

İ.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
40. Seri / Yıl 2001

# PARLAMENTO ADINA DENETİM İŞLEVİ VE YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ PARLAMENTO İLE İLİŞKİLERİ

**Dr. H. Ömer KÖSE**

Sayıştay Baş denetçisi

## ABSTRACT

The audit function, which has formed the most important activity of the parliaments for a long time, lost the effectiveness which it had at the earlier times, beginning from the end of the 19th century. This process increased the importance of the supreme audit institutions, carrying out audit on behalf of the parliaments. After the 2nd World War, these institutions entered a fundamental transformation period, parallel to the improvements in the functions and financial structure of the state. With their current status, the supreme audit institutions make an important contribution to the enhancement of the legislative and audit functions of parliaments.

Improving the relationship among the parliaments and supreme audit institutions carry great importance from the point of view of strengthening parliamentary legitimacy and democratic government structure, and almost every country continues their search in this area. Enhancing the supreme audit institutions contribution to the parliamentary audit, pose a current area of interest in our country, as well as all over the world. In this context, the necessity for the Turkish Court of Accounts to review its approach to audit issues, which is currently focused on the judicial process, and to push forward its democratic functions, is increasing day by day.

## Ö Z E T

Parlamentonun uzun süre en kapsamlı faaliyetini oluşturan denetim işlevinin özellikle 19. yüzyıl sonlarından itibaren başlangıçtaki etkinliğini büyük ölçüde yitirmesi, Parlamento adına denetim yapan bağımsız yüksek denetim kurumlarının önemini artırmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin işlevleri ve mali yapısındaki gelişmelere paralel olarak köklü bir dönüşüm sürecine giren bu kurumlar, Parlamentoların yasama ve denetim işlevlerinin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamaktadırlar.

Yüksek denetim kurumları ile Parlamento arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, parlamenter meşruiyetin ve demokratik yönetim yapısının güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımakta ve hemen her ülkede bu yöndeki arayışlar sürdürülmektedir.

Bu kurumların parlamenter denetime katkılarının artırılması, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de güncel bir sorun alanını oluşturmakta, Sayıştay'ın yargısal sürece odaklanan yaklaşımından sıyrılarak, demokratik işlevlerini öne çıkarmasına duyulan gereksinim gün geçtikçe artmaktadır.

## GİRİŞ

Demokrasinin ve demokratik yönetim sisteminin temel organı, şüphesiz halk adına egemenlik yetkisini kullanan Parlamentodur. Parlamentonun yasamadan sonra gelen ve yasama işlevini de destekleyen en önemli işlevi ise, yürütme erki ve bu erki kullanan organların eylem ve işlemleri üzerinde halk adına denetim sağlamaktır.

Yürütme organlarının halkın istek ve beklentileri ve ortak çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya yönelik bu denetimler başlangıçta Parlamentoların tamamen kendi olanaklarıyla yürütülmeye çalışılmış ve Parlamentoların en kapsamlı etkinliğini oluşturmuştur. Ancak zamanla Parlamentoların işlevlerinin genişlemesi ve her alan-

da olduğu gibi denetim alanında da uzmanlaşmış kurumlara gereksinim duyulması üzerine yüksek denetim kurumları hemen her ülkede devlet yapısının vazgeçilmez unsurları arasında yerlerini almışlardır.

Parlamento adına denetim işlevi Parlamenter süreçte sürekli gelişmiş ve günümüzde yüksek denetim gerek metodolojisi ve gerekse ilke ve standartları ile evrensel bir disiplin niteliği kazanmıştır. Yüksek denetim kurumlarının denetim yaklaşımları ve işlevleri de zaman içinde sürekli gelişmiş, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde hem Parlamento ile bağlarını güçlendirip bağımsızlıklarını ve anayasal güvencelerini geliştirerek, hem de denetim alanlarını ve denetimlerinin kapsamını genişleterek ve yeni denetim yöntem ve tekniklerini uygulamaya geçirerek köklü bir dönüşüm içerisine girmişlerdir.

Bu kurumlarca gerçekleştirilen denetim faaliyetleri yakın zamana kadar *dış denetim* şeklinde nitelenmişse de, giderek işlevleri, yaklaşımları, yöntem ve teknikleri ile farklılaşan, her şeyden önce kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki klasik erkler sınıflandırmasına sokulamayan, "sui generis" bir devlet işlevi olarak tanımlanan bu faaliyetin "dış denetim" kavramı ile nitelenmesinin yetersiz kalması nedeniyle "yüksek denetim" kavramı yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

Genellikle Parlamento adına görev yapan ve Parlamento dahil herhangi bir üst kuruma bağlı olmayan, denetim faaliyetini tamamen bağımsız bir şekilde yürüten bu kurumlar, raporlarıyla siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici rol oynamaktadır. Bunların bir kısmı yargısal güçle de donatılmış olup, denetim faaliyetleri aracılığıyla ulaştıkları bulguların önemli bir bölümünü kendi içlerinde yargısal bir sonuca bağlamakta, yargı süreci içerisinde sonuçlandırmayan konuları da Parlamentonun bilgisine sunmaktadır.

Ancak yargısal işlevleri olan ve olmayan tüm yüksek denetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan ve günümüzde giderek daha çok öne çıkan işlevi, Parlamento adına denetim yapmak ve sonuçlarını, parlamenter denetim (ya da halk adına denetim) işlevine katkıda bulunmak üzere parlamentoya sunmaktır. Güçlü bir Sayıştay'ın, güçlü bir parlamentonun teminatı, güçlü bir parlamentonun ise, demokratik yönetimin temel unsuru olduğu gerçeğinden hareketle demokratik yönetimlerde bu iki kurum arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesine giderek artan oranda önem atfedilmektedir. Bu nedendir ki hemen her ülkede yüksek denetim kurumlarının denetim yaklaşımlarını parlamentoya rapor sunma amacına yönelik olarak geliştirmeye çalıştıkları, özellikle performans denetimleri aracılığıyla bu demokratik işlevlerini güçlendirmeye çalıştıkları görülmektedir.

## II- PARLAMENTO ADINA DENETİM İŞLEVİ VE YÜKSEK DENETİM

Devlet, siyasal ve hukuksal bir örgütlenmedir. Bir örgüt olarak her devlet uluslararası ilişkiler bağlamında dünya devletlerinin oluşturduğu makro bir sistemin alt sistemini oluşturur. Devlet de içerdiği her biri bir alt sistem olan çeşitli ögelerin oluşturduğu, bu ögeler arasında karşılıklı iç bağımlılıklar ve etkiler bulunan ve aynı zamanda birbirini denetlediği bir bütün ya da sistemdir.

Bir sistem olarak devletin misyonu gerçekte "denetim"dir. Bu denetim, özellikle insan ögesi olarak kendisini oluşturan bireylerin ve her türlü birey topluluklarının ilişkilerini çeşitli ortak paydalar çerçevesinde düzenlemek ve olası çatışmaları önlemek ve gereğinde zor kullanmak suretiyle ekonomik, toplumsal ve siyasal denge sağlamak biçiminde kendini gösterir (Atay,1999:61).

Hukuksal ve anayasal planda ve organik olarak bu sistemin ögeleri yasama, yürütme ve yargıdır. Devlet gücünün ve işlevlerinin farklı yapısal görünüşleri olan bu organların her biri de kendi içinde birer sistem olup, bunların kendi aralarında ilişkileri, etkileşimleri ve birbirlerini denetlemeleri söz konusudur. Ancak yasama organı, gerek yetkisi gerekse ulusal temsile dayanan oluşum biçimi nedeniyle diğer devlet organlarına oranla göreceli olarak ayrıcalıklı ve üstün bir konumda bulunmaktadır (Atay,1999:62). Yürütme, anayasa gereği düzenleme ve takdir yetkisine sahip olsa da, yasamanın denetim alanındadır. Yargının da yürütme üzerindeki denetim yetkisi bariz olmakla birlikte, temelde yasama kararları niteliğindeki yasal düzenlemeleri uygulamak durumundadır. Bu çerçevede denetim işlevi açısından yasamanın ayrıcalıklı konumu, yasama adına yapılan yüksek denetime de özel bir konum kazandırmaktadır.

### A) Parla mentonun Denetim İşlevi ve Gelişimi

Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran arşiv bilgileri, (Shankansky,1991:5) Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların kontrolüne ve sağlamalarına ilişkin kanıtlar (Khan,1995:15) ve benzeri ipuçları denetimin tarihinin oldukça eski dönemlere kadar gittiğini göstermekte ise de, bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin kökeninin, demokrasinin doğuşu ile eşzamanlı olduğu söylenebilir. Çünkü demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler sonucu tarihte ilk kez İngiltere'de oluşturulan Parla mentonun ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak olmuştur.

"Kral karşısında giderek güçlenen Parla mento, mali denetim alanındaki yetkilerini daha başka alanlarda hak ve özgürlükler elde etmek için bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Başlangıçta çekinerek, yüzyıllar sonra daha artan bir güvenle Avam otoritesini icra etmeye başlayan Parla mento, Krala para oyu verirken anlaşmazlıkların çözümünü ve halka yararlı yasaların çıkarılmasını bir şart olarak ortaya sürmüştür.

Para, çoğu zaman temel konu idi. Avama iktidar kapısını açan bir anahtar oldu. Parlamantonun gelişmesinde başlangıçta Avam, paranın harcanacağı alanlarla ilgili olarak ve toplanacak miktar hakkında şartlar ileri sürmeye başladı. III. Edward döneminde Parlamento, kendisine Kraliyet masraflarını inceleme hakkı veren bir yasayı onaylamıştır. Konu kralın Fransa Savaşı ile ilgiliydi (Yüzyıl savaşlarının ilk yılları). Parlamento, "belirli uygun kişilerin hazinedar veya sorumlu olarak paranın tamamen savaş masraflarına harcanması, başka bir amaçla kullanılmamasını sağlamak üzere" atanmalarını zorunlu kılmıştır. Bu gibi tedbirler bir defa ortaya çıktıktan sonra diğerlerine evveliyat teşkil etmişler ve hiçbir zaman unutulmamışlardır" (Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı,1987:11).

Bu şekilde bütçe hakkının hükümdarlardan, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçesel işlemlerin doğru, tam ve amaçlarına uygun yapılip yapılmadığının denetimini de kaçınılmaz kılmıştır. Parlamenter demokrasinin doğuşu ile birlikte siyasal iktidarların yasalara uygun hareket etmesini sağlamak, parlamentoların en önemli işlevini oluşturmuştur. Bu çerçevede yapılan denetimlerin niteliği de, hukuka uygunluk arayışının ötesine geçememiştir.

Bilindiği gibi Parlamentoların ulusal egemenliği temsil etmelerinde asıl araç bütçedir (Feyzioğlu,1987:25). Bütçe aracılığıyla icra organına devredilen yetkilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı ise, bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile saptanır.

Ancak başlangıçta bütçenin uygulanmasının denetimi doğrudan parlamento tarafından yapılırken, gün geçtikçe mali işlemlerin nitelik ve nicelik itibariyle artması ve karmaşıklaşması karşısında, gerek tüm parlamenterlerin devlet bütçesi ve kesin hesap kanununu değerlendirebilecek yeterlikte olamamaları, gerekse parlamantonun iş yoğunluğu nedeniyle, hemen her ülkede bu işlev hükümetten bağımsız, parlamento adına görev yapan uzmanlaşmış yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu kurumlar gerek bütçenin uygulanması sırasında ve gerekse uygulama yılının bitiminden sonra yapılan bütçesel işlemleri denetleyerek sonuçlarını parlamentoya bildirirler. Yıllık bütçe uygulamalarının sonuçlarını gösteren genel uygunluk (ya da uygun-suzluk) bildirimleri, Hükümetçe sunulan kesin hesap kanun tasarılarının incelenmesine ve onanıp onanmamasına dayanak oluşturur.

Aslında parlamentoların bütçe hakkını kullanmada önem verdikleri safha bakımından ülkeleri iki gruba ayırmak mümkündür (Feyzioğlu,1987:26). Bizim de dahil olduğumuz Kontinal Avrupa sistemini benimseyen ülkeler grubunda Parlamentolar, bütçe hakkını esas itibariyle bütçe tasarısının görüşülme ve onanma safhasında kullanırlar. Bütçe tasarısının görüşüldüğü oturumlar, Parlamentoların en görkemli oturumlarından. Ancak bütçe görüşmeleri tamamlanıp bütçe kanunu yayımlandıktan sonra, uygulama ve kesin hesap sonuçlarına pek dönülüp bakılmaz. Bu ülkelerde kesin hesap kanun tasarıları hemen daima görüşmesiz, tartışmasız geçer.

Anglo-Sakson ülkelerinde ve özellikle İngiltere'de ise, güvenoyu alarak iktidara gelmiş bir Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı, hemen hiçbir değişikliğe uğramadan ay-

nen kabul edilir. Bu ülkelerde Parlamento bütçe hakkını, uygulanan bütçenin kesin hesapları üzerinde etkin bir denetim uygulamak suretiyle kullanır. Bütçenin uygulama sürecinde de, belirli koşullarla yüksek denetim kurumlarını konu denetimi bazında görevlendirebilir. Aşağıda örnek olarak ele alınan ülkelerde yüksek denetim kurumlarının Parlamento denetim sürecine katkıları daha ayrıntılı olarak inceleneceğinden, bu konu üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

### B) Parlamento Denetiminin Niteliği ve Kapsamı

Demokratik düşünceye göre, iktidarın kaynağı halktır ve toplumu yönetme, devlete yön verme yetkisi de ancak seçilmiş halk temsilcilerine aittir (Örnek,1998:11). Bu bağlamda yürütmenin yetkisini ve işleyiş çerçevesini belirlemek parlamentoya aittir. Yasama organı genel olarak yasa çıkarma yetkisini kullanmak ve yürütmenin düzenleme yetkisini sınırlamak veya genişletmek suretiyle yürütme organının faaliyetlerini çerçeveye almakta ve denetleyebilmektedir. (Atay,1999:64). Parlamento (siyasal) denetimin temel hedefi ise, demokratik, sosyal, insan haklarına saygılı hukuk devletini gerçekleştirmektir.

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve bu nedenle ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi türü olarak tanımlanan parlamentor sistemde, yasama ile yürütme arasındaki ilişki Bakanlar Kurulu aracılığıyla sağlanır. Yönetişel organların işleyişinden hükümet ya da ilgili bakanı sorumludur. Bakanlar da parlamentoya karşı siyasal olarak sorumludurlar. Dolayısıyla kamu yönetimi ile yasama arasında, arada hükümetin olduğu dolaylı bir ilişki söz konusudur. Parlamento rejim yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere yumuşaklık ve denge getirmeyi amaçlayan bir sistemdir. Bu bakımdan yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı etki araçları ile donatıldıkları kadar, sürekli bir işbirliği içerisinde bulunmaları da siyasal rejimin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından önemli bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, parlamentor denetimin genellikle ağır işlemesini ve çoğu kez etkili olamamasını da beraberinde getirmektedir.

Parlamento, yasa yapma yolu ile yürütme organını yönlendirebilir, sınırlayabilir ve denetleyebilir. Zira kamu yönetiminin görevi, yasamanın aldığı siyasal kararları gerçekleştirmek ve yasaların uygulanması için gerekenleri yapmaktır. Yasal düzenlemeler, yönetimin bağlı olması gereken ve dışına çıkıldığı zaman çeşitli yaptırımların öngörüldüğü ilke ve kurallardan oluşmaktadır. Dolayısıyla yasama organı, çıkardığı yasalarla ve ülkenin önemli sorunları konusunda aldığı siyasal kararlarla kamu yönetimini etkilemekte ve halkın ortak çıkarları doğrultusunda bir tür denetim uygulamaktadır.

Yürütme iktidarının Parlamento tarafından denetlenmesi, seçmenlerin talep ve beklentilerine yönelik politika ve programları gerçekleştirmek ve uygulamakla yükümlü olan bir organın belirli ilkeler çerçevesinde bu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin kontrolü gereksiniminden kaynaklanmaktadır. Parlamento denetiminin yaptırımı hükümetin parlamento önündeki sorumluluğudur. Siyasal sorumluluğun sonuçları, hükümetin görevden uzaklaştırılmasına kadar gidebilmektedir.

Parlamentar denetim işlevinin kaynağında hukuk devleti ilkesine dayalı demokratik bir yönetim sağlama amacı bulunmaktadır. Halk tarafından belli bir süre için işbaşına getirilen hükümet, keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmek durumundadır. Bunun değerlendirilmesi esas olarak seçim dönemlerinde seçmenler tarafından kullanılan oylar aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak hükümet icraatını gerçekleştirdiği sırada da yasama organının denetimi ile karşı karşıyadır<sup>(1)</sup>.

Anayasamızda da TBMM'nin görev ve yetkileri kenar başlıklı 87. maddesinde bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek Parlamentonun görev ve yetkileri arasında ikinci sırada sayılmıştır. Anayasanın 98. maddesinde ise TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altında TBMM'nin denetleme yetkisi soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru yollarıyla kullanacağını hükme bağlamıştır. Ayrıca Meclis İçtüzüğü ve yasalarla düzenlenmiş başka denetim yolları da vardır. Her şeyden önce Parlamento bünyesinde yer alan sürekli yasama komisyonları ile özel araştırma komisyonlarının işlevleri, büyük ölçüde yürütmenin eylem ve işlemleri üzerinde denetim ve gözetimde bulunmaya ilişkindir.

Yürütme iktidarının hayat damarını oluşturan harcama mekanizmaları üzerindeki denetimi ise, Parlamentonun kendi içindeki denetim araçlarının yanı sıra, ülkemizde Sayıştay olarak bildiğimiz yüksek denetim kurumları aracılığıyla ve yine Parlamento adına sağlanmaktadır.

### C) Parlamento Adına Yapılan Denetim: Yüksek Denetim Olgusu ve Gelişimi

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, Parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır (İnan,1992:4).

Sayıştay denetimi, yürütme bünyesinde yer alan iç ve dış denetim kurumlarına gerçekleştirilen denetimlerden farklı özelliklere sahip olup, ülkemiz literatüründe daha çok dış denetim olarak nitelenmekle birlikte, bu denetimi karşılamak üzere "yüksek denetim" kavramının uluslararası literatürde yaygın bir kullanıma sahip olduğu gözlenmektedir.

Yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlarla sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır.

(1) Yasama denetiminin kapsamı ve işleyişi, yönetim sistemleri açısından farklılıklar gösterebilmektedir. Parlamento sisteminde kaynağını yasama organından alan yürütme erki, yasama organına bağımlı olup, parlamentonun denetim yetkisinin kapsamı geniştir. Hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğa sahip olmadığı Başkanlık sisteminde ise, yasama denetiminin kapsamı yürütmeye bağlı alanlarla sınırlıdır.

Bu nitelikleriyle dış denetimden farklılaşmakta ve farklı tanımlanması zorunluluk taşımaktadır.

Yüksek denetimin başlıca ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Geist,1981:3):

- Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui generis" bir devlet faaliyetidir.
- Yüksek denetim Parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamento'ya ulaştırılmasında tümüyle bağımsızdır.
- Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.
- Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.
- Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Birçok ülkede yüksek denetim yargısal güçle de donatılmıştır. Özellikle Kara Avrupasında egemen olan bu sistemde denetim Parlamento adına yapılmakta, ancak denetim bulgularının önemli bir bölümü yargısal süreçte kesin hükme bağlanmaktadır.

Ayrıca yüksek denetim uluslararası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası örgütlülüğe (INTOSAI) sahip yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri bu örgüt düzeyinde belirlenmektedir.

Yüksek denetimin önemli bir özelliği ise, sürekli gelişme halinde olmasıdır. Özellikle son çeyrek yüzyılda bu denetimin kapsamında, metodolojisinde, uygulanan yöntem ve tekniklerde, amaç ve niteliğinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Yüksek denetimdeki çağdaş gelişmeleri de şu şekilde özetlemek mümkündür (Geist-Mizrahi,1991:41-42):

- Günümüzde yüksek denetim, klasik denetimin yanı sıra performans denetimini de kapsamaktadır. Yüksek denetim kurumlarının kaynaklarını bu iki denetim yaklaşımı arasında hangi oranda paylaşacağı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yüksek denetim denilince bu iki denetim yaklaşımının bir arada sürdürülmesi gerektiğinde tartışma bulunmamaktadır.

- Yüksek denetimin alanı hem denetlenen kuruluşlar bakımından ve hem de konu bakımından genişlemekte ve zenginleşmektedir. Kamu iktisadi kuruluşlarının, özelleştirme işlemlerinin, kamu fonlarının, çevre sorunlarının yüksek denetimin doğal alanı içinde görülmesi bunun bir göstergesidir.

- Yüksek denetimin iç denetimle ilişkileri gelişmekte ve hatta zaman zaman işbirliğine dönüşmektedir. Böylelikle kamu kesiminin denetiminde hem gereksiz tekrarlar önlenmekte ve hem de sınırlı denetim kaynakları daha rasyonel kullanılmaktadır.

- Denetleyen ve denetlenen ilişkileri değişmektedir. Denetim önceliklerinin belirlenmesinde, denetimin planlanmasında, yürütülmesinde ve önerilerin formüle edilmesinde denetlenenin katılımı ve paylaşımı giderek artmaktadır.

- Yüksek denetim sonuçlarının, kamu kaynaklarının gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması günden güne önem kazanmaktadır. Bu bağlamda yüksek denetimin medyadan beklentileri artmakta, medyanın denetim sonuçlarını sadece aktaran değil, yorumlayan ve tartışan bir platform olarak işlev görmesi arzulanmaktadır.

- Yüksek denetimin kaynaklarıyla denetim alanının büyüklüğü arasındaki dengesizliğin rasyonel bir şekilde giderilmesi amacıyla planlama önem kazanmaktadır. Bu amacın etkin bir biçimde yerine getirilmesi için bütün denetçilerin ve hatta denetlenenin planlama sürecine aktif bir şekilde katılmalarına önem verilmektedir.

- Yüksek denetim faaliyet ve işlemlerinin çeşitlenmesine ve karmaşıklaşmasına paralel olarak denetçi profili değişmektedir. Bu bağlamda yüksek denetim kurumlarında ekonomi, maliye, hukuk ve muhasebe disiplinlerinden gelenlerin yanı sıra, diğer disiplinlerden gelenler de istihdam edilmektedir.

- Yüksek denetim elemanlarının yeni denetim alan ve tekniklerine uyum sağlamları amacıyla hizmet içi eğitim daha bir önem kazanmakta ve süreklilik gerektirmektedir.

- Bugün dünyada tartışma bulunmayan başka bir konu da, kamu kaynaklarını kullananların hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Artık hesap verme sorumluluğu denilince, kamu kaynaklarının hem hukuka uygun harcanmamasından ve hem de ekonomik, verimli ve etkin kullanılmamasından doğan sorumluluk anlaşılmaktadır.

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınılmaz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme karşısında kamusal kaynakların kıt olması, bu kaynakların ussal kullanımını gündeme getirmiştir. Söz konusu kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması gereksinimi, geleneksel düzenlilik denetimlerini yetersiz kılmış ve yüksek denetim kurumlarının yeni denetim teknik ve yöntemlerini uygulamaya sokmasını zorunlu kılmıştır.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan kamu yönetimindeki gelişmeler, bütçe ve mali yapılarıdaki dönüşüm, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi etkenler, denetimdeki gelişmelerin de temel güdüleyicisi olmuştur. Performans denetimi olarak bilinen ve tüm dünyada yaygınlaşmaya başlayan yeni denetim yaklaşımı, reform niteliğinde bir gelişmeyi simgelemektedir. Bilişim teknolojisindeki gelişmeler de denetim uygulamalarına yeni ufuklar kazandırmıştır.

Denetlenen plan, program ve projelerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkele-ri açısından incelenmesinin yanı sıra, bunların dışsal çıktılarının da değerlendirme konu-

su yapılması, örneğin çevresel sonuçlarının, toplumsal gönenç etkilerinin, uzun vadeli ulusal çıkarlar açısından yansımalarının saptanması, alternatif tercihler geliştirilmesi, olumsuzlukları önlemeye yönelik politikalar geliştirilmesinin sağlanması gibi birçok yeni işlev, günümüzdeki yüksek denetim faaliyetlerinin kapsamını önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak derecede genişletmiş ve farklılaştırmıştır. Denetim konuları da yeni boyutlar kazanmış, özelleştirmelerin denetimi, çevre denetimleri ve çevreye duyarlı sürdürülebilir kalkınmaya uygunluğun denetlenmesi, denetimde yeni konular olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal devlet sonrası devlet anlayışı çerçevesinde kamusal mal ve hizmet üretim süreçlerinin piyasa ekonomisi ilkeleri ile uyumlulaştırılması işlevini de üstlenmiş bulunan yüksek denetim kurumlarının, denetimde buna uygun yeni yaklaşımlar geliştirmeleri beklenmektedir. Gelişmiş ülkelerde denetim metodolojisinin bu yönde geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Denetimin demokratik işlevlerinin öne çıkmasıyla, yüksek denetim kurumlarının Parlamento ile olan ilişkileri de sürekli gelişmiş, bu kurumlar Parlamentonun yasama ve siyasal denetim işlevlerine katkıda bulunmanın yanı sıra, kamu yönetiminin geliştirilmesinde de önemli işlevler üstlenmişlerdir. Bu arada kamusal kaynakların doğru ve etkin kullanımı konusunda kamuoyu için de güvence oluşturan yüksek denetim kurumları, denetim sonuçlarını çeşitli kitle iletişim araçları aracılığıyla halka duyurmayı, görev ve sorumluluklarının bir parçası olarak değerlendirmektedirler. Bu yöntem, denetimin etkinliğini ve işlevselliğini artırmaktadır.

Uluslararası işbirliği de, yüksek denetim kurumlarına düşen önemli görevlerin etkin biçimde yerine getirilmesine katkıda bulunmakta, denetim teknolojisinin takibinden öte kamu yönetiminin her alanında bilgi alışverişini sağlarken, ülkeler arasındaki dostluk ve kardeşlik duygusunun paylaşılmasına temel teşkil etmektedir.

Günümüzde global bir nitelik kazanmış olan dünyamızda, birçok alanda olduğu gibi denetim alanında da ulusal ölçek yetersiz kalmaya başlamakta, çevre sorunlarının, ulusal sınırları aşan yolsuzluk olaylarının vb. denetimi, uluslararası organizasyonları gerekli kılmaktadır. Bunun da ötesinde sosyal ve siyasal alanda uluslararası örgütlerin ve dünya kamuoyunun ulusal yönetimler üzerindeki gün geçtikçe artan baskısı, yüksek denetimin uluslararası boyutunu öne çıkarmaktadır.

Yüksek denetim kurumları globalleşen dünyamızda yeni rollere ve sürekli değişime açık olmak zorundadırlar. Çünkü globalleşen ve giderek küçülen dünyamızda yönetsel kişi ve kurumların hesap verme sorumlulukları ulusal çerçeveye sınırlı kalmakta, ulusal yönetimler uluslararası kamuoyuna karşı da sorumlu davranmak zorunda kalmaktadırlar. Yine gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde değişik kesimlerden yükselen denetim talepleri, yüksek denetim kurumlarının daha dinamik ve geniş bir vizyona sahip yapılar olmasını gerektirmektedir.

#### D) Devlet Erkları Açısından Yüksek Denetimin Konumu

Erkler ayrılığı ilkesini benimsemiş çağdaş parlamenter sisteme sahip ülkelerde yüksek denetimin bu erklerle ilişkisi ve yüksek denetim kurumunun erksel konumu net bir görünüme sahip değildir. Çünkü yüksek denetim kurumları tarafından gerçekleştirilen bağımsız denetim işlevini, bu erkler çerçevesinde yapılan sınıflandırmaya dahil etmek kimi yönleriyle mümkün olmamaktadır. Bu nedendir ki, denetimin bu erklerin ötesinde bağımsız bir işlev olduğu ve hatta denetimin ayrı bir erk olarak değerlendirilmesi gerektiği şeklindeki görüşler de gündeme gelebilmektedir.

Yüksek denetim kurumlarının bir bölümü, yargı gücüyle de donatılmışlardır. Üyelerinin bağımsızlıkları ve yargısal güvenceleri vardır. Ancak alınan kararların hukuksal niteliği, kapsamı, amacı ve zor kullanabilme gibi açılardan yargı mekanizmalarından farklılıklar gösterir. Bu kurumların asıl görevleri, bireysel anlaşmazlıklar hakkında karar vermek değil, kamusal fonların kullanımını izlemektir. Yasaların getirdiği çerçevede içerisinde karar vermeye yükümlü bulunan yargı organlarından farklı olarak yüksek denetim kurumları, aynı zamanda kamu mali yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini de değerlendirmek zorundadır. Ayrıca bu kurumların tenkit niteliğindeki kararları da yasal olarak bağlayıcı değildir (Schafer,1981:52).

Öte yandan yüksek denetim kurumlarını yasamaya bağlı olarak düşünmek de olanaklı değildir. Yasamaya yardımcı kurumlar olması, onların yasama erkine dahil edilmesini mümkün kılmaz. Ayrıca hazırladığı raporlarla sadece yasama organına değil, yürütme erkine dahil kurumlara da katkı sağlamayı amaçlar. Yasama denetimi ile Sayıştay denetimi arasında amaçları yönünden de fark vardır. Yasama denetiminde Hükümetin genel hesapları kabul veya reddedilir, Sayıştay denetiminde ise bütün birimler ayrı ayrı denetlenir ve sorumluluk, çoğunlukla uygulayıcılar bazında tesis edilir.

Yüksek denetim kurumları, yürütmenin bir kolu olarak da değerlendirilemez. Faaliyetleri Hükümetin amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik olmadığı gibi, herhangi bir kamu kurumunun faaliyetlerinden de farklıdır. Mensuplarının mesleki güvenceleri ve kurumsal bağımsızlıkları, onları icracı kuruluşların yapısından uzaklaştırır.

Bu kurumların yasama ve yürütmeye yönelik ikili işlevlerine rağmen, her iki erkin de tamamlayıcı ya da doğrudan yardımcı organı değildirler. Bir kurum eğer adına hareket ettiği organa bağlı veya denetimi altında ise, yardımcı organ niteliğini kazanır. Ancak yüksek denetim kurumlarının konumları tamamen farklı olup, devletin otonom ve bağımsız birer organıdır. Görevleri Hükümet veya Parlamento tarafından tebliğ edilmiş olmayıp, Anayasa ve yasalarca belirlenmiştir.

Buna karşılık yüksek denetim kurumlarının bağımsız bir "dördüncü kuvvet" oldukları şeklindeki tez de geçerli değildir. Klasik güç sistemi, bu kurumların sınıflandırmaya dahil edilmesi açısından anlamsız ve yetersiz ise de, Devlet gücünün gerçekte bölünmez olduğu, geleneksel üçlü ayrımın bu gücün kullanımında bireyi koruyucu olması için düşünüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, dördüncü erk yaklaşımının da yeterli gerekçelerden yoksun olduğu açıktır. Bu kurumları bölünmez devlet gücünün bir teza-

hürtü, bütünüyle bir güç sisteminin bölünmez bir parçası olarak (Schafer,1981:53) değerlendirilmelidir.

Güçler ayrımının bir parçası olmamakla birlikte, güçler ayrımı ilkesinin geliştirilmesinde ve amacına ulaşmasında, bir başka deyişle sistemin başarılı işleyişinde bu kurumlar önemli rol oynarlar. Bu nedenle yüksek denetim işlevi ne bu iki güçle (Parlament ve Hükümet) sınırlı, ne de bunlara bağımlıdır. Sadece "çatışan roller arasında faaliyet" göstermez, aynı zamanda devletin güç sistemi içinde bir denge unsuru oluşturur (Schafer,1981:53).

### E) Yüksek Denetimin Parlamenter Demokrasi Açısından Önemi

Bilindiği gibi halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları esastır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Tarihsel süreçte yürütmeye (monark'a) karşı gücünü sürekli artıran parlamentoların yürütme ile olan ilişkileri, devlet kavramının kazandığı yeni anlamlar ve kapsadığı yeni alanlar sonucunda büyük değişiklikler geçirmiştir. Gücünü monarkın elinden alan bu kurumlar, kendisine karşı sorumlu yürütmeyi ve ona bağlı bürokrasiyi oluşturduktan sonra, çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı güç kaybetmeye başlamıştır (Özer,1999:25).

19. yüzyılda yürütme, yalnızca parlamentonun bir komitesi konumunda ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altında iken, bu yüzyılın sonlarından itibaren parlamentoların yürütme iktidarı karşısında büyük ölçüde tabi duruma düşmeleri, evrensel düzeyde bir "parlamento krizi"ni kaçınılmaz kılmıştır. Çağdaş parlamentoların çoğu, parlamenter rejimin gereği olarak kendi içinden doğan ve aynı zamanda kendisinin bir parçası olan yürütme organının gücü karşısında birer konuşma forumu ve basit bir tescil makamı olmaktan öteye anlam taşımamaya başlamıştır.

Bu süreçte parlamentoların doğrudan gerçekleştirdikleri denetim etkinlikleri de zamanla başlangıçtaki işlevselliğini yitirmeye başlamıştır. Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Bu süreçte özellikle 18. yüzyılda yaygınlık kazanan yüksek denetim kurumları, denetimlerinin kapsamını ve niteliğini geliştirerek, Parlamenter denetim alanında oluşan boşluğun doldurulmasında önemli görevler üstlenmişlerdir.

Genellikle Parlamento adına görev yapan ve Parlamento dahil herhangi bir üst kuruma bağlı olmayan, denetim faaliyetini tamamen bağımsız bir şekilde yürüten yüksek denetim kurumlarının parlamentoya sundukları kapsamlı raporlarıyla siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici bir konum kazandıkları görülmektedir.

Bu kurumların özellikle 1970'lerden sonra yaygın olarak gerçekleştirdikleri performans denetimleri<sup>(2)</sup> aracılığıyla parlamentoya yürütme iktidarı üzerinde denetim ve gözetim sağlama olanakları sunan araçlar kazandırmışlardır. Bu şekilde özellikle çağdaş demokrasilerde bir yerde parlamentonun eski itibarının iadesini sağlayacak nitelikteki çalışmalara odaklanan yüksek denetim kurumlarının, etkisini halen sürdüren ve parlamentonun önemini azaltan, yürütme karşısında güç kaybına uğratan ve denetim alanının kapsamını daraltan gelişmelerin yol açtığı parlamento krizinin aşılmasında üstlendikleri rolün önemi yadsınmaz.

Performans denetimleri aracılığıyla kamu harcamalarının performansı iyileştirilirken, aynı zamanda kamu yönetiminin modern toplumun gereklerine uyarlanmasına katkıda bulunarak, parlamenter meşruiyetin kaynağına döndürülmesi amaçlanmaktadır. Sayıştay'ın mali kaynaklar üzerindeki etkin denetimi, Parlamento'ya bir yıllık bütçe süreci içerisinde sıkışan mali veriler yerine, orta ve uzun vadeli projeksiyonlar sunduğu gibi, muhalefetin de Parlamento bünyesindeki esas görevini yerine getirmesini sağlayacaktır. Sayıştay raporları da Parlamento'nun kamu harcamaları ve devletin mali bilançosu üzerinde gerçek anlamda bir denetim gerçekleştirerek, anlaşılması güç birtakım rakamlardan oluşan veriler yerine, konuların özünü tartışarak, dahası tercihleri yapmak ve onlara uyulmasını gözetmek için kamusal alan hakkında bölük pörçük değil, bütünü kuşatıcı bir bakış açısına sahip olarak rolünün tam hakkını vermesine (Sayıştay, 2000:6-7) olanak sağlar.

Günümüz çağdaş demokrasilerinde çok önemli işlevler üstlenen Sayıştayların varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcadığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini bu kurumlar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır (Dye,1996:10).

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Ve demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Dye,1996:14). Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve Parlamento'nun ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, denetim kurumları üstlenmektedir. Denetimin kamu ahlakı, temiz toplum ve özellikle ekonomik gelişme açısından üstlendiği rolün önemi de vurgulanmaya değerdir.

Çağdaş gelişim sürecinde bu kurumların gün geçtikçe daha çok öne çıkan demokratik rolleri, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetimi ve siyasal yapıların demokratik niteliğinin artması ile birlikte daha da önem kazanacağı açıktır.

(2) *Performans denetimi, yönetim uygulamalarını ve kontrol ve raporlama sistemlerinin işleyişini inceleyen bir denetim yaklaşımıdır. Bu denetim, hükümet politikalarının gerekli olup olmadığını incelemeyip, daha çok bu politika ve programların ne kadar iyi yürütüldüğü hakkında karara varmalarını sağlamak üzere yasamaya yardımcı eder.*

### III- YÜKSEK DENETİM KURUMLARI VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİLERİ

#### A) Günümüz Dünyasında Yüksek Denetimin Genel Görünümü

Günümüzde yüksek denetim olgusunun kamu yönetiminin geliştirilmesinde ve kamusal kaynakların ekonomik kalkınma ve sosyal refahın artırılması doğrultusunda en iyi şekilde kullanımının gözetilmesinde taşıdığı önem, artık her ülkede giderek artan oranda hissedilmekte ve yüksek denetim kurumları hemen her ülkenin yönetsel yapısında stratejik bir konuma yerleşmektedirler.

Örgütsel yapıları, işlevleri, büyüklükleri, denetim alanları, uyguladıkları denetim yöntemleri vb. açılardan ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, dünyadaki yüksek denetim kurumlarının büyük ölçüde, demokratik gelişmeyle birlikte gelişimini daha erken tamamlayan Batı Avrupa'daki ve özellikle Fransa ve İngiltere'deki yüksek denetim kurumlarını model aldıkları görülmektedir.

Anglo-Sakson modeli olarak da bilinen İngiliz sisteminin başlıca özellikleri, monokratik bir kurumsal yapıya sahip olması, yargısal boyutunun bulunmaması, Parlamento ile yakın ilişki içinde yürütülmesi, denetimden sonuç alınmasının da daha çok Parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmesidir. İngiltere'nin yanı sıra ABD ve Kanada ile İngiltere'nin eski sömürgeleri olan Commonwealth ülkelerinde geçerli olan bu sistemde Parlatentonun incelenmesini istediği konulara öncelik tanınmakta, kamu yönetiminin denetimi büyük ölçüde iç denetim organlarıncaya yürütülürken, Sayıştay'ın denetimi ise, ağırlıklı olarak büyük projelerin performans denetimi ile, iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularına yönelmektedir.

Kıta Avrupası modeli olarak bilinen Fransız sisteminde ise Sayıştay'ın en önemli özelliği, yargısal güce sahip olması ve denetim bulgularının bir bölümünü kendi içerisinde, yargı süreci çerçevesinde sonuçlandırmasıdır. Parlamento adına denetim yapmak ve sonuçlarını Parlatentoya sunmak, bu tür Sayıştayların da en önemli işlevini oluşturmaktadır.

Asya ülkelerinin önemli bir kısmının, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çabaları çerçevesinde yüksek denetim kurumlarının geliştirilmesine özel bir önem verdikleri görülmektedir. Asya ülkelerinde genel eğilim, kamusal denetimin büyük ölçüde tek bir kurumun yetkisinde yoğunlaşmasıdır. Batı sistemlerinde yaygın olarak yer verilen iç denetim örgütleri ve bunların daha üstünde yer alan ve fakat yürütmeye bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren dış denetim kuruluşlarına Asya genelinde fazlaca yer verilmediği görülmektedir. Buna karşılık Batılı benzerleriyle karşılaştırma kabul etmeyecek büyüklükte yüksek denetim kurumlarına yer verilmiştir. Ne var ki bu sayısal büyüklüğün aynı oranda bir etkinliği ve yeterliliği beraberinde getirdiğini öne sürmek olanaklı bulunmamaktadır.

Afrika'da ise, II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda bağımsızlıklarını elde eden ülkelerin yönetsel yapılarını oluşturma çabalarında büyük ölçüde Batılı modellerden esinlendikleri, bu yeni yapılarda denetim mekanizmalarına da öncelikle yer verildiği görül-

mektedir. Ancak etkin bir denetim, belirli bir sosyo-kültürel altyapıyı ve özellikle demokratik birikimi gerekli kıldığından, bu ülkelerde var olan denetim örgütleri, işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları altyapılardan büyük ölçüde yoksundurlar.

Amerika kıtasında ABD'nin, İngiltere'nin sisteminden etkilenen bir denetim yapısına sahip olduğu bilinmektedir. ABD'de GAO'nun ana işlevi, Kongre'nin yardımcı denetim ve danışma organı olarak faaliyette bulunmaktır. Bu çerçevede Kongre'den gelen talepler üzerine ya da doğrudan gerçekleştirdiği denetim faaliyetlerinin sonucunda Kongre'ye raporlar sunarak, Parlamento denetimine katkı sağlar. Aynı zamanda yürütme organları için de yasal danışmanlık görevi yapan GAO'nun faaliyetlerinin %90'ına varan bölümü, Kongrenin taleplerini karşılamaya yöneliktir.

ABD dışındaki ülkelerin de büyük ölçüde Amerikan sistemini model aldıkları ve diğer birçok alanda olduğu gibi yüksek denetim alanında da bu ülkenin temel yaklaşımlarını uygulamaya çalıştıklarını görmekteyiz. Latin Amerika ülkelerinin bir bölümünde ise, eski sömürgecilik ilişkisinin bir yansıması olarak, İspanya ve Hollanda'nın kurumsal yapılarının örnek alındığı bilinmektedir.

Temeli 13. yüzyılda İngiltere'de atılan parlamenter demokrasinin gelişmesiyle kamusal alanda bağımsız denetim olgusunun, hem düşünsel planda ve hem de kurumsal düzeyde en fazla güçlendiği bölge, şüphesiz Avrupa kıtasıdır. Avrupa'daki yüksek denetim kurumlarının uzun tarihleri, Avrupa siyasal sistemi içinde bağımsız denetim fikrinin çok eskilere dayandığını göstermektedir. Bilindiği gibi Fransa, yönetim alanında köklü bir geleneğe sahiptir ve bu köklü yapı, diğer birçok ülkede de model olarak esas alınmıştır. İngiltere'nin de özgün sistemiyle özellikle geniş bir coğrafyaya yayılmış bulunan Commonwealth ülkelerine model oluşturduğu bilinmektedir. Bir başka deyişle Avrupa dışındaki ülkelerin büyük çoğunluğunun (Avrupa'daki diğer ülkelerle birlikte) demokratik süreçte gelişimini daha erken tamamlayan Batı Avrupa'daki ve özellikle Fransa ve İngiltere'deki yüksek denetim kurumlarını model aldıkları ve halen de almaya devam ettikleri görülmektedir.

Türk Sayıştay'ı da Kıta Avrupası modeline göre yapılandırılmıştır. Başlangıçta Sayıştay, Maliye ve Muhakeme daireleri olmak üzere ikiye ayrılmış, yargı işlevi Sayıştay'ın model olarak aldığı Fransa, İtalya, Belçika Sayıştaylarında olduğu gibi sınırlı işlemlerin sonuca bağlanmasında uygulama alanı bulmakta, yasama organı adına denetim işlevi yargıdan bağımsız bir şekilde yürütülmekteydi. Ancak bugün için denetim etkinliklerini büyük ölçüde yargı işlevine yönlendirmiş, TBMM'ne rapor sunmaya yönelik işlevi uygulamaları arasında çok az yer tutmaktadır.

Uzun bir geçmişi bulunan Sayıştay'ın geçen zaman içerisinde değişimi yakalayamaması, çağdaş denetim yaklaşımlarını benimseme ve uygulamaya geçirmede gecikmesi, kamu mali sistemimizdeki olumsuzluklardan doğrudan etkilenmesi, denetim alanının bilinçli politikalarla daraltılması sonucu tüm kamu maliyesini kapsamaktan uzaklaşması gibi birçok iç ve dış nedenlerden dolayı olması gereken konumdan uzak olduğu bir gerçektir.

Bununla birlikte Sayıştay'ın Anayasal ve yasal düzenlemelerle getirilen ve birçok gelişmiş ülkelerdeki benzerlerinden bile güçlü olan bağımsız statüsü, sahip olduğu geniş yetkiler, çağdaş denetim uygulamalarına geçiş konusunda son yıllarda artan kararlılığı, öte yandan demokratik gelişmeyle birlikte Sayıştay'ın daha etkin işleyişi için artan toplumsal beklentiler ve daha birçok içsel ve dışsal koşullar, 21. yüzyılda daha çağdaş ve daha işlevsel bir Sayıştay için gerekli altyapıyı sunmaktadır. Bunun kararlı yöneticiler ve eğitilmiş bir denetçi kadrosuyla desteklenmesi, kısa sürede arzulan değişimi ve ihtiyaç duyulan atılımları sağlayacaktır.

### B) Yüksek Denetim Kurumlarının Genel Yapı ve Özellikleri

Her ülkenin kamusal denetim alanındaki yaklaşımları farklıdır. Farklı uygulamalar, kuşkusuz ki ülkelerin farklı anayasal ve yönetsel koşullara sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak yüksek denetim kurumlarının bizzat kendileri, Parlamenteoya sundukları hizmetlerin yapısını belirlemede büyük rol oynamışlar ve oynamaktadırlar (Downey,1987:23).

Yüksek denetim kurumları, büyük ölçüde ülkelerinin seçtiği hukuk anlayışları doğrultusunda biçimlenmiştir (Işık,1995:15). Sözgelimi ABD, İngiltere ve İsrail Sayıştayları, kodifikasyonlara yer vermeyen, örf, adet ve teamülün ağır bastığı Common-Law Sistemi ile mali, ekonomik ve teknolojik dinamizmin telifi sonucu doğmuşlardır. Kıta Avrupasında ise, Romano-Germanik ya da Civil-Law sistemi geçerlidir. Bu hukuk anlayışı, Sayıştayları klasik güç üçlüsünün dışında, yargısal yetkiyle donatılmış kendine özgü kuruluşlar olarak ortaya çıkarmıştır.

Yüksek denetim kurumlarının örgütlenmeleri açısından iki temel model olduğu söylenebilir. Bunlar ofis türü ve kurul türü örgütlenmelerdir. Bu iki tür örgüt arasında önemli farklılıklar vardır. Her şeyden önce ofis türü yüksek denetim kurumları, Genel Denetçi (Başkan) adına çalışan monokratik yapılardır ve yargısal güçleri yoktur. Bunlar kamu kesiminin sadece teknik inceleme ve denetimi ile sorumlu olup, denetim sonuçlarını uygunluk bildirimleri ya da raporlarla Parlamenteoya sunarlar. Bu bildirim ve raporlar, Parlamento tarafından siyasal iktidarın denetiminde bir araç olarak kullanılmaktadır.

Kurullar tarafından yönetilen yüksek denetim kurumları ise, yargı yetkisine sahip olanlar ve olmayanlar şeklinde ikiye ayrılabilir. Yargı yetkisine sahip kurumlar, denetim bulgularının bir bölümünü kendi içinde yargılama yoluyla hükme bağlamakta, yargı yoluyla hükme bağlanmayacak nitelikteki denetim bulgularını ise, uygunluk bildirimleri ya da raporlarla Parlamenteoya sunmaktadırlar. Yargı yetkisine sahip olmayanlar ise, denetim faaliyetlerini doğrudan dış raporlamaya yönelik olarak yürütmekte ve sonuçlarını Parlamento ve/veya Hükümete bildirmektedirler.

Almanya, Hollanda ve Japonya Sayıştayları, kurullar eliyle çalışan ve yargı yetkisine sahip olmayan yüksek denetim kurumlarıdır. Fransa, Belçika, İtalya, İspanya ve Türkiye Sayıştayları ise, kurullar eliyle çalışan ve yargısal güçle donatılmış bulunan yüksek denetim kurumlarının örnekleridir.

Köklü Fransız yönetim geleneğinin bir unsuru olan mahkeme türü yüksek denetim kurumları (Sayıştay), genellikle Kıta Avrupası'nda yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde de Osmanlı döneminde esas alınan bu model bugüne dek korunmuştur. Avrupa dışında ise, Fransız nüfuzunun etkili olduğu bölgelerde mahkeme türü, İngiliz sisteminin etkisinde kalmış ülkelerde ise Anglosakson modelinin, ofis türü yüksek denetim kurumu yapısının esas alındığı görülmektedir. Yargısal yetkisi olmayan ofis türü kurumlara İngiltere dışında verilebilecek en iyi örnekler ABD, İsrail ve Kanada'dır. Aslında Kıta Avrupası dışındaki ülkelerde yüksek denetimin genellikle bu örgüt yapısı içinde yürütüldüğü söylenebilir.

Göreceli bir bağımsızlığa ve ülkelerindeki en üst denetim kurumu olmalarına rağmen kimi ülkelerde yüksek denetim kurumlarının Maliye ve/veya Ekonomi ya da benzeri bir Bakanlığın bünyesinde yer aldıkları da bilinmektedir. İskandinav ülkelerinde var olan bu sistem, bu ülkeler dışında daha çok yönetsel yapıları geri birtakım Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde kendini göstermektedir. Bu tür kurumların yapılanmaları da büyük ölçüde Bakanlık yapılanmasına benzemekte ve bir Başkan ya da Genel Müdür tarafından yönetilmektedirler. Raporlar ya doğrudan ya da bağlı buldukları Bakan aracılığıyla Hükümete sunulmakta, Hükümet gerekli görürse ya da yasal zorunluluk varsa bu raporları Parlamente'ye de sunmaktadır.

Yüksek denetim kurumlarının temel işlevi, kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi ve ulaşılan sonuçların raporlanmasıdır. Bununla birlikte yüksek denetim kurumlarının işlevleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Fransa'da Anayasaya göre Sayıştay'ın esas görevi, Parlamento ve Hükümete mali yasaların uygulanmasının denetimi konusunda yardımcı olmak iken, Yunanistan'da devlet harcamalarında yolsuzlukları önleyici denetimler yapmaktadır.

Denetim sonuçlarının Parlamente'ye sunulması konusundaki uygulamalar ülkeden ülkeye değişmektedir. Yüksek denetim kurumlarının Parlamente'ye rapor vermesi genel kural olmakla birlikte, verilecek raporların kapsamı, niteliği, sayısı vb. değişmektedir. Yargısal yetkileri kullanan yüksek denetim kurumları daha çok denetim bulgularını kendi içinde sonuçlandırmaya yönelirken ve Parlamente'ye sunacakları raporları çoğu kez ikinci planda tutarken (özellikle ülkemizde durum böyledir), Anglo-Sakson türü yüksek denetim kurumlarının raporlarının hemen hepsi Parlamente'ye yönelik bulunmaktadır.

### C) Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento Karşısındaki Konumları

Yüksek denetim kurumlarının Parlamento karşısındaki konumları, büyük ölçüde onların bağımsızlık düzeyleri ve ulusal yönetim sistemi içindeki yerleriyle doğrudan ilişkilidir. Bağımsızlık, yüksek denetim kurumlarının yaşamsal nitelikteki temel ilkeleri arasında sayılmakta, INTOSAI Denetim Standartlarında da bu kurumların Hükümetten olduğu kadar Parlamente'den de bağımsız hareket etmesinin önemine özel bir vurgu yapıldığı görülmektedir<sup>(3)</sup>.

(3) INTOSAI Denetim Standartlarının 53-80'inci maddeleri bağımsızlık konusuna ayrılmış olup, 56-63'üncü maddeler yasama organından bağımsızlığı, 64-75'inci maddeler yürütme organından bağımsızlığı, 76-80'inci maddeler denetlenen kurumdan bağımsızlığı açıklamaktadır.

Çağdaş demokrasilerde Anayasal ve yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, yüksek denetim kurumlarının ulusal yönetim sistemleri içinde genellikle en üst kuruluşlar arasında yer aldıkları, bağımsızlıklarını garanti edecek bir statüye kavuşturuldukları ve diğer kurumlarla ilişkilerinde saygın bir konuma sahip kılındıkları görülmektedir. Örneğin Fransa'da Sayıştay (Cour Des Comptes), üç "grand corps de l'etat"ın (en üst devlet yönetim organından) birisi olup, Fransa'daki en eski ve en prestijli kurumlarından biridir. Aynı zamanda ulusal yönetim içindeki bağımsızlığı da oldukça güçlendirilmiştir.

İspanya'da 1978 Anayasasında ve Sayıştay Yasasında Sayıştay'ın doğrudan Parlamento'ya bağlı olduğu belirtilmişse de, yine Sayıştay Yasasında "Sayıştay, fonksiyonlarını tam bir bağımsızlık içinde yürütecek ve sadece yasal sisteme karşı sorumlu olacaktır" hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla bu bağımlılık, Sayıştay'ın işlevlerinin yürütülmesinde bağımsız olması ilkesine tamamen uygundur (Pırla,1987:36). Portekiz'de ise Sayıştay, Cumhurbaşkanlığı, Parlamento, Hükümet vb. ile eşit düzeyde tutulmuş (Anayasa m.113 ve 205), çalışanların ücreti dahil, kendisi ile ilgili hakları kendisi belirlemektedir (EUROSAL,1995:6).

Finlandiya ve İsveç gibi kimi ülkelerde yüksek denetim kurumları, denetim konularının ve uygulanacak yöntemlerin seçiminde özgür kılınmasıyla bağımsızlığı sağlanmışsa da, Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Ancak bu ülkelerde de Sayıştay raporları Parlamento üyelerinden oluşan Parlamento Denetçilerine sunulmakta, bu kurulun Parlamento'ya sunduğu raporların hazırlanmasında büyük ölçüde Sayıştay raporlarından yararlanılmaktadır.

Demokratik yönetim yapısına sahip olmayan ülkelerde yakın zamanlara kadar Hükümete bağlı bir bakanlığın bünyesinde yer alan yüksek denetim kurumları, çoğunlukla ülkenin en üst yöneticisine (Kral, Sultan vb.) bağlanarak güvenceleri ve bağımsızlıkları güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Demokratik gelişimini tamamlayamamış ülkelerde ise, bu kurumların bağımsızlıklarının çoğu kez sembolik düzeyde kaldığı, anayasa ve yasalarda güçlü ve bağımsız bir konuma sahip görünseler bile, Parlamentoların yeterince güçlü olmamasının bir sonucu olarak uygulamada birçok engel ve sınırlamalarla karşı karşıya kaldıkları görülmektedir.

Yüksek denetim kurumlarının anayasal konumları ile ilgili olarak çizilebilecek basit bir şemada bu kurumların ABD'de Federal İdarenin, B. Britanya, Avusturya ve İsrail'de Hükümetin denetlenmesinde Parlamento'ya yardımcı bir Parlamento organı, Alman Federal Cumhuriyetinde Bundesrechnungshof örneğinde görüldüğü üzere Devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, Fransa'da Court des Comptes örneğinde olduğu gibi bir yargı yeri olmanın yanı sıra, bütçenin düzenlenmesi ile ilgili konularda, siyasi-mali denetim sürecinde, Parlamento ve Hükümete yardımcı olma ek fonksiyonları ile donatılmış bir kurum, İtalya'da Corte dei Conti gibi, yargısal yetkileri de kullanan, Hükümet ve Parlamentonun yanında, Cumhuriyetin özerk yardımcı kurumu şeklinde tanımlanmaları mümkündür (Çağlar,1987:38).

Yüksek denetim kurumlarının önemli bir kısmı Parlamento'ya karşı sorumludur ve bütçesini de Parlamento onaylamaktadır. Bununla birlikte bağımsızlık, giderek artan

ölçüde yüksek denetim kurumlarının en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Avrupa'da yüksek denetim kurumlarının yürütmeden tamamen, yasamadan da bir ölçüde bağımsız, ama yine de ona karşı sorumlu olan bir dış denetim kavramı kabul görmüştür (EURO-SAI,1992:11).

Parlamentolar da, denetim işlevlerini etkinleştirebilmek açısından yüksek denetim kurumları ile olan ilişkilerini daha fazla geliştirmeye çalışmaktadırlar. Demokratik ülkelerin önemli bir bölümünde Parlamento bünyesinde Sayıştay raporlarını değerlendirmeye yönelik özel komisyonlar oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin Avrupa Birliği üyesi 15 ülkenin 10'unda Sayıştay raporlarını değerlendirecek özel komisyonlar mevcuttur (NAO,1996:251).

#### **D) Sayıştay-Parlamento İlişkilerinde Başlıca Alanlar**

Genel olarak çağdaş demokrasilerde Sayıştay ile Parlamento arasında dinamik bir ilişkinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Parlamento Sayıştay'ı en önemli yardımcısı olarak görmekte, Sayıştay da Parlamento'yu en önemli müşterisi olarak algılamakta ve faaliyetlerini müşteri-odaklı bir yaklaşımla sürdürmektedir.

Sayıştay'ın çalışmaları, Parlamento'ya ışık tutabilecek niteliktedir. Her şeyden önce Parlamento'nun aldığı siyasal kararların uygulamadaki sonuçlarını, muhtemel yansımalarını ve ilgili kesimler üzerindeki etkilerini objektif olarak ölçebilme olanağı, Sayıştay'ın yapacağı incelemeler sonucunda elde edilebilecektir. Bu nedenle bir çok ülkede, yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento için öneri ve tavsiyeler geliştirmek de Sayıştay'ın sorumlulukları arasında bulunmaktadır.

Denetimin planlanması aşamasında Sayıştaylar, Parlamento ile işbirliğinin gereklerini ve Parlamento'nun muhtemel gereksinimlerini, bağımsızlığını zedelemeyecek şekilde göz önünde bulundurmaktadır.

Parlamento, çoğu ülkelerde üyeleri ya da ihtisas komisyonları aracılığıyla Sayıştay'ı belirli alanlarda araştırma yapmaya yönlendirebilmektedir. Sayıştayların genellikle parlamentodan gelen ve öneri niteliği taşıyan talepleri karşılama zorunluluğu bulunmasa da, parlamento'ya saygının ve yapılan incelemelerin bu şekilde daha etkili sonuçlar doğuracağına olan inancın gereği olarak bu taleplere öncelik verilmektedir. Zira denetimden sonuç alınması, büyük ölçüde parlamento'nun güçlü desteğine bağlı olmaktadır. Konunun niteliği ve kurumun olanakları gibi faktörler, bu tür taleplerin geri çevrilmesine de yol açabilmektedir.

Bazı ülkelerde mali nitelikli düzenlemelerin yasalaşması sürecinde Sayıştay'ın bunlar hakkındaki görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur. Bu da Sayıştay'ın yasama sürecine katkısı açısından önemli bir işlevidir. Parlamento'nun ilgili komisyonlarının çalışmalarına doğrudan katılarak da Sayıştay bu işlevini yerine getirmektedir.

Sayıştay'ın performansının değerlendirilmesi de Parlamentonun görevleri arasındadır. Özellikle Kanada, İngiltere, Avustralya gibi ülkelerde Sayıştay, kendi performansına ilişkin bir değerlendirmeyi Parlamento'ya sunmakta ya da bağımsız bir dış denetçi tarafından Sayıştay'ın etkinlikleri değerlendirilerek, performansı konusunda Parlamento'ya rapor sunulmaktadır.

Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde bir diğer konu, Sayıştay'ın üst düzey görevlilerinin atamalarıdır. Ülkelerin büyük çoğunluğunda Sayıştay'ın başkan, başkan yardımcıları ve üyeleri gibi üst düzey görevlilerinin atanmaları ya doğrudan, ya da diğer kurumlarla (Hükümet, Kral vb.) birlikte Parlamentonun yetkisindedir. Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde rol oynayan faktörleri ve ilgili örnekleri çoğaltmak mümkündür.

#### IV- DÜNYADA VE ÜLKEMİZDE SAYIŞTAY-PARLAMENTO İLİŞKİLERİ

##### A) Çağdaş Dünyada Sayıştay-Parlamento İlişkileri

Çalışma alanlarını kendisinin belirleyebilmesi, denetimlerini planlaması ve yürütülmesi, yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığının sağlanmasında önemli bir faktördür. Ancak ülkelerin çoğunda yasama organına ve daha az oranda yürütmeye, bu kurumlardan belirli alanlarda inceleme yapma ve sonuçlarını kendisine raporlama isteminde bulunma olanağını sağlayan mekanizmalar mevcuttur.

Birçok yüksek denetim kurumu -Hollanda, Avusturya, Almanya, Danimarka, Portekiz ve İtalya gibi- yasama organından gelen talepleri karşılamakla yükümlüdürler. Hollanda'da son yıllarda Sayıştay'ın incelemeleri giderek artan oranda Parlamento komisyonlarının talepleri doğrultusunda şekillenmiştir. Avusturya'da ulusal ya da eyalet parlamentoları Sayıştay'dan herhangi bir alanın incelenmesini isteme yetkisine sahiptirler.

İngiltere ve İrlanda'da Sayıştay, performans ve program denetimlerinde fikir edinmek üzere Parlamentonun komiteleri ile yakın ilişki içinde çalışır. İngiltere'de Sayıştay Başkanı, muhtemel inceleme alanlarını kapsayan yıllık program taslağını Kamu Hesapları Komitesine sunar. Çalışma programı üzerinde son karar Başkan'a ait olmakla birlikte, Komitedeki tartışmalar bu program için bir temel oluşturur. Hollanda Sayıştayı ve Devlet Harcamaları Komitesi yılda 3-4 kez ortak ilgi alanlarını tartışmak için toplandı yaparlar. Almanya'da Sayıştay, Parlamento Komiteleri, özellikle Bütçe Komitesi adını çalışmalarını yürütür.

Bazı ülkelerde Parlamento üyelerine de Sayıştay'dan belirli bir konuda denetim yapmasını isteme yetkisi tanınmıştır. Avusturya'da bu tür bir inceleme talebinin en az 20 üyeden gelmesi gerekmektedir. Keza Avusturya, Portekiz ve İsveç'te Hükümet de Sayıştay'dan özel çalışmalar yapmasını isteyebilir.

Yüksek denetim kurumlarının bir yıldaki raporlarının sayısı ve niteliği ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Lüksemburg her yıl bir rapor yayınlarken, en çok raporu İsveç Sayıştayı hazırlamaktadır (25-30 kadar performans denetimi raporu,

100 kadar değerlendirme raporu, üç yıllık periyodu kapsayan bir izleme raporu ve diğerleri). Almanya ve İspanya'da ise, 30 kadar özel rapor yıllık raporun eki olarak yayınlanmaktadır.

Parlamentoların çoğunda Sayıştay raporlarını değerlendirme işlevine (de) sahip komiteler vardır. Avusturya ve Belçika'da bu komiteler hem merkezi, hem yerel düzeyli parlamentolarda mevcuttur. Sayıştay'ın yürütme içinde yer aldığı Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde raporlar Hükümetçe değerlendirilir. Parlamento, denetimle ilgili biriminin çalışmalarına yansıtılabildiği ölçüde bu raporlardan yararlanır. Almanya, İtalya ve Hollanda'da raporlar daha çok tek bir komitece değil, ilgili komitelerce değerlendirilmektedir. Avrupa Sayıştay'ının raporları ise, Avrupa Parlamentosunun Bütçe Kontrol Komitesiince değerlendirilmektedir.

İngiltere'de Kamu Hesapları Komitesi yasamanın aktif olduğu dönemde haftada iki kez Sayıştay raporlarını görüşmek üzere toplanır ve zamanının çoğunu bu işe ayırır. Avusturya'da ilgili Komite, raporları aldığı tarihten itibaren 6 hafta içinde görüşmek zorundadır. Komite, 1994'te seçimleri öncesindeki kayıplarını telafi etmek üzere, tatilde olduğu dönemde bir dizi olağanüstü toplantı gerçekleştirerek Sayıştay raporlarını görüşmüştür. Diğer ülkelerde bu sıklıkta olmasa da, ilgili komiteler belirli ölçüde zamanlarını bu raporlara ayırmaktadır.

Parlamento ile söz konusu ilişkiler, denetim sonuçları dışındaki alanlarda da söz konusu olmaktadır. Örneğin yüksek denetim kurumlarının başkan ve üyeleri çoğunlukla doğrudan Parlamento tarafından seçilmektedir. Bunların görevden alınmaları da çoğu kez Parlamentosunun onayına bırakılmaktadır.

Denetimin planlanmasında ve öncelikli alanların seçiminde de birçok ülkede Parlamentosunun gereksinmelerinin ya da tercihlerinin ön planda tutulduğu gözlenmektedir. Kurumun bağımsızlığına zarar vermeyecek nitelikteki bu tür taleplerin karşılanması, denetim faaliyetlerinden istenen sonuçlara ulaşılabilmesinde de avantaj sağlayacaktır.

Bazı ülkelerde Sayıştay, bütçe sürecinde de Parlamento'ya destek sağlar. Almanya ve Belçika'da Sayıştay'ın bu işlevi belirgindir. Belçika'da Sayıştay'ın bütçe tasarısını çeşitli açılardan, örneğin kamu muhasebesi ilkelerine uygunluk açısından inceleme yetkisi vardır.

#### *1- Fransa*

Fransız Sayıştay'ının anayasal görevi, mali ve sosyal güvenlik fonlarının yönetimine ilişkin yasaların uygulanmasının gözetimi alanında Parlamento ve Hükümete yardımcı olmaktır. Sayıştay bu işlevini çeşitli şekillerde yerine getirir (The Court Account of France, 1999:5-6).

Yılda bir kez, Temmuz ayında Sayıştay mali konulara ilişkin bir rapor düzenleyerek Parlamento'ya sunar. Daha asli raporu olan ve Maliye ve Hazine tarafından hazırlanan hesaplar arasındaki uyumluluğu değerlendiren Genel Uygunluk Bildirimini ise Eylül ayında sunar.

1995'ten beri Sayıştay, denetimi altındaki sosyal güvenlik kuruluşlarına ilişkin bir yıllık raporu Parlamente'ye sunmaktadır. Bu rapor, 22 Şubat 1996 tarihli anayasa reformu ile anayasal dayanak kazanmıştır. 1997'den beri bu rapor, Sosyal Güvenlik Kuruluşu Yasasının yıllık uygulamasını da incelemektedir.

Sayıştay, kendi esas faaliyetlerini, temel bulgularını ve önerilerini içeren Yıllık Kamu Raporu ve özgül konuları içeren Özel Kamu Raporlarını Cumhurbaşkanına, Parlamente'ye ve halka sunmaktadır.

Sayıştay Başkanı, Parlamente'nin Maliye Komitelerine (Finance Committees) göndermek üzere raporlarında kamu işletmeleri, millileştirilmiş endüstriler vb. alanlardaki Sayıştay'ın bulgularına ve gözlemlerine de yer verebilir. Ayrıca 1996'dan beri Bakanlara gönderilen her bilgi, eğer 6 ay içerisinde esaslı konulara ilişkin yanıtlar alınamamışsa, doğrudan Parlamente'nin Maliye Komitelerine de gönderilmektedir.

Parlamente Komiteleri (maliye komiteleri, sosyal işler ya da araştırma kurullarına ilişkin komiteler) Sayıştay'dan, kendi yetkisi içerisindeki herhangi bir kurum ve kuruluşta yönetim (performans) denetimi yapılmasını isteyebilirler.

Sayıştay'ın üst düzey görevlileri, Ulusal Meclis'in maliye komitesinin bir şubesi olarak Şubat 1999'da oluşturulan Değerlendirme ve Denetim Kurulunun toplantılarına düzenli olarak katılmaktadırlar.

## 2- Almanya

1985 tarihli yasa ile Sayıştay'ın konumu, "kararlarıyla yasama ve yürütme erklerine destek ve katkı sağlayan bağımsız bir mali denetim organı" olarak tanımlanmıştır. Bu niteliğiyle, bu iki gücün arasında yer almaktadır. Ancak uygulamada giderek artan şekilde Parlamente'ye daha yakın bir görünüm sergilemektedir (EOROSAI,1995:81).

Bununla birlikte Sayıştay Parlamente'nin yardımcı bir organı değildir. Bu nedenle parlamente'lerin özel konulardaki mali denetim yoluyla araştırma talepleri sadece bir öneri niteliğinde olup, yasal açıdan herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak yine de Parlamente ve onun komisyonları tarafından yapılan önerilere uymak ve taleplerini olanaklar ölçüsünde yerine getirmek, Parlamente'ye saygının bir işareti olarak kabul edilmektedir (EOROSAI,1995:82).

Sayıştay, politik değerlendirmeler yapmak veya politik etkileri olan çözümler üretmek sorumluluğunda değildir. Fakat alınan politik kararlarla ilgili beklentileri ve koşulları ve bunların muhtemel yansımalarını incelemek ve Parlamente'ye bildirmek, onun sorumluluğundadır.

Sayıştay, denetim çalışmalarının başlıca sonuçlarının özetlerini içeren yıllık raporlarını Parlamente'ye (Parlamente'nin Üst ve Alt Komisyonlarına) ve Federal Hükümet'e sunar. Bunlar, raporun içerdiği konulara özel bir önem verirler. Örneğin 1993 yılında 15 gün toplanan Kamu Hesapları Komitesi, bunun 10 gününü Sayıştay raporlarının tartışmasına ayırmıştır. Bu da Sayıştay'ın yıllık raporlarına verilen önemin bir göstergesini oluşturmaktadır (Zavelberg,1996:205).

Yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin özel raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento ve Hükümete öneri ve tavsiyelerde bulunmak da, Sayıştay'ın yasal görevleri arasındadır. Ancak bu görev, öncelikli önem taşıdığı düşünülen mali sorunlarla ilgili kararları kapsamaktadır. Örneğin 1 Temmuz 1993 ile 30 Haziran 1994 tarihleri arasındaki bir yıllık dönemde Parlamentonun çeşitli komisyonlarına 40 adet tavsiye içerikli rapor göndermiştir (Zavelberg,1996:207).

### 3- Hollanda

Sayıştay ile Parlamento (States-General) arasında dinamik bir ilişki söz konusudur. Son yıllarda bu ilişkiler daha da geliştirilmiştir. Sayıştay, kendi etkinliği açısından Parlamento ile ilişkileri geliştirmeyi zorunlu görmekte ve Parlamento Sayıştay'ın en önemli müşterisi olarak algılanmakta, denetim programları ve denetim raporları müşteri-odaklı bir anlayışla hazırlanmaktadır.

Sayıştay geleneksel olarak, bir yıl içindeki bütün denetim faaliyetlerini içeren detaylı ve oldukça hacimli bir yıllık rapor hazırlayarak Parlamenteoya sunar. Düzenli olarak hazırlanan tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin bu yıllık rapordan başka, yapılan her denetim için her yıl yaklaşık 30 kadar rapor yayınlanır. Yayınlanan her rapor, hükümete raporun amaçları konusunda ve Parlamenteoya raporu nasıl kullanabileceklerine ilişkin açık mesajlar içerir.

Sayıştay Parlamenteoya raporları hakkında detaylı açıklayıcı bilgiler de sunar. Yazılması planlanan raporlar, Parlamenteonun Kamu Harcamaları Komitesi ile yılda üç kez tartışmaya açılır. Her bir raporun, yayınlanmadan önce kısa bir özeti bu Komite ve konu ile ilgili diğer Daimi Komiteye kapalı bir oturumda sunulur. Bu yolla her iki komiteye üye milletvekilleri raporların içeriği ve politik değeri hakkında genel bilgi sahibi olurlar. Bu durum, Parlamenteonun Sayıştay çalışmalarına desteğini güçlendirir.

Yıllık raporunda Sayıştay, işlevleri, performansı ve çalışmalarının etkisi hakkında açıklayıcı bilgiler verir. Bu şekilde bilgi verme yöntemiyle, Sayıştay kendi kendisini de parlamenter denetime açar. Bu tür bir açıklık politikası, Sayıştay'ın etkin işleyişi için ortam oluşmasında avantaj sağlar.

Sayıştay'ın raporlarına politik düzeyde giderek artan oranda önem verilmektedir. Raporların gereği hızlı ve tam bir şekilde yerine getirilmektedir. Bakanlar, gerekli güveneyi vermek zorundadırlar. Sayıştay'ın çalışmalarına karşı duyulan takdir duygusu, raporlarının içeriği herhangi bir kesimi hoşnut edecek politik bakış açılarının etkisinden arındırılmış olduğu halde, açıkça artmaktadır (Witteveen,1996).

### 4- İtalya

İtalya Sayıştay'ı denetim faaliyetlerinin sonuçları hakkında Parlamenteoya rapor sunma işlevini başlıca üç alanda gerçekleştirmektedir. Bunlar Devlet bütçesinin yönetimi, Devletin düzenli bir şekilde katkıda bulunduğu kuruluşlar ve yerel yönetimlerdir. Parlamenteoya sunduğu raporlarda Sayıştay, oldukça kapsamlı bir biçimde performans denetimine ilişkin bulgularını dile getirmektedir.

Anayasada (madde 100) Sayıştay'ın denetim sonuçlarını doğrudan Parlamente'ye rapor etmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Raporlama işini yürütmekle görevli organ, Sayıştay'ın en üst kademesinde yer alan Daireler Kuruludur. Daireler Kurulu (United Chambers), Sayıştay'ın denetim fonksiyonunu yürütürken elde ettiği bütün bulguları derleyerek kamu hesapları ve dolayısıyla kamu idaresinin işleyişi hakkında ve ihtirazi kayıt konmuş olan vize ve tescil işlemlerine ilişkin geniş kapsamlı bir raporlama faaliyeti yürütür.

İlgili yasa hükmü uyarınca bu raporlarda şu konulara yer verilir:

- Sayıştay'ın ödeme emirleri, kanun hükmünde kararname ve diğer kanunlar hakkında ihtirazi kayıtla vize koyma nedenleri,
- Çeşitli kuruluşların idari ve mali düzenlemelere ne dereceye kadar uyduklarına ilişkin Sayıştay görüşü,
- İdareleri ve kamu hesaplarını yöneten kanun ve diğer düzenlemelerde Sayıştay'ca yapılması gerekli görülen değişiklik ve reformlar.

Sayıştay 1862 yılında kanunla kuruluşundan bu yana Parlamente'ye rapor sunmaktadır. Sayıştay raporları, doğal olarak yıllar boyunca içinde bulunulan tarihi ve politik ortama bağlı olarak önem kazanmış veya kaybetmiştir. 1960 yılından beri raporlama değişik bir şekilde alarak, idarenin yürütülmesinin, Sayıştay'ca ilgili sektörlerin genel olarak incelenmesi yoluyla değerlendirilmesi eksenine oturtulmuştur.

Sayıştay raporları, Parlamente tarafından tespit edilen amaçlardan en önemlilerine ulaşıp ulaşılmadığının ortaya çıkarılması açısından bütçe yönetiminin sonuçlarının derinlemesine analizini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle de Sayıştay'ın raporlama fonksiyonunu sadece yasalara uygunluğunun değerlendirilmesi ile sınırlı kalmayıp, yönetim faaliyetinin ne şekilde yürütüldüğünün incelenmesi amacına da hizmet etmektedir.

Sayıştay, araştırma, çalışma ve analiz faaliyetlerini Parlamente'nin talebi üzerine yerine getirir.

Sayıştay'ca hazırlanan raporlarda yer alan öneri ve gözlemlerin hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Bunlar bir taraftan Parlamente'ye yapılacak siyasal denetime temel teşkil ederken, diğer taraftan da Hükümetin, Sayıştayca belirlenen aykırılık ve aksaklıkların önlenmesi için kanunlar hazırlanmasına veya benzeri düzenlemeler yapılmasına dayanak oluştururlar.

1988 tarihli yasal bir düzenlemede (23.8.1988/400 s. Kanun m.16.2); "Sayıştay'ın; Parlamente'deki Komisyonlardan birisinin Başkanının talebi üzerine veya bu konudaki uzman Komisyonun inisiyatifine dayanarak bir kanun hükmünde kararnamenin kanunlaştırılmasının veya Meclis adına Hükümetçe kanun çıkarılmasının mali sonuçları konusunda Parlamente'ye Sayıştay değerlendirmesini göndermesi gerektiği" hükme bağlanmaktadır (Clemente,1991:38-42).

### 5- İngiltere

İngiliz Sayıştayı, özellikle 1983 tarihindeki yeniden yapılanma çabalarının bir ürünü olan yeni Sayıştay Yasası ile yürütme karşısındaki bağımsızlığını güçlendirmiş ve Parlamento ile daha çok yakınlaşmıştır. Sayıştay Başkanı da Avam Kamarasının bir görevlisi olarak addedilmiştir.

Sayıştay'ın başta gelen görevi, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunun işleminde yardımcı olmaktır. Sayıştay, raporlarını ve memorandumlarını Parlamento'ya sunar. Bu raporlar Parلمانtonun bir üst ihtisas komisyonu olan ve başkanlığını muhalefet partisinin kıdemli bir üyesinin yürüttüğü Kamu Hesapları Komitesi tarafından görüşülür.

Sayıştay Başkanı ve denetçileri, temsilci olarak Kamu Hesapları Komisyonunun ilgili her oturumuna katılır. Gerekli görüldüğünde Sayıştay, Komiteye daha fazla bilgi temin eder. Sayıştay'ın geleceğe yönelik performans denetimi programları hakkında Kamu Hesapları Komitesinin görüşleri alınır.

Komite, Parlamento Genel Kurulunda kendi raporlarının görüşüldüğü yıllık oturumlara götürülmek üzere, Parlamento'ya ve üyelerine ulaştığı sonuçları raporla bildirir ve gerektiğinde tavsiyelerde bulunur. Hükümet, Parلمانtonun bu yıllık oturumlarında karşı cevaplarını açıklar. Hazine tarafından hazırlanan bu cevap, Komitenin önerilerine karşılık olarak denetlenen kurumun almayı düşündüğü tedbirlerden oluşur. Hükümet tarafından verilen cevapların yerine getirilip getirilmediği, Komite ve Sayıştay tarafından izlenir. Her yıl Sayıştay, kurumların Hazine zabıtlarında belirtilen taahhütlerin yerine getirilmesinde sağladıkları gelişmeleri izleyen çok sayıda çalışma yapar (Performans Denetimi Özet El Kitabı, 1997:72).

Sayıştay raporları, Kamu Hesapları Komitesinin uygun görmesi halinde, Parلمانtonun diğer ihtisas komisyonları tarafından da değerlendirilmeye alınabilir.

### 6- Amerika Birleşik Devletleri

Amerikan Sayıştayı (GAO) kuruluş tarihi olan 1921 yılından bu yana Kongre ve komisyonlarının istediği denetim ve araştırmaları yapmakla yükümlü kılınmıştır. 1921 tarihli Kanununda GAO'nun işleviyle ilgili olarak çizilen çerçeve, özünde aynı kalarak daha sonraki yasal düzenlemelerde de yer almıştır. Ancak yüzyılın ilk yarısında bu yükümlülük pek itibar görmemiştir. 1970'lere kadar GAO'nun tüm faaliyetleri, kendisince belirlenen gereksinimlere ve ilkelere uygun yürütülmekteydi. 1969'a kadar hazırlanan raporların da sadece %10'u kadarının Kongre'ye ait taleplere cevaben yazıldığı söylenebilmektedir.

1977 mali yılında ise, Kongreden gelen talepler ve kanunen yüklenmiş denetim ve incelemeler GAO personelinin %35'ini meşgul edecek düzeye ulaşmıştır. 1988 mali yılında ise GAO personelinin %100 ile %80 kadarı Kongreye ait özel talepleri karşılamak için çalışmak zorunda kalmıştır (Havens, 1992:39).

Öte yandan GAO'nun son yıllardaki değişimi de Kongrenin ihtiyaçlarına paralel olarak gelişmiştir. Kimi zaman yasalarla, kimi zaman Kongrenin ilgili komisyonundan gelen taleplerle, bazen de GAO'nun kendi girişimiyle yeni sorumluluklar yüklenmiştir.

Bugün için GAO, denetimlerinin %90'ından fazlasını Kongre'nin talebi üzerine gerçekleştirmektedir. Görev ve yetki alanlarının sınırları yasayla belirlenmemiş olup, Kongre'nin görev verdiği her konuyu denetlemekle yükümlüdür. Her ne kadar GAO'nun destek hizmeti veren ofisleri arasında yer alan planlama birimi yıllık denetim planlarını yapmakta ise de, Kongre ile var olan ilişkilerin yakınlığından dolayı hangi alanlarda denetim yapılmasının isteneceği kolaylıkla tahmin edilebilmekte ve o konular denetim planı içinde yer almaktadır (Alptürk, 1991:46). GAO, ayrıca Kongre Komisyonlarının çalışmalarına ilişkin yararlı bilgi, karar ve tavsiyeleri gerek duyulduğunda hazır bulundurmaktadır (Staats, 1977:45).

GAO'nun doğrudan Kongreden gelen talepleri karşılamak zorunda olması, değişik yorumlara da konu olmaktadır. Özellikle 1970'lerden sonra GAO ile Kongre üyeleri arasındaki yakın çalışma ilişkilerinin GAO'nun bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürdüğü ileri sürülmektedir. Belirli bir politik görüş veya iddianın desteklenmesi amacıyla GAO'dan araştırma talebinde bulunulması, böyle bir riski kaçınılmaz kılmıştır.

Ancak Kongre ile GAO arasındaki diyalog, her iki taraf için de yararlıdır. GAO hangi konuların Kongre üyeleri tarafından önemsendiğini öğrenir. Aynı zamanda Kongre üyelerini temel problemler konusunda yönlendirme fırsatını da elde eder. Bu da GAO'nun önceliklerini daha sağlıklı tespit edebilmesine olanak sağlar. Başta Genel Kontrolör olmak üzere tüm yetkililer başarılarının anahtarının Kongre'nin kendilerinde denetim talebinde bulunmaları ve bu yolla denetim sonuçlarına ilgi duymalarında saklı olduğuna, denetim raporlarına Kongre'nin yeterli ilgiyi göstermesinin ve bu raporların gereklerinin yerine getirilmesinin ancak bu yolla sağlandığına inanmaktadırlar. Ayrıca Kongre'nin taleplerine yanıt verilmesi, onun adına denetim yapmanın bir gereği olarak kabul edilmektedir. Çünkü Kongre'ye destek ve hizmet vermek, GAO'nun en büyük sorumluluğudur.

GAO'nun denetimlerine Kongre'nin talebi üzerine başlaması ve denetim konularının Kongre tarafından belirleniyor olmasına rağmen, denetim şekli, metodolojisi, tekniği, süresi ve de sonuçlarının raporlanmasının GAO'nun tamamen kendi yetkisinde olması ve objektifliğin asıl olup sonuçların Kongre'yi memnun etmeye yönelik olmaması nedenleriyle GAO yetkilileri bağımsızlıklarını kısıtlanmış hissetmemektedirler (Havens, 1992:39, Alptürk, 1991:47).

Ayrıca GAO, araştırma ve incelemeleri için Kongre Komisyonlarıncı istendiği kadar meslek mensubunu bu Komisyonlarda çalışmak üzere atamaktadır. Yıllık Bütçe Tasarısı müzakereleri esnasında da GAO, Kongre Tahsis Komisyonu, Appropriations Committee of the Congress ile beraber çalışır. Bundan başka GAO, yasa tasarıları hakkında Kongreye görüşlerini sunarak yardımcı olur. Kendi inisiyatifi veya Komisyon Başkanının isteğiyle Kongreye sunulan yasa tasarılarını değerlendirerek ulaştığı sonuçları ilgili Komisyona sunar. Ancak bu, karar vermeye iştirak etmek anlamına gelmez (Schafer, 1981:19).

## 7- Kanada

Federal Hükümetin faaliyetlerinin denetimini gerçekleştiren Sayıştay, bu denetimleri ile Parlamento üyelerine Hükümetin icraatlarını inceleyebilmeleri ve hükümetin hesap vermesini sağlamak için tarafsız bilgi sağlar. Oldukça geniş bir alanda denetim görevi bulunan Sayıştay, Avam Kamarası adına yürüttüğü denetimlerin sonucunu aynı Meclise raporlar. Bazı özel nitelikteki denetimlerin sonuçları, farklı şekillerde raporlanabilmektedir. Sayıştay denetiminin kapsamı, Federal yönetimle sınırlı olmadığı gibi, ulusal düzeyde de kalmamaktadır. Kimi bölge yönetimleri, o bölge Parlamentoları adına denetlendiği gibi, BM Örgütünün kimi birimleri de Kanada Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

1995 yılında Sayıştay Yasasına eklenen bir hükümlerle Sayıştay'a, sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve faaliyet planlarında belirlenen amaçlara ulaşma ve çevre ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin diğer sorunlar konusunda Avam Kamarasına bilgi sunmakla yükümlü olan kurumlar hakkında Avam Kamarasına rapor sunma sorumluluğu yüklenmiştir (Office of the Auditor General of Canada, 1998:7).

1879'dan beri Sayıştay-Parlamento ilişkilerinin temel aracı, Avam Kamarasına sunulan Sayıştay'ın yıllık raporları olmuştur. Sayıştay Yasasında gerçekleştirilen Haziran 1994 tarihli yeni düzenleme ile, Sayıştay'a yıllık rapora ilave olarak üç ayrı rapor daha yazma görevi verilmiştir. Bu raporlar federal kurum ve kuruluşların kapsamlı denetimini, Devletin genel nitelikli alanlarında (örneğin bilgisayar kullanımı) gerçekleştirilen denetimler, önceki denetimlerin gereğini yerine getirmek üzere denetlenen birimlerce gerçekleştirilen faaliyetlerin takibini içeren raporları ve bu raporlardan herhangi birisine dahil olmayan önemli konulara ilişkin denetim gözlemlerini içerir.

Diğer bazı denetimlerin sonuçları farklı şekillerde raporlanmaktadır (Office of the Auditor General of Canada, 1998:15):

- Faaliyetler, mali tablolar, uygunluk ve devlet şirketleriyle ilgili diğer meseleler hakkındaki denetim görüşleri, sorumlu bakana Parlamentoda gündeme getirmesi için sunulmaktadır.

- Devlet şirketlerinin özel incelemeleri doğrudan yönetim kuruluna sunulmak üzere raporlanmaktadır. Bu raporlar sorumlu Bakana ve şirketin yıllık raporu aracılığıyla Avam Kamarasına da sunulmaktadır.

- Devletin mali durumu hakkındaki görüşler (vize denetimleri) her Ağustos ayında yayınlanan Kanada devlet bütçesine dahil edilmektedir.

- Sayıştay Yasasıyla öngörülme-yen fakat Kanada devletini ilgilendiren diğer konular hakkında kabine (Konsey) üyeleri tarafından istenen denetimler, her denetim niteliğine göre farklı şekillerde raporlanmaktadır.

- Yukon ve Kuzeybatı bölgesi yönetimlerinin denetim sonuçları ise, onların yasama meclislerine sunulmak üzere yıllık olarak raporlanmaktadır.

leştirilmesini incelemek, devlet fonlarının ve federal malların kullanımının etkinlik ve uygunluğunu saptamak, bütçe tasarılarının gelir ve gider kalemlerinin geçerliliğini değerlendirmek, bütçe ve bütçe dışı fonların kullanımına ilişkin yasa tasarılarını mali yönden incelemek, Rusya Federasyonu Merkez Bankası, bu bankanın yetkilendirdiği bankalar ve diğer mali ve kredi kuruluşları nezdinde federal bütçe ve bütçe dışı fon kaynaklarının akışının zamanlılığını ve yasallığını incelemek, federal bütçenin uygulama süreci ve getirilen kontrol mekanizmalarının sonuçları hakkında Federal Meclise ve Duma'ya bilgi sunmak olarak özetlenebilir.

Sayıştay Başkanı ve Başkan Vekili, Duma tarafından, üyelerinin oy çokluğu ile altı yıllık bir süre için atanır. Başkan ve vekilinin bağımsızlığını güvence altına almak amacıyla, aday olacak kişilerin, Duma ve Meclis dahil, üst düzey devlet kurumlarının başkanlarıyla herhangi bir ilişkilerinin olmaması koşulu getirilmiştir.

Sayıştay Başkanının ve vekilinin Federal Meclis ve Duma'nın, bunların komite ve komisyonlarının oturumlarına, Rusya Federasyonu Hükümetinin toplantılarına, Rusya Federasyonu Hükümeti Prezidyumunun oturumlarına katılma hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte Başkan ve vekili, ne Duma'nın bir yardımcısı, ne de Hükümetin bir üyesi olarak görev yapabilir.

Sayıştay, faaliyetleri hakkında kitle iletişim araçlarına düzenli bilgi sunmak zorundadır. Sayıştay, yine yasal olarak aylık bir bülten yayınlamakla yükümlüdür. Sayıştay'ın faaliyetlerine ilişkin yıllık raporu Federal Meclise ve Duma'ya sunulur ve ayrıca yayınlanır. Devlet sırlarını içeren raporlar, Meclisin gizli oturumlarında ele alınır.

## **B) Parlamento ile İlişkiler Açısından Türk Sayıştayı**

### **1- Sayıştay-TBMM İlişkilerinin Tarihsel Seyri**

Sayıştay, Osmanlı İmparatorluğunda 1839'da başlayan "ıslahat" çabalarının bir ürünü olarak, "her devlette olduğu gibi umur-u hisabiyenin bir mahkeme-i kübraya havalesi" gereğinden hareketle, devlet parası ve mallarına tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla hem Meclis-i Mebusan'dan, hem de hükümdar ve hükümetten bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak 1862 yılında Divan-ı Ali-i Muhasebat adıyla kurulmuştur.

Sayıştay'ın kuruluşu ilk Meclisimiz olan Heyet-i Mebusan'dan önceye rastladığından, Sayıştay önceleri Devletin bütün gelir ve giderleri, muhasebe kayıtları ve diğer işlemleri üzerinde yaptığı incelemelerin sonuçlarını Maliye Bakanlığı'na sunmakla yükümlü kılınmıştır. Kuruluşundan 14 yıl sonra ilk Anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 105, 106 ve 107. maddeleri ile Sayıştay Anayasal bir kurum niteliğini kazanmış ve bu tarihten itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclis'e sunmakla yükümlü tutulmuştur.

Kanun-u Esasi'nin Sayıştay'ın kuruluşunu düzenleyen 105. maddesi, aynı zamanda Sayıştay-Parlamento ilişkisini de açık bir şekilde düzenlemiştir: "... hülasai tetkikat ve neticei mütalaaatını her sene bir taktiri mahsus ile Hey'eti Meb'usana arz eylemek

üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kere ahvali maliyeyi Riyaseti Vükela vasıtasıyla bâ takrir tarafı Hazireti Padıshahiye dahi arz eder." Bu hüküm, Sayıştayımızın da, Sayıştayların genel değişmez amaçları doğrultusunda kurulmuş olduğunu açıkça göstermektedir (Işık-Akbulut,1995:13).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yasama ve yürütme erklerinin birlikte TBMM bünyesinde yer almış olmasının da etkisiyle, TBMM-Sayıştay ilişkileri çok canlı bir seyir izlemiştir. Bu dönemde Sayıştay, her üç ayda bir Meclis'e rapor sunmakla yükümlüydü. Sunulan bu raporlar, TBMM'nin 20 üyeden oluşan "Divan-ı Muhasebat Komisyonu" tarafından incelenmekte idi.

1924 Anayasasıyla daha güçlü bir konuma gelen Sayıştay'ın raporları da TBMM'de geniş yankılar oluşturmakta, hararetli ve sert tartışmalara neden olmaktadır. Hatta Sayıştay raporlarından birisinin görüşülmesi sırasında iki Milletvekili arasında yaşanan tartışma kanlı sonuçlanmış ve bu olay TBMM'de işlenen ilk siyasi cinayet olarak tarihe geçmiştir (İnan,1992:19-20).

Ne var ki Cumhuriyetin ilk yıllarında Parlatentonun Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına gösterdiği ilgi sonraki dönemlerde devam etmemiş, ilginin azalması da Sayıştay raporlarının sayısını ve niteliğini olumsuz etkilemiştir. Zaman içinde Sayıştay'ın yargı işlevinin öne çıkması ve denetim faaliyetlerinin tümünü yargılama sürecine yönlendirmesi, asli işlevi olan Parlamento ve kamuoyuna kamusal kaynakların kolektif çıkarlar doğrultusunda ve doğru, etkili ve yerinde kullanımı konusunda genel ve özel raporları aracılığıyla bilgi sunma görevini ihmal etmesine yol açmıştır.

Bununla birlikte bugün durma noktasına gelen raporlama işlevinin belirli dönemlerde etkili bir şekilde işletildiği (bu konuda yeterli somut veriler bulunmamakla birlikte) söylenebilir (Işık-Akbulut,1995:13). Sayıştay-Parlamento ilişkilerindeki zayıflama eğiliminin, TBMM bünyesinde daha önce var olan Sayıştay Komisyonu'nun 1973 yılında kabul edilen İç Tüzükle kaldırılmış olmasıyla da doğrudan ilişkili olduğu kuşkusuzdur.

Ancak 1996 tarihli bir düzenleme (Resmi Gazete, 4.7.1996:Sayı 4196) ile Sayıştay raporlarının ilk değerlendirme mercii yeniden netleştirilmiş, performans denetimine ilişkin bu düzenlemede, performans denetimi raporları ile Sayıştay Kanununda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporların TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır. Aradan geçen zaman süreci, henüz bu düzenlemenin uygulama alanı bulmasına olanak vermemiştir.

Sayıştay'ın Anayasal görevi olan TBMM'ne yönelik raporlama konusunda üzerine düşeni yapması ve TBMM'nin de bu raporları değerlendirmek amacıyla etkili süreçler geliştirmesi, çağdaş demokratik bir yönetim için zorunluluk taşımaktadır. Dolayısıyla söz konusu her iki kurumun Türk Halkının refahı ve kalkınmasında ve çağdaş bir kamu yönetiminin yapılandırılmasında üzerlerine düşen sorumlulukların bilincinde olarak, bu alanda gerekli ilişki ve işbirliği sürecini geliştirmekte ve işlevsel kılmakta daha fazla gecikmemeleri gerekmektedir.

## 2- Sayıştay'ın TBMM'ne Yönelik Raporlama İşlevi ve Uygulamaları

Anayasanın 160. maddesinde; "Sayıştay, Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir..." denilmek suretiyle Sayıştay'ın başlıca iki görevi, denetim ve hükme bağlama (yargı) olarak açıklanmıştır. TBMM adına yapılacak denetimlerin sonuçlarının da TBMM'ne raporlanması gerektiği ve yargı sürecine yönelik incelemelerin bu anlamdaki denetimle doğrudan ilgisi bulunmadığı açıktır.

Sayıştay'ın TBMM'ne sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Bakanlar Kurulunca TBMM'ne sunulan Kesin Hesap Kanun tasarılarının bir nüshası da Sayıştay'a gönderilmektedir. Anayasanın 164. maddesi hükmü uyarınca Sayıştay, bu tasarıların verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içerisinde genel uygunluk bildirimini TBMM'ne sunar.

Kesin Hesap Kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesapların, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılması yoluyla bunların uygunluk dereceleri hakkındaki tespitleri içeren genel uygunluk bildirimlerine Sayıştay'ın, Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü de eklemesi gerekmektedir (SK. m.55 ve 47).

Sayıştay'ın kesin hesap kanunlarına dayanak oluşturan genel uygunluk bildirimlerini sunmak dışında, hazineyi zarara uğraticı mevzuat, mevzuata aykırı görülen önemli uygulamalar, devlet malları, birinci derece ita amirlerince sorumluluk üstlenilen konular, mali işler, hesap usulleri ve tahakkuk sistemleri, genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idarelerin uygulamaları ve gerekli görülen diğer hususlara ilişkin TBMM'ne rapor sunması, yasal görevleri arasında yer almaktadır. Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'a başlıca şu alanlarda TBMM'ne rapor sunma görevi verilmiştir:

- Anlam, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görülen yasal düzenlemeler (m. 25),

- Gerektiğinde mali işler, hesap usulleri ve gelir tahakkuk sistemleri (m. 28),

- Bakanların sorumluluk yükledikleri konular (m. 32),

- İnceleme ve denetlemeler sırasında hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden gerekli görülenler (m. 88),

- Devlet malları (m. 87),

- Genel ve Katma Bütçeli daireler dışında kalan idare ve kurumların sayman hesaplarının inceleme sonuçları (sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığı belirtilir) (m. 87),

- Devlet borçları ve alacakları (m. 55),

- Devlet gelirleri (m. 28),
- Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli görüldüğü diğer hususlar (m. 28),
- Denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarına ilişkin verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi (ek m. 10).

### 3- Sayıştay-TBMM İlişkilerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği

Gerek Anayasal ve yasal düzenlemeler, gerekse çağdaş dünyadaki uygulamalar karşısında, Sayıştay'ın asli ve en önemli görevinin TBMM adına denetim yapmak ve sonuçlarını TBMM'ne raporlamak olduğu kuşkusuzdur. Ancak uygulamaya bakıldığında, Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinin büyük ölçüde yargının ihtiyaçlarına yönlendirildiği ve denetim bulgularının tamamına yakınının yargı sürecinde sonuca ulaştırılmaya çalışıldığı; bunun doğal sonucu olarak da, Sayıştay'ın TBMM adına yapması ve sonuçlarını doğrudan TBMM'ye sunması gereken denetim faaliyetlerine çok az yer verildiği görülmektedir.

Yapılan denetimlerin Parlamentonun beklentilerinden ve gereksinmelerinden bağımsız yürütülmesi, TBMM'ne sunulması yasal zorunluluk olan raporların üretilmemesine yol açmakta ve dolayısıyla da rutin Genel Uygunluk Bildirimleri dışında TBMM'ne Sayıştay'ın pek bir raporlaması bulunmamaktadır.

Yargı sürecine hizmet eden bir denetim anlayışının dünyanın hiçbir yerinde umulan etkinliğe ulaşması ve Sayıştay'ın asli işlevleri olan Parlamento ve kamuoyuna bağımsız ve objektif bilgi sunma, kurumların mal ve hizmet üretim süreçlerini değerlendirerek daha etkin ve verimli prosesler önermek suretiyle yönetime rehberlik etme, kamu kesiminde hesap verme sorumluluğunun yerleşmesini/güçlendirilmesini sağlama, kısacası hazinenin bekkçiliğini yaparak kamusal kaynakların en fazla faydayı temin edecek, halkın refah ve mutluluğunu en çok artıracak şekilde kullanılmasını sağlama şeklindeki görevlerini yerine getirmesi mümkün görünmemektedir.

Dolayısıyla denetim faaliyetlerinin yargılama sürecinin bir ön aşaması olmaktan kurtarılması, denetim eksikliğinin toplumun her kesiminde hissedildiği ülkemizde özgün alanlarda kapsamlı, işlevsel denetim çalışmaları gerçekleştirilerek Sayıştay'ın iç ve dış müşterilerini memnun edecek nitelikte literatüre girecek denetim raporlarının üretilmesi ve bunların TBMM gündemine taşınarak izlenmesi, öncelikli bir sorun alanını oluşturmaktadır.

Bu çerçevede öncelikle Sayıştay'ca sunulacak raporların TBMM'nde görüşülmesinin belirli bir prosedüre bağlanması amacıyla TBMM İç Tüzüğünde değişikliğe gidilmesi, bu raporların denetlenen kurumlar nezdindeki sonuçlarının izlenmesi için TBMM'nin ilgili komisyonları bünyesinde gerekli mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Sayıştay'ın bağımsızlığını zedelemeyecek bir yöntemle TBMM'nin Sayıştay'dan belirli konularda inceleme yapma ve/veya rapor hazırlama talebinde bulunabilmesi de, yapılacak bir yasal düzenleme ile sağlanmalıdır.

Sayıştay raporlarının değerlendirilmesi için daha önce TBMM bünyesinde var olan Sayıştay Komisyonunun tekrar oluşturulması da etkin bir çözüm olabilir. Bugünkü yapısıyla TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda da Sayıştay raporlarının gereğince değerlendirilebilmesi için, komisyon başkanlığının İngiltere'de olduğu gibi Anamuhalefet Partisinin gölge Maliye Bakanı tarafından yürütülmesinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Zira parti disiplininin güçlü olduğu ülkemizde siyasal iktidarı oluşturan bir partiye mensup komisyon başkanının Sayıştay'dan kapsamlı ve etkili denetim raporları talep etmesi ve bunları yönetsel ve siyasal sorumluluğun gerekleri doğrultusunda sonuca ulaştırması oldukça güçtür.

Sayıştay'ın TBMM ile yakın bir ilişki ve işbirliği içerisinde çalışması hem misyonunun bir gereği, hem de faaliyetlerinin etkinliği için temel nitelikte bir koşul olduğu unutulmamalıdır. Ülkemizde özlemi duyulan çağdaş demokratik bir yönetimin gerçekleştirilebilmesi, diğer anayasal kuruluşlarla birlikte Sayıştay'ın da bu tür bir yönetim için yaşamsal önemi bulunan temel işlevlerini en etkin biçimde yerine getirmesine bağlıdır.

## SONUÇ

Parlamentoların başlangıçta en kapsamlı etkinliğini oluşturan denetim işlevinin zamanla çok boyutlu, karmaşık ve kapsamı çok genişleyen bir nitelik kazanması ve bu görevin Parlamento adına bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar tarafından yürütülmesinin zorunluluk kazanması sonucu hemen her ülkede anayasal sistemin önemli bir ögesini oluşturmaya başlayan yüksek denetim kurumları, sürekli gelişen çağdaş işlevleriyle kısa sürede demokratik yönetimin vazgeçilmez bir unsuru konumuna gelmişlerdir. Parlamantonun işlevsel dönüşümü sürecinde özellikle 19. yüzyıl sonlarından itibaren büyük ölçüde güç yitirmesi ve siyasal iktidarlar karşısında tabi duruma düşmesi karşısında önem kazanan Parlamento adına bağımsız denetim işlevi, günümüzde bu önemini daha da artırmıştır.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki sosyal devlet uygulamaları sürecinde kamusal mali işlemlerin boyutları eski dönemlerle karşılaştırma kabul etmeyecek ölçüde genişlemiş ve bu işlemlerin denetiminde yeni yaklaşımların zorunlu olması karşısında yüksek denetim kurumları köklü bir dönüşüm sürecine girerek kamusal kaynakların verimli, etkin ve tutumlu olarak, amaçlarına uygun ve halkın ortak çıkar ve beklentileri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını sorgulamaya başlayarak, halk egemenliğinin tesisinde Parlamantonun en yakın yardımcısı olmuşlardır. Kamu yönetiminin çağdaş demokratik toplumun gereklerine uyarlanmasında üstlendikleri işlevlerle bu kurumlar, parlamenter meşruiyetin temellerinin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Parlamantonun denetim işlevinin bu şekilde güçlendirilmesi, devletin işleyişinde daha köklü dönüşümler için de gerekli itici gücü sağlamaktadır.

Günümüzde yüksek denetim kurumları hemen her ülkede etkinliğini sürekli artırarak, çağdaş yönetim ilkelerinin kamu yönetimine egemen kılınmasında, kamusal alanda etik değerlerin yerleşmesinde, yolsuzluk vb. sapmaların engellenerek yozlaş-

manın önlenmesinde, kamu yöneticilerinde kullandıkları kaynaklardan dolayı bu kaynakların gerçek sahibi olan halka ve onun temsilcilerine karşı hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde ve daha birçok alanda önemli işlevlere sahiptirler. Gelişmiş ülkelerde Parlatentonun siyasal iktidarlar ve bürokrasi üzerindeki denetimleri, büyük ölçüde bu kurumların sundukları raporlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bu kurumların parlatenter denetime katkılarının artırılması, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de güncel bir sorun alanını oluşturmakta, Sayıştayımızın yargısal sürece odaklanan yaklaşımından sıyrılıp çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini uygulamaya geçirerek, demokratik işlevlerini öne çıkarmasına duyulan gereksinim gün geçtikçe artmaktadır. Bu şekilde hem TBMM'nin bilgi ihtiyacının, hem de toplumun her kesiminde eksikliği hissedilen ve giderek artan denetim taleplerinin karşılanması, çağdaş ve demokratik kamu yönetimi ve temiz toplum özlemlerinin giderilmesinde en etkili araçlardan birisi olacaktır.

#### KAYNAKÇA

- ALPTÜRK, Gül, (Nisan-Haziran 1991), "Amerikan Sayıştay ve Performans Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı.
- ATAY, Cevdet, (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, (2. Baskı), Ankara 1999.
- CLEMENTE, Giorgio, (Temmuz-Eylül 1991), "Performans Denetimi ve İtalya Sayıştay", (Çev.: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 5.
- ÇAĞLAR, Bakır, (1987), "Parlatentolar ve Denetim", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- DOWNEY, Sir Gordon, (1987), "Yüksek Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlatento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- DYE, Kenneth M., (1996), **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore.
- EUROSAI, (June 1995), **Federal Law on the Accounts Chamber of the Russian Federation**, EUROSAI Publications.
- EUROSAI, (1995), **Informative Matters**, Tomo 1, Madrid (Espana).
- EUROSAI, (1995), **Informative Matters**, Tomo 3, Madrid (Espana).
- EUROSAI, (Nisan-Haziran 1992), Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması Semineri Notları, (Kaleme alan: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:8.
- FEYZİOĞLU, Bedi N., (1987), "Sayıştay ve Parlatento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.

- GEIST, Benjamin and Mizrahi, Nissim, (1991), "**State Audit: Principles and Concepts**", **State Audit and Accountability**, State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- GEIST, Benjamin, (1981), "**State Audit: An Introduction**", **State Audit - Development in Public Accountability**, (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel).
- HAVENS, Harry S., (Ekim-Aralık 1992), "Denetim Belgelerinden Program Değerlendirmelerine Kadar GAO'nun (General Accounting Office) Gelişimi", (Çev. Ümran Saray), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:10.
- IŞIK, Hikmet-Akbulut, Erol, (Nisan-Haziran 1995), "Sayıştay ve Parlamento İlişkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 17.
- IŞIK, Hikmet, (Ekim-Aralık 1995), "Türkiye'de Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sayıştay", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 15.
- İNAN, Atilla, (1992), **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara.
- Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, (1987), **Kanada'da Kapsamlı Denetim**, (Çev. B. M. Özgüven), **Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları**, Ankara.
- KHAN, M. Akram; (Ekim-Aralık 1995), "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" (Çev. Faruk Eroğlu), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 19.
- NAO, (1996), **State Audit in the European Union**, London.
- OECD-PUMA, (1996), **Performance Auditing and the Modernization of Government**, OECD Publication Service, Paris.
- Office of the Auditor General of Canada, (1998), **Auditing for Parliament**, Ottawa.
- ÖRNEK, Acar, (1998), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul.
- ÖZER, M. Akif, (Nisan-Haziran 1999), "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33.
- Performans Denetimi Özet El Kitabı, (1997), T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No:11, Ankara.
- Pırla, J.M. Fernandez, (1987), "Üst Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Sayıştay, (Kasım 2000), **Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim**, (Çev.: Ş. Alparslan Yaşa ve Özlem Okur Kasap), Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SCHAFER, Hans, (1981), "Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany", **State Audit - Development in Public Accountability**, State Comptroller's Office (Israel).

SHARKANSKY, Ira, (1991), "The Development of State Audit", **State Audit and Accountability**, State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.

STAATS, Elmar B., (Kasım 1977), "Amerika Birleşik Devletlerinde Sayıştay Kongre İlişkileri" (Çev.: G. Daloğlu, C. Gürsu), **Mali Hukuk**, Yıl: 7, Sayı: 47.

The Court of Account of France, (1999), **The Court of Account**, Paris.

WITTEVEEN, Tobias, (December 1996), **Relation Between the Netherlands Court of Audit and Parliament: A Dutch Perspective**, Netherlands Court of Audit.

ZAVELBERG, Heinz Günter, (1996), "Legislatures and Performance Auditing: The German Experience", **Performance Auditing and Modernization of Government**, OECD Publication Service, Paris.