktiyle, bu gibi hallerde, hükümetin bütçeyi tecavüz etmesinin bütçeye sadakat veya riayet prensibine (Genauigkeitsprinzip) aykırı olmadığını ve ödenek talebinin zaruri sebeplerden dolayı önceden yapılmasının imkânsız bulunduğunu ispat etmesi kâfi gelmekte idi. Aynı şekilde, bütçe dışı gider yapılmasında bu giderin aynı bölümdeki (Ressort) başka işler için ifa olunacak masrafların azaltılması suretiyle karşılanması da tahfifî bir sebep addediliyordu. Çünkü burada, iktisadî bakımdan bütçe, daha ağır bir yük altına girmemekte idi. Ancak bu şekilde dahi olsa, bütçenin tecavüz edilmesi, ne iktisadî ne de siyasî bakımdan haklı görülecek mahiyette değildir. Esasen bu cihet Reichstag'da zaman zaman tebarüz ettirilmişti. Sayın hocam Ord. Prof. Neumark'ın kanaatine iştirak edilerek denilebilir ki, bütçeyi aşan masrafların, gerekli mukabil tasarruflara bağlanması hususunda, Alman Maliye Bakanlığının kabul ettiği noktai nazar doğru değildir. Zira, bu telâkkiye peşin olarak yer vermek, bütçe bölümleri arasında, yahut bütçenin münferit kısımları (Einzelplan) arasında münakale yapmanın meşru olduğu fikrine yol açar ki, bu durum hakikatte bütçenin rasyonel olması prensibini ehemmiyetli surette ihlâl edebilir. Nihayet bu meyanda, mücbir sebeplerden dolayı geri bırakılamayan fakat siyasî bakımdan Millet Meclisinin davetini icabet-tirmiyecek derecede küçük olan ek ve olağanüstü masrafların (über und ausserplanmaessig Ausgaben) da zikredilmesi lâzımdır.

2) Bakanların ibra istemesini gerektiren ödenek tecavüzleri.

Yukarda izah edilen birinci gurup tecavüzlere mukabil, umumiyetle bütçeye aykırı (planwidrig) denilen ikinci bir gurup bütçe tecavüzleri bahis mevzuu olabilir. Bunlar, kanun vazının sarih kararlarını ihlâl eder. Aşılması imkânı olmayan fonds'lara taallük eden tecavüzler ile, ictinabi kabil veya geciktirilmesi mümkün bulunmayan ihtiyaç olmadığı halde yapılan bütçe tecavüzleri, bunlara benzer. Bu gruba nihayet, büyük malî ve özel politik önemleri sebebiyle, ifadan önce parlamento tarafından tasvip edilmeleri icabeden sarfiyat da dahildir.

İşte bütün bu hallerde, (sonradan) icazet istenmesi kâfi değildir. Bu

vaziyetlerde, bu hallerin hususî karakteri sebebiyle, bir ibra (Indemnitaetserteilung - Bill d'indemnité) istenmesi ve parlamentoca bu ibranın verilmesi lâzımdır (173).

Bu suretle sözü, bahsimizin esas noktasına getirmiş bulunuyoruz (174).

cc — Bakanların ibra istemesi mefhumunun izahı.

Bir amme (devlet) hukuku mefhumu olan (Indemnitaetserteilung) tabirinin vaktiyle Almanyada bütçe mevzuatı bakımından ifade ettiği mana kanunî hükümlere veya parlamentonun diğer bir şekilde izhar ettiği iradesine aykırı olup amme (devlet) hukuku bakımından caiz bulunmadıkları hükümetçe de kabul edilen, bütçe üstü veya bütçe dışı masraflara, (sonradan) icazet verilmesidir.

Indemnité müessesesi, Almanyada parlamento tatbikatı ile doğmuştur. Mefhumun tebellürü ve bilhassa sonradan verilen alelâde icazetle (nachtraeglichen Genehmigung) olan farkının tesbiti, Reichtag'ın 19 Kasım 1900 tarihli oturumunda - Çin heyeti seferiyesinin yaptığı masrafların (ausseretatmaessig) bütçe dışında ödenmesine dair müzakereleri esnasında - vukua gelmiştir. O zaman hemen hemen bütün partiler, hükümetin hattı hareketi aleyhinde bulunmuştur. Hükümet meselenin büyük siyasî önemi bulunduğu halde, Reichstag'ı zamanında davet etmemiştir. Meselenin esası, mebus Dr. Bachem'in şu izahatından anlaşılabilir. "Sonradan verilen icazet (nachtraeglichen Genehmigung) sarfına izin verilmeden yapılmış masraflara, Reichstag tarafından önceden izin verilmesinin muadilidir." Burada, adeta bugünkü Türk Medenî Hukukunda da mevcut olup, eski hukukumuzda "icazet-i lâhika, vekâleti sabıka hükümdedir" diye ifadesini bulan kaidenin Alman malî hukukundaki bir tatbikatı mevzuubahistir, denilebilir.

Fakat. indemnité yani ibra verilecek olan hallerde, artık yukardaki gibi bir icazet bahse konu değildir. Bu halde ve meselâ sözü geçen Çin heyeti seferiyesi meselesinde, Reichstag yapılmış olan muamele hakkında

(173) Neumark: Der Reichshaushaltsplan, Jena 1929, s. 324326.

(174) Daha ziyade Alman maliye hukukunda incelenmiş bir konu olan Indemnitaetserteilung'a, Gordon'un adı geçen "La responsabilité civile des ministres" başlıklı makalesinde de "bill d'indemnité" şekline rastlanmıştır. (R.S.L.F., To. 31, 1932 s. 413-414, Not 2). Bu itibarla, mefhumun Alman maliye sistemine has olmayıp Fransız maliye hukukunda da bahis konusu edildiği anlaşılmaktadır. Ancak, Gordon, bu mefhum üzerinde pek az durduğu cihetle, müessesenin izahlarını sayın hocam Ord. Prof. Neumark'ın biraz evvel zikredilen, Der Reichshaushaltsplan adlı kitabından naklen vermekteyiz.

kendisinden izin alınmadan ifası sebebiyle hesap sormak mevkiindedir. Çünkü bu durumda evvelâ Reichstag'a sormak mümkündü ve hatta önceden sorulması mutlaka lâzımdı. İşte indemnité kelimesinin neticeye tesir eden ehemmiyeti buradadır.

1) Bakanların ibra istemesinin (Indemnitaetserteilung) tatbikattaki şekilleri.

Indemnité - ibra - istenmesi (Indemnitaetsnachsucnung) ve indemnte - ibra - verilmesi (Indemnitaetserteilung), mefhumların sarahatına rağmen, tatbikatta (bu sisteme ve verilme halleri) tek bir şekil göstermemektir (175).

Misal olarak Freidrichsort Bahriye mektebi vakası gösterilebilir. Bu vakada, indemnité verilmesinden hiç bahsedilmemişti. Halbuki, burada bütçeye aykırı tipik bir sarfiyat mevzuubahis idi. İkinci bir misal olarak Ruhr bölgesi tazminatı meselesi zikredilebilir. Bu son halde de hükümet şekli bakımından indemnité talep etmemişti. Ancak sonraları, hattı hareketinin kanuna aykırı olduğunu sarahaten kabul etmişti.

Ruhr tazminatı meselesinde, bütçe hukuku bakımından vaziyet şöyle idi. Hükümet, o zaman Ruhr sanayiine mühim miktarda ödemelerde bulunmuştu. Fakat, o zamanlar daha katılaşmamış olan 1924 senesi bütçe tasarısına bu hususta bir ilâve yapmamak suretiyle, Reichstag'ı haberdar etmemişti. Böyle bir haber verme, meselenin yalnız büyük siyasî ve malî önemi bakımından lüzumlu olmayıp aynı zamanda, Ruhr sanayiine verilen bu tazminatın hukukî mesnedinin pek sağlam olmaması sebebiyle de lüzumlu idi. Bu tazminatın hukukî mesnedi Başbakan Streseman ile Hugo Stinnes (Ruhr bölgesi tröstünün başkanı) arasındaki bir mektuplaşmadan ibaret idi. Hükümet, Şubat 1925 tarihli yazısında, mevzuubahis masrafların kabul edilmesi ve ödenmesinin Alman Genel Muhasebe Kanununun (Reichshaushalt Rechnung) 33. maddesi gereğince yapıldığını, parlamentoya dermeyan etti. Bu iddia ve hal tarzı kabul edilmiş olsaydı, pek tabii olarak bir indemnité verilmesi mevzuubahis olamayacak, yalnız icazet verilmesi kifayet edecekti. Halbuki meclis tahkikat komisyonu, Reichstag'ın da katıldığı nihai beyanatında "Reichstag'ın bilgisi olmadan yapılan ödemelerin objektif bakımdan onun hükümranlık haklarını iptal ettiği", kanaatini izhar eyledi. Esasen vaziyetin bu şekilde pek mülâyim olarak tetkiki, giderlerin yapılmasından beri 3 sene geçmiş olması itibarıyla, hiç bir pratik maksat ihtiva etmiyordu.

(175) Bu hususta Almanya'da da kanunî hükümlerin olmadığı ve Alman devleti Genel Muhasebe Kanununun bu bakımdan tamamlanmasının arzuya şayan olduğu, Prof. Neumark tarafından ifade edilmiştir. — Neumark: adı geçen eser, s. 326. —

2) Parlamantonun, bütçeye aykırı masraflara icazet (Genehmigung) veyahut ibra (Indemnitaet) vermemesi.

Bu takdirde husule gelecek neticeler, Bakanın malî mesuliyetine gidilmesi olacaktır (176). Fakat tatbikatta Bakanın ne malî mesuliyetine gidilebilmiş ne de bu meselenin mevzuubahis olduğu devirlerde, Almanya-da, Bakanların siyasî mesuliyetlerinin mevcut olmasına ve anayasanın 59. maddesi gereğince de Reichstag'ın Başbakanı ve Bakanları kanunlara aykırı hareketlerinden dolayı yine Yüce Divana sevkedebilecek durumda bulunmasına rağmen, siyasî mesuliyetin dahi pratik bir değeri olmuştur. Diğer memleketlerde ve meselâ Fransada olduğu gibi Almanyada da bütçeye aykırı hareketinden dolayı hiçbir bakan mesul edilememiştir. Kanundaki hükümler, prevantif bir tesir dahi gösterememişlerdir.

Bundan dolayı, bütçeyi aşan masraflara parlâmentoca icazet ve ibra verilmesi meselesi, daha çok ilmî ve nazarı bir mesele olmaktan ileri gidememiştir (177).

dd — Bakanların hukukî sorumlunu fiiliyata intibak edememesinin bu sorumlun organize edilmesine müteallik sebepleri.

Bu gruba dahil sebepleri de başlıca üç tâli kısma icra etmek mümkündür.

1) Sorumu gerektiren hadisenin tayinindeki güçlük.

Bakanın mesuliyetinin organize edilmesindeki güçlük, evvelâ bu mesuliyete yer veren hadisenin tayin ve tesbit olunmasında belirir. Bu hadiseyi nasıl tayin etmeli? Umumiyetle, bu suale bakanın şahsî kusurunun tayini suretiyle diye cevap verilebilir. Fakat şahsî kusurun tesbiti bir defa genel olarak, hususiyle burada gayet ince ve güç bir iştir. Basit bir ödenek aşılması ne zaman servis kusuru (Faute de service) olmaktan çıkar da şahsî kusur olur? Bakanın mesuliyeti deruhte etmek suretiyle ısrar hakkını kullanması (L'exercice de droit de réquisition) usulsüz bir gider taahhüdü addedilecek şekilde bir suiistimal midir? Hâkimin bütçe dışında yapılmış şu veya bu giderin uygunsuzluğunu tesbitten men edilmesi için, Bakanın bu giderleri gerektiren devlet menfaatini ileri sürmesi kâfi gelmiyecek midir? (178) .

(176) Diğer memleketlerin, bu hukukî ve malî sorumlulara dair, mevzuatındaki hükümler ileride tahlil olunacaktır. Burada, sadece, son harpten ve Nazi rejiminden evvel meriyette bulunan Alman Genel Muhasebe Kanununun 32. ve 33. paragraflarına göre, bütçeye aykırı hareket eden memurların malî sorumluna gidilmek lâzım geldiğini kaydetmekle iktifa edelim. Neumark: a.g.e. s. 328.

(177) Neumark: a.g.e., s. 327-329.

(178) Trotabas: a.g.e., 5. bası, s. 150-151; 9. bası, s. 142.

Görülüyor ki, bir defa Bakanın hukukî sorumlunu gerektiren hadisenin tayini, cevap verilmesi hiç de kolay olmayan bu suallerin halledilmesine bağlıdır. Bu suallerin belki en kesin surette cevaplandırılması kanun vazınının Bakanın hukukî mesuliyetine gidilmesi icabeden halleri sarîh olarak bir kanun metni ile tayin ve tesbit etmesine bağlıdır. Halbuki fiiliyatta, böyle bir metin pek kolaylıkla bulunamamaktadır. Bu sözlerle, Bakanın hukukî sorumlununun organize edilememesinin ikinci sebebine temas olunmaktadır.

2) Bakanın hukukî sorumluna dair hükümleri ihtiva eden kanun metinlerinin yetersizliği.

Bakanın hukukî mesuliyetinin gerektiren hadisenin tayinindeki güçlük, bu soruma dair hükümler vazeden kanun metinlerini de yetersiz hale koyan başlıca âmillerdendir. Başka bir deyişle, Bakanların hukukî sorumlununun organize edilememesine müteallik bu iki sebep arasında, fonksiyonel bir münasebet mevcuttur. Bununla beraber denilebilir ki, bu ikinci sebep son zamanlarda artık eskiden olduğuna nazaran, önemini biraz kaybetmektedir. Yani, çoğu memleketlerde, Bakanların hukukî sorumlunu tayin eden kanun metinlerine gittikçe daha fazla rastlanmaktadır ve muayyen bazı hallerde Bakanın hukuken mesul bulunduğu, kanun metinleri muvacehesinde, artık şüpheye mahal kalmamaktadır. Halihazırda istenecek olan, o metinlerin şumulünün genişletilmesi ve nisbeten daha sarîh şekle konulmasıdır. Zira ekseriya, Bakanın hukukî sorumlunu, sadece ödeneksiz veya ödeneği tecavüz ederek yapılmış taahhütler ile, bunlara istinaden ifa olunan giderlerin ita emrine bağlanması hallerinde mevzuubahs edilmektedir. Binaenaleyh, mevzuata Bakanın diğer şahsî kusurlarından mütevellit zararın da tazmin edilmesi mecburiyetinin konulması ile, bu bakımdan mevcut olan eksiklik doldurulabilir.

Şu kadar ki, Bakanın hukukî sorumlununun organize edilememesi ve dolayısıyla, fiiliyatta semeresiz kalması şimdi incelenen iki sebebe nazaran çok daha önemli olan bir üçüncü sebepten ileri gelmektedir.

3) Bu hususta karar vermeğe yetkili mahkemenin kesin olarak tesbit olunamaması.

Bakanın hukukî sorumlununun fiiliyatta neticesiz kalmasının başlıca sebebi mesuliyete dair hüküm verecek mahkeme meselesinin halledilememiş olmasındandır. Bu mesele, hususî önemi itibariyle ayrıca ve derinliğine tetkik edilmeye muhtaç bulunmaktadır.

ee — Bakanların hukukî sorumluna karar vermeğe yetkili mahkeme meselesi.

Fiiliyatta, Bakanların hukukî sorumlunu kötürümleştiren, bu husus-

ta karar vermeğe yetkili mahkeme meselesinin kesin olarak halledilememiş bulunmasıdır. Gerçekten, yetkili bir mahkeme tayin edilmedikçe Bakanların hukukî sorumluluğu kaidesi basit bir sözden ibaret kalmağa mahkûmdur. Bu meselenin halledilememesinin başlıca sebebi ise, parlâmenter rejimde Bakanların hukukî sorumlularının onların siyasî ve cezaî sorumluları ile karıştırılmasıdır. Siyasî sorumla karıştırılması, idarî ve adlî mahkemeleri, Bakanların hukukî sorumlularına karar vermeğe yetkili olmadıklarını iddiaya sevketmiştir. Muhakkak ki, Bakanların ika edecekleri suç ve cürümlerden dolayı yargılanmaları için ihdas olunan Yüce Divan ve Yüksek Mahkeme gibi istisnaî kaza mercileri, Bakanın cezaî sorumlularına karar verirken, tâli derecede hukukî sorumlularına da gidebilecektir. Fakat, böyle bir usulün dahi pratik bakımdan tutunamayacağı, zira cezaî ve hukukî sorumluların yine siyasî sorum çevresine düşülebilir (179).

Binaenaleyh, bu ağır meselenin tatminkâr ve müessir bir hal tarzının araştırılması lâzımdır.

Bakanların hukukî sorumlularına karar verebilme hususunda, başlıca beş nevi kaza merciinin yetkili kılınması mümkündür. Bu merciler sırasıyla Sayıştay, Danıştay, Yüce Divan, Umumi Hukuk Muhakemeleri ile Bütçe Disiplin Mahkemesidir.

1) Sayıştay ve benzerî kontrol organlarının bu bakımdan durumu.

Bakanların hukukî sorumlularına karar vermek yetkisi, evvelâ Sayıştaya verilebilir. Bu hususta, Sayıştay ve Kontrol Ofisleri, gerçekten gayet müsait durumdadırlar. Zira, Bakanların muameleleri hakkında, gerek saymanların hesaplarının yargılanması, gerek bu hesaplarda Bakan ve Hazine hesaplarının karşılaştırılması suretiyle, etraflı malûmat edinmişlerdir. Hatta Bakanlara ibra (Indemnitaetserteilung) verilmesini gerektiren işleri de ekseriya bizzat Sayıştay meydana çıkarmaktadır. Binaenaleyh Bakanın hukukî sorumlularına karar verme hususunda da bütçe hesaplarını yargılayıp inceleyen Sayıştay ve benzeri kontrol organlarının yetkili kılınması mantıkî ve işin mahiyetine elverişli gözükmektedir.

Şu kadar ki, çoğu memleketlerde, Sayıştaylar değil Bakanları, Saymanları bile yargılamaktan men edilmiştir. Fransada, "Sayıştay saymanları değil, hesapları yargılar (180)" sözü meşhur olmuştur. Diğer bazı memleketlerde ise, Sayıştay saymanlar ve hatta ikinci derece ita âmirleri hakkında zimmet ve tanzim kararı vermeğe yetkili olduğu halde, Bakanlara karşı böyle bir selâhiyetten mahrum bulunmaktır (181).

(179) Jacomet: Discipline budgétaire, Revue politique et parlementaire, Juillet 1947, No. 569, s. 35.

(180) Allix: a.g.e. (Traité), 4. bası, s. 334; 6. bası, s. 416-417.

(181) Türkiyede durum böyledir

Binaenaleyh, mevzuatın halihazır durumuna göre, Sayıştay ve benzeri kontrol organlarının Bakanların hukukî sorumluna karar vermeleri mümkün değildir. O halde, yetkinin diğer kaza mercilerine verilmesi ihtimallerini de incelemeğe lüzum vardır.

2) Danıştayın durumu.

Bakanların hukukî sorumluna karar verebilecek kaza mercileri meyanında ikinci olarak, Danıştayın yetkili kılınması düşünülebilir.

Kaza birliği mevcut olmayan veya diğer bir ifade ile, idari rejimi kabul etmiş bulunan memleketlerde, umumî idarî mahkeme olması itibarile Danıştayın Bakanların hukukî sorumlunu tayin etmek yetkisi ile de mücehhez kılınması mümkün müdür?

“Danıştayın da, esas itibariyle idarî muameleleri yargılayacağı, idarecileri muhakeme edemeyeceği kabul olunmaktadır. (182)” Fransada, Sayıştayın sayman hesaplarına dair açık (débet) kararı vermesi veya idarece saymana karşı cebrî icra yoluna gidilmesi üzerine, Danıştayın yargılamada bulunması istisnaî bir hal olduktan başka; bizde, Danıştayın bazı derecedeki memurlar hakkında lüzum veya men’i muhakemesine karar verebilmesi ancak ilk tahkikata müteallik bir kazaî faaliyet olup hakikî bir yargılama değildir. Zira, Danıştayda lüzumu muhakemesine karar verilen memurların asıl muhakemeleri Adliye mahkemelerinde görülür (183).

Kaldı ki, Bakanlar hakkında, Danıştayca lüzumu muhakeme kararı vermek imkânı dahi mevcut olmadığına göre, onların hukukî sorumluluğuna karar verme yetkisini de haiz bulunmayacağı şüphesizdir. Danıştaya böyle bir yetki verilmemesi, onun bir taraftan idarî kaza mercii olduğu halde, diğer taraftan hükümetin istişare edip danışacağı bir makam durumunda bulunması itibariyle de, muvafık telâkki edilebilir. Binaenaleyh, Bakanların hukukî sorumluna karar verecek başka bir yetkili mahkeme aranması gerektir.

3) Umumî hukuk mahkemelerinin vaziyeti.

Üçüncü olarak, hukukî sorumluna karar verilmek üzere, Bakanın umumî hukuk mahkemelerinde yargılanması ihtimali düşünülebilir.

Şu kadar ki, bu mahkemelerin de, kuvvetlerin tefriki prensibi gereğince yetkisiz bulunmakta iddia olunmaktadır. İdarî ve kazaî vazifeler birbirinden mutlak surette ayrıldığından, bazı memleketlerde, hakimlerin ida-

(182) Allix: a.g.e. (Traité), 4. bası, s. 350; 6. bası, s. 433-434.

(183) 4 Şubat 1329 tarihli Memurin Muhakemat Kanunu, madde 1,4,6,7,8,9,10.

recileri vazifelerinden dolayı mahkemeye celbetmeleri, vazifeyi suuistimal cezası ile men olunmuştur (184). Memurların, bu memleketlerde devlete karşı esas itibariyle sorumsuzluğunun ileri sürülmesi de bu sebebe dayanmaktadır. Usulsüz bile olsa, bir Bakanın yapacağı taahhüdün veya tanzim edeceği ita emrinin mutlaka idarî bir muamele olacağı ve binaenaleyh kazaî kontrolden vareste bulunacağı mülâhaza edilmektedir (185).

Prof. Berthélemy ve Prof. Esmein'in bu delili cerhetmeği çok dindikleri ifade olunmaktadır. Berthélemy ve Esmein, bir memurun vazifeden ayrılabilen şahsî bir kusur işlediği takdirde, takip olunabileceğini ileri sürmektedirler. Bu jurisprudence kaidesi, acaba Bakana karşı tatbik olunamaz mı? Berthélemy'e göre hukukî takibat, Bakanın kusuru ancak hakikaten şahsî kusur olduğu takdirde mümkün bulunacaktır. Montel'de bu hususta Bakan sadece bir servis muamelesi yapmışsa sorumluluğuna gidilemeyecektir, demektedir (186).

Gordon ise, meşhur müelliflerden daha ileri gitmektedir. Muahhar bir çok kanunlar, Bakanın malî ve hukukî sorumlunu beyan etmek suretiyle, kuvvetler ayrılığı kaidesine bir istisna getirmiştir, demekte ve ilâve etmektedir: "Bir memur, aksine kanun hükmü bulunmadığı takdirde vazifesine ait bir fiilden dolayı, takip olunamaz. Halbuki sözü geçen kanunlarla, böyle âşikâr bir hüküm karşısında bulunulmaktadır (187)".

Demek oluyor ki, Bakanlar şahsî kusurları halinde, malî soruma tabi tutulabilecektir ve kuvvetler ayrılığı kaidesi de burada mevzuubahis edilemeyeceğine göre, Bakan adlî mahkemeler nezdinde takip edilebilecektir. Jèze'e göre, esasen adlî mahkemelerin selâhiyeti, bunu meneden herhangi sarih bir metnin bulunmaması halinde, kabul edilmek zorundadır. Muamelede Bakanın şahsî kusuru mu, yoksa servis kusuru mu mevcut olduğuna dair çıkacak ihtilâfî ise, uyuşmazlık mahkemesi halledecektir. (188).

İşte bakanın devlete karşı olan nakti sorumlunu umumî hukuk mahkemeleri vasıtasıyla gerçekleştirmek hususunda rastlanan bu güçlükler karşısında, son zamanlara kadar, bazı memleketlerde (meselâ Fransada) parlamentonun gayreti, Bakanın Yüce Divan nezdinde sorumlu kılınması-

(184) Fransada, 24 Ağustos 1790 tarihli kanununun 13. maddesi böyle bir hükmü muhtevindir. — Gordon: a.g. makale, R.S.L.F., To. 31, 1932, s. 415

(185) Gordon: a.g. makale, R.S.L.F., To. 30, 1932, s. 415,

(186) Bethélemy: *Traité élémentaire de droit administratif*, 12. bası, s. 95 ve müteakip; Gordon: a.g. makale, R.S.L.F., To. 31, 1932, s. 415

(187) Gordon: a.g. makale, R.S.L.F., To. 30, 1932, s. 415,

(188) Jèze: a.g.e., s. 221-222.

na teveccüh etmişti. Bu suretle sözü, Bakanın hukukî sorumluna karar vermeye yetkili mahkeme meselesi için düşünülen dördüncü hal tarzına getirmiş bulunmaktayız.

4) Yüce Divanın durumu.

Yüce Divan, daha önce de temas edildiği üzere "nulla poena sine lege" kanunsuz ceza olamaz prensibi ile kendisini bağlı addetmediği cihetle, Bakanı hukukî sorumu dolayısıyla de yargılayabilecektir (189).

Ancak Bakanın Yüce Divana sevk edilmesi, gayet istisnai hallerde olabilecektir. Hukukî sorumlunu gerektiren hadiselerin ise, çok daha sık vuku bulması muhtemeldir. Sırf bu nevi vakalar sebebiyle, Yüce Divanın kurulmasına parlamentolar kolayca razı olmayacaklarına göre, Bakanın hukukî sorumluna karar vermek hususunda yetkili mahkeme olarak Yüce Divan gibi istisnai kaza mercilerinin gösterilmesi, meselenin yine halledilmeden kalması neticesine müncer olacaktır.

Bu itibarla, Yüce Divanın Bakanı yargılamak mevkiinde olacağı her defada, onun hukukî sorumluna da karar verebilmesi kabul edilmekle beraber, bu hususta devamlı olarak vazife görececek yetkili diğer bir mahkemenin bulunmasına yine ihtiyaç vardır.

5) Bütçe Disiplini mahkemesi.

Bakanların hukukî sorumluna karar verebilme yetkisini haiz mahkemeler meyanında, yakın zamanlarda Fransada ortaya atılan yeni bir mahkeme tipinden de bahsetmek icabeder.

Bütçe Disiplini mahkemesi (La Cour de discipline budgétaire) adı verilen bu mahkeme, Danıştay, Yargıtaya ve Sayıştaya mensup hakimlerden tereküp edecek ve ödeneksiz veya ödenek fevkinde olarak taahhütlere girişilmesi veya amme masraflarının ifası ile vazifeli memurlar tarafından devlete maddî zarar hasıl eden bir kusur ika edilmesi halinde, tazminata hükmedecektir. Ancak bu tazminat zararın tamamının değil de, kusurun ağırlığına göre memurun maaşının tamamına kadar bir para cezasına hükmedilmesi şeklinde olacak ve bu müeyyide bütçenin bilhassa préventif kontroluna ait kanunî hükümlerin ihlâli halinde tatbik olunacaktır.

Görülüyor ki, burada sarıh olarak hukukî tazminata gidilmemekte ve fakat daha ziyade bu zararı ika eden memura veya Bakana bir para cezası tatbik prensibi vaz olunmaktadır. Bu itibarla, bütçe disiplini mahkemesi, sadece kuruluş bakımından yeni bir tip arz etmekle kalmamakta

fakat aynı zamanda vazife bakımından da bir hususiyeti haiz bulunmaktadır. Şu kadar ki, hukukî ve malî tazminat yerine bir para cezası ikamesinin ne derecede doğru olacağı şayanı teemmüldür. Bilhassa, ita âmirlerinin ika edecekleri milyonlarca liralık zararın bir maaş nisbetindeki para cezası ile tazmin ve telâfi edilmiş bulunmayacağı âşikârdır. Demek oluyor ki, bütçe disiplini mahkemesi, hukukî sorumluluğa karar verecek bir kaza mercii olmaktan ziyade, isminin de belirttiği üzere bir disiplin cezası tatbik edilecek mahkeme mahiyetini arzedecektir. Esasen, bu mahkemenin kuruluşunun da bir hayli zayıf noktaları bulunacaktır. Gerçekten bu mahkemeye dahil olacak Yargıtay hâkimleri, o yüksek merciin asla bilemeyeceği idarî muamelelerin yargılanmasına iştirake davet edilmiş olacaktırlar. Diğer taraftan,, Sayıştaya mensup yargıçlar da, şimdiye kadar selâhiyetlerinin uzanamadığı ita âmirlerini ve Bakanları yargılamaya çağırılmış bulunacaklardır. Bununla beraber, bütçe disiplini mahkemesinde, üstün rolü ifa edecek yine Sayıştay olacaktır. Gerçekten, Fransada ileri sürülen tasarıya göre, Bütçe Disiplini Mahkemesi başkanlığını, Sayıştay birinci başkanı yapacak ve sayıştay savcısı ile yardımcısı, icabında yine Sayıştay üyeleri arasından seçilecek hükümet komiserlerinden de yardım görerek, iddia makamını teşkil edeceklerdir. Sayıştay savcısı, vazifesinin ifasında kontrol görevinde formasyonunu bulmuş hâkimlerin tecrübe ve yetkisini gösterecektir (190).

Netice: Bakanların hukukî sorumluna karar vermek hususunda yetkili mahkeme meselesine dair, buraya kadar verilen izahları, bir neticeye bağlamak lâzım gelirse, şu mülâhazalar ileri sürülebilir: Bütçe disiplini Mahkemesi gibi ayrı bir kaza mercii teşkili halinde dahi esas rolü yine Sayıştay ifa edeceğine göre, bu vazifenin doğrudan doğruya ve basitce Sayıştaya tevdi edilmesinin mümkün olup olmayacağı sorulabilir.

Bu meselenin incelenmesine başlarken belirtildiği üzere, Sayıştay Bakanların hukukî sorumluna karar vermek hususunda, gerek teknik bilgisi gerek diğer vazifeleri dolayısıyla edindiği malûmat bakımından, gayet müsait durumdadır. Binaenaleyh kanunlarda gerekli değişikliğin ifası ile, Sayıştayın yalnız saymanlar ve ikinci derece ita âmirleri üzerinde değil, aynı zamanda birinci derece ita âmiri olan Bakanlar hakkında da hukukî soruma karar vermek hususunda da yetkili kılınması ile, mesele nin esasından ve hem de kolayca halledilmesinin mümkün bulunduğu, ifade olunabilir.



(190) Jacomet: Discipline budgétaire, Re. Poli. et Par., Juillet 1947 No. 569, s. 37-38.

Bütçe kontrolunun nazari ve umumî etüdüünün, saymanlar ve ita âmirlerinin kontrolleri zaviyesinden kısa özeti.

Buraya kadar verilen izahlarla, bütçe kontroluna ait başlıca meseleler umumî mahiyetleri itibariyle ve daha ziyade nazari olarak tebarüz ettirilmiş bulunmaktadır.

Kontrola ait meseleler, daha bütçe devresinin açılmasından itibaren, malî muamelelerin ifasiyle görevli ve yekdiğerinden iyice ayrı iki memur sınıfı bakımından, yani ita âmirleri ve saymanlara nazaran mütalâa olunmağa ihtiyaç göstermiştir.

İdarenin vasıtasız ve mütemadî nezareti altına konulmuş bulunan saymanlar; kendi zamanı idarelerine (Gestion) ait hesapları ita etmekte ve idari veya adli müstakil bir kuvvet tarafından kesin olarak kontrol edilmektedirler. Saymanlar vazifelerinin devamı müddetince ika ettikleri kusurlardan dolayı, manen ve maddeten cevap vermektedirler. Malları hazine için rehin teşkil etmekte ve ancak bir karar veya hüküm muamelelerinin nizamiligini beyan ettikten sonra, bu mallar kendilerine iade olunmaktadır.

Bilâkis, ita âmirleri, idareye ve kaza kuvvetine bağlı müstakil bir önleyici kontrolun vesayeti altında istimal ettikleri bir idare kuvveti ile mücehhezdirler. Bütçenin uygulanmasından sonra, ita âmirleri kendi zamanı idarelerine ait muameleleri, isabetli - faydalı ve kanunî olmak gibi iki noktai nazardan tetkik edebilmek hususunda yegâne selâhiyeti haiz parlamentonun huzurunda tevsik ederler. Vazifede oldukları müddetce siyasî sorumlularına gidilebilir. Kamu hayatını terkettikleri vakit dahi, hukukî ve cezaî sorumlulukları aynen bakidir. Ancak tatbikatta, bilhas- sa Bakanlar hakkında, pek müessir olmayan hukukî sorumluları, parlamentonun bütçeyi kesin olarak bağladığı günden itibaren durur ve meclislerin iradesinin açık bir tasvibine ve şekli bir karara ihtiyaç hasıl olmaksızın bu sorum hukuken sona erer.

Şu kadar ki, bütün nazari neticelerin mantık ve muhakemesi ne kadar kuvvetli olursa olsun, yine ihtiyat kaydı ile kabul edilmeleri lâzımdır. Gerçekten, bu neticeler ancak, Thiers'in tabiri ile, "asri zamanların kanun vazının tecrübesi, bunun mutlak lüzumunu kabul ve tasvip ettiği takdirdedir ki" hakiki bir değeri haiz olacaktır (191).

Demek oluyor ki, bu nazari tahlillerden sonra, fiiliyatın mütalâa olunmasına ve muhtelif memleketlerde meriyette bulunan sistemlerin, çıkarılan neticelerle tam bir mutabakat halinde olup olmadıklarının tetkik edilmesine ihtiyaç vardır. Ancak, tatbikattaki durumların nazari

(191) Sarrette: a.g.e., s. 42-44.

esaslara mutabakat derecelerini daha kolayca tesbite imkân vermek üzere şimdiye kadar verilen izahlardan esasen çıkarılabilecek olan nazarî neticeler, hep bir arada, daha derli toplu olarak "Bütçe kontrolünün başarı şartları" başlığı altında toplanacaktır.

IV — Bütçe kontrolünün başarı şartları.

Buraya kadar verilen nazarî ve umumî izahlardan faydalanarak, bu kısmın neticesi mahiyetinde olarak, bütçe kontrolünün muvaffakiyeti için başlıca ne gibi şartları haiz bulunması lâzım geldiğinin belirtilmesine çalışılacaktır.

Tasarıanan bu (muvaffakiyet) başarı şartları, daha ziyade şahsî görüşlerden ibaret olmakla beraber ideal mahiyette bulunacaktır. Bu suretle tesbit olunacak ideal esasların yardımıyla, etüdün bundan sonraki kısımlarında muhtelif memleketlere ait mevzuat ve tatbikatın incelenmesi sırasında, bu uygulamalar hakkında kıymet hükümleri vermek, onların bu esaslara muvafık ve muhalif taraflarını açıklamak daha kolayca mümkün olacaktır. Şu kadar ki, "Bütçe kontrolünün başarı şartları" diye ileri sürülen hal çarelerinin esasında şahsî görüşlerden ibaret bulunması itibariyle daha başka ıslahat metod ve araştırmalarına her zaman bir saha bırakacağı kabul ve idrak olunmaktadır. Bilhassa, içtimaî müesseseler için bulunacak hal çarelerinin zaman ve mekân itibariyle olan nisbiliği dikkat nazarına alınır, burada ileri sürülen tertiplerin bütün memleketler hakkında aynen tatbiki icab etmiyeceği ve bugün için düşünülen esasların ileride daha kuvvetli tenkitlere yer vereceği tahmin olunabilir. Binaenaleyh, bütçe kontrolünün başarı şartlarını, bu ihtiyat kaydı ile telâkki etmek lâzımdır.

Bütçe kontrolünün başarısı için gerekli bulunan şartları, evvelâ, birisi umumî mahiyette, diğeri hususî mahiyette şartlar olarak başlıca iki guruba ayırmak mümkündür.

A — Bütçe kontrolünün umumî mahiyetteki başarı şartları.

Bütçe kontrolünün başarılı olabilmesi için, umumî mahiyetteki şart olarak, bütçe ilkelerine riayet edilmek lâzım geldiğini, ifade edebiliriz.

Bilindiği üzere, bütçe ilkeleri bütçenin fonksiyonlarının hakkiyle yerine getirilmesi için gidilmesi icabeden yolları göstermektedir. Başka bir deyişle, bütçe ilkelerine tamamen riayet olunduğu takdirde, bütçe fonksiyonlarının da gerektiği gibi ve başarılı olarak ifası mümkün bulunmaktadır. Demek oluyor ki, Etüdün konusunu teşkil eden ve bütçenin diğer bütün fonksiyonlarının mütemmimi olan kontrol fonksiyonunun başarılı bir şekilde ifa edilebilmesi için haiz bulunması lâzım gelen umumî mahi-

yetteki şart, denetlemenin bütçe ilkelerine riayet edilerek yapılmasıdır.

Ancak gayet umumî bir şekilde ifade olunan bu başarı şartı, bütçe ilkelerinin ayrıldığı gruplar ve bu ilkelerden her birisinin esas ve muhtevası bakımından mütalâa edilirse, şu kısa tahlillerin yapılması mümkündür.

Bütçe prensiplerinin, statik ve dinamik ilkeler şeklinde yapılan taksimine göre, statik prensipler bütçenin muhteviyatı ile şekline taallük etmektedir. (192). İşte bütçe kontrolünün muvaffakiyetle ifa edilebilmesi için, evvelç hem bütçenin, hem de kesin hesapların (193) muhteva bakımından genellik prensibine, şekil bakımından da birlik ve vazıhlık ilkelerine riayet olunarak vücuda getirilmesi lâzımdır.

Gerçekten bütçenin genellik birlik ve bilhassa vazıhlık ilkesinden uzaklaştığı nisbette kontrol edilmesi de çok güçleşecektir.

Dinamik yani usul prensiplerine gelince, bunlardan bütçenin hazırlanmak ve tastikine taallük eden doğruluk prensibi yani samimilik ve tahminlerin isabetli olması esasları ile önceden mezuniyet prensibinin, bütçenin kontrolü konusunda mevzu bahis olmayacağını hemen kaydetmek lâzımdır. (194). O halde, dinamik bütçe prensipleri meyanında, bütçe kontrolünün başarılı olması için evvelâ, bütçenin bütün safhalarını ilgilendiren alenilik ilkesine riayet olunması icab ettiğini kaydedelim. İkinci olarak, aynı grup prensipler arasında bulunan bütçede giderlerin tahsisi (hususiliği) ilkesinin de, esas itibariyle bütçenin uygulanmasını alâkadar etmekle beraber bütçenin kontrol edilmesini de kolaylaştıran ve binaenaleyh denetlemeye başarı sağlayacak olan bir prensip addetmek mümkündür.

Şu kadar ki, bütçe kontrolünün başarısı ve muvaffakiyeti için, umumî mahiyetteki şartlar olarak, şimdi incelenen bütçe ilkeleri, doğrudan doğruya bütçe denetlemesine müteallik teknik esaslar olmaktan ziyade, belki bütçe kontrolünün hakkiyle ve semereli şekilde ifa olunabil-

(192) Neumark: a.g.e. (maliyeye dair tetkikler) s. 210.

(193) Bütçe prensiplerinin, esas itibariyle, kesin hesaplara da şamil bulunduğuna burada bilhassa işaret etmek gerektir. Neumark: a.g.e., s. 213.

(194) Zira, biz bu etütte bütçenin kontrolü tabiriyle, bütçenin icrasının kontrolünü (contrôle de l'exécution du budget) ifade etmekteyiz. Esasen klâsik olarak, kontrol tabiri bu manada kullanılmaktadır. Şu kadar ki, burada bu istidratı yapmaktan maksat, bazan kontrol ve denetleme kelimesinin, bütçe projesi üzerinde, bütçe tahminlerinin isabetli olup olmadığının ve bu tahminlerin yapılmasında samimi hareket edilip edilmediğinin anlaşılması için, Maliye Bakanlığı ve Meclis Bütçe Komisyonlarının yaptıkları tetkikler hakkında da, denetleme tabirinin kullanıldığını belirtmektir. — Sur: a.g.e. s. 150 (1) No.lu not.

mesi için bütçe vesikaları ve hesaplarında bulunması gereken şartlar mahiyetindedir. Binaenaleyh, bütçe kontrolünün başarılı şekilde yapılabilmesi için ne gibi özel ve teknik şartları haiz bulunması lâzım geldiğinin ayrıca belirtilmesine ihtiyaç vardır.

B — Bütçe kontrolünün hususî mahiyetteki başarı şartları.

Bütçe kontrolünün başarılı olabilmesi için, hususî mahiyette ne gibi şartları haiz bulunması icabettiğini belirtirken, etüt için esas ittihaz edilen taksime göre bir ayırma yapmak zarureti vardır. Yani, bütçe kontrolünün icra (uygulama) sırasında ve icradan sonra yapıldığına göre, muvaffak olabilmesi, farklı teknik şartlara ihtiyaç gösterecektir (195).

a — İcra sırasında yapılan bütçe kontrolünün başarı şartları.

Bu kontrolün başarılı olabilmesi için, esas şart olarak, kontrolün gerçekten önleyici bir tarzda ifa edilmesi lüzumu ileri sürülebilir. Başka bir deyişle, icra (uygulama) sırasında yapılan bütçe kontrolü, ancak hakikaten préventif bir karakter taşıdığı takdirde, müessir ve başarılı olabilecektir.

Uygulama sırasındaki gider kontrolünün hakikaten önleyici olabilmesi için ise, bu denetlemenin devletin daha bir mükellefiyet altına girmesinden, yani giderin taahhüdünden evvel yapılması lâzım geldiğine, yukarda işaret olunmuştu (196). O halde, icra sırasında yapılan bütçe kontrolünün, başarısının ilk ve esas şartı kuvvetli bir taahhüt denetlemesinin tesis edilmesidir. Ancak, taahhütlerin denetlenmesi, belki devletin yolsuz bir gider muamelesine mani olursa da, usulüne göre girişilmiş bir taahhüde istinaden yapılan hizmetin veya teslim olunan malın bu mukavelenin hükümlerine tamamen uygun bulunup bulunmadığının, başka bir deyişle, giderin tahakkuk muamelesinin, borcun tesbitine ve kabulüne müteallik safhalarına şamil şekilde, ayrıca denetlenmesi lüzumunu ortadan kaldırmaz. Bir gider, devlet için asıl tesirini, devlet kasasından muayyen bir paranın çıkması veya daha umumî bir ifadeyle, devletin aktifinde bulunan bir değer diğer hakikî veya hükmî bir şahsa intikal et-

(195) Hattâ, bu kontrolün saymanlar veya ita âmirleri hakkında icra edildiğine nazaran da değişik vasıfları taşıması gerekecektir. Bu itibarla, kronolojik tasnifteki iki nevi kontrolü nazaran başarı şartları tesbit edilmeğe çalışılırken, ita âmirleri ve saymanlar hakkında tatbik edilmesi hallerinde de, kontrolün haiz bulunması gereken özellikler de icabında ayrıca belirtilmeğe gayret olunacaktır. Ancak bütün bu hususlara, daha önceki izahlarda temas edilmiş bulunduğu cihetle, burada sadece en önemli noktaların açıklanması ile iktifa edilecektir.

(196) Bakınız, Etüd, s. 31 - 32.

mesi üzerine göstereceği cihetle, giderin tediyesini tazammun eden ita emirlerinin ve bizzatihî giderin ödenmesi ameliyesinde sağlam ve kuvvetli bir denetlenmesine ihtiyaç vardır.

Bir cümle halinde ifa etmek icabederse, bütçenin uygulanması sırasında yapılacak kontrolün başarılı olabilmesi için, evvelâ ve bilhassa giderlerin taahhüdünü önleyici ve kuvvetli bir denetlemesinin tesis edilmesi lâzımdır; bundan başka giderlerin diğer üç safhasının ve bu meydana hususiyle tahakkuk ve tediye ameliyelerinin sağlam ve müessir bir kontrolünün kurulmasının da şart olduğu söylenebilir.

Demek oluyor ki, uygulama sırasında ifa edilen bütçe kontrolünün başarısı, giderlerin usulen geçirdikleri dört safhaya ait kısmî denetlemelerden her birinin muvaffakiyetle yapılmasına bağlıdır. O halde, giderlerin bu dört safhasına ait kontrollerin başarılı olabilmesi için gerekli şartların da ayrı ayrı incelenmesine lüzum vardır.

aa — Giderlerin taahhüdüne ait denetlemenin muvaffakiyetli olması için gerekli şartlar :

Evvelâ bu denetleme, mutlaka önleyici şekilde yani henüz taahhüt aktedilmeden (imzadan önce) yapılmalıdır. Denetleme bütün memlekete şamil bulunmalıdır; başka bir deyişle, gerek merkezde, gerek taşrada taahhütler kontrol edilmeli ve bu denetleme (gayet ufak meblâğlara taallük edenler hariç) askerî, sivil her nevi giderler üzerinde yapılmalıdır. Askerî taahhütlerden gerekenlerin mahremiyetine riayet olunması için, özel tertipler düşünülebilir; fakat bu hususi usul ile de olsa, mutlaka kontrol edilmeleri lâzımdır.

Taahhütlerin denetlenmesinde, idarenin sırf kendi dahilî faaliyetini kendi kendisine kontrol etmesiyle yetinilmiyerek, bu kontrolün mutlaka idareden müstakil, yüksek bir kontrol organınca da ifa olunması gerektir. Bu organın da denetlemesini, kendi uzuvları vasıtasıyla, bütün memlekette (ve sırf belge üzerinde kalmıyarak icabında mahallinde yapılan bir kontrol şeklinde) ifa etmesinin temini icabeder.

bb — Tahakkuk denetlemesinde başarı şartları :

Giderlerin tahakkukunun denetlenmesinde de, yüksek kontrol organlarına yer verilmesi ve bu kontrolün mutlaka mahallinde yapılması, yani kayıt ve belgelerle iktifa edilmiyerek, gideri gerektiren hizmetin ifa edildiği ve malın teslim olunduğu v.s. gibi, borcun tesbitine müteallik hususların bilfiil görülmesi, belgelerin hakikî vakıalarla karşılaştırılması suretiyle, ifa olunması gerektir.

Giderlerin taahhüt ve tahakkuk safhalarının denetlenmesi, esas itibariyle ita âmirleri ve idareciler üzerinde yapılan bir denetleme mahiyetini haiz bulunması bakımından, müessir ve başarılı olması ancak idarenden müstakil bir kontrol organı tarafından yapılmasına bağlı görülmektedir.

cc — Giderlerin ita emrine bağlanması safhasının ve ita emirlerinin denetlenmesi :

İta emrine bağlanma muamelesi, taahhüt olunup tahakkuk eden giderin tediyesini mutazammın bir emir vermekten ibaret olması dolayısıyla, gider muamelesinin maddî doğruluğunu temin bakımından ancak ikinci derecede önemi haizdir. Muhakkak ki, ita emrinin, nizamî bir taahhüt ve tahakkuka istinat etmesi lâzımdır; ve böyle bir mesnedi bulunmayan bir ita emri muteber adledilmemelidir. Şu kadar ki, ita emrinin bu durumunu, daha giderin ita emrine bağlanması ânında araştırmaya ve denetlemeğe pek lüzum yoktur. Sağlam bir taahhüt ve tahakkuk denetlemesi, ita emrine bağlanma ameliyesine kadar olan safhaların kanunî ve nizamî şekilde cereyanını esasen temin edecektir. Eğer, her şeye rağmen yolsuz bir gider ita emrine bağlanmış ise, bu nevi ita emirlerinin meydana çıkarılması, giderin tediyesi safhasında ita emirleri üzerinde yapılacak bir kontrol ile temin olunabilir. Diğer bir ifade ile, giderin taahhüt edilmesinin ve tahakkuk etmesinin önleyici bir kontroluna ihtiyaç var ise de, giderin ita emrine bağlanmasının, sırf bu ameliye bakımından önleyici olan bir kontrolunun ifasına o derecede lüzum yoktur. Zira, esasen bu kontrol sırf ita âmirinin bu sıfat ve yetkiyi hakikaten haiz olup olmadığını araştırmaktan ibaret kalacaktır. Yani, giderin ita emrine bağlanması safhasının, ita emrinin imzalanmasından sonra ve fakat bu giderin ödenmesinden evvel, kontrol edilmesi kâfidir.

Daha başka bir deyişle, giderin ita emrine bağlanması safhası ve muamelesinin değil de, bizzatihî tekemmül etmiş ita emrinin kontrol edilmesiyle iktifa olunabilir. Esasen, eserlerin çoğunda ve tatbikatta, giderlerin ita emri safhasının kontrolu sözü ile, bizzatihî ita emirleri adını taşıyan belgelerin müstenidatının kontrolu anlaşılmaktadır. Yani, ita emrine bağlanma (ki çoğu defa bu, sair belgelerin bir araya getirilerek asıl ita emri adını alan belgenin ita âmiri tarafından imzalanması şeklinde belirir) ameliyesinin kontrol edilmesi ile, ita emirlerinin denetlenmesi arasında mevcut ufak ve ince fark pek belirtilmiş değildir.

dd — Giderlerin tediyesinin kontrolu :

Uygulanma sırasında yapılacak denetlemelerin nihaî safhası, giderin tediyesinin (ödenmesinin) kontrolunda toplanır.

Gider, Devlet için asıl mevcudiyet ve tesirini bu tediye safhasında göstereceği cihetle, giderin ödenmesinin de, diğer safhaların denetlenmesine rağmen, kuvvetli şekilde bir kontrolünün tesis edilmesine lüzum ve ihtiyaç vardır.

Giderin tediyesi safhasına müteallik ameliye, esas itibariyle saymanlara terettüp eden bir muamele olması itibariyle, bu kontrol daha ziyade saymanlar üzerinde yapılan bir denetleme mahiyetindedir. Ancak, burada saymanın vazifesinin muhtevası bakımından yapılan bir tefrike işaret etmek lâzımdır. Sayman bir defa tediyci (payeur) saniyen kasadar (cassier) sıfatiyle hareket etmektedir. Bu iki vazifesi bakımından sayman farklı kontrollara tabî tutulabilir. Sayman, tediyci sıfatiyle hareket ederken, ita emrinin ve müstenidatının gerek bütçeye, gerek kanun ve nizamlara uygunluğunu araştırarak, yani giderin taahhüdünden itibaren geçirdiği safhaları kontrol edecektir. Eğer bu tetkikatı sonunda, müsbet sonuca varırsa o vakit bu gideri ödiyecektir. Sayman bu tetkikatı ile, giderin bütün safhaları ve bu arada ita emrine bağlanma safhası üzerinde de bir kontrol ifa etmesi itibariyle, bu kontrolün sayman tarafından idareciler ve ita âmirleri üzerinde yapılan bir denetleme olduğu ifade olunmaktadır. Binaenaleyh, saymanın yapacağı bu denetlemenin müessir ve başarılı olabilmesi için, ya bu işin tamamen yüksek kontrol organlarınca (ita emirlerinin vizesi v. s. şeklinde) deruhdesi, veyahut saymanın itirazına rağmen ita âmirinin ısrar etmesi halinde, ihtilâfın bu kontrol organlarınca deruhte olunarak halledilmesine lüzum vardır. Giderin uygulanması sırasında mevcut bu sonuncu müdafaa hattının olsun, kolayca aşılabilmesi ancak bu yol ile temin edilebilecektir.

Saymanın kasadarlık vazifesi ise, pek âlâ idarece kontrol edilebilir. Bunun yüksek kontrol organlarınca deruhdesine pek lüzum yoktur. Şu kadar ki, idare bu işi muntazam fasılalarla, devamlı olarak yapmalıdır; ve bu denetlemelerinin neticesinden de, yüksek kontrol organını muntazaman haberdar etmelidir.

Hülâsa olarak denilebilir ki, bütçenin uygulanması sırasında yapılan kontrolün başarılı olması için, bu denetlemenin bilhassa bütün taahhütler üzerinde, önleyici şekilde, icra edilmesi şarttır. Ayrıca, tahakkukların ve ita emirlerinin de itinalı bir kontrolüne ihtiyaç vardır. Bütün bu denetlemelerin tamamen müessir bulunması için ise, ya idareden müstakil yüksek kontrol organlarınca yapılması, ve yahut da bu organların idarece (hususiyile Maliye Bakanlığınca) ifa olunan denetlemeyi takviye etmesi lâzımdır. Giderlerin ödenme safhasının kontrolünde, saymanların tediyci sıfatiyle yaptıkları denetlemenin de, yüksek kontrol organı tarafından deruhte veya takviye edilmesi gerektir. Ödemenin maddî safhasının

idarece yapılan denetlemesinden de, peyderpey bu kontrol organına ma-lûmat verilmelidir. Giderlerin bütün bu safhalarına müteallik kontrollara şamil olarak ifade edilebilecek başarı şartları arasında, muhtelif kontrol organlarının yaptıkları denetlemelerden mütekabilen istifade edilmesinin temini, başka bir deyişle, bu kontrol uzuvları arasında bir işbirliği ve ko-ordinasyon sağlanması lüzumu zikredilebilir.

Yukardaki şartlar, uygulama sırasındaki teknik bütçe kontrollerinin başarılı olmasını sağlayacaktır. Fakat uygulama devresinde yapılan bu teknik bütçe kontrollerinin, tam müessir ve başarılı olabilmesi, siyasî bir denetleme ile de takviye edilmesine ihtiyaç gösterir. Yani, idarenin ve Yüksek Kontrol Organlarının giderlerin muhtelif safhaları üzerinde yaptıkları denetlemelerden, memleketin hâkimiyetini temsil eden Teşriî Mec-lislerin peyderpey haberdar olması ve siyasî denetlemelerini faydalı za-manlarda yapabilmesinin temini lâzımdır.

b — Bütçenin icrasından sonra yapılan kontrolün başarı şartları :

Bütçenin tatbik ve icrasından sonra yapılan kontroller, bilindiği gibi esas itibariyle Sayıştay veya benzeri kazaî organlar ve Parlamentolarca bütçe yılına ait gider muamelelerinin tümü üzerinde ifa edilmektedir. Şu kadar ki, kaza organlarının ve Parlamantonun bu denetlemelerini yapabilmeleri için, evvelâ idarece bütçenin uygulanmasına ait neticeleri gös-teren hesapların tanzim ve tevdi edilmesi gerektir. Bu hesapların başlı-calarının, saymanların gestion (zamanı idare), ita âmirlerinin Bakan kesin hesapları ile, Maliyenin veya Hazinesinin Genel Hesabı olduğu ma-lûmdur.

İşte, bütçenin icrasından sonra yapılacak kontrolün, başarılı olabil-mesi için ilk şart, bu hesapların mümkün olduğu kadar çabukça tanzim ve tevdi edilmesidir. Bütçe devresinin kapanması için gestion ve exercice usulü kabul edilmiş bulunmasına göre, bütçe hesaplarının tanzimi müd-detini değışebilecek ise de, exercice usulündeki mütemmim müddetin kısal-tılması ve gestion usulündeki mahsup v.s. müddetlerinin uzatılması ha-linde, bu iki usul yekdiglerine yaklaşmış olacaktır. Bu itibarla, bütçe kontrolü bakımından sözü geçen iki usulün nazariyattaki fayda ve mah-zurundan ziyade, fiiliyatta hesapları nihaî olarak süratle kapatmak im-kânı verip vermediğine bakmak lâzımdır. Başka bir deyişle, gestion usu-lünü, uzun mahsup v.s. süreleri kabul edilerek fazlaca ihlâl etmemek ve nazariyattaki mutlak gestion şekline mümkün olduğu kadar yaklaştır-mak gerektir. Hesaplar bu suretle, bütçe yılı biter bitmez çabukça kapa-tılınca, gerek saymanlar ve gerek Bakanlar için en çok üç dört ay zarfın-da kendi hesaplarını vermek mecburiyeti konulmalıdır. Aynı veçhile, bu

hesaplara istinaden tanzim olunacak Maliye veya Hazine Genel Hesabı da bütçe yılı sonundan itibaren beş altı ay içinde tanzim, tevdi ve neşredilmelidir. Bu suretle, Hazine Genel Hesabının süratle neşri ile bir taraftan efkârı umumiyenin genel mahiyetteki denetlemesine zemin hazırlanırken, diğer taraftan da, Sayıştayın veya sair kontrol uzuvlarının sayman hesaplarını süratle yargılaması ve Bakan ve Hazine hesapları ile yine çabukça karşılaştırması ve nihayet varacağı neticeleri de bütçe yılı sonundan itibaren en çok dokuz on ay içinde (yani Genel Hesabın kendisine tevdiinden itibaren üç dört ay içinde) Parlâmentoya arzemesi imkânının sağlanması lâzımdır. O suretle ki bir bütçe yılına ait proje, Meclise sevk edilirken, bir evvelki yılın kesin hesap kanunu projesi ile Yüksek kontrol Organlarının bu projeye müteallik beyannameleri (bildirimleri) de Parlâmentoya sunulmuş bulunmalıdır. Diğer bir ifade ile, bütçenin uygulanmasından sonraki kontrolün başarılı olmasında, en önemli şart, zaman unsurudur. Bütçenin nihaî müeyyidesini teşkil edecek Parlâmentonun denetlemesi, ancak uygulamadan hemen sonra ifa edildiği takdirde müessir olabilecektir. Aksi halde, aradan yıllar geçtikten sonra kontrol yapılmaya kalkılacak olursa, uygulamadan sonra yapılan teşriî denetleme, hiçbir faydası olmayan basit bir formaliteden ileri gidemeyecektir. (197)

Bütçenin icrasından sonra yapılan kontrol ile güdülen maksatlardan birisinin Meclise bütçenin tümü üzerinde nihaî bir denetleme yapmak imkânını vermek, ikincisinin de bütçeye veya kanun ve tüzüklere aykırı hareket edenlere gerekli müeyyideleri tatbik etmek olduğuna işaret edilmiştir. (198). İşte, icradan sonra yapılan bütçe kontrolünün, başarılı olmasının birinci şartı zaman unsuruna gereken önemin verilmesi ve bu denetlemenin süratle yapılmasında bulunmakla beraber, ikinci bir başarı şartı da bu kontrolün neticesinde tatbik edilecek müeyyidelerin gayet sarîh ve uygulanmaya elverişli şekilde tesbit edilmesindedir. Bu müeyyideler meselesinde, bilhassa ita âmirlerine ve onların da hukukî ve malî sorumlularına ne gibi hallerde ve nasıl gidilebileceğinin, yani bu sorumu tayin eden kanunî hükümlerin kesin olarak vaz'edilmesi ve mesuliyete karar verecek kaza merciinin de sarîh olarak tayin olunması, bütçenin icradan sonra yapılan kontrolüne asıl müessiriyetini verebilecektir. (199)

(197) Bilâkis, bütçenin nihaî kontrolü süratle yapıldığı takdirde, bundan ne gibi önemli faydalar sağlanacağı, Etüdün ikinci cildinde, bu hususa dair özel bahiste, etraflıca incelenmiştir.

(198) Bakınız: Etüd, s. 43.

(199) Bu hususlara dair etraflı izahlar ikinci ciltte verildiği cihetle, burada, ana hatların belirtilmesi ile yetinilmiştir.

Bütçe kontrolunun başarılı olabilmesi için gerekli şartlar hakkında da verilen bu umumî ve nazarî izahlardan sonra, artık denetleme konusunun fiiliyattaki durumunu mütalâa etmek ve muhtelif memleketlerde yürürlükte olan sistemlerin incelenmesine geçmek için, zemin hazır demektir. Yani bu suretle, sözü muhtelif Devletlerde mevcut bütçe kontrolu sistemlerinin incelenmesine getirmiş bulunmaktayız.

Yukarda, etüdün plânının takdimi sırasında etraflıca belirtildiği üzere (200) evvelâ, sistemleri tetkik edilecek olan dört memlekette (Türkiye, Fransa, İngiltere, Amerika), bütçe kontrolunu ifa eden organların teşkilât ve vazifeleri tahlil olunacaktır. Müteakiben, yine bu dört memlekette, bütçenin uygulanması sırasında yapılan denetlemelerin incelenmesine geçilecektir.