

# Parlamente Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğ Dönük Öngörüler

Sevgi Korkut\*

## 1. Giriş

Bütün ülkelerde vatandaşlar, ödedikleri vergilerin karşılığı olarak devletten çeşitli hizmetler beklerler. Devlet de vatandaşlarının beklediği bu hizmetleri sunabilmek için vergi toplar ve topladığı bu vergilerle, kamu kurumları eliyle birtakım harcamalar yapar. Bu makalenin konusu olan ve dolayısıyla bu çalışmayı ilgilendiren kısım ise, devletin vatandaşlardan topladığı bu vergileri, bir başka deyişle kamu kaynaklarını hukuka uygun bir şekilde, düzenli ve verimli kullanıp kullanmadığının denetlenmesidir.

Denetim kavramı, "hesap verme yükümlülüğü" ile doğrudan ilişkili bir kavramdır. Kamu kaynaklarının kullanımında söz sahibi olan seçilmiş ya da atanmış bütün yöneticilerin hesap vermesi, demokratik bir sistemin en temel unsurlarından birisi olarak görülmektedir. Bu sebeple, dünyadaki demokratik ülkelerin tümünde kamu kaynağı kullanan kuruluşlar ile bu kaynakların kullanımından sorumlu olan yöneticiler denetime tabidir. Gerek denetim organları gerekse denetleme usul ve esasları açısından ülkeden ülkeye farklılıklar olsa da genel kural, denetim sonuçlarının parlamentoya sunulması, bir başka deyişle kamu kaynaklarının parlamentonun denetim ve gözetimi altında bulunmasıdır.

Parlamente sistemlerde, halk adına egemenlik yetkisini kullanan parlamentoların kanun yapmak, hükümeti denetlemek ve devlet bütçesini kabul

\* TBMM KİT Komisyonu Uzmanı  
E-posta: sevgikorkut@tbmm.gov.tr

etmek gibi üç temel görev ve yetkisi vardır. Bu makalede, parlamentonun denetim yetkisi çerçevesinde, kamu kaynağı kullanan kuruluşlardan olan kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler)nin denetim süreci ele alınacak, parlamento denetimi veya parlamenter denetim olarak adlandırılan bu sürecin ülkemizdeki işleyişi ve temel olarak da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin KİT'leri denetleme prosedürü incelenerek bu denetimin sonuçları değerlendirilecek, son yasal düzenlemeler ışığında kamu idarelerinin denetimi ile ilgili hukuki tartışmalara değinilerek, bu çerçevede önümüzdeki dönemde KİT'lerin denetimi ve TBMM KİT Komisyonunun durumu değerlendirilecek ve önerilere yer verilecektir.

## 2. Dünyada ve Türkiye'de KİT'leri Ortaya Çıkaran Etkenler ve KİT'lerin İşlevleri

KİT sistemi hem ülkemizde hem de dünyada başlı başına pek çok çalışma ve incelemeye konu olacak kadar geniştir. Biz burada sadece, KİT olarak adlandırılan kuruluşlar hakkında okuyucuya bir fikir vermek amacıyla, dünyada ve ülkemizde KİT'leri ortaya çıkaran koşullara, bunların ekonomideki rollerine, bu kuruluşların yapılarına ve nihayet özelleştirme konusuna kısaca değinmekle yetineceğiz.

KİT'lerle ilgili, çeşitli açılardan pek çok tanım yapılmışsa da, KİT'ler, genel olarak,

... sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak devlete ait olan, sadece kâr amacıyla değil, kamu hizmeti ve sosyal amaçlar için de kurulmuş, tüzel kişiliğe sahip, endüstriyel ve ticari nitelik taşıyan kuruluşlar

olarak tanımlanabilir.

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan pek çok ülkede yaygın şekilde görülen KİT'ler, bütün dünyada, devletin ekonomik yaşama müdahale etme gereğinin sonucu olarak ortaya çıkmış ve özellikle 20. yüzyılda büyük önem kazanmış kuruluşlardır.

Genel olarak bakıldığında, bütün dünyada devletin ekonomik yaşama müdahale etmesinin ve ekonomik girişimlerde bulunmasının farklı nedenlere dayandığı görülmüştür. Ülkelerin sistemlerine, gelişmişlik düzeylerine ve varmak istedikleri hedef ve amaçlara göre devletin ekonomik yaşama müdahalesinin boyutu ve şekli değişik olmuş, dolayısıyla da KİT'ler farklı şekillerde ortaya çıkmış ve geniş bir alana yayılmışlardır.

1929 yılında bütün dünyayı etkileyen Büyük Kriz, bütün ülkelerde KİT olarak adlandırılan kuruluşların ortaya çıkmasında başlıca etkenlerden birisini oluşturmuştur. Zira, Büyük Kriz sonrasında, piyasa mekanizması uygun kaynak tahsisini sağlamada yetersiz kalmış, bu da kamu sektörünün ekonomiye daha fazla müdahale etmeye başlamasına neden olmuştur. Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması amacı dışında, adil gelir dağılımı, tam istihdam, fiyat istikrarı ve hızlı bir ekonomik büyüme gibi sosyoekonomik hedeflere erişimde de kamu sektörünün öncü bir rol üstlenmesi gerekli hale gelmiş, sonuçta bu gereklilik kamu sektörünün ekonomi içindeki payının giderek artmasına yol açmıştır.

KİT'lerin ortaya çıkışındaki bir başka etken de, sömürge ve yarı sömürge durumunda olan ülkelerin bağımsızlıklarını elde etmesinden sonra, daha önce yabancı firmaların elinde bulunan şirketlerin millileştirilmesi sonucunda, bu şirketlerin kamu mülkiyetine geçmesi olmuştur. Ülkemizde de Kurtuluş Savaşı'nın zaferle sonuçlanmasıyla birlikte bir millileştirme hareketinin başladığı gözlenmiştir.

Kalkınma stratejileri içinde önemli bir yeri olan ancak özel sektörün yüksek risk, düşük getiri veya sermaye yoğunluğu gerektirmesi nedeniyle yatırım yapmakta zorlandığı ya da kaçındığı alanlarda devletin şirketler kurarak bu alanlara yatırım yapması da, KİT'lerin ortaya çıkmasında bir başka önemli nedendir. Özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerdeki modern sanayi kuruluşlarının pek çoğunun kamu mülkiyetinde kurulmuş olduğu görülmektedir. KİT'ler sermaye birikiminin yetersiz olduğu ve müteşebbis sıkıntısı çekilen az gelişmiş ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde hızlı sanayileşebilmek amacıyla oluşturulurken, gelişmiş ülkelerde, daha çok kamu niteliği ağır basan alanlarda KİT'lerden yararlanıldığı görülmüştür.

Özetle söylemek gerekirse, Birinci Dünya Savaşı, 1929 Krizi, İkinci Dünya Savaşı ve çeşitli dönemlerde meydana gelen ekonomik krizler, devletlerin ekonomiye müdahale sınırlarını genişletmiştir. Öyle ki devletler ekonomiye yalnızca müdahale etmekle kalmamış, kendileri birtakım şirketler kurarak ekonomide doğrudan doğruya aktif bir rol oynamak gereğini duymuşlar ve iktisadi kuruluşlar yoluyla ekonomide bir denge unsuru olmaya çalışmışlardır. Devlet, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kalkınmayı sağlamak, tekelleri devletçe işletmek, özel sektörün giremediği veya başaramayacağı işleri yapmak, ekonomiye yön vermek ve gelir dağılımını düzenlemek gibi ekonomik nedenlerle hareket etmiş ve bunun sonucunda da birtakım şirketler kurmuştur.

Ülkemiz de, ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesinde devletin, yoğun bir biçimde, girişimci olarak görev üstlendiği ülkelerden birisidir. Türkiye'de KİT'lerin ortaya çıkışı, özel sektörün gelişebilmesi için gerekli olan altyapının kamu

sektörü tarafından hazırlanması, özel sektörün ara malı ve hammadde ihtiyacının kamu kuruluşlarınca karşılanması ve genişleyen iç pazarda talebin karşılanamaması üzerine devreye kamu teşebbüslerinin sokulması gibi nedenlerle söz konusu olmuştur. Cumhuriyetin ilanından hemen sonra toplanan İzmir İktisat Kongresinde, Türkiye'nin karma bir ekonomik sistemi benimsemesi, özel sektör yanında, devletin de ekonomik sistemde yer alması yönünde karar alınmış, ancak 1930'lu yıllara gelindiğinde, özel sektörden beklenen atılımın gerçekleşmediği ve ülkede yeterli sermaye birikiminin oluşmadığı görülmüştür. 1929 Dünya Ekonomik Krizinin de etkisiyle, devletin özel sektöre önderlik yapması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış ve 1930 yılından itibaren, devlet girişimci olarak ekonomide yer almaya başlamıştır. Ülkemizdeki KİT'lerin çoğunluğu bu yıllarda kurulmuş, ayrıca, devletleştirme çalışmalarının hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesiyle birlikte de, devlet ekonomiye hakim duruma gelmiştir. Özel sektöre öncülük etmek ve ülke ekonomisinin lokomotifleri olarak, ithal edilen ürünleri ülke içinde üreterek dışa bağımlılığı en aza indirmek gibi bir misyon üstlenen KİT'ler, uzun yıllar bu misyonu iyi bir şekilde yerine getirmişlerdir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan KİT'lerin, ülke ekonomisindeki öncü ve lokomotif konumu, özellikle sermaye yoğun sektörlerde uzun yıllar devam etmiştir. Kuruluşlarından 1960'lara kadar KİT'ler, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme, özel sektör işletmelerine yol gösterme ve özel girişimcilerin verimli ve kârlı işletmeler kurmalarını teşvik etme yönünde önemli bir rol oynamıştır. 1960'lardan itibaren, özel girişimcilerin yeterli sermaye birikimi ve tecrübeye ulaşarak yatırım yapmaya, evvelce yalnızca KİT'lerin üretim yaptığı alanlarda faaliyet göstermeye ve üretim yapmaya başlamaları, liberal ekonomi politikalarına ağırlık verilmesi, Türkiye ekonomisinin konjonktürel olarak yaşadığı zorluklar ve kamu işletmeciliğinin beraberinde getirdiği sorunlar KİT'leri olumsuz etkilemiş ve özellikle 1980'li yıllardan itibaren mali yapılarında bozulmalar meydana gelmeye başlamıştır.

1980'li yıllara gelindiğinde, dünyadaki ülkelerin çoğunda olduğu gibi, ülkemizde de devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması yönünde genel bir yaklaşımın benimsenmeye başladığı gözlenmektedir. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasıyla, KİT'lerin mali yapılarındaki bozulmanın iyice belirginleşmeye başlaması aynı zamanlara rastlamaktadır. KİT'lerin değişen ekonomik ve mali gelişmelere ayak uyduracak yapısal esnekliklerinin olmaması, siyasi müdahaleler nedeniyle bilimsel ve rasyonel işletme yöntemlerini uygulayamamaları, uluslararası enerji krizleri ve birtakım sosyal politikaların uygulanmasında bir araç olarak

kullanılması gibi nedenlerle, KİT'lerin mali bünyelerinde belirgin şekilde yapısal bozulmalar ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda da, sürekli zarar eder hale gelen KİT'ler, 1980'li yıllardan itibaren ülkemizdeki tartışma odaklarından birisi haline gelmiştir. Bu dönemde gündeme gelen dışa açık büyüme ve serbest piyasa ekonomisi uygulamalarıyla birlikte, devleti küçültme ve KİT'leri özelleştirme politikaları da ağır basmaya başlamış ve özelleştirme, 1980 sonrasında ülkemizin gündemindeki en önemli konulardan birisini oluşturmuştur.

Özelleştirme, devletin ekonomik yaşamdaki ağırlığının azaltılması, kamu kesiminde verimliliğin artırılması, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması gibi çok yönlü amaçları bünyesinde barındıran bir yöntem olarak düşünülmesine rağmen, özelleştirmeden istenen sonuçların elde edilmediği konusu uzun yıllar boyunca yoğun tartışmalara neden olmuştur ve halen de bu tartışmalar sona ermemiştir.

Ülkemizde özelleştirmeye ilişkin olarak yaşanan 23 yıllık süreçte bir takım temel yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme konusundaki ilk düzenleme 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı Kanunla<sup>1</sup> yapılmıştır. Daha sonra 1986 yılında kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesi hakkındaki esasların belirlenmesi amacıyla 3291 sayılı Kanun<sup>2</sup> kabul edilmiştir.

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi, özelleştirmeye ilişkin esasların bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi amacıyla, son olarak, 24 Kasım 1994 tarihinde 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır. 4046 sayılı Kanun ile “Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)” ve “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)” kurulmuş, ayrıca Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur. Bugün özelleştirme mevzuatının esasını 4046 sayılı Kanun oluştursa da, 1980'li yıllardan 2000'li yıllara kadar geçen süre içinde, sundukları hizmetin özelliklerinden kaynaklanan yasal nedenlerle, enerji ve telekomünikasyon alanlarında ayrı yasal düzenlemeler yapılmış, ayrıca ekonominin liberalleşmesi doğrultusunda, çay,

---

<sup>1</sup> 29/02/1984 tarihinde kabul edilen 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun”.

<sup>2</sup> 28/05/1986 tarihinde kabul edilen 3291 sayılı “1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 07/11/1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununun Bazı maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun”.

tütün gibi tekel niteliğine sahip bazı kamusal üretim alanlarında özel sektörün de faaliyet göstermesine olanak sağlanmıştır.

4046 sayılı Kanunda belirtilen kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına, ÖİB'nin teklifi üzerine, ÖYK'ca karar verilmektedir. Kapsama alınmaya ilişkin ÖYK kararında, bu kuruluşlardan hangilerinin mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi tutulacağı, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan özelleştirme programına alınacağı, özelleştirmenin hangi yöntemle ve hangi süre içinde gerçekleştirileceği de belirtilmektedir. Yine bu Kanun çerçevesinde, özelleştirmeye hazırlık işlemi tamamlanan kuruluşlar ÖYK'nın vereceği yeni bir kararla özelleştirme programına alınmakta, özelleştirme programına alınan KİT'lerin, bunların müessese, bağlı ortaklık gibi birimleri ve varlıklarının, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle yapılacak özelleştirme işlemleri, ÖİB tarafından yürütülmektedir.

Ülkemizde yapılan özelleştirme uygulamalarının, uzun yıllar boyunca belirlenen hedeflere ulaşamadığı gözlenmiştir. Birçok kuruluş 8-10 yıl gibi çok uzun yıllar boyunca özelleştirilmeyi bekler durumda bırakılmıştır. Özelleştirme kapsam ve programına alınmış olan kuruluşların belirlenen sürede özelleştirilememeleri, bu kuruluşlara yeni yatırımların yapılamaması, çalışanlarda motivasyon eksikliği ve sonuçta kuruluşların kaynak üretir değil, kaynak tüketir hale gelmesi gibi sorunları gündeme getirmiştir.

Son yıllarda özelleştirme uygulamalarının ivme kazanması ve özellikle önemli KİT'lerin kamu paylarının % 50'nin altına düşecek şekilde satılmaları söz konusu olmuştur. 2005 yılında yapılan özelleştirmeyle, ülkemizin en büyük KİT'lerinden olan TÜRK TELEKOM'un % 55 hissesi 6.55 milyar Dolara, ülkemizin en büyük sanayi kuruluşu olan TÜPRAŞ'ın % 51 hissesi 4.14 milyar Dolara satılmıştır. 15 yıldan bu yana, özelleştirme kapsamında bulunan THY'nin ise, 2006 Mayıs ayında yapılan halka arzlarla birlikte kamu payı % 50'nin altına düşmüştür. Şu anda THY'nin % 53.57'lik hissesi ise İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında işlem görmektedir. Yıllar itibarıyla özelleştirme gelirlerine baktığımızda, özelleştirmenin başladığı 1985 yılından 2002 yılı sonuna kadar 7.996 milyar Dolar, 59 uncu Hükümet dönemini kapsayan 2003-2007 yılları arasında da 21.879 milyar Dolar olmak üzere toplam 30 milyar Dolar civarında özelleştirme geliri elde edilmiş olduğu görülmektedir.<sup>3</sup>

Son olarak, KİT'lerin diğer kamu idareleriyle olan faklarını da birkaç cümleyle özetlersek: KİT'ler ayrı tüzel kişiliklere sahiptir ve kendi organları

<sup>3</sup> Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Web Sayfası [www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr), Erişim tarihi: 23/09/2007.

tarafından yönetilirler. Kendilerine ait mal varlıkları vardır ve bu mal varlıkları açısından özerktirler. KİT'ler ticari kuruluşlardır ancak KİT'lerin tek amacı kar olmayıp, genellikle kamu hizmeti ve sosyal amaçlar ağır basmaktadır. KİT'ler devlet bütçesi dışında yönetilirler. Ancak, devlet bütçesi dışında yönetilmeleri devlet bütçesi ile hiçbir ilişkisinin olmadığı anlamına gelmez. Bütçeden yardım görebilecekleri gibi, kârları kısmen veya tamamen bütçeye aktarılabilir. Devletle olan ilişkileri kamu hukukuna, üçüncü kişilerle olan ilişkileri özel hukuka tabidir.

### 3. Türkiye’de KİT’lerin Tabi Olduğu Mevzuat

Ülkemizde KİT'ler, 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”<sup>4</sup> ile KİT'lerde çalışan personelle ilgili düzenlemeleri içeren 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”<sup>5</sup> hükümleri uyarınca faaliyetlerini yürütmektedir. KİT'lerin denetimi ise Anayasanın 165 inci maddesi uyarınca 02/04/1987 tarihinde çıkarılan 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir. KİT'lerin denetimi ile görevli olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun (YDK) kuruluş ve görevleri ile ilgili esasları düzenleyen 72 sayılı “Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”<sup>6</sup> de, yine KİT'lerle ilgili mevzuat kapsamı içindedir.

KİT'lerin hangi ilkelerle çalışacakları, KİT'ler ile bunların müessese, iştirak ve bağlı ortaklık gibi birimlerinin nasıl kurulacağı; KİT'ler ve bunlarla bağlantılı birimlerin organları, bu organların yetkileri ile çalışma esas ve usulleri; yatırım ve finansman programları, yatırım projeleri ve bütçelerinin hazırlanması; uymaları gereken muhasebe sistemleri; bilançoları, netice hesapları ve faaliyet raporları ile fiyat ve tarifelerinin saptanması gibi konular 233 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), KİT'lerin faaliyetlerini gerçekleştirirken gözecekleri temel ilkeyi, “kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini, ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak, verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri” olarak belirlemiştir.

<sup>4</sup> 17/06/1982 tarihinde kabul edilen 2860 sayılı Yetki Kanununa dayanarak, 08/06/1984 tarihinde çıkarılmıştır.

<sup>5</sup> 12/03/1986 tarihli ve 3268 sayılı, 09/04/1987 tarihli ve 3347 sayılı, 12/10/1988 tarihli ve 3479 sayılı ve 01/06/1989 tarihli ve 3569 sayılı Yetki Kanunlarına dayanarak 22/01/1990 tarihinde çıkarılmıştır.

<sup>6</sup> 17/06/1982 tarihinde kabul edilen 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanarak, 24/06/1983 tarihinde çıkarılmıştır.

KİT'ler ve KİT'lerle bağlantılı diğer birimler ise, yine 233 sayılı KHK'nın 2 nci maddesinde aşağıdaki gibi sınıflandırılmış ve tanımlanmıştır:

— **Kamu İktisadi Teşebbüsü:** İktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır.

— **İktisadi Devlet Teşekkülü:** Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

— **Kamu İktisadi Kuruluşu:** Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

— **Müessese:** Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

— **Bağlı Ortaklık:** Sermayesinin %50'sinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirkettir.

— **İştirak:** İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az %15, en çok %50'sine sahip buldukları anonim şirkettir.

— **İşletme:** Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimlerdir.

399 sayılı KHK, 233 sayılı KHK'ya tabi KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında görev yapacak personelin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenlemektedir.

3346 sayılı Kanun ise, KİT'lerin TBMM'ce denetlenmesinin usul ve esaslarını düzenlemektedir ki, bu Kanunda yer alan düzenlemeler ile 72 sayılı KHK'da yer alan düzenlemeler makalemizin sonraki bölümlerinde ayrıntılı olarak incelenecektir.

#### 4. Yüksek Denetim Kavramı ve Türkiye'de Kamu İdarelerinin Yüksek Denetimi

Modern anlamda denetim, olasılık ve görelilik esaslarıyla belirlenmiş hedef ve standartlar doğrultusunda ortaya çıkan sonuçların verimlilik, etkinlik ve



ekonomiklik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek, diğer bir anlatımla, bir kuruluşun ekonomik faaliyetlerine ve olaylarına ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak amacıyla, bu ekonomik faaliyetlere ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili kanıtların tarafsızca toplanması, değerlendirilmesi ve sonucun bilgi kullanıcılarına raporlanması şeklinde tanımlanabilir.<sup>7</sup> Başka bir tanıma göre ise denetim, kurumların; faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurum yöneticilerinin kurumla çıkar ilişkisi içinde bulunan kişilere/kurumlara, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, tarafsız ve bağımsız kişi veya kurumlar tarafından yapılan faaliyet olarak tanımlanabilir.<sup>8</sup>

Denetim esas itibariyle hesap verme yükümlülüğü ile yakından ilişkili bir kavramdır. Hesap verme yükümlülüğü, çok basit bir tanımla, kendisine emanet edilen para veya malları yöneten bir kişinin, başkalarına, bu para veya malları yönetme veya bu görevleri yerine getirme tarzı hakkında açıkça cevap vermesi görevidir.<sup>9</sup> Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) Denetim Standartlarında yer alan tanıma göre de hesap verme yükümlülüğü,

... kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleridir.<sup>10</sup>

Yüksek denetim ise,

... anayasal dayanağı ve meslek mensuplarının yasal güvenceleri olan, bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmış, bağımsız ve özerk denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı üzerinde parlamentolar adına yapılan denetim,<sup>11</sup>

olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımdan yola çıkarak, yüksek denetimden bahsedebilmek için, üç temel koşulun gerekli olduğu söylenebilir: Birincisi anayasalarda düzenlenmiş

<sup>7</sup> Erdal Kenger, Kamu Denetiminde Standardizasyon. Devlet Denetim Elemanları Derneği Denetim Haftasında Sunulan Tebliğ, 30 Nisan-6 Mayıs 2003, s. 2.

<sup>8</sup> Türk Kamu Denetim Organlarının Yapısı ve Çalışma Sistemi. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Web Sayfası www.bumko.gov.tr, Erişim tarihi: 16/08/2007.

<sup>9</sup> İhsan Gören, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim. 23/Kasım/1999 Tarihinde İstanbul'da Düzenlenen, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay" konulu seminer, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, s.28.

<sup>10</sup> a.g.m., s. 27.

<sup>11</sup> Erdal Kenger, Türkiye'de Yüksek Denetimin Yeniden Yapılandırılması. II. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenasında Sunulan Tebliğ, 02-03 Nisan 2003, Ankara, s. 7.

olması, ikincisi denetim organlarının bağımsız ve özerkliğinin sağlanmış olması, üçüncüsü ise bu denetimin parlamento adına yapılıyor ve sonuçlarının parlamentoya sunuluyor olmasıdır. Bu bağlamda, ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının yüksek denetimi Anayasanın 160 ve 165 inci maddelerinde düzenlenerek, bu denetimin anayasal dayanağı oluşturulmuştur.

Anayasanın “Sayıştay” başlıklı 160 ıncı maddesi, Sayıştay’ın görev ve yetkilerini belirlemiştir. Buna göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap verme işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da, yine Anayasanın 160 ıncı maddesi uyarınca Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay, görevleri Anayasada tanımlanmış olan ve devletin sağlıklı, düzenli ve verimli olarak işlemesine katkıda bulunan Anayasal bir kurumdur. Yargılama yönüyle Sayıştay, gelir, gider ve mal işlemlerini ve bu işlemlere ait sayman hesaplarını bütün kayıt ve belgeleriyle birlikte incelemekte ve sonuçta bütün bu işlem ve hesapları yargılama yoluyla kesin hükme bağlamakta, başka bir deyişle, yürütmenin uygulamalarının nihai olarak parasal işleme dönüştürüldüğü tahakkuk birimi ile saymanlıkların hatalı işlemlerinden doğan zararların sorumlulardan tahsili edilmesini sağlamaktadır. TBMM adına denetim açısından ise, Sayıştay, denetim kapsamındaki kurumların gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek ve denetim sonuçlarını TBMM’ye sunmakla yükümlüdür. Sayıştay 832 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca “Genel Uygunluk Bildirimleri” ve ekinde, o yılın bütçe uygulaması sonucu harcamalarla ve gelirlerle ilgili ayrıntılı verileri içeren ve tahminlerle gerçekleşmeler arasında oluşan sapmaları gösteren “Bütçe Uygulama Sonuçları Raporunu” hazırlayarak TBMM’ye sunmaktadır.

Anayasanın “Kamu iktisadi teşebbüsleri” başlıklı 165 inci maddesi ise sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM’ce denetlenmesini öngörerek, bu denetimin esaslarının kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Her ne kadar Anayasanın 165 inci maddesi, madde metninde bu denetimi gerçekleştirecek organın adına yer vermemişse de, maddenin gerekçesinde, TBMM’nin KİT’leri denetlerken YDK raporları üzerinden bu denetimi gerçekleştireceği ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de, verdiği bir kararda<sup>12</sup> bunu açıkça belirtmiş ve Anayasanın 165 inci maddesinde öngörülen TBMM

<sup>12</sup> 1988/3 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

denetiminin, YDK raporları esas alınarak yapılmasının zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Böylece, Anayasanın 165 inci maddesinde adı zikredilmeyip madde gerekçesinde belirtilse de, YDK'nın anayasal bir denetim organı niteliği kazandığı söylenebilir.

Görüldüğü gibi, Anayasa kamu idarelerinin denetimini iki ayrı maddede düzenleyerek, KİT'ler ile diğer kamu idarelerini birbirinden ayırmıştır. Buna göre, Anayasa, bütün kamu kurum ve kuruluşları üzerinde parlamento adına denetim yapma görev ve yetkisini, Sayıştay ile YDK'ya vermiştir. Dolayısıyla, şu anda ülkemizde kamu idarelerinin TBMM adına denetimi iki yüksek denetim organı olan Sayıştay ve YDK tarafından yerine getirilmektedir.

Bu iki yüksek denetim organı, gerek yapısı, gerek çalışma esasları, gerekse yetkileri açısından birbirinden farklıdır. Daha sonra üzerinde ayrıntılı durulacak olsa da, yeri gelmişken, yüksek denetimin tanımında yer alan “yüksek denetim organlarının bağımsız ve özerk olması” koşulunun ülkemizdeki yapıya ne derece uyduğu, konusunun, özellikle YDK açısından, tartışmalı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Zira, icra organını denetleyen bir kurumun yine icra organına bağlı olarak görev yapması, bu kurumun bağımsızlığı ve özerkliğini tartışmalı bir konuma getirmektedir.

Ülkemizde, devletin gelir, gider ve mallarının parlamento adına denetlenmesi amacıyla böyle bir ikili yapı kurulması ve KİT'lerin Sayıştay'dan ayrı bir yüksek denetim organınca denetlenmesi, 1938 yılında Atatürk'ün direktifi ile oluşturulmuş bir yapıdır. Atatürk, o dönemde ülke ekonomisinin temeli olan KİT'lerin farklı yapılanmalarından dolayı denetiminin de farklı olması gerektiği düşüncesinden hareketle, KİT'leri denetlemek üzere, daha sonra (1960 yılında) Yüksek Denetleme Kurulu adını alacak olan Umumi Murakabe Heyeti'nin kurulmasını sağlayarak, günümüze kadar süregelen bu ikili yapının oluşmasına temel hazırlamıştır.

Yukarıda da değinildiği gibi, dünyadaki hemen tüm ülkelerde kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların parlamenter denetime tabi olması genel bir kuraldır. Her ülkedeki uygulamalar çeşitli açılardan farklılıklar içerse de, bu denetimin ortak özelliği, denetim sonuçlarının parlamentoya sunulması ve kamu kaynaklarının parlamentonun denetim ve gözetimi altında bulunmasıdır. Anayasa Mahkemesi de, verdiği bir kararda<sup>13</sup>,

geliri bütçeden sağlanan, bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzel kişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan

<sup>13</sup> 2002/58 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

tüm kamu kuruluşlarının Meclis tarafından denetlenmesi parlamenter sistemin en belirgin özelliklerinden birisidir,

diyerek, bu kurala vurgu yapmıştır. Bu çerçevede, anayasal açıdan, ülkemizde de kamu kaynağı kullanan hiçbir kurum ve kuruluşun parlamento denetimi dışında kalmadığı görülmektedir.

Özetle ifade etmek gerekirse, Türk hukuku, kamu kurum ve kuruluşlarının parlamenter denetimi için, Anayasanın 160 ve 165 inci maddelerinde düzenlenmiş olan ikili bir yapı kurmuş ve tüm kamu idarelerini, iki yüksek denetim organı eliyle, parlamento denetimine tabi kılmıştır.

Yüksek denetim organlarının denetleme sonuçlarını bir raporla parlamentoya sunması genel kuralı uygulamada ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilmektedir. Sayıştay gibi yargısal yetkileri olan yüksek denetim organları, denetimleri sırasında saptadıkları herhangi bir usulsüzlüğü yargılama yoluyla sonuçlandırırken, YDK gibi yargısal yetkileri olmayan yüksek denetim organlarının denetim sonuçları ise parlamentoda karara bağlanmaktadır. Örneğin Fransa'da ve Türkiye'de Sayıştayların yargısal yetkileri bulunmakta ve denetim sırasında elde ettikleri bulguları ve sorumluların hesap verme işlemlerini yargılama yoluyla kendi içlerinde sonuçlandırmakta ve denetim sonuçlarını uygunluk bildirimisi şeklinde parlamentoya sunmaktadır. İngiltere'deki Ulusal Denetim Ofisi ve Türkiye'de YDK gibi denetim organlarının denetim sonuçlarına ilişkin raporları ise parlamentolarda sonuçlandırılmaktadır.<sup>14</sup>

Sayıştay denetimi bu makalenin konusu dışında olmakla birlikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen ve 22 nci Yasama Döneminde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmeye başlanan Sayıştay Kanunu Teklifi ile getirilmesi düşünülen birtakım hükümler TBMM KİT Komisyonunu da yakından ilgilendirdiğinden, bu yeni düzenlemelere ve bu düzenlemelerle öngörülen yeni yapılanmaya da sonraki bölümlerde temas edilecektir.

## 5. Türkiye'de KİT'lerin Denetlenmesi Süreci

### 5.1. Tarihsel Arkaplan

KİT'lerin TBMM tarafından denetlenmesi konusu ile ilgili ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası ile yapılmıştır. 1961 Anayasasının 127 nci maddesinin

<sup>14</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) "Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu", ÖİK No: 7, Ankara 2006, s. 22.

son fıkrası, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir” diyerek, KİT’lerin TBMM tarafından denetleneceğini, bu denetimin esaslarının ise kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. 1961 Anayasasının 127 nci maddesinin gerekçesinde,

KİT’lerin iktisadi denetimini yapmakla yükümlü olan denetim kurulunun anayasa ile belirlenmesine ihtiyaç duyulmadığı, bu görevin Sayıştay’a veya gene yasama organına bağlı bir diğer kurula verilip verilmemesinin ilerideki ihtiyaçlara göre anlaşılacağı<sup>15</sup>

belirtilerek, YDK doğrudan anayasadaki madde metninde yer almamıştır.

1961 Anayasasındaki bu düzenlemeden sonra, Anayasanın 127 nci maddesinin emrettiği kanun çıkarılmadan, 27/12/1963 tarihinde kabul edilen Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün 92 nci ve 93 üncü maddelerinde KİT’lerin TBMM’ce yapılacak olan denetimi ile ilgili usullere yer verilmiştir. Senato İçtüzüğü’nün “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetlenmesi” başlıklı sekizinci bölümünün, “Görüşmelere bağlama ve süre” başlıklı 92 nci maddesinde:

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu raporları başkanlığa tevdi edildikten sonra basılıp üyelere dağıtılır. Dağıtımdan iki tam gün geçtikten sonra Genel Kurul’da görüşmelere başlanır. Görüşmeler Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu raporları ve bu teşebbüslerin bilançoları ile kar ve zarar hesaplarını gösterir ekler üzerinden yapılır. Görüşme süresi 15 gündür.

hükmü yer almış; “Görüşme usulü” başlıklı 93 üncü maddesinde ise:

Tümü üzerindeki görüşmelerden sonra, her Kamu İktisadi Teşebbüsünün bilançosu ile kar ve zarar hesabı üzerinde görüşme açılır. Komisyon raporunun onanmamasını veya geri çevrilmesini isteyen önerge veya önergeler verilmişse, değişik önergelerden her birinin sahiplerinden birine, Hükümet ve komisyona onar dakikalık konuşma hakkı verilir, önergeler oya konur. Önergeler kabul edilmezse, Karma Komisyon raporu oylanır, dikkate alınması kabul edilen önergeler üzerinde yukarıdaki usule göre yeniden görüşme açılır; neticede tekrar oya başvurulur. Önerge kabul edilirse, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyon raporu reddedilmiş sayılır,

denilmiştir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nde yapılan bu düzenlemeler ile, 1961 Anayasasıyla getirilen iki meclisli yapıda, KİT’lerin denetimiyle, Millet Meclisi ve Senato üyelerinden oluşan bir Karma Komisyon görevlendirilmiş ve bu Karma

<sup>15</sup> Hasan Baş ve Hüseyin Özer, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Mutasavvır Durumu Hakkındaki Düşünceler, Sayıştay Dergisi, Sayı 23 (Ekim-Aralık 1996), s. 42.

Komisyunun raporlarının Millet Meclisi ve Senato Genel Kurullarında ayrı ayrı görüşülmesi esası benimsenmiştir.

1961 Anayasasının 127 nci maddesindeki hükme dayanarak, 12/05/1964 tarihinde 468 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmış ve bu Kanun ile TBMM’de ilk kez bir KİT Komisyonu oluşturulmuştur.

468 sayılı Kanun, KİT’lerin TBMM’ce denetlenmesini sağlamak üzere, her toplantı yılı başında<sup>16</sup>, Cumhuriyet Senatosunca seçilecek 15 üye ile Millet Meclisince seçilecek 35 üyeden oluşan bir Karma Komisyon kurulduğunu belirtmiş ve böylece, yasama organının her iki meclisi de bu denetim sürecine dahil edilmiştir.

468 sayılı Kanun, Karma Komisyonun YDK raporları ile Başbakanlığın sevk edeceği diğer raporları inceleyeceğini ve bu incelemenin 90 gün içinde tamamlanacağını hüküm altına almıştır. Yine 468 sayılı Kanunla getirilen usul uyarınca, Karma Komisyonun bütün KİT’leri kapsayan raporu Cumhuriyet Senatosuna sevk edilecek, Cumhuriyet Senatosu bu rapor hakkında 15 gün içinde sonuçlandırılmak zorunda olan bir genel görüşme açacak, bu genel görüşme sonunda bilançolar ve netice hesaplarının tasvip edilip edilmediği hakkındaki görüşünü Millet Meclisine bildirecektir. Daha sonraki süreçte ise, Millet Meclisi Genel Kurulu, Karma Komisyon raporu ve Cumhuriyet Senatosunun bu raporla ilgili görüşü üzerine, 20 gün içinde sonuçlandırılacak bir genel görüşme açacak, genel görüşme sonucunda Millet Meclisi Genel Kurulu, bilançolar ve netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle KİT yönetim kurullarının ibra edilmesini veya bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle KİT yönetim kurullarının ibra edilmemesine karar verecektir.

Görüldüğü gibi, o dönemde Cumhuriyet Senatosunun, denetim sürecinde, yalnızca ibra etme ya da etmeme konusunda görüş bildirmesi, KİT yönetim kurullarının ibra edilip edilmemesi ile ilgili nihai kararı ise Millet Meclisi Genel Kurulu’nun vermesi şeklinde bir usulün benimsendiği gözlenmektedir. Ne var ki bu usul KİT’lerin TBMM’ce denetimini zorlaştırmış, ağır işleyen bu yöntemle, TBMM, 1961-1975 yılları arasında KİT’lerin bilanço ve netice hesaplarının ibrası ile ilgili sadece 4 kez karar alabilmiştir. 1977 yılında, bu işleyişin değiştirilmesi ihtiyacı hissedilerek 468 sayılı Kanunda değişiklik yapılmış<sup>17</sup> ve KİT’lerin

<sup>16</sup> 468 sayılı Kanunda 15/08/1977 tarihli ve 2102 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile Karma Komisyon üyelerinin, her toplantı yılı başında seçilmesi yerine, 2 yasama yılı için seçilmesi hükmü getirilmiştir.

<sup>17</sup> Bu değişiklik 15/08/1977 tarihli ve 2102 sayılı Kanunla yapılmıştır.

hesapları hakkında tasvip etme ya da etmeme kararının doğrudan KİT Karma Komisyonunda alınması yöntemi benimsenmiştir. Bu yöntemin benimsenmesi ile denetim usulünde de temel değişiklikler söz konusu olmuş ve bugünkü uygulamaya benzer şekilde, Karma Komisyonun raporlarının basılıp TBMM üyelerine dağıtılmasından sonraki 30 gün içinde rapora itiraz edilebilmesi hükme bağlanmıştır. Buna göre, hangi KİT(ler)'in bilanço ve netice hesaplarına itiraz edildiği gerekçeli olarak Karma Komisyona bildirilecek, itiraz olunan raporlar 30 gün içinde Karma Komisyonunda yeniden karara bağlanacak, Komisyonun görüşü Cumhuriyet Senatosunda görüşülecek, Senato görüşünü Millet Meclisine bildirecek ve nihai karar Millet Meclisinde verilecektir. Millet Meclisi Genel Kurulunun ibra etmeme kararı alması halinde ise, hesapları ibra edilmeyen KİT'lerin sorumluları hakkında genel hükümlere göre kanuni kovuşturma ve işlem yapılacaktır.

468 sayılı Kanun, 1977 yılında yapılan bu değişikliklerle birlikte, 1987 yılına kadar yürürlükte kalmış ve TBMM KİT Komisyonu, 1987 yılına kadar bu Kanun hükümleri çerçevesinde çalışmalarını sürdürmüştür.

Daha sonra 1982 Anayasasının 165 inci maddesiyle yine, KİT'lerin TBMM tarafından denetleneceği hükmü getirilmiş ve bu denetimin usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 1982 Anayasasında da, 1961 Anayasasında olduğu gibi, KİT'lerin denetimiyle ilgili madde metninde YDK'ya yer verilmemiştir. 165 inci maddenin gerekçesinde, KİT'lerin TBMM tarafından denetlenmesi usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş, bu denetimin şekil ve usulünün Anayasada açıkça gösterilmesinin sakıncalı bulunduğu, kanun koyucuya bu konuda serbestlik tanındığı ifade edilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu ise, “payının yarısından fazlasına devletin sahip olduğu kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince, Yüksek Denetleme Kurulu raporları ve düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak denetlenmesine imkan verecek şekilde maddenin yeniden düzenlendiği”ni belirterek, Anayasanın madde metninde yer alması bile, maddenin gerekçesinde, TBMM'nin bu denetimi YDK raporlarını esas alarak gerçekleştireceği belirtilerek, YDK'ya TBMM adına denetim görevi verilmiştir.

1982 Anayasasının 165 inci maddesine dayanarak, 02/04/1987 tarihinde 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu Kanun halen yürürlükte ve TBMM KİT Komisyonu çalışmalarını bu Kanun çerçevesinde yürütmektedir.

## 5.2. KİT'lerin Denetimi ile Görevli Yüksek Denetim Organı Olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Yapısı ve Çalışma Usulleri

KİT'leri denetleyerek, hazırladığı denetim raporlarını TBMM'ye sunmakla görevli olan YDK, Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organıdır. Kurulun görevleri ve çalışma usulleri, 24/06/1983 tarihli ve 72 sayılı "Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile belirlenmiştir. Bu KHK'nın 2 nci maddesi, Kurulun denetim kapsamını,

- (a) Kamu iktisadi teşebbüsleri,
- (b) Özel kanunlarında YDK'nın denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar ile
- (c) Sosyal güvenlik kuruluşları

olarak belirlemiştir.

Ancak, Anayasanın 160 ıncı maddesinde yapılan değişiklik<sup>18</sup> ve Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği müktesebatına uyumunu sağlamak üzere çıkarılan 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"<sup>19</sup> ile sosyal güvenlik kurumları, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların denetimi Sayıştay'a verilmiştir. Böylece, 72 sayılı KHK'nın 2 nci maddesinin (b) bendinde sayılan "özel kanunlarında YDK denetimine tabi olduğu belirtilen" kuruluşlardan olan özel bütçeli kuruluşlar ve üst kurullar YDK denetiminden çıkmış ve Sayıştayın denetim kapsamına alınmıştır.

YDK, Başkan, Üyeler Kurulu, denetim ve inceleme grupları, genel sekreterlik ve ona bağlı idari birimler ile Hukuk Müşavirliğinden oluşmaktadır. Kurul Başkanı, Başbakan veya ilgili devlet bakanı ve başbakan yardımcısı veya devlet bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Kurul üyelerinin ise yarısı, Başbakan veya ilgili devlet bakanı ve başbakan yardımcısı veya devlet bakanının önerisi üzerine, diğer yarısı da Üyeler Kurulunca, başdenetçiler arasından, her boş üyelik için gösterilecek iki aday arasından yine Bakanlar Kurulunca atanmaktadır.

Denetim ve inceleme grupları, bir üyenin başkanlığında, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcılardan oluşmakta ve yıllık çalışma programlarına göre

<sup>18</sup> 29/10/2005 tarihli ve 5428 sayılı Kanunla yapılmıştır.

<sup>19</sup> 5018 sayılı Kanun, 10/12/2003 tarihinde kabul edilmiştir.



denetim kapsamına giren kuruluşların denetimlerini yaparak raporlarını hazırlamaktadır.

YDK, denetim kapsamına giren kuruluşları iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmakla görevlidir. YDK, denetimleri sırasında, kuruluşların,

- Kanun ve statülerinde belirtilen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara, verimlilik ve karlılık ilkelerine ve çağdaş işletmecilik esaslarına uyup uymadıklarını,
- Hukuka uygun işlem yapıp yapmadıklarını ve işletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığını,
- İşletme bütçelerinin faaliyetin gereklerine uygun olup olmadığını; bütçeleriyle uyumlu işlem yapıp yapmadıklarını; maliyet, bilanço ve netice hesaplarının da dönem faaliyetleriyle örtüşüp örtüşmediğini incelemektedir.

YDK, bu denetimleri sonucunda, yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu adı verilen raporlar hazırlamaktadır.

**Yıllık denetim raporu**, denetlenen kuruluşların işlem, bilanço ve netice hesaplarının aklanması veya aklanmamasına ilişkin görüşleri içeren, gerekçeli ve karşılaştırmalı olarak hazırlanan, kuruluşun bilançosunun da yer aldığı rapordur. Bu rapor, en geç ertesi yılın Ekim ayı sonuna kadar Başbakanlığa sunulur.

**İvedi durum raporu**, denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi olarak incelenmesi, teftişi ve tahkiki gereken konular ile alınması gereken önlemleri içeren rapordur.

**Genel rapor**, denetlenen kuruluşların yıllık faaliyetlerinin sonuçlarını, sektör esasına bağlı olarak, topluca belirten rapordur. Genel raporda, Türkiye ekonomisi içindeki yeri, istihdam durumu, mali durum, iştirakler, işletme çalışmaları, yatırımlar, denetlenen kuruluşların genel ve ortak sorunları ve öneriler yer alır.

**Özel inceleme raporu**, Başbakanın görevlendirmesi veya Üyeler Kurulunun istemi üzerine, kuruluşlarda, denetim ve inceleme gruplarınca yapılan inceleme sonuçlarını gösteren rapordur.

Bu raporlardan, yıllık denetim raporları, ivedi durum raporları ve özel inceleme raporları hizmete özeldir ve sadece ilgililer görebilmektedir. Genel raporlar ise herkese açıktır ve yayımlanır.

Denetime tabi kuruluşlar, YDK'nın yıllık denetim raporlarında yer alan hususlarla ilgili olarak hazırlayacakları cevaplarını, varsa yönetim kurullarından yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla, raporu aldıkları tarihten başlayarak 45 gün içinde ilgili bakanlığa ve birer örneğini YDK'ya göndermek zorundadır. İlgili Bakanlıklar bu cevapları, kendi görüşleri ile birlikte, en geç 15 gün içinde Başbakanlığa sunarlar. Bakanlıklar görüşlerinin bir örneğini de aynı zamanda YDK'ya iletirler.

YDK raporlarında, inceleme, teftiş veya tahkiki istenen durumlar varsa, Başbakanlık bunları yetkili mercilere iletir, YDK tarafından özellikle bakanlıklarca incelenmesi, teftişi ve tahkiki istenen konular, bakanlıklarca sonuçlandırılır ve sonuçtan Başbakanlık ve YDK'ya bilgi verilir. YDK görüşünü ayrıca Başbakanlığa bildirir. Raporlar ile bunlara verilen cevapların birer örneği Başbakanlıkça, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatına gönderilir. Teknik konularda ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ise Başbakanlıkça kesin sonuca bağlanmaktadır.

YDK Başkanı ve üyeleri ile başdenetçiler, denetçiler ve denetçi yardımcıları, denetim ve inceleme görevlisi sıfat ve yetkisine haizdirler. Bu sıfatla, denetime tabi kuruluşların her türlü gizli ve açık evrak, belge, defter ve kayıtlarını incelemeye, bunların onaylı örneklerini almaya görevlilerden ve ilgililerden sözlü veya yazılı açıklamalarda bulunmalarını istemeye ve işyerlerinde incelemeler yapmaya ve denetimin ve incelemenin gerektirdiği bilgi ve belgeleri ilgili kuruluşlardan istemeye yetkilidirler. Denetlenen ve ilgili kuruluşların görevlileri de, istenilen bilgi ve belgeleri incelemeye sunmak, hazırlayıp vermek ve her türlü kolaylığı göstermekle yükümlüdürler.

YDK bağlamında üzerinde durulması gereken en önemli nokta, yüksek bir denetim organı olarak YDK'nın "bağımsızlığı"nın tartışmalı olmasıdır. Bağımsızlık, denetimin olmazsa olmaz koşuludur. Denetim usul yönünden ülkeden ülkeye farklılık ve çeşitlilik gösterse de, denetim bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin "tarafsız" olmasını sağlamak bakımından denetçinin ve denetim birim, organ ve kurumunun bağımsız olması noktasında dünyada genel bir kural oluşmuştur. Bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı içermektedir. Bağımsızlığın kurullarla güçlendirilip güvence altına alınması kadar, uygulamada da işlerlik ve işlevsellik kazanması gereklidir. Denetim literatüründe, bağımsızlığın, denetlenen kurum veya birim karşısındaki durumu; görevin yerine getirilmesine elverecek bütçe imkanlarının sağlanması; personelin sayı ve uzmanlıklar yönünden yeterliliği; personelin göreve alınması ve görevden ayrılması; terfi, ücret ve diğer istihdam koşullarının mesleğe yakışır düzeyde olması; denetimin kapsamına, içeriğine ve zamanlamasına

karar verme; veri, bilgi ve belgelere erişimde kısıtlama olmaması; denetim bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin bir sınırlama olmaksızın raporlanması bağımsız bir denetimin esaslarıdır.<sup>20</sup>

Bu bağlamda, yüksek denetimin de etkin ve verimli olabilmesinin en temel koşulu, parlamento adına bu denetimi gerçekleştirecek organların yürütmeden bağımsız olmalarıdır. 72 sayılı KHK'da, yasama organının denetimine esas olacak bilgileri içeren raporlar düzenlemekle görevli YDK'nın bağımsızlık, tarafsızlık ve özerkliğinin sağlanması yönünde herhangi bir kaygı güdülmemiş olduğu görülmektedir. Yürütmeyi denetleyen bir denetim organının yürütme organına bağlı olması, bir başka deyişle, yasama erki tarafından yürütülen bir denetimin, yürütme erkine bağlı bir denetim organınca sunulan verilere dayandırılması, üyelerinin yürütme organı tarafından atanması ve hazırlanan denetim raporlarının yine öncelikle yürütmeye sunuluyor olması, bu denetimin bağımsızlığını kuşkulu hale getirmektedir. Yasama organı adına yapılacak denetimin Başbakanlığa bağlı bir kuruluş tarafından gerçekleştirilmesi, denetimin etkinliğini azaltması bir yana, konunun bir başka boyutu da, bu yapılanmanın kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olmasıdır. Zira, kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş bulunan 1982 Anayasasının ve parlamenter demokratik düzenin gereği olarak, yasama organının yapacağı denetimin yürütmeden bağımsız ve özerk bir biçimde yapılandırılmış kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

1938 yılında 3460 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş olan YDK, Milli Birlik Komitesi döneminde, 1960 yılında çıkarılan 23 sayılı Kanunla TBMM Başkanlığına bağlanmış ve 1964 yılına kadar TBMM'ye bağlı olarak görev yapmıştır. 1964 yılında çıkarılan 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlemesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile YDK tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. Bu tarihten sonra, YDK'nın yeniden TBMM'ye bağlı bir yüksek denetim organı olması çeşitli zamanlarda gündeme gelmiş ve bu amaçla 57 nci ve 59 uncu Hükümetler döneminde yasa tasarıları hazırlanmışsa da, bunun gerçekleşmesi olanaklı olmamıştır. YDK'nın TBMM'ye bağlanması konusunu burada daha fazla ele almak bir anlam ifade etmeyecektir. Zira, makalemizin daha sonraki bölümlerinde de değineceğimiz gibi, kamu idarelerinin parlamenter denetiminde bugün mevcut olan Sayıştay-YDK ikili yapısının önümüzdeki dönemde ortadan kalkması ve bütün kamu

<sup>20</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu", ÖİK No:535, Mart 2000, s. 87.

idarelerinin denetiminin TBMM adına tek bir yüksek denetim organı tarafından—ki bu Sayıştay olacaktır—yapılması yönünde birçok taahhüt ve öngörü bulunmaktadır.

### 5.3. TBMM KİT Komisyonu

#### 5.3.1. Komisyonun Amacı ve Denetim Kapsamı

TBMM KİT Komisyonunun kuruluş amacı, kamuya ait kuruluşları, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için, özerk bir biçimde, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşıp ulaşmadığı ve faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden denetlemektir.

KİT Komisyonu, Anayasanın 165 inci maddesine dayanılarak çıkarılan 3346 sayılı Kanun hükümleri uyarınca, denetim kapsamına giren kuruluşları denetlemektedir. 3346 sayılı Kanununun 2 nci maddesine göre KİT Komisyonunun denetimine tabi kuruluşlar şunlardır:

- Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar,
- Bu kurumlardan olmamakla beraber, kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve
- İller Bankasıdır.

Görüldüğü gibi, kamu sermayeli kuruluşlar, Komisyonun başlıca denetim kapsamını oluştururken, kendi kanunlarında denetimlerinin YDK tarafından yapılacağı hükmü bulunan kimi özel bütçeli kuruluşlar ve üst kurullar 2005 yılı sonuna kadar YDK'nın ve dolayısıyla da KİT Komisyonunun denetim kapsamında olmuşlardır. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, Anayasanın 160 ıncı maddesinde yapılan değişiklik ve 5018 sayılı Kanunla Sayıştay denetimine tabi kılınan sosyal güvenlik kurumları, özel bütçeli kuruluşlar ve üst kurullar<sup>21</sup>, 3346 sayılı Kanun ve dolayısıyla da YDK'nın denetim kapsamından çıkarılmış ve KİT Komisyonunun

<sup>21</sup> Emekli Sandığı, BAĞ-KUR ve Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlükleri (Bu üç sosyal güvenlik kurumu, 13/04/2006 tarihinde çıkarılan 5487 sayılı Kanunla birleştirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu adını almıştır) Anayasa'nın 160 ıncı maddesinde yapılan değişiklikle; Kredi ve Yurtlar Kurumu, Elektrik İşleri

denetim kapsamında büyük ölçüde KİT olarak tanımlanan kuruluşlar kalmıştır. 5018 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesinde, “ilk kez bu Kanunla denetim kapsamına girecek düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar ile özel bütçeli idarelerin 31/12/2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetiminin ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılacağı” belirtilmiş olduğundan, Sayıştay’ın denetimine giren bu kuruluşların hesapları, anılan tarihe kadar yine YDK ve KİT Komisyonunca, 01/01/2006 tarihinden itibaren, yani 2006 yılı hesap ve işlemleri itibariyle de Sayıştay tarafından denetlenecektir.

Anılan kuruluşların Sayıştay denetimine girmesi ve bir kısım KİT’lerin de sermayelerindeki kamu payı % 50’nin altına düşecek şekilde özelleştirilmesi sonucunda, 2006 yılı hesapları itibariyle, KİT Komisyonunun denetim kapsamındaki kuruluş sayısı 94’e inmiştir. Bunun 53 adedi ana kuruluş, 41 adedi de bağlı ortaklık ve müessesesidir.

Türkiye’de kamu idarelerinin parlamenter denetimi için iki yüksek denetim organının görevlendirilmiş olması, birtakım kuruluşlarla ilgili olarak YDK ve Sayıştay arasında kapsam açısından tartışmalı bazı durumların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Öyle ki, kimi kuruluşlar hem YDK hem de Sayıştay tarafından sahiplenilirken, kimi kuruluşlar da ne YDK ne de Sayıştay tarafından denetim kapsamında görülmüş ve tamamen denetim dışı kalmışlardır. Bu durum, 3346 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, KİT Komisyonunun denetim dışı kalmış bazı kuruluşlar olduğunu belirleyerek, bu kuruluşların Komisyonun denetim kapsamına alınması yönünde çeşitli zamanlarda kararlar almasına yol açmıştır. KİT Komisyonunun bu tür kararlar alma konusunda yetkili olup olmadığı tartışmalı olsa da, Komisyon bu kararları almış ve uygulamaya geçirmiştir.

Bu kararlardan ilki iştirakler açısından söz konusu olmuştur. KİT’lerin sermayelerinin yarısından fazlasını sağladığı iştiraklerin denetim dışı kaldığının saptanması üzerine, Komisyonca 25/11/1992 tarihli birleşimde,

sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların son beş yıllık hesapları ile daha sonradan bu kapsama girecek olan kuruluşların, Anayasanın 165 inci maddesi ile 3346 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince TBMM’ce denetlenmesine ve bu denetimlerin TBMM adına YDK tarafından yapılmasına

---

Etüd İdaresi, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlükleri, Özelleştirme İdaresi, Türk Patent Enstitüsü Kurumu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi (KOSGEB), Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi (TİKA), Özel Çevre Koruma Kurumu ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları; Milli Produktivite Merkezi ile İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi Genel Sekreterlikleri; Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı da 5018 sayılı Kanunla Sayıştayın denetim kapsamına alınmıştır.

karar verilmiştir. Böylece, Komisyon, aldığı bu kararlar, birden fazla KİT ve bağlı ortaklığın sermayesine iştirak ettiği ve böylece kamu payı % 50'nin üstüne çıktığı halde 3346 sayılı Kanunla konulan denetimin dışında kalan şirketleri denetim kapsamına dahil etmiştir.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa, 16/06/2004 tarihli ve 5189 sayılı Kanunla eklenen ek 33 üncü madde ile kurulmuş olan Türksat Uydu Haberleşme ve İşletme Anonim Şirketi (TURKSAT A.Ş.), Komisyonun aldığı bir kararlar denetim kapsamına alınan kuruluşlardan birisi olmuştur. Türk Ticaret Kanunu ve özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket olarak kurulan TURKSAT A.Ş.'nin denetimi ile ilgili olarak anılan ek 33 üncü maddede “şirketin, kamu payı oranı ne oranda olursa olsun 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi olmayacağı ancak, TBMM denetimine ilişkin olarak 3346 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi hükümlerinin uygulanacağı” belirtilmiştir. Şirket, sonradan 3346 sayılı Kanunun 2 nci ve 72 sayılı KHK'nin 1 inci maddesi kapsamında yer almadığını iddia etmişse de, Komisyon 01/03/2005 tarihinde yaptığı toplantıda, TURKSAT'ın Kuruluş Kanununda denetimin 3346 sayılı Kanuna göre yapılacağı hükmü ve Anayasanın 165 inci maddesi uyarınca, açıkça KİT ibaresi kullanılmasa da, sermayesinin yarısından fazlasının doğrudan ya da dolaylı olarak devlete ait olan her türlü kurum ve kuruluşun TBMM denetimine tabi olması gerektiğinden hareketle, TURKSAT A.Ş.'nin KİT Komisyonu denetimine alınması yönünde karar almıştır.

Komisyonun denetim kapsamında bulunan kuruluşların bir kısmının, sermayelerinin yarısından fazlasını sağladıkları ve yurtdışında faaliyet gösteren iştiraklerinin denetim dışı kaldığının saptanması ve idare merkezleri yurtdışında bulunan bu iştiraklerin yerinde denetiminin yapılması yönünde de 06/06/2006 tarihinde Komisyonca bir karar alınmıştır. Alınan bu karar, TBMM Başkanlığına gönderilerek kararlar ilgili görüş sorulmuş, gelen cevabi yazıda; “3346 sayılı Kanunun “Komisyonun İnceleme Usulleri” başlıklı 7 nci maddesinin yedinci fıkrasında geçen “Merkezleri Başkentten başka bir yerde bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri” ve “Ankara dışı” ibarelerinin yurtdışını da kapsayıp kapsamadığı konusunda, maddenin gerekçesinde, Komisyon raporunda ve Genel Kurul'daki görüşme tutanaklarında herhangi bir açıklamaya rastlanmadığı, Parlamento uygulamasında da doğrudan konuyla ilgili bir örnek bulunmadığı, 3346 sayılı Kanunun 7 nci maddesindeki “Merkezleri Başkentten başka bir yerde bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri” ve “Ankara dışı” ibarelerinden kastedilenin esas itibariyle yurt içi olduğu” ifade edilmiş ve “3346 sayılı Kanunda yurt dışında denetim yapılmasına imkan veren, böyle bir denetimi amaçlayan bir hüküm bulunmadığından, mevcut düzenlemeleri buna imkan verecek şekilde yorumlamak

yerine, Kanunda yapılacak bir değişiklikle konunun düzenlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir” denilmiştir. Bunun üzerine, Komisyon Başkanlığınca, 3346 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin 7 nci fıkrasına “yurtdışı” ibaresi eklenerek, Komisyonun yurtdışında görevlendirilmesine imkan tanıyacak bir değişiklik taslağı hazırlandıysa da, 22 nci Dönemde kanun teklifi olarak verilmesi mümkün olmamıştır.

Bu konuda bir başka örnek de Türk İhracat Kredi Bankası A.Ş., kısa adıyla EXİMBANK’ın denetim kapsamına alınması ile ilgili KİT Komisyonu kararıdır. EXİMBANK, sermayesinin tamamı devlete ait olarak 1964 yılında Devlet Yatırım Bankası adıyla kurulmuş olan bankanın 1987 yılında çıkarılan 3332 sayılı Kanunla EXİMBANK olarak yeniden düzenlenmesiyle faaliyete başlamış bir ihracat kredi bankasıdır. Devlet Yatırım Bankası, 1987 yılında EXİMBANK olarak yeniden düzenleninceye kadar YDK ve KİT Komisyonunun denetiminde iken, bu tarihten sonra denetlenmemiş ve bu kuruluşa ait herhangi bir denetim raporu KİT Komisyonuna ulaşmamıştır. Bunun nedeni araştırıldığında, şöyle bir durum ortaya çıkmıştır: Devlet Yatırım Bankasını EXİMBANK’a dönüştüren 3332 sayılı Kanunla, Bankanın denetlenmesi ile ilgili hususları düzenleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. O zamanki ana muhalefet partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti de, “getirilen bu madde ile Bankanın hiçbir biçimde denetlenmeyeceği ve Bankanın denetim dışı tutulduğunu” öne sürerek, bu maddenin Anayasanın 165 inci maddesine aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi ise verdiği kararda Anayasaya aykırılık görmemiş ve gerekçesini de şöyle açıklamıştır:

Dava konusu fıkra söz edilen ve esaslarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi istenen denetim, Bankanın iç denetimi olup, Anayasanın 165inci maddesinde yer alan ve Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılması öngörülen denetimle bir ilgisi yoktur. Bu nedenle de yasayla düzenlenmesi gerekmez. Nitekim, Bakanlar Kurulu, bu fıkranın verdiği yetkiye dayanarak, 17/06/1987 tarihinde belirlediği Esaslar’ın 22 nci maddesinde Denetim Kurulunun oluşum şeklini, 23 üncü maddesinde Denetim Kurulunun görev ve yetkilerini belirlemiş ve 27 nci maddesinde de ‘özel denetim’e yer vermiştir. Bu düzenlemeden de açıkça görüleceği üzere, dava konusu fıkra yer alan ‘denetim’ sözcüğü, Bankalar Kanununa göre her bankanın sahip olması gereken ‘iç denetim’ anlamındadır. Anayasanın 165 inci maddesi gereği Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılması gereken denetim ise, 24/04/1987 günlü ve 3346 sayılı Kanunda yer almıştır. Bu nedenle, dava konusu ikinci fıkranın adı geçen Bankanın denetim esaslarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesini öngören düzenlemesinde Anayasaya aykırı bir yön yoktur.



Özetle ifade etmek gerekirse, Anayasa Mahkemesi, iptali istenen maddeyi bankanın iç denetimiyle ilgili görerek Anayasaya aykırı bulmamış, TBMM’ce yapılacak denetimin ise Anayasanın 165 inci maddesi ve 3346 sayılı Kanun hükümleri gereği olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararına rağmen, Bankanın o dönemde neden denetim dışında kaldığı konusunda yeterli bilgiye ulaşılamamıştır. Sonuç olarak, bu durumu tespit eden KİT Komisyonu, sermayesinin tamamı devlete ait bir anonim şirket olması dolayısıyla, Anayasanın 165 inci maddesi uyarınca Komisyonun denetim kapsamına girmesi gerektiğinden, geriye doğru 10 yıllık hesapları da incelenmek üzere, 07/11/2006 tarihinde EXIMBANK’ın KİT Komisyonunun denetim kapsamına alınmasına karar vermiştir.

Komisyonun en son denetim kapsamına aldığı kuruluşlar ise İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ve İstanbul Altın Borsası olmuştur. Bu iki kuruluşun sermaye yapıları incelendiğinde, sermayelerinin yarıdan fazlasının kamuya ait olduğu saptanmış ve bunun üzerine Komisyon, 17/04/2007 tarihli toplantısında, İMKB ile İstanbul Altın Borsası’nın hesap ve işlemlerinin, son 10 yıllık dönemi de kapsayacak şekilde, YDK tarafından incelenmesi ve düzenlenecek olan raporların Komisyona gönderilmesi hususunda karar almıştır.

5 Nisan 2001 tarihli ve 4636 sayılı Kanunla kurulan Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı (NATO POL Tesisleri) ise kapsam açısından tartışmalı bir kuruluş olarak karşımıza çıkmıştır. Türk Silahlı Kuvvetlerinin akaryakıt ihtiyacını karşılayacak şekilde akaryakıt tesislerini ve boru hatlarını işletmek amacıyla kurulmuş olan NATO POL Tesisleri, özel bütçeli bir kuruluş olmasına rağmen, 5018 sayılı Kanunun özel bütçeli idarelerin yer aldığı II sayılı ekli listesinde yer almamıştır. Özel bütçeli kuruluşlardan olup da bu listede yer almayan Milli Piyango İdaresi ve Toplu Konut İdaresinin KİT Komisyonu denetiminde olması, yine listede olmayan NATO POL Tesislerinin de aynı şekilde Komisyonun denetiminde olması gerektiğini düşündürmüştü ve 22 nci Yasama Döneminde KİT Komisyonu Başkanlığı bu konuyu açıklığa kavuşturmak amacıyla Başbakanlıktan görüş istemiştir. Gelen görüş, 5018 sayılı Kanunun ekli listesinde yer alması ve 4636 sayılı kuruluş Kanununda açıkça Sayıştay denetiminde olduğu belirtilmese de, Kanunun 8 inci maddesindeki “Bu Kanun hükümlerine göre yapılacak her türlü işlemlerde ... 832 sayılı Sayıştay Kanununun tescil ile ilgili hükümleri uygulanmaz” hükmüne istinaden, kuruluşun Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği şeklinde olmuştur.

Halihazırda, Sayıştay veya YDK tarafından denetlenmeyen, kısaca parlamenter denetim dışında kalan Şeker Kurumunun durumu da belirsizliğini



korumaktadır. Şeker Kurumu da, 5018 sayılı Kanunun eki listelerde yer almamış, ancak YDK tarafından da denetlenmemiştir. 2001 yılında 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile Şeker Kurumu ve Kurumun karar organı olarak görev yapacak olan Şeker Kurulu oluşturulmuştur. Bakanlar Kurulu, Şeker Kanunu uyarınca 2004 yılı sonunda görev süresi dolan Şeker Kurumunun kapanmasına karar vermiş, bunun üzerine Şeker-İş Sendikası, Kurumun görev süresinin 31 Aralık 2004 itibariyle sona erdirilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile buna dayanak gösterilen Sanayi Bakanlığı işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştayda dava açmıştır. Danıştay ise yürütmenin durdurulmasına karar vererek, dava konusu işlemlerin dayanağı olan Şeker Kanununun geçici 8 inci maddesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Kurumun akıbeti Anayasa Mahkemesinin vereceği kararla belirlenecektir.

### **5.3.2. Komisyonun Oluşumu, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı**

TBMM KİT Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından seçilen 35 milletvekilinden oluşmaktadır.

TBMM İçtüzüğü ve 3346 sayılı Kanun uyarınca, TBMM'nin diğer tüm komisyonlarında olduğu gibi, Komisyon üyelikleri için bir yasama döneminde iki seçim yapılmaktadır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yıldır. TBMM KİT Komisyonu, dönem başında iki yasama yılı için bir Başkan, bir Başkanvekili, bir Sözcü ve bir de Katip seçmekte, bu görevlere ikinci devre için tekrar seçim yapılmakta ve ikinci devre için seçilenlerin görev süresi de üç yıl olmaktadır.

TBMM'de mevcut siyasi parti grupları ve siyasi parti grubu mensubu olmayanlar, Meclisteki sayılarının, boş üyelikler hariç, üye tamsayısına oranlanmasıyla bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyonda temsil edilmektedir. Siyasi parti grubu mensubu olmayanların Komisyonda temsil edilmesinin siyasi parti gruplarının temsilini engellemesi halinde, kendilerine düşen sayıları aşmamak koşuluyla, siyasi parti gruplarının tercih edilmesi esastır.

3346 sayılı Kanunun 5 inci maddesi, Komisyon Başkanının, Komisyonun onayını almak suretiyle KİT'lerin durumunu incelemek üzere raportörler seçebileceğini ve alt komisyonlar kurabileceğini belirtmektedir. Alt komisyonlar da, ilk devre için iki, ikinci devre için üç yıl görev yapmaktadır.

Komisyon, üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanmakta ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vermektedir. Ancak 3346 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi, karar yeter sayısının hiç bir şekilde üye tam sayısının dörtte

birinin bir fazlasından az olamayacağını belirtmektedir. Buna göre, Komisyonun toplanabilmesi için en az 12 üyenin toplantıda hazır bulunması, karar alabilmesi için de en az 10 üyenin oyu gereklidir.

### 5.3.3. Komisyonun Denetim Prosedürü

TBMM KİT Komisyonunun kuruluşlarla ilgili inceleme ve değerlendirmesi, esas olarak dosya üzerinde yapılmaktadır. 3346 sayılı kanunun 7 nci maddesi uyarınca, Komisyon, YDK raporlarıyla Başbakanlığın sevk edeceği diğer raporları ve varsa kendisince tespit edilen konuları incelemekle görevli ve yetkilidir.

KİT Komisyonu, denetleyeceği kuruluşların durumunu, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını teminen; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden incelemektedir.

KİT Komisyonunun, kuruluşların belli bir yıla ilişkin faaliyetlerinin denetimi ile ilgili çalışmaları, TBMM Başkanlığınca Komisyona sevk edilmiş olan YDK raporlarının Komisyon üyelerine dağıtılmasıyla başlar. YDK tarafından hazırlanan ve her kuruluşun bilançosu ile netice hesaplarının da yer aldığı bu raporlar; ilgili bakanlıkların görüşleri ve denetlenen kuruluşların cevapları ile birlikte, en geç ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar Başbakanlıkça, TBMM Başkanlığına sunulur. TBMM Başkanlığına sunulan raporlar, üç gün içinde Başkanlıkça Komisyona havale edilir. 3346 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre, Komisyon, incelemelerini, raporun kendisine havale edilmesinden itibaren 90 gün içinde tamamlamak zorundadır. Ancak uygulamada bu süre koşuluna çok fazla uyulamadığı gözlenmektedir. Zira, kuruluşların yerinde denetimini gerçekleştiren alt komisyonların çalışmalarını tamamlanması ve ardından KİT Komisyonu denetimlerine başlanması üç aylık bir süreyi alabilmektedir.

3346 sayılı Kanun, TBMM'nin denetimine tabi kamu KİT'ler ile bunların iştirakiyle kurulmuş olan diğer kamu kuruluşlarının denetiminin üst teşebbüs ile birlikte yapılacağını, birden çok değişik kamu kuruluşunun iştirakiyle kurulmuş olan teşebbüslerin ise hangi üst teşebbüsle bir arada denetime tabi tutulacağını belirlemesi için ödenmiş iştirak miktarına bakılacağını ve hangi teşebbüsün katkısı daha fazlaysa, o üst teşebbüsle birlikte denetleneceğini belirtmekte; sermayeye katılım miktarları eşitse, bu hususun Komisyonca karara bağlanacağını hükme bağlamaktadır.

### 5.3.3.1. Alt Komisyon Denetimleri

3346 sayılı Kanununun 5 inci maddesi, kuruluşların durumunu yerinde incelemek için, Komisyon Başkanınca, Komisyonun onayını da alarak, raportörler seçebileceğini ve alt komisyonlar kurabileceğini amirdir. Ancak alt komisyonların kurulması zorunlu değildir. Kuruluşların hesap ve işlemleri, Alt komisyon denetimi yapılmadan doğrudan KİT Komisyonunda ele alınabilir. Alt komisyonlar da, ilk devre için 2, ikinci devre için 3 yıl görev yapmak üzere oluşturulurlar. Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Katip alt komisyonlarda lüzumu halinde görev alabilirler. Bugüne kadar başkanvekili, sözcü ve katip üyelerin alt komisyonlarda görev almış oldukları, ancak Komisyon başkanlarının alt komisyonlarda görev almadıkları gözlenmiştir.

YDK raporlarının üyelere dağıtılmasından sonra, Komisyon çalışmalarının ilk aşaması, alt komisyonların oluşturulmasıdır. Denetim kapsamındaki kuruluşlar için kaç adet alt komisyon kurulacağı Komisyon Başkanı tarafından saptanmaktadır. Bu işlemten sonra, tüm komisyon üyelerine, alt komisyonlardan hangilerinde görev almak istedikleri sorulmakta, üyelere gelen talep formları değerlendirilerek, alt komisyon üyelikleri belirlenmektedir. Alt komisyonlar oluşturulduktan sonra, her bir alt komisyon kendisine bir başkan ve bir başkanvekili seçmektedir.

Alt komisyon çalışmalarının ilk aşaması ise, alt komisyon başkanlarının bir toplantı yaparak, alt komisyonların toplantı tarihlerini belirlemektir. Bu belirleme esnasında, toplantı tarihlerinin çakışmamasına özen gösterilir ve inceleme yerleri ve tarihleri koordineli bir şekilde saptanır. Zira, bir komisyon üyesinin birden fazla alt komisyonda görev aldığı göz önüne alınırsa, tarihlerin çakışmaması önemlidir.

3346 sayılı Kanununun 7 nci maddesi, merkezleri Başkentten başka bir yerde bulunan KİT'lerin yerinde denetimi için alt komisyonların en fazla 15 gün süreyle Ankara dışına gitmelerine Komisyonca karar verilebileceğini ve gerekli yolluğun tahakkuku için kararın TBMM Başkanlığına bildirileceğini hükme bağlamıştır. Bu hüküm uyarınca, toplantı tarihleri ve yerleri ile alt komisyon üyeleri, bir yazıyla TBMM Başkanlığına bildirilir. Bu bildirim bir nedeni, Ankara dışında denetim yapacak alt komisyon üyelerine yolluklarının ödenmesi ise diğer bir nedeni de, alt komisyon çalışmalarına katılan üyelerin o tarihlerdeki TBMM Genel Kurulu çalışmalarından izinli sayılmalarının sağlanmasıdır.

Alt komisyonların çalışmaları sırasında, denetlenen kuruluşların yöneticileri, ilgili buldukları bakanlık temsilcileri, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine

Müsteşarlığı temsilcileri, kuruluş özelleştirme kapsamındaysa ÖİB temsilcileri ile YDK yetkilileri bulunur ve gerekirse dinlenir.

Alt komisyon denetimleri sırasında, YDK'nın kuruluşlarla ilgili yıllık denetim raporu ve bu rapordaki öneriler ele alınarak tek tek görüşülür. Bu önerilerden hangilerinin KİT Komisyonuna getirileceği, hangilerinin gündemden çıkarılacağı ve hangilerinin de izlemeye bırakılacağına karar verilir. Ayrıca, gerekli görülürse, KİT Komisyonunda görüşülmek üzere yeni önerilere de yer verilebilir.

Alt komisyonlar, YDK raporu, bu rapora kuruluşlar tarafından verilen cevaplar ve alt komisyon üyeleri tarafından tespit edilen diğer hususları da dikkate alarak, YDK'nın sunduğu sekreteryaya hizmetlerinin yardımıyla, alt komisyon raporlarını hazırlarlar. Kuruluşların genel durumlarını, mali ve idari bünyelerini, işletme çalışmalarını, kuruluşların yaşadıkları sorunların giderilmesine katkı sağlayacak önerileri, kuruluşun bilançolarını ve gelir-gider tablolarını içeren bu raporlar, alt komisyon üyeleri tarafından imzalanarak Komisyon Başkanlığına sunulur.

### 5.3.3.2. KİT Komisyonu Denetimleri

Alt komisyon çalışmalarının tamamlanmasından ve tüm alt komisyon raporlarının Komisyon Başkanlığına ulaşmasından sonraki ikinci aşama, KİT Komisyonu denetimlerine başlanmasıdır. Takriben üç ay kadar bir süreyi kapsayan Komisyon denetimleri, Komisyon Başkanının belirleyeceği bir program dahilinde gerçekleştirilir.

Yoğun denetim programının tamamlanması için, Komisyon, TBMM İçtüzüğü'nün 35 inci maddesi uyarınca, TBMM Başkanlık Divanından alınan uygun görüş kararı çerçevesinde, Genel Kurulun çalışma saatlerinde de çalışmalarını sürdürmekte ve bu süre boyunca KİT Komisyonu üyeleri TBMM Genel Kurul çalışmalarından izinli sayılmaktadır.

Komisyonunda yapılan denetim çalışmalarına, Komisyon üyelerinin yanı sıra, YDK'nın ilgili üye ve denetçileri, denetlenen kuruluşların yöneticileri, Hazine Müsteşarlığının, ilgili Bakanlığın, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının ve özelleştirme kapsamında olan kuruluşlar için de ÖİB temsilcileri katılmaktadır.

Komisyonun denetim toplantıları, alt komisyonlar tarafından hazırlanan raporlar esas alınarak yapılmaktadır. Komisyon, ayrıca, YDK raporları, kuruluşlar tarafından alt komisyon raporlarına verilen cevaplar, üyelerin ayrıca yaptıkları tespitlere ve dile getirdikleri sorulara verilen cevaplar ve varsa özel inceleme

veya soruşturma raporlarını da dikkate alarak, kuruluşların durumlarını yeniden incelemektedir.

Petrol Kanunu hükümleri çerçevesinde, petrol sektöründe yer alan kuruluşlar (TPAO ve BOTAŞ) hariç, diğer kuruluşların denetimi basına açık yapılmakta, tüm görüşmeler tam tutanakla kayıt altına alınarak, çözümü yapılan görüşmeler Komisyon arşivinde saklanmaktadır.

Komisyon, kuruluşların durumunu, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını teminen; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden incelemekte, bu çerçevede alt komisyon raporlarında yer alan öneriler değerlendirilmektedir.

Söz konusu önerileri tek tek inceleyen Komisyon, bunların bir kısmının gündemden çıkarılmasını, bir kısmının YDK tarafından izlenmeye devam edilmesini ve bir kısmının da gündemde kalmasını kararlaştırmaktadır. Gereği tamamen yerine getirilen, getirilmesi yönünde önemli mesafe alınan veya çözümü tamamlanmak üzere olan önerilerle, Komisyonun, yapılan görüşmeler sonucunda, talep edilmesini yararlı görmediği öneriler gündemden çıkarılmaktadır. Denetim görüşmeleri sırasında, öneride yer alan hususun çözümü yönünde gelişmeler kaydedilmişse, gerektiğinde bir sonraki dönemde yeniden Komisyon huzuruna gelebilmeleri için, bu önerilerin, sonuçlarıyla birlikte YDK tarafından izlenmeye devam edilmelerine karar verilmektedir. Teftiş ve soruşturmalar başta olmak üzere, önemlerine binaen, bir sonraki dönemde yeniden görüşülmeleri ve sonuçlarının talep edilmesi uygun görülen öneriler ise gündemde bırakılmaktadır.

Gelecek dönemde zorunlu olarak görüşülecek olan ve kuruluşlarca ayrıca cevaplandırılmaları beklenen bu önerilerle, izlemede bırakılan önerilere, Komisyon Raporunun ilgili bölümlerinde yer verilmektedir.

Komisyon, denetim görüşmeleri sırasında, gerekli görmesi halinde, zaman zaman tavsiye kararları, inceleme ve soruşturma kararları gibi bazı kararlar alabilmektedir. İlgili mevzuatta Komisyonun bu tür kararları alabilmesine yönelik açık bir düzenleme bulunmasa da, bu teamül olarak yerleşmiş bir uygulamadır. Aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

#### **5.3.3.2.1. Tavsiye Kararları**

Komisyon, kuruluşların denetimini gerçekleştirirken, birtakım tavsiye kararları alarak, bu kararları Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer ilgili kamu kurum

ve kuruluşlarına iletmektedir. Bu tür kararların alınmasının temel nedeni, kuruluşun, faaliyetlerini yürütürken, gerek mevzuattan kaynaklanan sorunlarının çözümüne, gerekse kamu kurumlarındaki işlemlerin yavaşlığı nedeniyle geciken birtakım konuların biran önce çözüme kavuşturulmasına, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerinde ortaya çıkan sorunların giderilmesine, bürokratik tıkanmaların önlenmesine, kısaca kuruluşun çeşitli yönlerden desteklenmesine yardımcı olmak, dolayısıyla da denetlenen kuruluşun daha karlı ve verimli işlemesine Komisyonca katkı sağlamaktır.

Komisyonca alınan tavsiye kararları, esas itibariyle, kuruluşların çeşitli girişimlerde bulunmasına karşın çözemediği, çok sayıda kamu kurumunu ilgilendiren, ancak eşgüdüm eksikliği nedeniyle bir araya gelinemediği için veya kurumlar arasındaki yetki kargaşası nedeniyle uzun süren, bundan dolayı da ülke kaynaklarının verimli kullanılmasının önünde engel teşkil eden birtakım sorunların çözümü<sup>22</sup> veya ülkenin gelecekte karşılaşılabileceği sıkıntılara şimdiden dikkat çekip icra organının önlem almasını zorlamak<sup>23</sup> yönünde, bazen de yapılması gerekenleri de içerecek şekilde<sup>24</sup>, çeşitli hususların ilgililere tavsiye edilmesidir. Bu tür kararların alınması ve konunun tarafı olan kamu kurumlarına iletilmesi, bir anlamda sorunun TBMM’ce sahiplenildiğini ve çözüm bulununcaya kadar da takip edileceğinin bir ifadesi olmaktadır. Zira, alınan tavsiye kararları, kuruluşun bir sonraki yıl yapılan denetim görüşmelerinde gündeme getirilmekte ve sonuçları Komisyonca

<sup>22</sup> Bu tür kararlara örnek olarak: “Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğünün 2004 yılına ait denetim görüşmelerinin yapıldığı 08/06/2006 tarihli Komisyon toplantısında, Atatürk Havaalanı 18/36 Paralel Pistinin, artan hava trafiği de göz önüne alınarak, biran önce tam olarak faaliyete geçebilmesi için, pistin kullanımına engel teşkil eden yapılaşmaların bertaraf edilmesi için ilgili kurum ve kuruluşlarca gerekli çalışmaların yapılması” yönünde Komisyonca bir tavsiye kararı alınmış ve başta İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı olmak üzere ilgili diğer kurumlara iletilmiştir.

<sup>23</sup> Komisyonun 10/05/2006 tarihli toplantısında, Türkiye Elektrik İletim A.Ş.’nin 2002, 2003 ve 2004 yıllarına ait hesaplarının denetim görüşmeleri yapılmış ve bu toplantıda; “Gelişmekte olan ülkemizde, önümüzdeki dönemde imalat ve hizmetler sektörünün Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içindeki payının artacağı ve özellikle bu sektörlerden giderek artan oranda enerji talebinin gelmesinin beklendiği; Türkiye’de elektrik enerjisi tüketiminin, 2004 yılında 2003’e göre % 6.3; 2005 yılında ise 2004’e göre % 7.2 oranında artmış olduğu; 2015 yılına yapılan projeksiyonların, önümüzdeki dönemde elektrik enerjisi talebinde yıllık ortalama % 6.3’lük bir artış olacağını gösterdiği, bunun yanında, elektrik sistem işletmeciliğinde, talebin beklenenden daha fazla gerçekleşmesi, hidroelektrik santrallara gelen su miktarının tahmin edildiği gibi olmaması, yakıt arzında ve kalitesinde sıkıntılarla karşılaşılabileceği ve tesis halindeki ve lisans almış santrallerin öngörülen tarihlerde işletmeye giremeyebileceği gibi parametreler de dikkate alındığında, ülkemizde orta ve uzun vadede enerji arz güvenliği konusunda bir sıkıntı yaşanabileceği, böyle bir sıkıntının yaşanmamasını teminin, Bakanlık ve diğer ilgili kuruluşlarımızca gerekli önlemlerin alınması” yönünde bir tavsiye kararı alınmış ve bu karar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve diğer ilgili bakanlık ve kurumlara iletilmiştir.

<sup>24</sup> Bu yöndeki tavsiye kararına örnek olarak, “Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğünün 2004 yılına ait denetim görüşmelerinin yapıldığı 14/06/2006 tarihli Komisyon toplantısında, “Türkiye Kömür İşletmeleri bünyesindeki Garp Linyitleri İşletmesinde, kendi yerli kömür kaynağımız olan yer altı sahalarına yönelik olarak (Ömerler-B) ve derin sahalardaki kömür üretimiyle ilgili ek yatırım yapılmasının, Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğüne, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatına tavsiye edilmesine” yönelik karar gösterilebilir.

izlenmektedir. TBMM burada adeta bir koordinatör veya bir hakem rolü üstlenmekte ve konumunun kendisine verdiği gücü kullanarak sorunların çözümünü hızlandırmak veya kolaylaştırmayı amaçlamaktadır.

Komisyonun aldığı bu kararlarda yer alan taleplerin, ilgili kurumlarca mutlaka yerine getirilmesi gerekmektedir. Aslında bu tür kararların iletildiği kurumların yapmaları gereken şudur: İlgili bakanlıklar veya kamu kurumları Komisyondan gelen bu tavsiyeleri inceleyecek, talebin yasalara ve diğer mevzuata uygunluğunu denetleyerek, bu talebin yerine getirilmesinin yararlı olup olmayacağı yönünde bir karara varacak, sonuçta yerinde görmesi halinde Komisyon kararında istenileni yerine getirecektir.

Tavsiye kararları ile ilgili olarak üzerinde önemle durulması gereken husus şudur: Denetim görüşmeleri esnasında, denetlenen kuruluşlar sıklıkla karşılaştıkları sorunları Komisyona anlatmakta, bazı yetkileri başka kurumlardan kendilerine almak veya birtakım mevzuattan muaf tutulmak istemekte ve bunun için de Komisyonun aracı olmasını talep etmektedir. Kuruluşların bu taleplerinin Komisyon üyelerince haklı görülmesi sonucunda da bu tür kararlar alınmaktadır. Tavsiye yönündeki bu kararların alınması aslında iyi niyetli bir uygulama olsa da, bazen sıkıntılı sonuçlar doğurabildiği gözlenmiştir. Çünkü, çok sık olmasa da, yeterli araştırmayı yapmadan, ilgili tüm tarafları dinlemeden, sadece bir kuruluştan gelen tek taraflı bilgiye dayanarak alınan kararlarda, kamu kurumları arasındaki sorunların çözülmesi bir yana, kurumların birbirleriyle daha da ihtilafli hale gelmeleri bile söz konusu olabilmekte, son dönemde yaşanan bir örnekte olduğu gibi, kurumların birbirleriyle mahkemelik olmasına<sup>25</sup> yol açabilmektedir. Bu nedenle, tavsiye kararı alırken aceleci davranmamak, kuruluşun gündeme getirdiği husus hakkında yeterli araştırmayı yaptıktan ve ilgili tüm taraflardan bilgiler toplandıktan sonra karar almak daha yerinde olacaktır.

### 5.3.3.2.2. İnceleme ve Soruşturma Kararları

TBMM KİT Komisyonu, denetim kapsamındaki kuruluşları denetlerken, tavsiye kararları gibi, inceleme ve soruşturma kararları da almaktadır.

<sup>25</sup> T.C. Devlet Demiryollarının (TCDD) 2004 yılına ait faaliyetlerinin denetim görüşmelerinin yapıldığı 08.06.2006 tarihli Komisyon toplantısında, TCDD'nin hurda, ray, travers ve diğer metal hurdalarının satışının, bu malzemelerin MKE'ye satılmasını zorunlu tutan Bakanlar Kurulu'nun 20.03.1971 ve 7/2156 sayılı Kararı kapsamı dışına çıkarılması ve metal hurdaların satış ve değerlendirme işleminin TCDD'nin kendisi tarafından yapılması hususunun Başbakanlığa iletilmek üzere Ulaştırma Bakanlığına tavsiye edilmesi yönünde bir karar alınmış, Başbakanlık Komisyonun bu kararı yerine getirerek, TCDD'yi anılan Bakanlar Kurulu kararı kapsamı dışına çıkarmış, daha sonra Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE) tarafından bu husus Danıştaya götürülmüş ve Danıştay MKE'yi haklı bularak işlemin durdurulmasına karar vermiştir.



Komisyon denetim görüşmeleri sırasında, denetimini gerçekleştirdiği kuruluşun faaliyetlerinde herhangi bir zaaf, bir usulsüzlük, yöneticilerle ilgili görevi ihmal, görevi kötüye kullanma veya yasalara aykırı sair uygulamalar olduğuna dair bulgulara rastlaması, bu yönde öne sürülen birtakım güçlü iddiaların bulunması, denetim görüşmeleri sırasında kuruluşun yöneticileri tarafından verilen bilgilerin ve sorulara verilen cevapların tatmin edici bulunmaması gibi durumlarda, bunların daha derinlemesine incelenmesi ve bu incelemeler sonucunda ciddi kanıtlar elde edilmesi halinde soruşturulması yönünde, Başbakanlık ve bakanlıkların teftiş kurullarını harekete geçirmeye karar verebilmektedir. Komisyonun, denetimini yaptığı kuruluşla ilgili birtakım hususlarda nihai karar verebilmesi veya varsa yasalara aykırı uygulamaların sorumlularının tespiti ve konunun yargıya intikal ettirilebilmesi için bu tür incelemeler gerekli görülmektedir. Komisyonun harekete geçirebileceği kendisine ait bir teftiş mekanizmasının bulunmaması nedeniyle diğer teftiş kurulları devreye sokulmaktadır ki Anayasanın 165 inci maddesinin TBMM'ye dolayısıyla KİT Komisyonuna verdiği görevin yerine getirilebilmesi için bu zorunlu bir uygulama olarak düşünülmektedir.

Esas itibarıyla, Komisyonun denetim görevini yerine getirirken, diğer kamu kurumlarına yönelik olarak ne tür yetkiler kullanabileceği veya diğer kamu kurumlarından ne tür taleplerde bulunabileceği, daha somut bir ifadeyle, Başbakanlık ve bakanlıkların teftiş kurullarından inceleme ve soruşturma talep edip edemeyeceği hususlarıyla ilgili olarak, gerek TBMM İçtüzüğünde, gerekse 3346 sayılı Kanunda herhangi bir doğrudan hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, TBMM İçtüzüğünün 41 inci maddesinde yer alan,

komisyonlar bütün bakanlıklarla doğrudan yazışabilirler ve kendilerine havale edilen işlerin sonuçlandırılması için gerekli bilgileri bakanlıklardan isteyebilirler

yönündeki düzenleme ile yine İçtüzüğün 30 uncu maddesinde yer alan “komisyonlar fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine sahiptir” şeklindeki düzenlemeler, TBMM komisyonlarına yürütme organı ile doğrudan ilişki kurma ve ellerindeki işlerin sonuçlandırılması amacıyla bakanlıklardan gerekli bilgi, belge ve insangücünü talep etme yetkisi vermiştir. KİT Komisyonunca bakanlıkların teftiş kurullarından inceleme-soruşturma talep edilmesinin de, Komisyonun elindeki işin sonuçlandırılması açısından bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Belli bir konunun incelenmesi ve soruşturulması için bakanlık teftiş kurullarının görevlendirilmesinin talep edilmesi, KİT Komisyonunun Anayasa



ve 3346 sayılı Kanunla kendisine verilen denetim görevinin bir parçası ve TBMM İÇTÜZÜĞÜNÜN anılan maddeleri kapsamında, bu görevi sonuçlandırmaya yönelik ve İÇTÜZÜĞÜN kendisine tanıdığı bir yetki olarak değerlendirilmelidir. TBMM'nin, gerek yasama gerekse denetim faaliyetlerini gerçekleştirirken, devlet aygıtının her türlü biriminden yararlanabilmesini sağlamak amacıyla İÇTÜZÜĞE konulmuş olan bu hükümler temelinde bakıldığında, KİT Komisyonunun yaptığı bu türden talepler, görevinin niteliği gereği devlet mekanizmasından ve İÇTÜZÜĞÜN komisyonlara tanıdığı bu olanaktan yararlanmanın farklı bir biçimi ve Komisyonun elindeki işi sonuçlandırması için ihtiyaç duyulan bir bilginin talep edilmesi olarak düşünülmelidir. Ancak, Komisyonun inceleme ve soruşturma talep edebilmesi yönünde yasayla kendisine verilmiş bir yetkisi olsa dahi, sonuçta istenen inceleme ve soruşturmalar yine yürütme organının teftiş mekanizması tarafından yapılacağından, bu inceleme ve soruşturmaların ne derece sağlıklı sonuçlara ulaşacağı kuşkuludur. Zira, bugüne kadar, gerek Komisyonca talep edilen, gerekse YDK'nın kendi denetimleri sırasında karşılaştığı hukuka aykırılıklarla ilgili olarak talep ettiği inceleme ve soruşturmaların, ilgili bakanlıklarca gereği gibi yerine getirilmediği, geciktirildiği veya zamanında sonuçlandırılmadığı, sonuçlandırılrsa bile genellikle hukuka aykırılık tespit edilmediği ya da zamanaşımı nedeniyle yapılacak bir işlem olmadığı sonucuna varıldığı, Komisyona ulaşan teftiş raporları incelendiğinde rahatlıkla görülebilmektedir. Hatta öyle ki, Komisyon toplantıları sırasında ele alınan kimi teftiş raporları, Komisyon üyelerinin isyan etmesine varacak kadar ciddiyetsiz olabilmektedir. Sonuç olarak ifade etmek gerekir ki, bu uygulama yürütme organını yine yürütme organına denetlettirmekten farklı bir şey değildir ve denetim yapan kurulların "bağımsızlığı" sağlanmadan, hiçbir denetimden sağlıklı sonuçlar alınmayacağı açıktır.

### 5.3.3.2.3. KİT Komisyonunun, TCK'nın 279 uncu Maddesine Göre İhbar Makamı Sayılması

26/09/2004 tarihinde kabul edilen 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun (TCK) "Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi" başlıklı 279 uncu maddesinin birinci fıkrası,

Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisinin, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağını

hükme bağlamıştır.

TCK'nın bu maddesi kapsamında KİT Komisyonunun, "ihbarın yapılacağı yetkili makam" sayılıp sayılmayacağı konusu, 22 nci Yasama Döneminde, Komisyonun bir kuruluşun denetim görüşmelerini yaptığı sırada karşılaşılan bir durumun sonucunda gündeme gelmiştir. Şöyle ki; Komisyonun, T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin 2004 yılına ilişkin hesap ve işlemlerinin görüşüldüğü 06/06/2006 tarihli toplantısında, Komisyon üyesi olmayan ancak toplantıda hazır bulunan bir milletvekili, Bankaca yapılan bazı işlemlerle ilgili birtakım usulsüzlük iddialarını dile getirerek, "bu usulsüzlükleri TCK'nın 279 uncu maddesi uyarınca Komisyona ihbar ettiğini" ifade etmiştir. Ortaya çıkan bu durum karşısında, Komisyon Başkanlığı, TCK'nın anılan maddesi kapsamında Komisyonun "ihbarın yapılacağı yetkili makam" olup olmadığı yönünde yaptığı inceleme sonucunda bir karara varamamış ve Adalet Bakanlığından görüş sormuştur. Bakanlıktan gelen görüş yazısında, milletvekillerinin kamu görevlisi sayıldıkları ve kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini görevleriyle bağlantılı olarak öğrendiklerinde, keyfiyeti, "yetkili makam" olarak Komisyon Başkanlığına bildirebilecekleri, Komisyon Başkanlığının da bu ihbarı ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına iletmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun üzerine, anılan milletvekilinin gündeme getirdiği usulsüzlük iddiaları bir yazı ile Cumhuriyet Başsavcılığına bildirilmiştir.

Burada dikkat çekilmesi gereken husus, kanımızca, yaygınlaşması halinde, bu uygulamanın savcılıkların iş yükünü belki de gereksiz yere artıracak bir mekanizmaya dönüşme tehlikesidir. Çünkü, Adalet Bakanlığından Komisyona iletilen yazıda, Komisyonun aldığı ihbarı sevcılığa bildirme ya da bildirmeme yönünde bir takdir yetkisinin bulunmadığılaşılmaktadır. Bu durumda, her milletvekilinin, yeterli derecede güçlü kanıtlar olsun olmasın, kendisine ulaşan her duyumda Komisyonu ihbar makamı olarak kullanması durumunda, bu ihbarlar Komisyon Başkanlığı tarafından Cumhuriyet Savcılığına bildirilecektir. Ancak, bu uygulamanın, özellikle muhalefet açısından bir avantaj olduğu söylenebilir. Zira, Komisyonun iktidar partisine mensup üyelerinin, denetlenen kendi iktidarlara dönemi ise, gündeme getirilen birtakım usulsüzlük ve hukuka aykırılıklar konusunda korumacı oldukları ve muhalefetten gelen inceleme ve soruşturma isteklerini çoğunluk oyuyla reddettikleri bilinen bir gerçektir. Bu durumda, muhalefet partilerine mensup Komisyon üyelerinin, böyle bir talepte bulunmak yerine, doğrudan ihbarda bulduklarını söylemeleri, amaçlarına ulaşmada daha kestirme bir yol olacaktır.

#### 5.3.4. KİT Komisyonu Denetiminin Sonuçları

Komisyonun yaptığı denetimlerin sonucu, ibraya tabi kuruluşlar açısından, hesaplarının aklanması veya aklanmaması yönünde olmaktadır. KİT Komisyonu,

yaptığı denetim toplantıları sonucunda, kuruluşların bilanço ve netice hesaplarını onaylayarak yönetim kurullarının ibra edilmesine veya bilanço ve netice hesaplarını onaylamayarak yönetim kurullarının ibra edilmemesine gerekçeli olarak karar vermektedir. 3346 sayılı Kanununun 9 uncu maddesi uyarınca, genel görüşmeye tabi olan kuruluşlarla ilgili olarak ise Komisyonunda herhangi bir oylama yapılmamakta, bu kuruluşların bilanço ve netice hesapları yalnızca Komisyonun genel görüşüne sunulmaktadır.

İbraya tabi olan kuruluşların, denetlenen yıla ait bilanço ve netice hesapları ile ilgili olarak, denetim görüşmeleri tamamlandıktan sonra Komisyonunda oylama yapılmaktadır. Bu oylamanın sonucunda, Komisyon ya ibra ya ibra etmeme veya şartlı ibra etme şeklinde üç tür karar almaktadır. İbra kararı, denetlenen kuruluşun hesap ve işlemlerinde herhangi bir hukuka aykırılık saptanmadığı; ibra etmeme kararı ise yöneticilerin sorumluluğunu gerektirecek düzeyde hukuka aykırılıklar saptandığı anlamına gelmektedir. Şartlı ibra kararı ise, o kuruluşun birtakım işlemleri ile ilgili olarak açılmış veya sonradan açılacak soruşturma sonuçları saklı kalmak ve bu soruşturmanın sonucuna göre yeniden karar vermek üzere hesaplarının ibra edildiği anlamını taşımaktadır.

Son dört yasama dönemini inceleyecek olursak: 1991-1995 yıllarını kapsayan 19 uncu Yasama Döneminde, 1988-1992 yıllarına ait 510 adet ibraya tâbi hesap döneminden 284'ü ibra ve 145'i şartlı ibra edilmiş, 81'i ise ibra edilmemiştir. İbra edilmeyen hesap dönemlerinin 21'i 1988, 30'u 1989, 30'u 1990, 10'u 1991, 9'u 1992 yıllarına aittir. 1995-1999 yıllarını kapsayan 20 nci Yasama Döneminde 1993-1996 yıllarına ait 477 ibraya tâbi hesap döneminden 315'i ibra edilmiş, 51'i şartlı ibra edilmiş ve 81'i ise ibra edilmemiştir. İbra edilmeyen hesap dönemlerinin 76'sı 1993<sup>26</sup>, 3'ü 1994, 1'i 1995 ve 1 tanesi de 1996 yılına aittir. 1999-2002 yıllarını kapsayan 21 inci Yasama Döneminde, 1997 yılına ait 58 ibraya tabi hesap döneminin 54'ü ibra, 3'ü şartlı ibra edilmiş ve 1'i ise ibra edilmemiştir. 2002-2007 yıllarını kapsayan 22 nci Yasama Döneminde, 1997-2005 yıllarına ait 642 adet ibraya tâbi hesap döneminden, 283 adet hesap dönemi ibra edilmiş, 274 adet hesap dönemi şartlı ibra edilmiş, 85 adet hesap dönemi ibra edilmemiştir. İbra edilmeyen hesap dönemlerinden 15'i 1998, 14'ü 1999, 29'u 2000, 24'ü 2001, 4'ü 2002 yıllarına aittir. 2003, 2004 ve 2005 yıllarına ait hesap dönemleri hakkında ibra etmeme kararı verilmemiştir.

İbra ve ibra etmeme kararları için, verilen bu rakamlardan, her iktidarın kendi dönemini ibra ettiği, verilen ibra etmeme kararlarının çoğunlukla kendi dönemi dışındaki yıllara ait olduğu rahatlıkla görülebilmektedir.

<sup>26</sup> 1993 yılına ait ibra etmeme kararlarının 73'ü Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'nin Türkiye genelindeki müesseselerine aittir.

Yasama yılları itibariyle denetlenen kuruluş sayılarındaki farklılıklar, hesap dönemlerine ilişkin denetimlerin bir sonraki yasama yılına sarkmasından kaynaklanmaktadır. İbra etmeme kararlarının sonucu, bu kararların Komisyon tarafından TBMM Başkanlığına bildirilmesi ve TBMM Başkanlığınca da, sorumlular hakkında gerekli hukuki işlemlerin yapılabilmesi için, kararların Cumhuriyet Savcılığına iletilmesidir. Denetim sürecindeki aksamalar raporların güncelliğini kaybetmesine ve ibra etmeme kararı verilen yöneticiler hakkında ceza yargılaması sürecinin aksamasına, zamanaşımına uğramasına neden olmaktadır.

Denetim kapsamındaki kuruluşların belli bir yıla ait tüm denetimleri tamamlandıktan sonra, Komisyonun, bütün kamu iktisadi teşebbüslerini kapsayan tasvibe ve genel görüşmeye sunulan raporları basılıp TBMM üyelerine dağıtılmakta ve bu raporlar dağıtım tarihindeki tutanağa eklenmekte ve Hükümete iletilmektedir.

Dağıtılan Komisyon raporuna; siyasi parti grupları, 20 milletvekili veya Hükümet, dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz edebilmekte, bu süre içinde itirazda bulunulmazsa, Komisyon raporu kesinleşmektedir. İtiraz, olması halinde, incelenen kuruluşlardan hangilerinin bilanço ve netice hesaplarına itiraz edildiği, gerekçe gösterilerek ve yazılı olarak Komisyon Başkanlığına bildirilmek zorundadır. İtiraz olunan raporlar, Komisyonda yeniden ele alınmakta, itiraz süresinin bitiminden itibaren en çok 30 gün içinde, itiraz olunan hususlara dair Komisyonun görüşü ile birlikte TBMM Başkanlığına sunulmaktadır. TBMM Başkanlığına sunulan raporun, TBMM Genel Kurul gündemine öncelikle alınması ve 20 gün içerisinde bu rapor üzerinde genel görüşme açılması gerekmektedir. Bu rapor üzerinde açılacak genel görüşme 15 gün içinde sonuçlandırılmalıdır. Genel görüşme sonunda TBMM Genel Kurulu, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle KİT'lerin yönetim kurullarının ibra edilmesine karar vermekte veya bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle KİT'lerin yönetim kurullarının ibra edilmesini reddetmektedir. Genel Kurul kararı ile ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığınca, Başbakanlığa ve Cumhuriyet Başsavcılığına bildirilmektedir.

Genel kurulları Türk Ticaret Kanununa veya özel kanunlarına tabi şirket ve kurumların (genel görüşmeye tabi kurumlar) bilanço ve netice hesaplarıyla ilgili olarak Komisyonda, yine bilanço ve netice hesapları ile bunlar hakkında Komisyonca, hazırlanan raporlarla ilgili olarak TBMM Genel Kurulunda herhangi bir oylama yapılamamakta ve bunların yönetim kurullarının ibra

edilmesi veya edilmemesi hususunda karar verilememekte, bu raporlar, sadece genel görüşme konusu olmaktadır.

KİT'lerin TBMM tarafından yapılan denetiminin son aşaması, Komisyonca karara bağlanıp süresi içinde kesinleşen veya itiraz üzerine Genel Kurulca tasvip edilen veya edilmeyen bilançolar ile netice hesapları veya mali durumları gösteren tabloların, ibra edilme veya edilmeme kararı ile birlikte Resmi Gazetede yayımlanmasıdır.

## **6. Yeni Anayasa Taslağı, Sayıştay Kanunu Teklifi ve TBMM İçtüzüğü Değişiklik Teklifi Çerçevesinde KİT'lerin ve Diğer Kamu İdarelerinin Denetimi ile İlgili Tartışmalar ve KİT Komisyonunun Durumu: Sonuç, Değerlendirme ve Öneriler**

1938 yılında, KİT'lerin diğer kamu idarelerinden ayrılarak, Sayıştay dışında farklı bir denetim organınca denetlenmesi üzerine kurulan ikili yapı, gerek 1961 gerekse 1982 Anayasaları tarafından da benimsenerek günümüze kadar sürdürülmüş ve Türkiye'de kamu kaynağı kullanan tüm kurum ve kuruluşların dış denetimi Sayıştay ve YDK arasında paylaştırılmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik sürecinde, AB müktesebatına uyum çerçevesinde sunulan Ulusal Program'da ve diğer başka belgelerde yer alan hedefler ve taahhütler incelendiğinde, bu yapının önümüzdeki dönemde devam etmeyeceği ve Türkiye'deki tüm kamu idareleri üzerindeki TBMM denetiminin yeniden yapılandırılması yönünde birtakım adımlar atılacağı anlaşılmaktadır. Kuşkusuz, bu yeni yapılanmadan, KİT'lerin denetimi ve KİT Komisyonunun konumu da etkilenecektir. Bu bağlamda, çeşitli belgeler ve bu belgelerde yer alan hedef ve öngörüler ışığında, kamu idarelerinin parlamenter denetiminin gelecekte alacağı yeni şeklin nasıl olacağı konusunda ve bu yeni yapılanmaya paralel olarak TBMM İçtüzüğünde yapılması gereken olası değişikliklerle ilgili olarak bir değerlendirme yapmak faydalı olacaktır.

Öncelikle, yukarıda anılan belgelerde ortaya konulan hedeflerin neler olduğuna, kronolojik bir sırayla bakmakta yarar vardır;

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından 1977 yılında Peru'nun başkenti Lima'da düzenlenen 9. Kongrede kabul edilen ve bugün yüksek denetimin anayasası olarak kabul edilen Lima Deklarasyonunda

<sup>27</sup> "The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts", adopted in Lima (Peru) at the IX. Congress of International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in October 1977.

tüm ülkelerde tek bir yüksek denetim kurumu olması ve bu tek yüksek denetim kurumunun da istisnasız tüm kamu fonlarını denetlemesi

öngörülmektedir.

Kamu idarelerinin denetimi ile ilgili hedeflere, ülkemizde, ilk kez, 2000 yılının Mart ayında yayımlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yer verilmiştir. Bu Raporda,

dünya örnekleri göz önüne alındığında, çok parçaya bölünmüş mevcut mali yapının denetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi, yetki ve görevler arasındaki kısmi belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla ve özelleştirme uygulamaları sonucu oluşabilecek fonksiyon kayıplarının telafisi bakımından, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ile Sayıştay'ın birleştirilmesi ve Sayıştay çatısı altında örgütlenmeye gidilmesi

gerektiği belirtilmiştir.

Bakanlar Kurulunca 19/03/2001 tarihinde kararlaştırılarak, 24/03/2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nın Mali Kontrol başlıklı 28 inci bölümünde, “Dış denetim alanının uluslararası standartlara uygun şekilde geliştirilmesi” öncelik olarak yer almış,

dış denetim birimlerinin bir çatı altında toplanmasının, özellikle koordinasyon probleminin çözülmesi ve dış denetimde etkinliğin sağlanması amacıyla önem taşıdığı

ifade edilmiş ve

dış denetim organı olarak Sayıştay Başkanlığının harcama öncesi kontrol fonksiyonunu bırakarak, harcama sonrası dış denetim üzerinde yoğunlaşması sağlanacak ve denetim kapsamı genişletilecektir

denilmiştir. “Dış denetim alanının uluslararası standartlara uygun şekilde geliştirilmesi” ifadesinden anlaşılması gereken, tüm kamu kaynaklarının denetiminin Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi yönünde bir taahhütte bulunulmuş olmasıdır.

Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve Ağustos 2001 tarihinde sunulan Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu: Türkiye Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi Raporunda<sup>28</sup>,

<sup>28</sup> 10 Mart 2000 günlü Ekonomik Reform Kredisi alma amaçlı Hükümet Mektubu Dünya Bankası'na gönderilmiş, bu mektupta PEIR (Public Expenditure and Institutional Review - Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi) adlı bir çalışma yapılacağı belirtilmişti. PEIR Çalışması 2001 yılının sonuna kadar tamamlanmış, çalışmanın bittiği, bir “uluslararası toplantı” ile kamuoyuna duyurulmuştur. Toplantının adı Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu Uluslararası Konferansı'dır ve 10 Aralık 2001 tarihinde Ankara'da ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi'nde yapılmıştır. Çalışma Dünya Bankası ile ortaklaşa yürütülmüş, ama çalışmanın sonuçları Dünya Bankası uzmanları tarafından Hükümete sunulmuştur.

Sayıştay'ın TBMM adına etkili bir yüksek denetim kurumu haline gelmesi için, gerekirse hukuki değişiklikler yapılarak, bütün dış denetim kuruluşlarının en yükseğinde bir pozisyon verilmesi ve parçalanmış durumda olan dış denetimin tek çatı altında toplanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

18/11/2002-14/03/2003 tarihleri arasında görev yapan 58 inci Hükümet ile 14/03/2003-05/19/2007 tarihleri arasında görev yapan 59 uncu Hükümetin uyguladığı Acil Eylem Planında,

TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim yetkisinin kapsamının, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Üst Kurullar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını içine alacak şekilde genişletileceği, Sayıştayın da bu denetimi yapabilecek şekilde güçlendirileceği

ifade edilmiştir.

22 nci Yasama Döneminde, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Salih Kapusuz ve bazı milletvekillerince 25/02/2005 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Sayıştay Kanunu Teklifinin gerekçesinde,

Tüm dünyada kamu mali yönetimi anlayışı ve bu bağlamda anayasal yüksek denetim kurumlarının işlevleri ve organizasyon yapısındaki değişimlere paralel olarak Türk Sayıştayında da yasal temelde değişikliklere gidilmesinin zorunlu olduğu, dünyada kabul gören temel yaklaşımın tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan sayıştaylar tarafından yerine getirilmesi olduğu, yüksek bir denetim organı olan Sayıştayın düzenlediği raporların güvenilir olması ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesine katkı sağlayabilmesinin, tüm kamu yönetimini kapsamına bağlı olduğu, INTOSAI'nin Denetim Standartlarında da bütün denetim faaliyetlerinin Sayıştayın denetim görev ve yetki alanı içinde olmasının belirlendiği, Lima Bildirgesinde de devlet faaliyetlerinin, ekonomik ve sosyal sektörleri de kapsayacak şekilde Sayıştay denetimine tabi olması gerektiğinin vurgulandığı

belirtilerek, hazırlanan bu teklifle,

uluslararası denetim standartlarına uygun, çağdaş demokrasimizin gelişimine katkı sağlayacak ve toplumumuzun beklentilerini karşılayacak, belge denetiminden ziyade içeriği ön plana çıkaracak, teknolojik olanaklardan yararlanan ve bunların yanında yargı yetkisine işlerlik kazandırılmış bir Sayıştay oluşturularak, tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerine denetlemek için yasal yetkiye sahip olmasının amaçlandığı

ifade edilmiştir.

Son olarak, bir grup akademisyenin hazırladığı ve kamuoyuna açıklanan yeni Anayasa Taslağında, tüm kamu idarelerini Sayıştay'ın denetim kapsamına



alacak şekilde bir düzenleme yapılmış olduğu görülmektedir. Anayasa Taslağında “Sayıştay” başlığı altında 123 üncü madde olarak getirilen düzenlemeye göre,

Sayıştay, genel ve özel bütçeli idarelerin, düzenleyici ve denetleyici kurumların, sosyal güvenlik kurumlarının, mahalli idarelerin, kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerinin ve siyasî partilerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli

kılınmış olup, hiçbir kamu idaresinin Sayıştay denetimi dışında bırakılmaması öngörülmüştür.

Görüldüğü gibi, tek yüksek denetim kurumu yapılanması, hem AB müktesebatına uyum, hem de uluslararası standartlar açısından gerekli görülmekte ve ülkemizde birçok belgede bunu taahhüt etmektedir. Sonuç olarak, önümüzdeki dönemde, istisnasız, tüm kamu idarelerinin Sayıştay denetimi kapsamına alınacağı ve bugüne kadar uygulanagelen ikili yapının terkedileceği kolaylıkla söylenebilir.

Bu aşamadan sonra konunun bizi esas ilgilendiren kısmı ise, bu yeni yapılanmadan sonraki süreç olan TBMM’deki denetimin nasıl olacağıdır. Bu amaçla, Sayıştay denetiminin sonucunda hazırlanan raporların TBMM’de hangi komisyonda ve hangi usulle ele alınacağı, bu alanda TBMM’de nasıl bir yapılanmaya gidileceği, İçtüzükte yapılması gereken değişiklik ve kamu idarelerinin parlamenter denetiminin esas ve usullerinin nasıl düzenleneceği konularında aşağıda bazı değerlendirme ve önerilere yer verilecektir.

Bugüne kadarki uygulamada, yüksek denetim organlarının TBMM’ye sunduğu raporlardan Sayıştay raporları Plan ve Bütçe Komisyonunda, YDK raporları da KİT Komisyonunda ele alınmaktadır. Bu iki yüksek denetim organının gelenekleri, uygulamaları, denetim usulleri, kurumsal yapıları, denetim süreci ve denetim sürecinin sonunda TBMM ile olan ilişkileri birbirinden farklı olduğundan, her iki komisyonun çalışma biçimleri de doğal olarak birbirinden farklı olmuştur. Halihazırda, denetim faaliyetleri, Sayıştay’da kendi süreçleri içinde, YDK’da ise TBMM’de sonuçlandırılmaktadır. Sayıştay’ın denetim faaliyetleri uygunluk denetimi temelinde yürütülmekte, YDK’nın denetimleri ise finansal tablolar, uygunluk ve performans denetimlerinin birlikte yürütüldüğü ve raporlandığı bir denetim türü olan ekonomik denetim bazında gerçekleştirilmektedir. Ekonomik denetim kapsamında, kuruluşun faaliyetlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığı, finansal tablolarının yürürlükteki mali mevzuat ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına



uygunluğu ayrıntılı olarak incelenmekte, diğer yandan kuruluşa tahsis edilen kaynakların, etkinlik, verimlilik, ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı ölçülmekte ve bu doğrultuda öneriler getirilmektedir. Önüzdeki dönemde, Sayıştay'a bu tür bir ekonomik denetim görevi verileceği ve şimdiye kadar YDK tarafından yapılan performans denetiminin, tüm kamu idareleri açısından artık Sayıştayca yerine getirileceği görülmektedir.

22 nci Yasama Döneminde sunulan Sayıştay Kanunu Teklifinin 36 ncı maddesinde, Sayıştay denetiminin, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsayacağı, düzenlilik denetiminin;

- a) Kamu idarelerinin gelir, gider, mal ile diğer hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının değerlendirilerek bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,
- c) Kamu idarelerince alınan mali karar ve yapılan işlemler ile program ve faaliyetlerin hukuka uygunluğunun değerlendirilmesi,
- d) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği;

Performans denetiminin de; kamu idarelerinin faaliyetlerini ve kamu kaynaklarını etkililik, ekonomiklik ve verimlilik açısından değerlendirmek suretiyle gerçekleştirileceği öngörülmektedir.

TBMM komisyonları açısından konuya bakarsak, KİT Komisyonu, 1964 yılından bu yana, bu tür raporların görüşüldüğü, performans denetimi konusunda uzmanlaşmış, sadece denetim görevi yapan ve denetim alanında deneyimli ve birikimli bir komisyondur. Plan ve Bütçe Komisyonu ise, en önemli görevi bütçe kanunu tasarılarını, kesin hesap kanunu tasarılarını ve kalkınma planlarını görüşmek, bunun yanı sıra, TBMM Başkanlığınca kendisine havale edilen diğer kanun tasarı ve tekliflerini görüşerek sonuçlandırmak olan, esas itibariyle bir yasama komisyonudur. Plan ve Bütçe Komisyonu, görev alanının genişliğine bağlı olarak—ki hemen bütün kanunların mali bir boyut taşıdığı düşünülürse görev alanının genişliği daha iyi anlaşılabilir—yasa yapma sürecinde etkin bir komisyondur. Öyle ki bir yasama döneminde TBMM Başkanlığına sunulan yasa tasarı ve teklifleri sayı itibariyle incelendiğinde, uluslararası anlaşmalar hariç, diğer tüm tasarı ve tekliflerinin yaklaşık % 50-60 kadarının Plan ve Bütçe

Komisyonuna havale edildiği gözlenmektedir.<sup>29</sup> 832 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca TBMM'ye sunulması öngörülen çeşitli konulara ilişkin Sayıştay raporlarını görüşmek de Komisyonun görevleri arasındaysa da bugüne kadar, yoğun gündem nedeniyle, bu raporlara gereken önem verilememiştir.<sup>30</sup>

Sayıştay Kanunu Teklifinin geçici 1 inci maddesi, "Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan Sayıştay raporlarının ve bu Kanunun 80 inci maddesi uyarınca hazırlanan denetim sonuçlarının Mecliste görüşülme esas ve usulleri Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde belirtilir. Ancak bu değişiklik yapıncaya kadar Sayıştay Kanununun çeşitli maddelerinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı belirtilen raporlar ile 80 inci madde uyarınca hazırlanan denetim sonuçları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda genel görüşme konusu olur" şeklinde bir düzenleme getirmiştir.

22 nci Yasama döneminde hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan "TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında İçtüzük Teklifi"nde, Sayıştay raporlarının görüşülmesi için Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Kesinhesap Alt Komisyonu kurulması öngörülmüş, ayrıca, yine bu Teklifte, Komisyonlar sayılırken, KİT Komisyonunun korunduğu, sadece KİT'lere ait faaliyet raporlarının KİT Komisyonunda görüşülmesi, diğer kamu idarelerine ait olan raporların Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesindeki Kesinhesap Alt Komisyonunda incelenmesi, gerekli hallerde ilgili diğer komisyonlarda da görüşülerek görüşlerinin alınması ve görüşlerin Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulması şeklinde bir yöntem kurgulanmıştır.

Plan ve Bütçe Komisyonunun, yoğun gündemi ve iş yükü dikkate alındığında, bu yeni yapılanmada kendisine verilen denetim görevini gereği gibi yerine getirmesinin ne derecede olanaklı olduğu tartışmalıdır. İçtüzük Değişiklik Teklifinde, birden çok komisyona denetim görevi verilmesi ve sonuçta bütün komisyonlardan gelen görüşlerin Plan ve Bütçe Komisyonunda sonuçlandırılması şeklindeki bir sistemin işlerliği kuşkuludur ve böyle bir uygulamanın denetimi yavaşlatacağı, zamanında ve gereğince bir denetim yapmayı zorlaştıracacağı ve denetimin etkinliğini azaltacağı yönünde endişelerimiz bulunmaktadır.

Yargısal yetkilere sahip bir hesap mahkemesi olarak Sayıştayın iki görevi vardır: Birincisi TBMM adına denetim yapmak; ikincisi ise sorumluların yasalara uygun olmayan ve kamu zararına yol açan hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla

<sup>29</sup> Ercan Çeliker, Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi. Yasama Dergisi, Sayı 2 (Temmuz-Ağustos-Eylül 2006), s. 27.

<sup>30</sup> a.g.m., s. 27.

kesin hükme bağlamak. Başka bir ifadeyle, kamu kaynaklarının kullanılmasında görevli ve yetkili olanları, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılıp kullanmadıklarını ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri alıp almadıklarını denetleyerek, kamu zararına sebep olunan durumlarda bu zararın tazminine ilişkin hükme bağlama işlemini sonuçlandırmak ve kesin hükümde miktarı ve sorumluları belirtilen kamu zararını, sorumlulardan tazmin etmektir. Sayıştayın bu yetkisi karşısında, TBMM'nin kuruluşların hesaplarını ibra etme ya da etmeme kararı vermesi söz konusu olmayacak, anılan anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılmasından sonra, TBMM'nin Sayıştay raporları üzerindeki denetimi, performans denetimine odaklanacaktır. Performans denetimi, bir komisyonun diğer işlerinin yanında, tali olarak ele alıp yürüteceği bir iş değildir ve olmamalıdır. TBMM'nin etkin bir denetim yapması isteniyorsa, bu karmaşık ve ağır işleyeceği açık olan sistem yerine, tüm Sayıştay raporlarının TBMM'de görüşüleceği tek bir komisyon yapılanmasının, örnek olarak da İngiltere'deki "Kamu Hesapları Komisyonu" gibi bir Komisyon oluşturulmasının çok daha yararlı olacağı düşünülmektedir. KİT Komisyonunun bugüne kadar yaptığı ve uzmanlaştığı gibi, tek görevi denetim olacak olan böyle bir komisyon, işin sahibi olarak Sayıştay raporlarına gereken önemi verecek, zamanında ve daha etkin bir denetimi gerçekleştirecek, böylece bölünmüş bir yapının getireceği aksamalar yaşanmayacak, başta Sayıştay olmak üzere, diğer tüm kamu kurumlarının denetim açısından TBMM'de tek bir muhatabı olacak, TBMM'nin Sayıştayla ve diğer kurumlarla ilişkileri de bu bağlamda daha verimli olacaktır. Henüz daha tartışılma aşamasında bulunan Sayıştay Kanunu ve TBMM İçtüzük Değişiklik Teklifleri TBMM'den geçmeden bu hususların dikkate alınmasında yarar vardır. Önerimiz, yukarıda sözü edilen ve sadece denetim görevi yapacak böyle bir komisyonun, denetim konusunda birikimi ve deneyimi olan KİT Komisyonunun adının, İçtüzükte uygun bir biçimde değiştirilmesiyle oluşturulması ve bu Komisyonun yapacağı denetimin esas ve usulleri ile yetkilerinin de çıkarılacak bir Kanunla ayrıntılı olarak düzenlenmesidir.

## Kaynakça

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı : 2002/31, Karar Sayısı: 2002/58, Karar tarihi: 25.6.2002.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı :1987/12, Karar Sayısı:1988/3, Karar tarihi: 28.1.1988.

Baş, Hasan ve Özer, Hüseyin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Mutasavvır Durumu Hakkındaki Düşünceler, Sayıştay Dergisi, Sayı 23, Ekim-Aralık 1996, s. 42.

- Çeliker, Ercan, Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi. Yasama Dergisi, Sayı (Temmuz-Ağustos-Eylül 2006), s. 27.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) “Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, ÖİK No: 7, Ankara 2006, s. 22.
- Gören, İhsan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim. 23/Kasım/1999 Tarihinde İstanbul’da Düzenlenen, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay” konulu seminer, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, s. 28.
- Kenger, Erdal, Kamu Denetiminde Standardizasyon. Devlet Denetim Elemanları Derneği Denetim Haftasında Sunulan Tebliğ, 30 Nisan-6 Mayıs 2003, s. 2.
- Kenger, Erdal, Türkiye’de Yüksek Denetimin Yeniden Yapılandırılması. II. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenasında Sunulan Tebliğ, 02-03 Nisan 2003, Ankara, s. 7.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Web Sayfası. [www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr) , Erişim tarihi: 23/09/2007.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, ÖİK No:535, Mart 2000, s. 87.
- PEIR (Public Expenditure and Institutional Review-Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi). Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu Uluslararası Konferansı, 10 Aralık 2001 tarihinde Ankara ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi’nde yapılmıştır.
- “The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts”, adopted in Lima (Peru) at the IX. Congress of International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in October 1977.
- Türk Kamu Denetim Organlarının Yapısı ve Çalışma Sistemi. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Web Sayfası [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr), Erişim tarihi: 16/08/2007.