

Muhtelif memleketlerde bütçe kontrolunu ifa eden organların mukayesesi

Dr. Bedî Necmettin Feyzioğlu

Bütçe kontrolunu ifa eden organların muhtelif memleketlerdeki kuruluşları ile vazife ve selâhiyetlerinin, ana hatları itibariyle tahlil ve mukayesesine ayrılan bu yazımızda riayet olunacak plân, idari, kazaî ve teşriî denetleme uzuvlarının ayrı ayrı ele alınarak, aralarında karşılaştırmalar yapılması şeklinde olacaktır. Ancak burada hemen şu cihetin de ayrıca belirtilmesinde fayda vardır ki, bu mukayeseler daha ziyade şekli mahiyette kalacaktır. Bununla beraber bu şekli kıyaslamalar sırasında dahi, muhtelif memleketlerdeki kontrol organlarının statüleri bakımından bazı kıymet hükümleri de verilecektir. Fakat, kontrol müesseseleri hakkında asıl kıymet hükümlerinin verilmesinin ve nihai, tenkidî mütalealarda bulunulmasının, bu teşekküllerin işleyişini de gösteren diğer yazılarımızdan sonraya bırakılması, muhakkak ki daha doğru olacaktır.

Bütün bu mukayeselerde, esas itibariyle, ayrı inceleme konuları olarak ele alınan dört memlekette, yani Türkiye - Fransa - İngiltere ve Amerikadaki kontrol organları üzerinde durulacaktır. Ancak, mukayeselerin imkân nisbetinde daha tam ve etraflı olabilmesi ve bilhassa Türkiye'deki kontrol organlarının menşeinin de belirtilebilmesi bakımından, gereken yerlerde Belçika ve İtalyadaki kontrol organlarından da bahsedilecektir. Bu suretle, kısmen olsun, mukayeseli hukukun Maliye ilminde ve hususiyle Bütçe meselelerindeki öneminin [1] icap ettirdiği bir genişlikte incelemelerde bulunmağa gayret edilecektir.

Kontrol müesseselerinin mukayesesi yapılırken, evvelâ muhtelif memleketlerdeki denetleme organlarının neler olduğu zikredilecek ve

[1] *Neumarck*: Mukayeseli hukukun Maliye ilminde önemi, İstanbul Üniversitesi yayınlarından. No. 52, İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü, No. 6; İstanbul, 1937, s. 7, 31 - 35.

umumî bir karşılaştırmaları yapılacaktır. Bunu takiben her gruptaki organların benziyen ve ayrılan taraflarının belirtilmesine çalışılacaktır.

I — İDARİ KONTROL ORGANLARININ MUKAYESESİ

A — Muhtelif memleketlerdeki idarî denetleme organlarının umumî bir karşılaştırılması.

Etüdde, ayrı inceleme konusu ittihaz edilen memleketlerde, Maliye Bakanlığına veya daha geniş bir ifade ile İdareye bağlı olan Bütçe Kontrol Organlarının başlıcaları sırasıyla şunlardır:

a — *Türkiyede.*

Türkiyede idarî kontrol organları evvelâ genel olarak, hiyerarşideki üst makamlardır. Bütçe kontrolü ile hususî surette vazifeli bulunan organlar ise, aşağıda gösterilmiştir:

- 1) Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü,
- 2) Merkez Daireleri Saymanlık Müdürlükleri,
- 3) Muhasebat Genel Müdürlüğü,
- 4) Hazine Genel Müdürlüğü,
- 5) Maliye Teftiş Kurulu,
- 6) Kontrolörler ve Kontrol Memurları.

Görülüyor ki, Türkiyede hiyerarşik üst olmak itibariyle bilvesiyle Bütçe kontrolü de ifa eden diğer Bakanlıkların mafevk makamları ve bazı dairelerin de kendi Teftiş Kurulları hariç tutulursa, asıl bütçe kontrolü ile ilgili kontrol organlarının hepsi, Maliye Bakanına bağlı ve, doğrudan doğruya Bakan veya onun mümessilleri (Umum Müdürler veya Defterdarlar) adına teftiş ve murakabede bulunan uzuvlardır.

b — *Fransada.*

Fransadaki idarî kontrol organları da, diğer Bakanlıkların hiyerarşideki üst makamlarından ve bazı Bakanlıkların (Ordu Bakanlığı gibi) hususî kontrol organlarından maadası, Maliye Bakanlığına bağlı ve onun adına denetlemede bulunan uzuvlardır. Bu meyanda, evvelâ Maliye Bakanlığının merkez teşkilâtına dahil birkaç müdürlüğün zikredilmesi lâzımdır.

- 1) Bütçe ve Malî Kontrol Müdürlüğü. (Direction du budget et du contrôle financier.)

2) Hazine Müdürlüğü. (Direction du Trésor.)

3) Kamu Genel Muhasebesi Müdürlüğü. (Direction de la comptabilité générale publique.)

Bunlardan başka, yine Maliye Bakanlığına bağlı olarak diğer Bakanlıklar nezdinde ve Devletin bütün malî ve idarî servislerinde denetlemede bulunan iki mühim organı daha kaydetmek gerektir.

4) Taahhüt Olunan Giderler Kontrolörlüğü. (Contrôle des dépenses engagées.)

5) Maliye Genel Teftiş Heyeti. (Inspection générale des Finances.)

c — İngilterede.

İngilterede, bütçenin idarî uzuvlar vasıtasıyla kontroluna verilen önem, Türkiye ve Fransadakine nazaran daha az olduğu için, idarî denetleme organlarının sayısı daha mahduttur.

Orada da, evvelâ Maliye Nazırlığının merkezî teşkilâtında, Daimî Müsteşara (Permanent Secretary) bağlı üç umum müdürlükten bilhassa ikisi (Supply Branch ve Financial Branch) Bütçenin icrasının denetlenmesi ile de vazifelidirler. Maliye Nazırı adına diğer masrafçı Bakanlıklar nezdinde Bütçe kontrolunu ifa eden organlar ise, Accounting Officers'lerdir.

İngilterede, Maliyenin başında bulunan Hazine Meclisinin (Board of Treasury) nin de Bütçenin hem idarî ve hem de Genel Kontrolör tarafından yapılan kazaî denetlemesinde yeri olduğuna işaret etmek lâzımdır.

d — Amerikada.

A. B. D. deki idarî kontrol organlarına gelince, burada da İngilteredekine azçok benzer bir durum görülür.

Birleşik Devletler Hazine Sekreterliği, evvelâ Merkez Teşkilâtındaki «Kayıtlar ve Havaleler Bürosu» (Bureau des écritures et des mandats) ve saniyen diğer Sekreterlikler nezdindeki Saymanlar «Disbursing Officers» vasıtasıyla Bütçe denetlemesinde bulunur. Nihayet, A. B. D. inde de, bir derece İngilteredeki Hazine Meclisine benzer şekilde ve diğer memleketlerdeki organlardan farklı olarak esas itibariyle Bütçenin hazırlanması ile görevli bulunan «Bütçe Bürosu» gibi birinci derecede önemli diğer bir teşekkül de, Bütçenin idarî kontrolunda yer almaktadır.

Böylece dört memlekette, Bütçenin idarî kontrolunu ifa eden başlıca organlar bir arada zikredilmiş bulunmaktadır. Bu organların umumî bir

karşılaştırılması yapılmak üzere, aşağıdaki gruplara ayrılmaları mümkündür.

1 — Maliye Bakanlıklarının Merkez Teşkilâtına dahil Kontrol Organları.

Bu grupta, Türkiye ve Fransadaki Bütçe - Malî Kontrol, Muhasebat ve Hazine Genel Müdürlük ve Müdürlüklerine, İngilteredeki Maliye Nazırlığı Daimî Müsteşarlığının, Suppley Branch ve Financial Branch adlı Umum Müdürlükleri ve Amerikadaki Hazine Sekreterliği «Kayıtlar ve Havaleler Bürosu» tekabül eder.

2 — Maliye Bakanlıklarının diğer Bakanlıklar ve masrafçı Daireler nezdindeki Kontrol organları.

Bu ikinci grupta, Türkiyedeki Bakanlık ve Merkez Daireleri Saymanlık Müdürlerine karşılık olarak, Fransada Taahhüt Olunan Giderler Kontrolörleri, İngilterede Accounting Officers'ler ve Amerikada Disbursing Officers'ler mevcuttur.

3 — Maliye Bakanlığına bağlı olarak mahallinde Bütçe kontrolü yapan organlar.

Bu üçüncü gruba girecek organları, dört memlekette de bulmak mümkün değildir. Bu nevi organlar idarî denetlemeye daha fazla yer veren Türkiye ile Fransada, Maliye Teftiş Kurulları şeklinde yer aldığı halde İngiltere ve Amerikada bu teşekküllerin muadili sayılacak denetleme uzuvları yoktur.

4 — Hususî bünyeyi haiz kontrol organları.

Bu sonuncu gruba dahil olarak, esas itibariyle Amerikadaki Bütçe Bürosu ve bir de İngilteredeki Hazine Meclisi mütalâa edilecektir.

Bu umumî karşılaştırmadan sonra, şimdi her gruba giren Kontrol Organlarının mukayeselerinin daha yakından yapılmasına geçilebilecektir. Bunun için de, muhtelif memleketlerde yekdiğerine yakın bulunan organların evvelâ benzer, sonra da ayırıcı cihetlerinin belirtilmesine çalışılacaktır.

B — Maliye Bakanlıkları merkezi teşkilâtına dahil Kontrol Organlarının mukayesesi.

Bu gruba dahil kontrol organlarının müsterek umumî vasıfları, bir merkezde denetlemede bulunmaları ve belge üzerinde bir kontrol ifa etmelerindedir.

Bu organların sair evsafının benzer ve ayırıcı olan taraflarını belirtmek üzere de aşağıdaki kıyaslamalar yapılabilir.

a — *Benzeyen tarafları.*

Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilâtına dahil kontrol uzuvlarından kuruluşları ve vazifeleri yekdiğlerine bilhassa benzeyenler, Türkiye ve Fransadaki Genel Müdürlük ve Müdürlüklerdir. Bizdeki Malî Kontrol Genel Müdürlüğü olsun, Hazine ve Muhasebe Genel Müdürlükleri bulunsun, hemen tamamen Fransız modeline göre kurulmuş dairelerdir. O derecede ki, bugün dahi isimlerindeki değişikliğe varıncaya kadar, Fransız teşkilâtının kuruluşu takip edilmekte ve benzerliklerinin muhafazasına adeta itinâ olunmaktadır. Gerçekten, Hazine muamelelerine ait işlere bakan Müdürlüğün adı, vaktiyle Fransada «La Direction de Mouvement Général des Fonds» iken bizde de mukabil Genel Müdürlüğün ismi «Nakit İşleri Umum Müdürlüğü» idi. Bilâhare, Fransadaki bu Müdürlüğün adı «La Direction du Trésor» şekline çevrilince, bizde de «Nakit İşleri Umum Müdürlüğüne» «Hazine Genel Müdürlüğü» adı verilmiştir [2]. Türkiye ve Fransada Maliye Bakanlıkları Merkez Teşkilâtındaki bu Genel Müdürlük ve Müdürlükler arasındaki müşabehet, yalnız isim itibariyle değildir. Teşkilât, vazife ve salâhiyet bakımlarından da hemen tam bir benzerlik vardır. Biraz yukarda söylendiği üzere Fransız teşkilâtı Türkiyede Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilâtına her bakımdan örneklik etmiştir.

Buna mukabil, İngiltere Maliye Nazırlığı Merkez Teşkilâtındaki Genel Müdürlükler (Supply Branch ve Financial Branch) ile Amerika Hazine Sekreterliğinin «Kayıtlar ve Havaleler Bürosu» arasında Fransa ve Türkiyedeki Umum Müdürlüklerinkine yaklaşacak derecede dahi, bir benzerlik bulmak güçtür. Anglo - Sakson memleketlerindeki bu teşekküllerin kendi aralarında olduğu kadar Türkiye ve Fransadaki teşkilâta da yegâne benzeyen tarafları, Maliye Bakanlıklarının hem icra ve hem de kontrol organları meyanında bulunmak ve bir merkezde, belge üzerinde denetleme yapan teşekküller mahiyetinde olmaktan fazla değildir.

[2] *Sur (F. H.) Maliye Dersleri, Cilt II, s. 205, not No. 200.*

b — *Ayrıncı tarafları.*

Maliye Bakanlıkları Merkezî Teşkilâtına dahil kontrol organlarının ayrıncı taraflarına gelince:

Evvelâ Türkiye ve Fransadaki Genel Müdürlükler ile Müdürlükler arasında, bilhassa Muhasebat Genel Müdürlüklerine taallûk etmek üzere şu farkların mevcudiyeti ifade olunabilir.

Fransadaki Kamu Genel Muhasebesi Müdürlüğü, bir defa bizdeki Muhasebat Genel Müdürlüğünün yaptığı gibi Bütçe hesaplarının terk-küzünü ve Hazine genel hesabının tanzimini ifa etmektedir. Bundan başka, Türkiyede vaktile Tahsilât Genel Müdürlüğüne, son defa 24.3.950 tarih ve 5655 No. lı kanunla da (mad. 4), Gelirler Genel Müdürlüğüne terettüp eden bir vazife olan vasıtasız vergilerin tahsili işlerini takip etmek vazifesi verilmiştir. Bu sebeple, gider saymanlarından başka vasıtasız vergilerin tahsilâtını yapacak teşkilât dahi, Fransada, bu müdürlüğe bağlı bulunmaktadır [3]. Bunun dışında, bizdeki Bütçe - malî kontrol ve Hazine Genel Müdürlükleri ile Fransadaki mukabil müdürlükler arasında, sadece Türkiyedekilerin ünvanına eklenen (Genel) kelimesinden başka, ayrıca belirtilmeğe değer esaslı bir fark yoktur.

Şu kadar ki, aralarındaki ayrılıklar ancak şimdi belirtilen birkaç noktadan ibaret bulunan Türkiye ve Fransadaki Genel Müdürlük ve Müdürlükler, bu defa İngiltere Maliye Nazırlığındaki iki Genel Müdürlükle kıyaslanacak olursa, hayli farklı durumda buldukları görülür. Gerçekten İngilterede, Bütçenin idarî kontrolü ile görevli Genel Müdürlüklerin vazifeleri, Türkiye ve Fransadaki gibi yapacakları işlerin mahiyetinden ziyade, İngiliz Bütçe sisteminin esaslarından birisi olan gelir ve giderlerdeki ikili tasnife göre bir ayırmaya tâbi tutulmuştur. Bu Genel Müdürlüklerden Supply Service, masrafçı Bakanlıkların her yıl tasdiğe tâbi tutulan malî muamelelerine nezaret etmektedir. Financial Branch ise, diğer umumî malî muamelelerle meşgul olmakta ve Bütçe kontrolü bakımından da, Bütçenin her yıl yeniden tasdiğe tâbi tutulmayan «Consolidated Fund - Fonds Consolidé» kısmının idare ve kontrolü ile mükellef bulunmaktadır.

Amerika Hazine Sekreterliğinin «Kayıtlar ve Havaleler Bürosuna» gelince, bu büronun diğer memleketlerde iki veya üç Umum Müdürlük şeklinde ayrılan merkezî kontrol teşkilâtına ait vazife ve selâhiyetleri

[3] 2996 numaralı Maliye Vekâleti Teşkilât Kanunu mad. 9 ve aynı kanunun 4910 numaralı kanunla değişik 15 inci maddesi ve 5655 No. lı kanunla değişik onuncu maddesi; *Barthélemy*: a. g. Rép. éer., s. 22 - 23.

tevhit etmiş olduğu gör÷lür. Filhakika, adı geçen büro Türkiye ve Fransadaki Muhasebat Genel Müdürlüklerine ait vazifeyi, Bütçe hesaplarına taallük eden kayıtları tetkik ve tevhit etmek suretiyle ifa ettiği gibi. Amerika Bütçe ve Muhasebe sisteminin esaslarından birisi olan havaleleri [4] (Mandats) vize etmek suretiyle de Türkiye ve Fransadaki Hazine Genel Müdürlüklerinin yaptıklarına müşabih bir denetleme ifa etmektedir. Şu kadar ki, bu büro Türkiye ve Fransadaki Bütçe ve malî kontrol Genel Müdürlüklerinin ifa ettikleri denetlemeleri yapmamaktadır. Amerikaa bu Genel Müdürlüklerinkine tekabül eden kontrollerin, Bütçenin umumî idarî kontrolünü yapmakla vazifeli bulunan Bütçe Bürosu tarafından ifa edildiğine biraz ilerde temas olunacaktır.

C — Maliye Bakanlıklarının diğer masrafçı Bakanlıklar ve Daireler nezdindeki Kontrol Organlarının mukayesesi.

a — Benzer tarafları.

Maliye Bakanı adına diğer Bakanlıklar ve merkezî idareler nezdinde, bir taraftan o dairelerin malî muamelelerini ihzar ve ifa etmek, ve diğer taraftan bu vesile ile o daire bütçelerinin kanuna ve usule uygun şekilde icra edilmesine nezaret etmekle vazifeli bulunan kontrol uzuvları, bilindiği üzere, Türkiyede Bakanlık ve Merkez Daireleri Saymanlık Müdürleri-
leridir.

Bu Saymanlık Müdürlüğü teşkilâtı, bize İtalyadan alınmıştır. Gerçekten İtlyada, her Bakanlıkta bir Saymanlık Müdürlüğü ve çok kuvvetli şekilde teşkilâtlandırılmış bir merkezî muhasebe vardır [5]. 18 Haziran 1923 tarihli kararnameden beri, bu Saymanlık Müdürleri doğrudan doğruya ve yalnız Maliye Bakanına tâbi bulunmaktadır. İtalyada Merkez

[4] Amerikadaki bu havaleler (Mandats), bir derece bizdeki, tediye ve ita emirleriyle, Fransadaki Ordonnances de Délégation ve Ordonnances veya Mandats de Paiement'a tekabül etmektedir. Fakat daha başka neveleri de vardır.

[5] İtalyan sistemine dair verilen izahlar, başlıca Francesco Nitti'nin «Principes de Science des Finances, Tome II, Stefan Freud tarafından İtalyancadan tercüme edilmiş, 5. bası, Paris 1928» ile De Grandsaignos d'Hauterives'in «Le Contrôle Budgétaire en Italie, Annal. de Fin. Publ., No. 2, Paris 1937, s. 43-70» den nakledilmiştir. İtalyan Bütçe sistemine dair 22 Aralık 1947 tarihli İtalya Cumhuriyeti Anayasasının tercümesinden başka, daha yakın tarihli me hazlar bulunamadığı cihetle, 1937 denberi vukua gelen değişiklikler belirtilememiştir. Maamafih bizim Muhasebe Umumiye ve Sayıştay Kanunlarımız, bu tarihten evvel tedvin edilmiş bulunduğu cihetle, sözü geçen me hazlara istinaden mukayeseler yapılması, bahusus bizdeki benzer hükümlerin menşeiini göstermek bakımından yine faydalı olacaktır.

Muhasebeleri, ilk defa, 22 Nisan 1869 tarihli kanunla ihdas olunmuştur. Bu kanun projesi hakkında tanzim edilen bir raporda, Saymanlık Müdürlerine «Liquidateurs - Contrôleurs» tahakkukçu kontrolör denilmekte ve denetleme vazifeleri başlıca iki grupta toplanılmaktadır : 1) Taahhütlerin kontrolü; bir gider taahhüdünü gerektiren bütün muameleler, mecburî olarak Saymanlık Müdürlerinin vizesine tâbidir. 2) İta emirlerinin kontrolü; Saymanlık Müdürlüklerince vize edilmedikçe hiçbir ita emri muteber değildir.

İtalyadaki Saymanlık Müdürlerinin başlıca bu iki grupta toplanan vazifelerinin şumulü de 1869 kanunu ile tayin edilmiştir. Bu denetleme Devletin borcunun hakikiliği ve kanuniliğine ve gider tahakkukunun doğruluğuna şamil bulunmaktadır.

Görülüyor ki, bizdeki Bakanlıklar ve Merkez Daireleri Saymanlık Müdürlüklerine müteallik hükümlerin esası, İtalyan Muhasebe sisteminde mevcuttur. Şu kadar ki, İtalyada, 24 Haziran 1924 tarihli bir kararname ve 12 Ağustos 1924 tarihli bir tebliğname, İtalyan mevzuatına çok enteresan yenilikler getirmiş ve Saymanlık Müdürlerinin selâhiyetlerini takviye eden hükümler ithal etmiş olduğu halde, bu esaslar bizim ne Muhasebei Umumiye Kanunumuza, ne de Maliye Bakanlığının Teşkilât Kanununa alınmamıştır. Sözü geçen İtalyan kanunu, oradaki Saymanlık Müdürlüklerini, «Malî idarenin tasarruflu olarak icrasına nezaret etmekle mükellef tutmuştur; bunun için de, Saymanlık Müdürleri, bazı masrafların vazgeçilmesi veya tenzil edilmesi mümkün olduğunu mütalâa ettikleri takdirde, bu hususta Bakanların nazarı dikkatlerini çekmekle vazifeli kılınmışlardır». Muhakkak ki, İtalyanların dedikleri gibi, giderler üzerinde onun uygunluğunu (isabetliliğini - l'Opportunité) ve tasarruf yapılması mümkün olup olmadığını kontrol etmek çok güçtür. Böyle bir denetleme, bu vazifenin kendisine tevdi olunduğu kimselerde, etraflı malûmat ile birlikte çok geniş ve kuvvetli bir nüfuzu nazar bulunmasını gerektirmektedir. Bu sebeple, kontrol, başlangıçta bazı hususî hallere münhasır bir şekilde organize edilmişti. Fakat İtalyanlar bu usule çok güvenmekte ve en çok inanılan fikir adamları bunun inkişafını temenni ve ümit etmekte idiler. Ancak bu yeni denetleme usulünün istikbalde neye müncer olduğu hususunda yakın zamana ait bilgiler edinilemediğinden, me hazımız olan yazıda yapıldığı gibi [6], biz de bu hususta *a priori* bir hüküm vermekten imtina etmekteyiz. Yalnız burada, Türkiye ile ilgili bir nokta daha ilâve edilmeden geçilmeyecektir. Türkiyede, Devletin Genel Bütçesinin kontro-

[6] De Grandsaignes - d'Hauterives: «Le contrôle budgétaire en Italie», (Konferans) An. F. P. No II, s. 47 - 48.

lunda, *opportunité*'ye yer verilmemekte ise de, 3460 numaralı kanuna tâbi «İktisadî Devlet Teşekküllerinin» murakabesinde, Bütçenin nizamiliği yanında, giderlerin isabetliliği bakımından da kontrol yapılmaktadır. Hattâ bu hususta diğer memleketlerdeki emsali teşekküllerin denetlenmesinde daha ileri gidilerek, İktisadî Devlet Teşekküllerine dahil işletmelerin millî ekonomide kendilerinden beklenen vazifeyi yapıp yapmadıkları da tetkik olunmaktadır [7].

Böylece, bizdeki Saymanlık Müdürlüklerinin, vazife bakımından bazı farkları ile beraber, İtalyadaki menşeyini tesbit ve ifade ettikten sonra, şimdi bu kontrol organlarının etüdümüzde asıl incelemekte bulunduğumuz memleketlerdeki mukabil uzuvlarla olan benzerliklerini araştıralım.

Bizdeki Saymanlık Müdürlerinin, Fransadaki mukabili olduğunu ifade ettiğimiz taahhüt olunan giderler kontrolörleri ile de epeyce benzer tarafları vardır. Gerçekten, her iki organ da, başlıca taahhütler üzerinde cereyan eden ve tahakkuk belgeleri ile ita emirlerine şamil bulunan bir şekilde ve belge üzerinde önleyici bir kontrol icra etmektedirler. Saymanlık müdürleri de, kontrolörler de, taahhütlerin muhasebesini tutmaktadırlar.

Önleyici mahiyette kontrol ifa etmek bakımından, İngilteredeki *Accounting Officers*'ler ve Amerikadaki *Disbursing Officers*'ler ile bizdeki (ve İtalyadaki) Saymanlık Müdürleri ve Fransadaki Taahhüt Olunan Giderler Kontrolörleri arasında da benzerlikler mevcuttur. Filhakika bütün bu organlar, nezdlerinde buldukları masrafçı daireler tarafından ifa olunan giderlere ait belgeler üzerinde bunların bir taraftan kanun ve nizamlara, diğer taraftan Bütçeye uygunluğunu temin hususunda Maliye Bakanı, Nazırı veya Sekreteri adına denetleme ve kontrol icra etmektedirler. Ancak bu umumî müşabehete rağmen dört memleketteki kontrol organlarının oldukça önemli ayırıcı tarafları da vardır.

b — Ayırıcı tarafları.

İhdas edilmelerindeki maksat ve umumî durumları itibariyle yekdiğerine tekabül etmekle beraber, muhtelif memleketlerdeki Maliye Bakanlıklarının diğer masrafçı daireler nezdinde bulunan kontrol organları arasında, bilhassa tayinlerindeki usul ve memuriyet statüleri bakımından şu farkların mevcudiyeti belirtilebilir.

Türkiyedeki Saymanlık Müdürleri, Maliye Bakanının mutlak otoritesine tâbi olduğu halde, Fransadaki Taahhüt Olunan Giderler Kontrolörleri,

[7] Bu hususta daha geniş bilgi için bakınız: *Ete (Muhlis)*: Türkiyede murakabe sistemleri, Türk Ekonomisi, yıl 1, sayı 1, Temmuz 1943, s. 4-8.

Maliye Bakanı adına bir denetlemede bulunmakla beraber, vazifelerinin ifasında onun dahi otoritesine tâbi olmaktan korunmuş ve kendisine bütün idarî hiyerarşinin dışında (en marge) müstakil bir durum verilmiştir. Bundan başka, yine Fransada Kontrolörlüğe tayin edilebilmek için, muayyen vazifelerde bulunmuş olmak şartının konulması ile bu vazifeye getirilecek kimselerin bir ihtisas sahibi olmaları gözetilmiştir. Vakıa, Türkiyede de Saymanlık Müdürlerinin tayininde barem derecesinden başka fiilen o şahısta bir meslekî bilgi de aranacağı tabii telâkki edilebilir. Esasen, Muhasebei Umumiye Kanunu gerekçesinde de «... meslekten yetişmiş bir muhasip veya Muhasebe Müdürü»nden bahsedilmek suretiyle [8] bu hususa işaret olunmaktadır. Ancak gerekçe bir kanun kuvvetini haiz olmadığı cihetle bu hükmün doğrudan doğruya kanun metnine konularak kesinleştirilmesi, herhangi bir istisna yapılmasına imkân vermemek bakımından daha isabetli olsa gerektir.

İngilteredeki Accounting Officers'ler ile Amerikadaki Disbursing Officers'lere gelince; bunların statüleri hem birbirinden, hem de Türkiye ve Fransadaki mukabil organlardan az çok farklıdır.

İngilterede Başbakanın muvafakatiyle Maliye Nazırı tarafından tayin edilen Accounting Officers'ler Maliye Nazırlığından başka, Avam Kamarası Kamu Hesapları Komitesine karşı da sorumludurlar. Accounting Officers'ler aynı zamanda, İngiltere Genel Kontrolörlerine de hesap vermekte ve yaptıkları denetlemede ve usulsüz taleplerin reddi hususunda, Genel Kontrolörün otoritesine istinat etmektedirler [9]. Bu suretle Accounting Officers'ler yalnız Maliye Bakanı adına değil, Genel Kontrolör ve hattâ Avam Kamarası Kamu hesapları Komitesi adına da denetlemede bulunmaktadır, denilebilir.

Amerikadaki Disbursing Officers'ler ise, yakın zamana kadar, nezdlerinde buldukları idarecilerin ve ita âmirlerinin madûnu iken, ancak 10 Haziran 1933 tarihli kararname ile doğrudan doğruya Hazine Sekreterliğine bağlanmış ve kontrol etmekle mükellef buldukları memurlara tâbi olmaktan kurtulmuşlardır [10]. Bugünkü şekli ile, vazifelerindeki

[8] M. U. K. esbabı mucibesi, 1927 senesi «Levayih ve Tekâlifî Kanuniye» cildi, sıra No. 190, s. 13.

[9] *Marcé (Victor de)*: Le contrôle des finances en France et à l'étranger, Tome I, Paris 1928, s. 115 - 117.

Bulletin de législation comparée, No. 27 - 28, s. 588.

[10] *Devillez*: La législation budgétaire et le contrôle financier aux Etats-Unis d'Amérique, (Konferans), Annales de Fin. publ. No. 1, 1936, s. 105 - 110.

Laufenburger: Finances comparées, Paris 1947, s. 67 - 68, Bulletin de légis. comparée, No. 27 - 28, s. 571 - 572.

bazı farklar müstesna, statü bakımından Amerikadaki Disbursing Officers'ler ile bizdeki Saymanlık Müdürlükleri arasındaki benzeyiş, diğer memleketlerdeki mukabil organlardan daha fazladır.

Statü bakımından, bir kıymet hükmü vermek üzere, masrafçı daireler nezdindeki kontrol organları arasında bir mukayese yapılırsa, Fransadaki Taahhüt Olunan Giderler Kontrolörlerinin, en kuvvetli durumda buldukları neticesine varmak lâzımdır.

Gerçekten, Fransada Taahhüt Olunan Giderler Kontrolörleri, bugünkü statüleri ile idarî hiyerarşinin tamamen dışında bırakılmış ve her mertebedeki makamlara karşı nüfuz ve istiklâli teminat altına alınmış vaziyettedir. Vazifelerinden uzaklaştırılmaları da, ancak pek mahdut sebepler dışında imkânsız kılınmış ve böylece kısmî bir lâyenazillik bahşedilmiştir.

Fransadaki kontrolörlerden sonra, statülerinin sağlamlığı bakımından ikinci sırada, icra ettiği denetlemede çok kuvvetli diğer bir yüksek kontrol organına istinat etmekte bulunan, İngilteredeki Accounting Officers'leri zikretmek lâzımdır. Gerçekten, Maliye Nazırına tâbi olmalarına rağmen, Accounting Officers'lerin statülerindeki kuvvet, denetlemelerinde ve idarecilerin usulsüz taleplerini reddetmeleri hususunda, İngiltere Genel Kontrolörünün otoritesine istinat etmelerindedir. Bu sebeple, şekli bakımından, Fransadaki kontrolörlerin üstünlüğüne rağmen, fiiliyatta İngilteredeki Accounting Officers'lerin daha müessir bir denetleme yapabilecekleri söylenebilir.

Bu kıyaslamada, son sırayı bizdeki Saymanlık Müdürleriyle Amerikadaki Disbursing Officers'lere vermek lâzımdır. Zira, her ikisi de, Maliye Bakanının ve Hazine Sekreterinin mutlak emri altındadır. Başka bir deyişle ne Fransadaki kontrolörler gibi hiyerarşi dışındadırlar, ne de İngilteredeki Accounting Officers'ler gibi, denetleme hususundaki kararları, yüksek bir kontrol organı tarafından takviye edilmektedir.

Maliye Bakanları, bir taraftan şimdi mukayeseleri yapılan organlar vasıtasıyla merkezde ve belge üzerinde denetlemede bulduktan başka, diğer taraftan da, yine kendisine bağlı ikinci grup organlar eliyle de Bütçe muamelelerini mahallinde bir kontrole tâbi tutmaktadırlar. Bu ikinci grup organların en önemlileri ise Maliye Teftiş Heyetleridir.

D — Maliye Bakanlığına bağlı olarak mahallinde Bütçe kontrolü yapan organlar.

Bundan evvelki grupta incelenen organlardan farklı olarak, Türkiye ve Fransada mevcut bulunan Maliye Teftiş Heyetlerine, Anglo - Sakson memleketlerinde rastlanmamaktadır. Türkiye ve Fransadaki heyetlerin

karşılıklı durumlarını incelemeden evvel, İngiltere ve Amerikada bu nevi teftiş kurullarının mevcut bulunmamasının sebebini araştırmak yerinde olur. Bizce, bunun sebebi, biraz ilerde belirtileceği üzere Anglo-Sakson memleketlerindeki Yüksek Kontrol Ofislerinin Bütçe hesapları üzerinde, Ofisin merkezinde yaptıkları denetlemeden başka, kendi ajanları vasıtasıyla Bütçenin mahallî kontrolunu da ifa etmeleridir. Binaenaleyh bir bakıma, İngiltere ve Amerikada, Kontrol Ofislerinin dışında Bütçenin mahal itibarıyla denetlemesini yapacak bir teftiş heyetine lüzum ve ihtiyaç ta yoktur.

Türkiye ve Fransadaki Teftiş Heyetlerine gelince: Muhakkak ki, bu iki memlekette Maliye Bakanının memleketin bütün malî idaresi üzerinde gayet geniş bir kontrol ifa etmesine imkân veren Maliye Teftiş Heyetleridir. Türk ve Fransız Teftiş Heyetleri aynı model üzerine kurulmuş murakabe uzuvlarıdır. Yetkileri ve çalışma usulleri bakımından da tamamen benzer durumdadırlar [11]. Ancak, Türk Maliye Teftiş Heyetinin Fransadaki emsalinden uzaklaştırılmak suretiyle yetkilerinin daraltılması hususunda son zamanlarda ortaya çıkan ihtimallerin, bizce de bu heyetin hikmeti vücudu ile kabili telif bulunmadığını ifade etmeliyiz [12].

Fransada olsun, Türkiyede bulunsun, Maliye Teftiş Kurullarının şimdiye kadar arzettiği ehemmiyet, yalnız malî kontrol bakımından değildir. Teftiş Kurulları, aynı zamanda, Devletin hemen bütün idarî makamlarına yetiştirdiği kıymetli elemanlar sayesinde Türkiye ve Fransanın umumî idareleri içinde de büyük önem kazanmışlardır. Şu kadar ki, bu bakımdan Fransa Teftiş Heyetinin gerek kıdemi ve gerek ilmî ve meslekî kudreti dolayısıyla [13] Fransız Devlet idaresinde işgal ettiği yer, Türk Teftiş Heyetinin Türkiye idaresindeki mevkiinden hayli fazladır, denilebilir.

Türkiye ve Fransada Maliye Teftiş Heyeti gibi çok önemli kontrol uzuvları sayesinde Maliye Bakanlarına kuvvetli bir denetleme imkânı

[11] *Bisson (André)* : Finances Publiques françaises, I, Budget-Trésor-Contrôle, Paris, 1943, s. 258.

Jéze (G.) : Cours élémentaire de sc. des fin. et de légis. 5 inci bası, Paris 1912, s. 339.

Maliye Vekâleti Teftiş Heyeti Dergisi, İst. 1939, s. 3 - 20.

Ercin (Cezmi) : Bütçe nazariyat ve tatbikatı, İstanbul 1938, s. 220 - 222.

[12] *Aral (Namık Zeki)* : Maliye Müfettişleri, Ulus, 17 Mart 1949, s. 2. Bu yazıda maliye müfettişlerinin, Fransadaki örneği gibi, memleketin bütün malî idaresi üzerinde geniş ve mutlak teftiş ve kontrol selâhiyeti haliz olması lüzumu, gayet selâhiyetle belirtilmektedir.

[13] Fransada teftiş heyetinin ilk kuruluş tarihi 1801 dir; bizde ise garp modeline göre Teftiş Heyeti, ancak *M. Henri Jolly* ile 1325 - 1329 (1909 - 1913) kurulmuştur. Bakınız: Etüd, s. 111, 145.

verilmesi, bir taraftan bu memleketlerdeki yüksek kontrol organlarının mahallî denetleme yapmalarını kısmen telâfi etmeye yaradıktan başka bilhassa Maliye Bakanlarının Bütçenin hazırlanmasında İngilteredeki Hazine Meclisi ile Maliye Nazırlığına ve Amerikadaki Bütçe Bürosuna nisbetle hukuken zayıf olan tesir ve nüfuzunu bir derece telâfi etmeye de hizmet etmektedir [14]. Kaldı ki, İngilteredeki Maliye Nazırlığının başında bulunan ve ona asıl nüfuzunu temin eden Hazine Meclisi ile Amerikadaki Bütçe Bürosu, yalnız Bütçenin hazırlanmasında değil, aynı zamanda icrasının kontrolünde da önemli yer ve rolü olan birer teşekküldür. Ancak bu organlar, Maliye Nezareti ve Sekreterliği ile olan alâkalarına rağmen onlardan müstakil ve diğer memleketlerde pek benzeri bulunmayan nevi şahsına münhasır kontrol organlarıdır.

E — Hususî bünyeyi haiz kontrol organları. (İngilteredeki Hazine Meclisi, Amerikadaki Bütçe Bürosu.)

a — *Benzer tarafları.*

Kuruluşları ve yetkileri «Kontrol organlarının teşkilât ve vazifeleri» isimli yazımızda incelenmiş bulunan İngilteredeki Hazine Meclisi (Board of Treasury) ve Amerika Birleşik Devletlerindeki Bütçe Bürosunun benzer tarafları, hemen sadece her iki organın da, bir taraftan Bütçenin hazırlanmasında, diğer taraftan da Bütçenin denetlenmesinde vazife almalarıdır. Halbuki gerek kuruluş ve gerek yetki bakımından aralarında büyük farklar mevcuttur.

b — *Ayrıncı tarafları.*

Bir defa bünye bakımından İngilteredeki Hazine Meclisi, daha ziyade bir siyasî teşekkül olduğu ve büyük ekseriyeti itibarıyla siyasî şahsiyetlerden müteşekkil bulunduğu halde, A. B. D. ki Bütçe Bürosunun farik vasfı, Bütçenin hazırlanmasında siyasî bir rol ifa etmekle beraber daha ziyade bir umumî idare organı olmasıdır. Bilhassa bu büroyu teşkil eden şahıslar, müdürün kısmen haiz olduğu siyasî vasıf hariç, hemen tamamen idarî memurlardan ibarettir.

Saniyen, selâhiyet bakımından da arada büyük farklar vardır. Gerçekten Amerikadaki Bütçe Bürosu, şeklen Hazine Sekreterliğine bağlı ve

[14] *Foucher*, «Le rôle de l'inspection générale des finances dans l'administration française», Re. Po. Par., No. 537, Ağustos 1939, s. 265. Bu yazıda Fransada Maliye Bakanlığının kontrol yetkisinin gelişmesi hususunda etraflı malûmat mevcuttur (s. 261 - 266).

nihayet fiilen de Birleşik Devletler Başkanı adına faaliyette bulunan istişarî bir organ olduğu ve icabında aldığı kararlar ve vardığı neticeler (bahusus Bütçe projesinin hazırlanması hususunda), Başkan tarafından tamamen değiştirilebildiği halde, İngilteredeki Hazine Meclisi Maliye Nazırlığına bağlı bulunmayıp bilâkis bu nezaretin başındadır. Bu meclisin aldığı kararlar da tek başına ne Başbakan, ne de Maliye Nazırı tarafından değiştirilemez.

Nihayet, sırf Bütçenin denetlenmesi bakımından kıyaslanacak olursa. A. B. D. Bütçe Bürosu, bir bakıma bünyesi icabı hemen tamamen idarî bir denetleme yaptığı halde, İngilterede Hazine Meclisi Maliye Nazırlığının «Financial Branch» ı vasıtasıyla gönderilen hususî talimatnamelerin kendi adına yollanması suretiyle kısmen ifa ettiği idarî kontrolden başka, asıl A. B. D. Bütçe Bürosunun katıyen yetkili olmadığı yarı kazaî bir denetleme selâhiyetini de haiz bulunmaktadır. Gerçekten, İngilterede (Kontrol Ofisinin sayman hesapları hakkında verdiği kararlara karşı Avam Kamarası Kamu Hesapları Komitesi nezdinde itirazda bulunulmak mümkün olduğu gibi), Hazine Meclisinin bir kısım saymanları Parlâmentonun tasvibi ile Kontrol Ofisinin ve Genel Kontrolörün tevsik ve tetkikinin dışında bırakmak selâhiyeti vardır. Bu suretle, Genel Kontrolörün denetlemesinden istisna edilen saymanların faaliyeti, Hazine Meclisinin devamlı nezareti altında bulundurulmaktadır[15].

Demek oluyor ki, İngilterede asıl mevcudiyet ve selâhiyetini Bütçenin hazırlanmasında gösteren Hazine Meclisi, Bütçenin uygulanmasının hem idarî, hem de kazaî denetlemesi hususunda da yetkileri bulunan bir teşekküldür. Başka bir deyişle, İngilterede Hazine Meclisi, Bütçenin idarî olduğu kadar kazaî bir denetleme organı da telâkki edilebilecektir. Fakat İngilterede olduğu gibi, Amerikada da Bütçenin kazaî kontrolü ile asıl görevli organlar Fransada ve Türkiyedeki Sayıştaylara tekabül eden Kontrol Ofisleridir. Bu suretle de sözü, muhtelif memleketlerdeki Yüksek Kontrol Organlarının incelenmesine getirmiş bulunmaktayız.

II — YÜKSEK KONTROL ORGANLARININ MUKAYESESİ

A — Muhtelif memleketlerdeki Yüksek Kontrol Organlarının umumî bir karşılaştırılması.

Bütçenin Yüksek Kontrol Organlarını, umumiyetle yapıldığı üzere, başlıca iki grupta toplamak mümkündür:

[15] Sarrette (H.): Etude sur le contrôle du budget de l'Etat, en France, en Angleterre et en Italie, Paris 1902, s. 156 - 157; s. 118 - 119; 168.

1) Kontinantal Avrupa sistemine dahil bütün memleketlerde olduğu gibi, Türkiye ve Fransada Bütçe denetlemesini yapan Yüksek Kontrol Organları, Sayıştaylardır.

2) Diğer Anglo - Sakson memleketlerine de örneklik etmiş bulunan İngiltere ve Amerikada ise, Kontrol Ofisleridir.

Şu kadar ki, aynı gruba dahil teşekküllerin kendi aralarında hayli ayırıcı tarafları olduğu gibi, ayrı gruplara mensup organlar arasında da benzer taraflar bulmak mümkündür. Bu itibarla evvelâ iki mukabil grupu teşkil eden Sayıştaylar ile Kontrol Ofislerinin umumî bir mukayesesini yapmak, müteakiben muhtelif memleketlerdeki Sayıştaylar ile Kontrol Ofislerinin aralarındaki benzer ve ayırıcı tarafları belirtmek yerinde olacaktır.

B — Sayıştaylar ile Kontrol Ofislerinin mukayesesı.

İki ana grup etrafında toplanan Yüksek Kontrol Organlarının kendi aralarındaki kıyaslamalarının ifasından evvel, bu iki grubun umumî bir mukayesesini yapmak üzere başlıca aşağıdaki benzer ve ayırıcı tarafları haiz bulduklarını belirtmek mümkündür.

a — Benzer tarafları.

Bütçenin esas itibariyle kazaî denetlemesini ifa etmekle beraber, bazı memleketlerde mahiyeten idarî denetlemede de bulunan Sayıştay ve Kontrol Ofislerinin statü bakımından benzeyen tarafları, bu Yüksek Kontrol teşekküllerinin Bütçeyi uygulamakla görevli bulunan idareden ve Hükümetten tamamen müstakil olmalarıdır. Yüksek Kontrol Organlarının, kullandıkları usullerdeki başkalıklara rağmen, vazife bakımından da hepsinde müştereken mevcut olan mühim bir taraf, denetleme faaliyetlerini daha ziyade Bütçenin asıl sahip ve hâkimi olan ve nihai murakabe hakkını da haiz bulunan Teşriî Meclisler (Parlâmentolar) namına yapmalarıdır.

b — Ayırıcı tarafları.

Ancak, teessüslerindeki maksat ve vazifelerinin esası bakımından mevcut müşabehete mukabil, Sayıştaylar ile Kontrol Ofisleri arasında bünye ve kuruluş bakımından büyük farklar mevcuttur.

Gerçekten, Sayıştaylar kazaî vasıflarının üstünlüğünü, bilhassa mahkemeler gibi bir Birinci Başkan idaresinde muhtelif daireler ve heyetler şeklinde kurulmuş olmakla gösterirler. Birinci Başkanın umumî

sevk ve idareden başka hemen hiçbir özel denetleme yetkisi yoktur. Kontrol faaliyeti ile ilgili kararları mutlaka ya münferit dairelerin, veya Sayıştay Genel Kurulunun alması lâzımdır. Bu itibarla Sayıştayların Başkan ve üyelerinin seçilmeleri hep aynı usule tâbidir ve lâyen azil olmak bakımından hepsi de müsavi durumdadırlar. Halbuki, Kontrol Ofisleri, bir tek Genel Kontrolörün mutlak emri altındadır. Denetlemeler hep onun adına icra olunur. Hususî ve teminatlı tayin usulünden ancak bu Genel Kontrolör (ve Amerika B. D. Genel Kontrolör Yardımcısı) istifade eder. Ofislerin, Sayıştaylardan daha geniş olan teşkilâtının sair uzuvlarını tayin ve azletmek, esas itibariyle bu Genel Kontrolörün selâhiyeti dahilindedir.

Şu kadar ki, bu iki ana gruba dahil Yüksek Kontrol Teşekküllerinin karşılıklı ve farklı olan taraflarından başka, muhtelif memleketlerdeki Sayıştaylar ile Kontrol Ofislerinin kendi aralarında ayrıca belirtilmeğe değer benzer ve ayırıcı cihetleri de vardır. İşte şimdi, bu mukayeseler evvelâ Sayıştaylar, saniyen Kontrol Ofisleri arasında yapılacaktır.

C — Sayıştayların mukayesesi.

a — Kuruluşları bakımından.

aa — Benzer tarafları.

Türkiyedeki Sayıştayın ilk teessüs zamanlarındaki ve bilhassa 1295 Kararnamesine göre olan şekli, hemen tamamen Fransız Sayıştayı tipinde idi. Vazife ve selâhiyet bakımından bilâhare [16], bazı değişiklikler olmuş ise de, Türk Sayıştayı kuruluş bakımından Fransız Sayıştayına olan benzerliğini muhafaza etmektedir.

Gerçekten, her iki Sayıştay da bir Birinci Başkan ile lüzum ve ihtiyaca göre sayısı özel kanunlarında belirtilen Daire Başkan ve üyelerinden teşekkül etmektedir. Yine her iki Sayıştayda da Hazine ve Hükûmet mümessili sıfatıyla bir savcılık makamı bulunmaktadır [17]. Bununla beraber, teşkilâtın daha fazla tafsilâtına girmeden sırf Sayıştayın bu ana uzuvları üzerinde durulsa dahi, Türk ve Fransız Sayıştayları arasında bazı önemli farkların mevcut olduğu görülür.

[16] 1327 tarihli Muhasebe Umumiye Kanunu Muvakkati, 1927 tarihli Muhasebe Umumiye Kanunu, 1934 tarihli Divanı Muhasebat Kanunu ile.

[17] 16 Haziran 1934 tarih ve 2514 No.lu (Divanı Muhasebat) Sayıştay Kanunu mad. 2; 16 Eylül 1807 tarihli Fransız Sayıştayı Kuruluş Kanunu, mad. 3; Bulletin des Lois de l'Empire français, 4. Série, To. 7, No. 161, Paris Imprimerie Impériale, Mart 1808, s. 103; ve 31 Mayıs 1862 Kararnamesi, mad. 380, Bul. des Lois, Cilt 154, 2. semestre, 1862, s. 458.

bb — *Ayrıncı tarafları.*

Bir defa Türkiyede Sayıştay, 1339 (1923) danberi doğrudan doğruya B. M. M. ne bağlı bir Anayasa organı olduğu halde, Fransada Sayıştay ilk tesis tarihi olan 1800 senesindenberi geöen Birinci ve İkinci İmparatorluk, Restorasyon, İkinci ve Üçüncü Cumhuriyet devirleri seyirince hiçbir vakit teşriî organa bağlı olmamıştır. Son defa 1946 Anayasası ile kurulan Dördüncü Cumhuriyet ile ancak, (Anayasa, mad. 18) Fransız, Sayıştayı da Millet Meclisine bağlanmış ve bir Anayasa uzvu haline gelmiştir.

Asıl teşkilâtları itibarile Türk ve Fransız Sayıştaylarının ayrıncı taraflarına gelince, daireler ve üyeler bakımından şu hususlar belirtilebilir.

Fransada, Sayıştay Daireleri, bir başkan ile altı üyeden mürekkep olduğu halde (1807 Kanunu, mad. 3), Türkiyede daire üyelerinin sayısı üçtür. Dairelerin adedi de, her zaman tetabuk etmemiştir. Çoğu vakit, iki memleket Sayıştayında da üçer daire mevcut olmuş ise de, Türkiyede başlangıçta Sayıştayın iki dairesi bulunmuş, Fransada ise bazan dört daireye çıkarılmıştır. Türkiye ve Fransadaki Sayıştayların kuruluşuna dair önemli bir fark da, üyelerin seçilmeleri usulüne taallük etmektedir. Fransada 1807 Kanununun 6. maddesine göre [18], Sayıştay üyeleri, kaydı hayatla İmparator tarafından tayin edileceklerdi. 31 Mayıs 1862 Kararnamesinin 377 nci maddesi de [19] aynı hükmü tekrarlamıştır. Fransız Sayıştayına müteallik daha yeni mevzuatta ve Fransız müelliflerinin kitap ve makalelerinde, Sayıştay üyelerinin tayin usullerinin değiştirildiğine dair bir hükme rastlanmamıştır. Sadece 19 Mart 1852 tarihli kararname ile Sayıştay üyelerinin tekaüt edilmelerinin ve haklarında tatbik olunacak inzibatî cezaların tesbitinin, Maliye Bakanının raporu üzerine Cumhurbaşkanının kararnamesi ile olacağı, esası vazedilmiştir. Bu hükümden istidlâl olunarak, bugün de Fransada Sayıştay üyelerinin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile tayin olunduklarını ifade etmek mümkündür [21]. Esasen, şekli muamelesi ne olursa olsun, Fransada Sayıştay başkan ve üyeleri İcra Kuvveti tarafından tayin edilmektedir.

Halbuki, bizde, 1339 (1923) senesindenberi, Sayıştay üyeleri B. M. M. yani Teşriî Kuvvet tarafından seçilmektedir. Bu usulün kabulünde bize

[18] a. g. Bul. des Lois, 4. seri, To. 7, No. 161, Mart 1808, s: 103:

[19] a. g. Bul. des Lois, Cilt 154, No. 1045, 2. semestre 1862, s. 458:

[20] Bul. des Lois, Cilt 133, No. 508, 1. semestre, 1852, s. 814 - 815.

[21] İtalyada da, Sayıştay Başkan ve üyeleri, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine tayin olunmaktadırlar. *Nitti (Francesco)*: a. g. eser, s. 428, Not 2.

Belçika örneklik etmiştir. Gerçekten, Belçikada, memleketin istiklâlinin hemen ertesinde (1830), daha Anayasa hazırlanmadan bile önce, 30 Aralık 1830 kararname ile teessüs eden Sayıştayın dayandığı esas hükümler, 7 Şubat 1831 de ilân edilen Anayasa ile vazedilmiştir. Bugün de, Belçikada Sayıştaya müteallik hükümler, bu Anayasa ile 29 Ekim 1846 tarihli Teşkilât Kanununda bulunmaktadır. İşte bu 1831 tarihli Anayasanın 116 ncı ve 1846 tarihli Kuruluş Kanununun 1 inci maddesine göre, Belçikada Sayıştayın üyelerini Mümessiller Meclisi tayin etmektedir [22].

Şu kadar ki, Sayıştay üyelerinin statüleri, bizde Belçikada olduğundan da daha sağlam ve teminatlıdır. Zira, Belçikada tekrar intihap edilme hakkı bulunmakla beraber, Sayıştay üyeleri altı sene için seçilmektedirler. Halbuki bizde, Sayıştay üyeleri, B. M. M. nce değiştirilinceye kadar devamlı olarak vazife görmektedirler.

Üyelerin müddetlerinin gayri mahdut olması ve fiilen ölünceye veya vazife göremeyecek derecede malûl hale gelinceye kadar devam etmesi bakımından (vazifelerinden ihracı mucip cezaî ihtimaller burada bahis konusu edilmemektedir), Fransız Sayıştayı dahi, Belçika Sayıştayından teminatlı vaziyette telâkki edilebilir. Her ne kadar, Belçikada Sayıştay üyelerinin Fransadaki gibi İcra Kuvveti tarafından tayin edilmeyip de Teşriî Mecliste seçilmesi, Sayıştayın istiklâlî bakımından daha üstün bir usul ise de, bu tayinin Fransada kaydı hayatla olması, Belçikadaki intihabın altı sene gibi bir müddetle sınırlandırılmasından, elbette daha teminatlı olsa gerektir. Başka bir deyişle, Fransada [23] Sayıştay üyeleri lâyen azil ve devamlı surette vazife görececek durumda oldukları halde [24], Belçikada Sayıştay üyelerinin altı yıl için seçilmeleri usulü, Sayıştayı adeta Meclisin uzun süreli bir komisyonu haline getirmekte ve Sayıştay üyelerinin kontrol etmekle mükellef oldukları siyaset adamlarından müstakil kalmalarını temin edecek yegâne mantikî sistemi, yani vazifede

[22] *Magain (A.)*: Code des finances et de la comptabilité publique, To. I, Bruxelles, 1946, s. 332 - 333; *Sinave (E.)*: Cours de fin. Publ., Bruxelles, 1930, s. 119-120.

[23] İtalyada, Faşizmden evvel, Sayıştay Başkan ve üyeleri, Senato ve Mebuslar Meclislerinin Başkan ve Başkan Vekillerinden mütesekkil özel komisyonun muvafakati olmaksızın, ne azledilebilirler, ne de tekaüde sevkolunabilirlerdi. — *Nitti*: a. g. e., To. II, s. 428, Not 2. — Son defa, 22 Aralık 1947 tarihinde kabul ve 15 Ocak 1948 de yürürlüğe giren «İtalya Cumhuriyeti Anayasasının yüzüncü maddesinde, Sayıştay ve Danıştay için, «Kanun, bu iki müessesenin ve azalarının Hükümet karşısındaki bağımsızlığını temin eder», hükmünü koymak suretiyle, Sayıştay üyeleri için yine istiklâl ve lâyen azillik esaslarını kabul etmiştir, denilebilir. — *Akgüç (Atif)*: İtalya Cumhuriyeti Anayasası tercümesi, Ankara 1949, s. 38.

[24] İstisnaen ve mahdut hallerde değiştirilebilmeleri hariç.

devamlılığı, terketmiş bulunmaktadır [25]. Türkiyede de Sayıştay üyelerinin B. M. M. nce her vakit değiştirilebilmeleri veya tekaütlüklerine kadar iş başında kalabilmeleri imkânının mevcut oluşu, Türk Sayıştayının statüsü hakkında ancak fiilî duruma göre bir hüküm verdirmek zorunda bırakılmaktadır. Yani B. M. M. nce, bu selâhiyetin kullanılıp, kullanılmaması ihtimallerine göre, Türk Sayıştay üyeleri Fransadaki kadar teminatlı veya Belçikadakininden de teminatsız addedilebilecektir.

Üyelerinin seğimine ait usul bakımından, Türk Sayıştay Belçika Sayıştayından örnek almakla beraber, bunların vazifelerinin süresinin tesbitinde olduğu gibi, savcının tayininde de ondan ayrılmıştır. Gerçekten, Belçikada Sayıştay savcılığı vazifesini, yine Mümessiller Meclisince seğilen üyelerden en genci yaptığı halde [26], bizde, Fransada olduğu gibi, Maliye Bakanlığınca tayin edilen bir hükümet mümessili ifa etmektedir 2514 No. lu (Divanı Muhasebat) Sayıştay Kanunu projesinin ilk şekline göre, bizde de Belçika sistemine temayül edilmekle beraber, Maliye Encümeninin tadili üzerine, Meclis Umumî Hey'etinde Fransız sistemi kanunlaşmıştır.

Başlıca Türk ve Fransız Sayıştayları üzerinde durulmak ve ilgili hususlarda Belçika ve İtalyadaki müşabih müesseselerden de söz açılmak suretiyle, Sayıştayların kuruluşları bakımından yapılan mukayeseyi tamamlamak üzere, şimdi de bu organların yetki ve görevlerinin esaslı noktaları itibariyle karşılaştırılması yapılacaktır.

b — *Sayıştayların vazife ve selâhiyet bakımından mukayesesi.*

aa — *Benzer tarafları.*

Türkiye ve Fransada olsun, İtalya, Belçika ve diğer memleketlerde bulunsun, Sayıştay denilince başlıca akla gelen vazife ve selâhiyet, bu organların sayman hesapları üzerinde kazaî bir denetleme hakkını haiz olmalarındır.

Gerçekten bu kazaî vasıf Sayıştay müesseselerini karakterize eden esas unsurdur. Bununla beraber bu benzeyiş ve iştirakte fazla ileri gitmek, bilhassa Türkiye ve Fransa Sayıştaylarını nazarı itibare alınca, pek kolay ve mümkün değildir. Kazaî selâhiyetin hududu ve şumulü bakımından bu iki Sayıştay arasında mevcut ayrılıklar belki diğer hususlardan daha barizdir. Buna mukabil, Türk Sayıştayının vazife ve selâhiyet bakımından

[25] *Sinave* : a. g. e., s. 120 - 121.

[26] *Sinave* : a. g. e., s. 129.

Fransız Sayıştayından ayrıldığı cihetlerde, İtalya ve Belçikadaki adı geçen müesseselere yaklaştığı görülür.

bb — *Ayrıncı tarafları.*

Türk ve Fransız Sayıştaylarının yetkilerindeki başlıca farklı noktaları, şöylece ifade etmek mümkündür.

Fransız Sayıştayını, eski Almanya, Avusturya ve Prusya Sayıştaylarında olduğu gibi, yalnız *a posteriori* bir kontrol ifa ettiği halde, Türk Sayıştayını, İtalyan Sayıştayından aldığı örnekle aynı zamanda önleyici bir denetleme de yapmaktadır. İtalya ve Türkiyedeki Sayıştaylar, Yunanistan ve Arjantinde bulunan mümasil müesseselerin yalnız ita emirleri üzerinde ifa ettikleri önleyici kontrolden da ileri giderek, taahhütler üzerinde dahi böyle bir denetleme yapmaktadırlar. Şu kadar ki, İtalya ve Türkiyede Sayıştaylar tarafından yapılan önleyici kontroller arasında da bazı farklar vardır.

Gerçekten, son harpten evvelki İtalyanın idare ve muhasebe nizamına göre, yalnız taahhütler değil, mevzuu ne olursa olsun bütün Kıral Kararnameleri (Décrêts - Royaux) ile malî servisleri yakın ve uzaktan ilgilen-diren veya bir gideri icap ettiren her türlü Bakanlık kararnamelerinin (Décrêts ministériels), Sayıştay tarafından tescil edilmesi lâzımdır [27]. Halbuki, Türkiyede, Sayıştayın mürakabe ve tescili, Bakanlar Kurulunun ve Bakanlıkların malî hizmetlerle alâkalı bütün kararlarına şamil değildir. Her ne kadar, (Divanı Muhasebat) Sayıştay Kanununun 11 inci maddesinin (F.) bendinde «Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle, Hazine bonolarının, bütün kefalet, kredi ve Hazine avanslarının kayıt ve mura-kabesi» ile, ve aynı maddenin (E.) bendinde de «Zatî maaş tahsis evrakı-nın tescili» ile vazifeli kılınmak suretiyle, Hükümetin ve Bakanların malî hususata müteallik kararlarının büyük ekseriyeti Sayıştayın tetkikine tâbi tutulmakta ise de, İtalyada olduğu gibi mevzuu ne olursa olsun, oradaki eski Kıral (ki bugün için Cumhurbaşkanı) kararnamesine tekabül eden, bizdeki Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanan Bakanlar Kurulu kararnameleri, Sayıştaydan geçmediği gibi, Sayıştay Kanununun zikredilen 11 inci maddesi ve sair ilgili kanun hükümleri dışında kaldığı halde, malî hususa taallük eden Bakanlık kararları da, Sayıştayca tescil edil-memektedir. Kısaca, İtalyan Sayıştayının önleyici kontrolunun, emsal teşkil ettiği Türk Sayıştayınınkinden daha şümüllü olduğu söylenebilir.

[27] *Nitti: a. g. e., To. II, s. 428.*

İtalya ve Türkiye Sayıştaylarının, önleyici kontrol hususundaki yetkileri bakımından yapılan bu karşılaştırmalarından sonra, mukayese tekrar Türk ve Fransız Sayıştaylarına getirilecek olursa, *a posteriori* kontrole taallük eden yetkileri itibariyle de, bu iki kontrol organı arasında önemli olarak şu farkların bulunduğuna işaret etmek lâzımdır.

Fransada Sayıştay, sadece sayman hesapları üzerinde bir kaza selâhiyetini haizdir. Orada, «Sayıştay, saymanları değil, hesapları yarkılar» diye ifade edilen söz meşhurdur [28]. Başka bir deyişle, Fransada Sayıştay, sadece hesapların doğru olup olmadığını tesbit etmekle yetinmekte ve fakat saymanın sorumlu olup olmadığını tayine selâhiyetli bulunmamaktadır. Saymanın sorumluluğu hakkında, Fransada, karar verecek makam, Maliye Bakanlığı ve ikinci derecede Danıştaydır. Halbuki Türkiyede, Sayıştay sadece hesapları değil, saymanları da yargılamakta ve onların sorumlu olup olmadıklarını tayin ve tesbit ederek beraat, zimmet veya tazmine karar vermektedir. Bundan başka, Türk Sayıştayını, Belçika Sayıştayında olduğu gibi ve Fransız Sayıştayının hiçbir zaman haiz bulunmadığı, tahakkuk memuru ve ikinci derece itâ âmiri sıfatını taşıyan idarecileri de icabında saymanlar gibi yargılamak selâhiyetini haiz bulunmakta ve bunlar hakkında merüül icra kararlar vermektedirler.

Belçika Sayıştayının yetkilerinin, Fransız Sayıştayınıninkinden çok daha geniş bulunmasının sebebi, bir bakıma Belçikada Danıştay gibi yüksek bir idarî mahkeme bulunmaması ile izah edilmekte idi [29]. Bizde ise, Danıştayın mevcudiyetine rağmen, Sayıştay, Belçika ve İtalyadaki emsallerine benzetilerek Fransız Sayıştayından çok daha selâhiyetli kılınmıştır. Bunun delillerinden birisi de, Türkiyede Sayıştayın verdiği kazaî kararlar, esas itibariyle Sayıştay Genel Kurulunda temyiz edildiği halde [30], (Belçikada olduğu gibi), Fransız Sayıştayını kararlarının Danıştayda temyiz edilmesidir.

Nihayet, Türk ve Fransız Sayıştaylarının sayman hesapları ile Bakan ve Hazine kesin hesaplarının mutabakat derecelerine dair verdikleri beyannamelerden (bildirimlerden) başka, Fransada Sayıştay, Devlet Başkanı kanaliyle Meclise ancak bir «Yıllık Rapor» sunduğu halde, Türkiyede

[28] *Allix*: *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6 ncı bası, Paris 1931, s. 416 - 418.

[29] *Sinave*: a. g. e., s. 147; Son defa Belçikada da bir Danıştay kurulmuştur.

[30] Türkiyede de, istisnai bir durum olarak, 3546 No.lu Danıştay (Devlet şürası) Kanununun 4904 No.lu kanunla değiştirilen 27 ncı maddesinin 3 No.lu fıkrası mucibince, zat maaşları tahsisi muamelesine müteallik Sayıştay Genel Kurulu kararlarının Danıştayda temyizi mümkün bulunduğunu da belirtmek lâzımdır.

Sayıştay, Muhasebei Umumiye Kanununun 76 ncı maddesine göre üç ayda bir, Sayıştay Kanununun 11 inci maddesi (H. bendi) mucibince de, icabında B. M. M. ne rapor takdim etmektedir. Fakat, bilhassa M. U. K. nun 76 ncı maddesine me haz teşkil eden, İtalyan sisteminde, Sayıştay kaydı ihtiyatla tescil ettiği kararlar hakkında 15 günde bir defa Meclislere malûmat arzettiği [31] düşünülecek olursa, M. U. K. daki 3 aylık müddetin, biraz uzun bulunduğu tebarüz eder. Kaldı ki, Sayıştay Kanununun 11 inci maddesinin (H.) bendindeki «icabında» tâbiri, gayri muayyen bir müddeti kastetmekte ve tatbikatta bu hükmün M. U. K. nun 76 ncı maddesini de tâdil ettiği kabul edilerek Meclise arzedilmesi gerekli bir husus bulunmadığı takdirde M. U. K. nun 76 ncı maddesi mucibince takdim olunacak raporlar dahi, 3 aydan sonraya bırakılmaktadır. Maamafih, Sayıştay Kanunundaki (mad. 11/H.) hükme istinaden, Sayıştayın B. M. M. ne 3 ayı beklemeden de rapor takdim edebilmesinin mümkün bulunduğunu kaydedelim.

Belçikada olduğu gibi, bizde de Bakanlıkların bazı mühim meselelerde Sayıştaydan mütalâa sormaları usulü, Fransadaki Sayıştayın esas itibariyle mahrum bulunduğu bir hususu daha belirtmektedir. Ancak bu tatbikatın, henüz kanunî bir mesnedi olmaması, ve Bakanlıkların sadece istedikleri meseleleri sormaları ve hattâ bu istişareyi Meclisten gelebilecek tenkitleri önlemek için vasıta olarak kullanmaları, istişare usulünün eksik taraflarını teşkil etmektedir [32].

Yukardanberi yapılan mukayeseler, selâhiyet bakımından Türk Sayıştayının Fransız Sayıştayından daha üstün durumda olduğunu belirtmektedir. Şu kadar ki, son defa, 30 Ekim 1945 tarihli bir nizamname ile, Fransız Sayıştayının, komünlerin harç ve resimlerinin kanuna uygun olup olmadığının tayini hususunda yetkili kılınmakla, yeni bir selâhiyet kazandığını, halbuki Türk Sayıştayının böyle bir yetkiden mahrum bulunduğunu da kaydetmek icap eder.

Buraya kadar verilen izahlarla, Bütçenin Yüksek Kontrol Organlarının birinci grupunu teşkil eden Sayıştayların, kuruluş ve yetkileri ana hatları itibariyle mukayese edilmiş bulunmaktadır. Şimdi de, Yüksek Kontrol Organlarının Anglo - Sakson memleketlerindeki tipi olan, Kontrol Ofisleri arasındaki kıyaslamalara geçilecektir.

[31] *Nitti* : a. g. e., To. II, s. 428.

[32] *Sinave* : a. g. e., s. 148-149.

D — Kontrol Ofislerinin mukayesesi.

Başlıca, İngiltere ve Amerikanın temsil ettikleri ve İrlanda, Kanada, Avustralya, Güney Afrika, Yeni Zelânda gibi İngiliz camiasına dahil Devletler ile, Şili, Kolombiya, Küba, Panama ve Siamın da katıldıkları bu gruptaki memleketlerde, Bütçenin Yüksek Kontrolunu ifa eden organlar birer Kontrol Ofisidir. Biz burada, sadece İngiltere ve Amerikadaki Kontrol Ofislerinin mukayesesini yapmakla yetineceğiz.

a — Benzer tarafları.

İngiltere ve Amerikadaki Kontrol Ofislerinin kuruluş bakımından yekdiğerine benzeyen esas noktaları, evvelâ, geniş bir teşkilâta sahip olmalarına rağmen, bu teşekküllerin bir tek yüksek memurun mesuliyeti ve idaresine tevdi edilmiş olmasıdır.

İngilterede «Comptroller and Auditor General», Amerikada «Comptroller General of the United - States» ünvanlarını taşıyan bu yüksek memurların, Devlet Başkanları tarafından (Amerikada Senatonun tasvibi ile) tayin edilmeleri ve azillerinin de ancak yine iki memlekette de, iki meclisin muvafakatları ile yapılabilmesi, Genel Kontrolörlerin statüleri bakımından da müşterek ve benzer olan cihetleri teşkil etmektedir. Bu suretle, gerek İngiltere ve gerek Amerikadaki Kontrolörler, icra kuvvetine ve hükûmete karşı tam bir istiklâl ile hareket edebilmektedirler.

Sayman hesapları üzerinde kazaî bir kontrol ifa etmekle beraber, denetlemelerini, bütçenin icrası sırasında olduğu kadar, icrasından sonra da itâ âmirlerinin muameleleri üzerine de teşmil ederek, Meclislere malûmat ve raporlar arzeden merciler, her iki memlekette de bu Kontrol Ofisleridir. Şu kadar ki, isimlerinin ve esas kuruluşlarının çok benzemesine rağmen iki kontrol ofisi arasında önemli ayrılıklar da mevcuttur.

b — Ayrıncı tarafları.

Bir defa, İngilterede, Kontrol Ofisi Bütçenin yalnız denetlenmesiyle görevli olduğu halde, Amerikadaki Ofis aynı zamanda âmme muhasebesinin merkezî organı olmak ve B. D. Genel Kontrolörü de, memleketteki bütün saymanların şefi bulunmak itibarıyla, Bütçenin uygulanmasına da iştirak etmektedir. Bu itibarla, A. B. D. nde Genel Hesabat Ofisi bir denetleme organı olduğu kadar, Bütçenin bir uygulanma organı vasfını da göstermektedir.

İki memleketteki Genel Kontrolörlerin, statülerindeki önemli ayrııcı taraflara gelince; İngilterede Genel Kontrolör, Meclislerce azli talep edilmedikçe (ki bunun emsali şimdiye kadar hiç görülmemiştir), ölünceye veya tekaüde sevk edilinceye kadar vazifesinde devam ettiği halde, B. D. Genel Kontrolörü iş başında en çok 15 sene kalabilecektir. Tekrar tayin edilme imkânı da mevcut bulunmadığına göre [33], İngilteredeki Kontrolörün mevkiindeki istikrar, Amerikadaki Genel Kontrolörden daha müem-mendir, denilebilir.

Vazife bakımından da, İngiltere Kontrolörünün, icra ve idare (Muha-sebe) işlerine müdahale etmiyerek, sırf denetleme ile meşgul olduğu dik-kat nazarına alınır, Muhasebe servisinin sevk ve idaresi ile de vazifeli bulunan B. D. Genel Kontrolöründen daha sağlam ve kuvvetli bir mura-kabe yapacak durumda olduğu da söylenebilir.

Yüksek Kontrol Organlarının gerek Sayıştay ve gerek Kontrol Ofisi şeklinde olsun, hepsinde müştereken mevcudiyetini ifade ettiğimiz bir vasıf, Bütçenin nihaî denetlemesini yapacak teşriî organların kontrol faaliyetini hazırlayıp kolaylaştırmalarıdır. Bu vasıf, şeklen idareye bağlı olsa dahi (İngiltere Genel Kontrol Ofisi gibi), bütün yüksek kontrol teşek-küllerini, hakikatte teşriî meclislerin yani Parlâmentoların bir organı, onların mutemet bir ajamı vaziyetine koymaktadır. Yüksek kontrol teşek-külleri ile teşriî kontrol uzuvları arasındaki irtibat ve işbirliği, bazı mem-letlerde (meselâ Amerika ve İngilterede), o kadar fazla ve kuvvetlidir ki, Meclisler bu yüksek kontrol uzuvlarının ifa ettiği denetlemeyi esas itibariyle aynen kabul etmekte ve ayrıca kendi irade ve kararlarının nor-mal ifade tarzı olan bir kanun (Kesin Hesap Kanunu) onamağa lüzum bile görmemektedirler. Sadece, Kontrol Ofislerinin kendilerine sundukları raporlarında, mühim suiistimallere işaret edildiği takdirde, Meclisler o meselelerin tahkiki için komisyonlarını vazifelendirmekle iktifa eylemek-tedir. Bu kadar yakın işbirliği, o memleketlerde (ve meselâ bilhassa Ame-rikada) Kontrol Ofislerini teşriî uzuvlar meyanında saymak imkân ve lüzumunu bile hissettirmektedir. Fakat, Kontrol organlarının mukayesesi bahsinde de esas olarak alınan klâsik tasnifteki mânaya göre, Bütçenin teşriî kontrol organları ile yine ancak teşriî meclisler, parlâmentolar an-laşılmak lâzım gelecektir.

[33] *Chicos (Stephan)*: La préparation du budget et le contrôle budgétaire aux Etats-Unis d'Amérique, Paris 1930, s. 103.

Jacomet (R.): Les budgets et le contrôle de leur exécution, An. Fin. Publ. No. I, s. 59 - 63.

III — TEŞRÎİ KONTROL ORGANLARININ MUKAYESESİ

A — Muhtelif memleketlerdeki teşrîî kontrol organlarının umumi bir karşılaştırılması.

Bütçenin teşrîî kontrol organları, esas itibariyle, o memlekette umumi teşrîî selâhiyeti haiz bulunan meclislerden, Parlâmentolardan ibarettir. Bu bakımdan bir karşılaştırma yapmak lâzım gelirse, etüdde ayrı inceleme konusu olarak üzerinde durulan memleketleri, başlıca iki gruba tefrik etmek gerektir. Bu ayırmaya göre, tek meclisi bulunan Türkiye bir tarafta, çift meclisleri bulunan Fransa, İngiltere ve Amerika da diğer tarafta yer alırlar.

Şu kadar ki, çift meclisli memleketler arasında dahi, Bütçenin tasdikinde olduğu gibi, kontrolü konusunda da, iki meclisin müteakıl hak ve selâhiyetleri bakımından, bu memleketler arasında bir tefrik daha yapılmak lâzımdır.

Gerçekten, bugünkü İsviçre ve A. B. D. ne dahil bazı Federe Devletler ve eski (1918 den evvelki) Almanya ve Avusturya - Macaristan İmparatorluğu [34], Bütçenin tasdik ve kontrolünde iki meclisin müsavi selâhiyetlere malik olduğu memleketlerdendir.

Bizim bu etüdde bilhassa ilgilendiğimiz çift meclisli memleketlere gelince, onlar arasında da, Mebuslar veya Temsilciler Meclisinin sadece önceden tasdik ve kontrol selâhiyetine malik olduğu memleketler ile, Bütçeyi tasdik ve kontrol hususunda Mebuslar Meclisinin mutlak üstünlüğünün kabul edildiği memleketleri, ayırmak lâzımdır.

Klâsik ders kitaplarında [35], daha ziyade Bütçenin tasdiki meselesi esas alınarak yapılan bu ayırmada, Mebuslar Meclisinin, sadece bir takaddüm hakkına malik olduğu memleketler meyanında A. B. D. i ile İtalyayı [36] ve Meşrutiyet zamanındaki Osmanlı İmparatorluğunu zikretmek

[34] (*Hazın Ahf*) : Bütçe notları, İstanbul 1947-1948, s. 143.

(*İbrahim Fazıl*) : Bütçe, cilt I, İst. 1944, s. 100.

[35] *Allix* : a. g. e., 6 ncı bası, s. 189-197.

Polin : a. g. e., s. 99-105.

Erçin (Cezmi) : Bütçe nazariyat ve tatbikatı, S. B. O. yayınlarından, No. 2, İst. 1938. s. 116-118.

Kuyucak : a. g. e., s. 143-144.

Sur : a. g. e., Cilt II, s. 159-160.

[36] Faşist rejimden evvelki İtalyada durum böyle idi. — *Kuyucak*, a. g. e., s. 144. — Bugünkü İtalya Cumhuriyetindeki vaziyete göre ise, Parlâmentoyu teşkil eden iki meclis arasında daha ziyadedir.

ve Fransıyı da hukuken bu gruptan saymakla beraber fiilen Mebuslar Meclisine üstünlük sağlayabilmiş memleketlere yaklaştırmak, mutad olmuştur.

Mebuslar Meclisinin Senatoya (Ayâna), hukuken olduğu kadar fiilen de açık üstünlüğünün kabul edildiği memleketler meyanında ise, başta İngiltere gösterilmekte ve Hollanda da bu gruba katılmaktadır.

Bütçenin nihaî teşriî kontrolü meselesine gelince: Burada da, iki meclisli memleketler arasında, Bütçeyi tasdik hususundaki selâhiyetlere nazaran, yapılan tefrik belki esasını muhafaza etmekle beraber, memleketlerin mensup oldukları gruplar bakımından biraz farklı mütalâalarda bulunmak icap edecektir.

B — Bütçeyi kontrol konusunda, Mebuslar Meclisine mutlak üstünlük tanıyan memleketler.

Bütçeyi tasdik hususunda olduğu gibi, kontrol konusunda da. Mebuslar Meclisine yani Avam Kamarasına mutlak üstünlük tanıyan memleketler arasında başta İngiltere gelir.

İngilterede, Bütçenin nihaî teşriî kontrolünü, Avam Kamarası adına da asıl «Kamu Hesapları Daimî Komitesi - Comité permanent des comptes publiques - Public Account Committee» ifa eder. Avam Kamarası Umumî Heyeti, bu komitenin hesaplar üzerinde yaptığı teferruatlı denetlemeye dair kendisine sunduğu rapor üzerinde, kısaca tartışmak suretiyle, kontrolünü tamamlar. Fakat komitenin raporu, Lordlar Kamarasına gitmediği gibi, bu kamara kendiliğinden Bütçenin nihaî kontrolüne dair bir karar da almaz. Başka bir deyişle, İngilterede Avam Kamarasının Bütçenin teşriî kontrolü konusundaki üstünlüğü, Bütçenin tasdiki hususunda haiz bulunduğu üstünlükten de fazladır. Zira, Lordlar Kamarası, tadil hakkına malik bulunmasa dahi, Bütçe projesini yine görüşüp onamak selâhiyetine sahiptir. Halbuki, Bütçe hesaplarının nihaî teşriî denetlenmesinde, Lordlar Kamarası, Genel Kontrolörün yıllık raporunu almakla beraber bu raporu ve Bütçe hesaplarını, ne komisyonlarında, ne de umumî heyetinde görüşme ve tartışma konusu ittihaz etmemekte ve Avam Kamarası Umumî Heyetinininkine benzer bir denetleme dahi yapmamaktadır. Binaenaleyh İngilterede Bütçenin nihaî teşriî kontrolünü ifa etmeğe yegâne selâhiyetli meclis, Avam Kamarasıdır, denilebilir. O derecede ki, bu vaziyet, Bütçenin teşriî kontrolü mevzuunda İngiltereyi çift meclisli memleketlerden ziyade tek meclisli memleketlere benzetmektedir.

İngilterede Bütçenin tasdiki konusunda Avam Kamarasının haiz olduğu üstünlüğe, dördüncü Cumhuriyet ile birlikte Fransadaki Millet Meclisi de kavuşmuş bulunmaktadır [37]. Zira, Millet Meclisi, bütün kanunları ve bu arada Bütçe Kanununu önceden müzakere etmek hakkına malik olduktan başka, Cumhuriyet Konseyinin Bütçe projesinin kendisine sunulduğundan en çok iki ay zarfında bildirebileceği tadil tekliflerini de serbestçe kabul veya reddedebilmektedir. Bütçenin nihaî teşriî kontrolü konusunda ise, Millet Meclisinin üstünlüğü daha sarihdir. Yeni Fransız Anayasasının 18 inci maddesi, «milletin hesaplarını, nihaî olarak Millet Meclisi keser», demek suretiyle bu ciheti kesin bir şekilde ifade etmiştir. Fransadaki Cumhuriyet Konseyi, İngilteredeki Lordlar Kamarasından farklı olarak Bütçenin bu nihaî denetlemesine istişarî mahiyette karışabilmektedir. Bunun sebebi de, İngilterede onanmadığı halde, Fransada Bütçenin teşriî denetlemesinin diğer kanunların usulüne uygun şekilde bir kesin hesap kanunu onanması suretiyle yapılmasıdır.

C — Bütçenin denetlenmesi hususunda iki meclisin müsavi haklara malik bulunduğu memleket.

A. B. D. nde, Temsilciler Meclisi Bütçenin onanmasında Senatoya bir tekaddüm hakkına malik olmakla beraber, Bütçenin nihaî kontrolunda daha ziyade şekli olan bu üstünlükten dahi mahrum bulunmaktadır. Çünkü, A. B. D. Genel Kontrolörü, Bütçenin tetkikine ait muameleler ve hesaplar üzerinde ifa ettiği yüksek kontrollara müteallik raporunu, Temsilciler Meclisiyle Senatonun birlikte içtima ederek vücuda getirdikleri Kongreye sunmakta ve bu hesaplar her iki meclisin Bütçe denetlemesi ile ilgili komisyonlarında aynı zamanda incelenmektedir. İngilterede olduğu gibi, Amerikada da ayrıca bir kesin hesap kanunu onanmadığı için, Temsilciler Meclisinin bu kanunu daha evvel tasdik etmek şeklinde dahi, Bütçenin teşriî kontrolü hususunda bir tekaddüm hakkı yoktur. Genel Kontrolörün raporu üzerine tahkikat yapılması için emir vermeğe de yalnız Temsilciler Meclisi değil, Senatonun da katıldığı Kongre selâhiyetli bulunmaktadır.

Demek oluyor ki, A. B. D. ni Bütçenin nihaî teşriî kontrolü konusunda, Bütçenin onanmasında olduğu gibi, Mebuslar Meclisinin bir tekaddüm hakkına sahip bulunduğu memleketler meyanında değil, belki iki meclisin müsavi hakları haiz olduğu grup meyanında telâkki etmek daha doğru olacaktır.

D — Tek meclisi bulunan Türkiye ile çift meclisli memleketler arasında Bütçenin teşriî kontrolü bakımından mevcut benzerlikler.

Etüdde, müstakilen inceleme konusu ittihaz edilen memleketler arasında, teşriî kontrol organlarının kuruluşu bakımından tek meclisi bulunması itibariyle Türkiyenin diğer 3 memleketin karşı tarafında bir yer aldığına işaret edilmiştir.

Gerçekten, Türkiyede bütün teşriî selâhiyetler bakımından olduğu gibi, Bütçenin nihai teşriî denetlemesini ifa etmek hususunda da yegâne yetkili organ, Büyük Millet Meclisi ile onun komisyonlarıdır. Ancak tek ve çift meclisi bulunan memleketler arasındaki bu esas farka rağmen bazı benzerlikler de bulunabilir.

Nitekim, İngilterede teşriî organ iki meclisten tereküp etmekle beraber, Bütçenin nihai kontrolünü yalnız Avam Kamarası yaptığından, bu bakımdan teşriî denetleme hakkını tek meclisin istimal ettiği memleketlere ve bu meyanda Türkiyeye benzemektedir. Şu kadar ki, bu müşahedete rağmen, Türkiyede B. M. M., denetlemesini bir kesin hesap kanunu onamak suretiyle ifa ettiği halde, İngilterede Avam Kamarası böyle bir kanun onamamaktadır.

Türkiyede Bütçenin teşriî denetlemesinde takip olunan bu usul bakımından ise, Türk sistemi ile Fransız sistemi arasında benzerlik vardır. Zira her iki tarafta da meclisler nihai kontrollerini, Bütçe Kanununa her bakımdan mütenazır olan bir kesin hesap kanunu onamak suretiyle ifa ve istimal etmektedirler.