

ÇAĞDAŞ DENETİM VE TÜRK SAYIŞTAYI

Ali Osman GÜÇLÜ
Sayıştay Denetçisi

Ekonomi, insan ihtiyaçlarının sınırsızlığı, kaynakların ise sınırlılığı ilkesine dayanır. Bu nedenle iktisat, sınırlı kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları en iyi bir şekilde tatmin etme ilmi olarak tanımlanır. Söz konusu sınırlı kaynakların, sadece bir kısmının kamu kesiminin elinde olduğu, buna karşılık toplumsal ihtiyaçların hızla arttığı düşünülürse sınırlı kaynakların önemi daha iyi anlaşılmaktadır. İşte bu noktada sınırlı kamusal kaynakların verimli ve etkin kullanılması sorunu gündeme gelmektedir. Acaba verimli ve etkin kullanılması şart olan kamusal kaynaklar verimli ve etkin kullanılmakta mıdır? Bu sorunun yanıtlanabilmesi için kamusal kaynakların kullanımının, verimlilik ve etkinlik açısından denetimi gereklidir.

Demokratik sistemlerin temel organı olan parlamentolar, halktan toplanacak gelirleri yine halk için harcama yetkisini bütçe kanunları ile yürütme organına devrederler. Bu yetki devri, yürütme organının bütçe uygulama faaliyetlerinin de denetlenmesi fikrini beraberinde getirmektedir. Pek tabii ki bu denetimi, yetkiyi devreden organın, yani parlamentonun yapması gerekir. Ancak, yürütmenin bütçeyi uygulama faaliyetlerinin bizzat parlamento tarafından denetlenmesi yapısal nedenlerle mümkün değildir. Bu yüzden parlamento adına, yürütmenin bütçe uygulamalarını ve uygulamaların sonuçlarını, yürütmeden bağımsız olarak denetleyecek, uzmanlardan oluşan Sayıştaylar doğmuştur. Parlamentolara yardımcı uzman kuruluşlar olarak anayasalara giren Sayıştaylar, başlangıçta sadece "hukuka uygunluk" denetimi yapmaktaydılar. Ancak zamanla kaynak kullanımında, idarenin sorumluluğunun, sadece yasalara ve kurallara uymakla sınırlı olmaması gerektiği fikri kuvvet kazanmıştır. Bu gelişim beraberinde denetim sisteminin de değişmesinin gerekliliğini gündeme getirmiştir.

İdarenin faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından değerlendirilmeyip, sadece hukuka uygunluğu yönünden denetlemenin, çoğu defa savurganlığı onaylama, çalışan kişiyi pasifize etme ve şekilcilikten ibaret bir çalışma olduğu yolundaki görüşlerin kuvvet bulması, denetim organlarını da bu konu üzerinde düşünmeye sevketmiştir. Nihayet son 15-20 yıldır Dünya Sayıştaylarının gündemine, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimi yani kısaca performans denetimi kavramı girmiş ve birçok ülke Sayıştayı, klasik uygunluk denetimi yanında performans denetimini de benimsemiştir. Ayrıca bu değişim, Yüksek Denetim Organlarının üyesi bulunduğu INTOSAI'nın 1977'deki IX. Kongresinde alınan kararla belgesel bir nitelik de kazanmıştır. Artık, "çağdaş devlette denetimden beklenen "3E" kuralının gerçekleştirilmesidir. Bunlar verimlilik (Efficiency), Etkinlik (Effectiveness), İktisadilik (Economy)'dir."⁽¹⁾ Bir denetim bu ilkelere yaklaştığı ölçüde başarılıdır.

1862'de Divan-ı Muhasebat adıyla kurulan Türk Sayıştayını, halen varlığını doğrudan doğruya Anayasadan alan yargı yetkisi ile donatılmış, kendine özgü yüksek bir mali denetim ve yargı organı olarak devlet düzeni içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Sayıştay, mevcut durumu ile hukuka uygunluk denetimi açısından etkili bir kurumdur. Kendi denetim sahası içerisinde en etkili ve güvenilir denetim organı olma özelliğini muhafaza etmektedir. Ancak mevcut denetim sistemi ile, kamusal kaynakların sarfında sadece mevzuat ihalelerini ortaya çıkarabilmekte, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerinin ihalelerini ise dikkate alamamaktadır. Sadece işlemlerin hukuka uygunluğunun araştırıldığı bu tür bir denetim ve uygulamada daha çok biçimsel bir görünüm arzietmekte, hatta bazen savurganlığı onaylama, başarısız idareceyi aklama, çalışan memuru pasifize etme gibi istenmeyen sonuçlar doğurabilmektedir.

Sayıştay'ın artık sadece maddi hata ve usulsüz harcama nedeni ile devletin uğradığı kaybı araştırmak yerine, -diğer çağdaş ülke Sayıştayları gibi-, devlet mallarının amaçlar doğrultusunda kullanılması, lüzumsuz kullanılması veya uygun kullanılmaması sonucu oluşan devlet kaybını da araştıran bir denetim organı olması gerekir. Sayıştay, idarenin yasalara bağlılığı yanında, hedeflere ulaşmada ne ölçüde başarı sağladığını, kurumun, belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için alternatif yöntemlerin olup olmadığını, mevcut yöntemlerden en tutumlusunun tercih edilip edilmediğini, maddi ve beşeri kaynakların kullanımında gerekli itinanın gösterilip gösterilmediğini araştıran, devlet kaybının olduğu her yerde varlığını hissettiren etkili bir konumda olmalıdır. Ancak böyle bir konumdaki Sayıştay toplumun beklentilerine cevap verebilir. Bu da, klasik uygunluk denetiminin yanında, performans denetiminin de yapılmasıyla mümkündür. Çünkü, performans denetimi ile işlemler verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından da değerlendirilir.

Bazı iktisatçılara göre bir çok ekonomik problem, kamu sektöründe verimliliğin arttırılması ile giderilebilir. Enflasyonla mücadelede, uzun vadede yapılması gerekenlerden biri de, toplam arzın toplam talep seviyesine çıkartılmasıdır. Bunun bir yolu da kamu harcamalarının verimliliğinin arttırılmasından geçer. Performans denetimi de kamu yönetim birimlerin verimliliğini ve etkinliğini geliştirmek amacını güder.⁽²⁾ Bu nedenle performans denetimi her şeyden önce ekonomik problemleri giderici etkisi nedeniyle gereklidir.

Denetim, bütçe ile yakından ilgilidir. Bütçe ne tür bir yapıya ve teknik niteliklere sahipse, denetim de o özelliklere göre sınıflandırılmış amaç-hizmet-maliyet ilişkisini içeren program bütçe sisteminin gereği olarak denetimin de performans denetimi biçiminde olması gerekir. Çünkü performans denetimi, "pogram amaçlarının yanlış seçilmesini, amaç-kaynak ilişkisinin yanlış kurulmasını, kaynakların tam ve etkin olmayan kullanım şekillerini ve yönetim metodlarındaki yanlışlıkları ortaya çıkarmakta yardımcı olur."⁽³⁾

Ülkemizde de 1973 mali yılında program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Oysa, mevcut Sayıştay denetimi temelde kanunilik denetimini esas almıştır. Bu da denetimin sadece mevzuata dayalı olması demektir. "Sayıştay'ın yaptığı denetim Anayasaya uygunluk açısından yasal kayıtçılık anlayışını aşmış makro düzeyde ekonomik ve mali anlam kazandığında, diğer bir deyişle, sosyo ekonomik bir öz kazandığında, asıl etkinliğini bulacaktır. Ancak o zaman gelecek için karar alınmasında ve toplumun kaynaklarının yeniden kullanılmasında Sayıştay denetiminin işlevleri belirgenleşecektir. Özünde yeni kararları etkileyici olmayan bir denetim gereksizdir, yanlıştır."⁽⁴⁾ Bu bağlamda, programların amaçlara varmadaki yetersizliğini ölçtüğü ve yeni planlama, bütçeleme ve programlama döneminde, bu değerlendirmeden yararlanarak gerekirse yeni kararlar alınmasına yardımcı olduğu⁽⁵⁾ için de performans denetimi gereklidir.

Ayrıca program bütçe sistemi yapısı icabı sorumluluk kavramına da yenilik getirmiştir. Yöneticilerin sorumluluğu sadece hukuki sorumluluk olmaktan çıkarılmış, etkinlik sorumluluğu kavramı geliştirilmiştir.⁽⁶⁾ Buna göre, kamu fonlarının ve diğer kaynakların kullanımında, kamu görevlilerinin sorumluluğu sadece mevzuata uymaktan ibaret değildir. Kamu görevlileri, kamu fonlarının gereksiz ve savurgan kullanılmasından ve bu kaynakların kullanımını gerektiren amaçlara ulaşmak için gerekli önlemlerin alınmamasından da sorumludurlar.

Yani, kaçınılması imkansız nedenler dışında, planlanan programlanan ve bütçelenip ödenek tahsis edilen bir hizmetin yapılmaması, eksik yapılması veya zamanında yapılmaması da yöneticinin sorumluluğunu doğurur. İşte böyle bir sorumluluğun tesbiti de ancak performans denetimi ile mümkündür.⁽⁷⁾

Program bütçe ile birlikte uygulanacak olan performans denetiminin diğer bir faydası da ilgili karar mercilerine amaçları gerçekleştirebilmek için değişik çözüm yolları ve en rasyonel seçimi yapma olanağını sunmasıdır. Oysa klasik bütçe ve uygunluk denetimi, karar verici birimlere bu tür bir olanak sağlamaz. Klasik bütçe ve uygunluk denetiminde neyin niçin yapıldığı, hangi amaçlara ulaşmak istendiği değil; nemqlerin satın alındığı ve bunlara ne kadar harcama yapıldığı tesbit edilir. Bu harcamaların sonucu ve sağlanan fayda üzerinde durulmaz.

Örneğin, klasik uygunluk denetimi ile bir cezaevinin nasıl denetlenebileceğine bakalım.

Yapılacak olan, giderlerin kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak yapılar yapılmadığının araştırılmasıdır. Yani, personelin maaşı doğru hesaplanmış mı? Kesintiler doğru yapılmış mı? Ödemeler yapılırken istihkak sahiplerinin kimliği araştırılmış mı? Cezaevine yapılan satın almalarda ihale kanununun gerekleri yerine getirilmiş mi? Mahkumlara verilen

dersler için öğretmenlere ücret doğru hesaplanmış mı? v.b. Eğer bütün bunlar mevzuata uygun olarak yapılmış ise sorun kalmayacak ve sorumlular beraat edecektir. Halbuki, tüm bu faaliyetlerin bir amacı vardır. Örneğin, mahkumlara ders vermenin amacı, onları topluma kazandırmak, serbest hayata atıldıkları zaman tekrar bunalıma girip suç işlemelerini önlemek olabilir. Fakat, klasik uygunluk denetimi ile bu amacın gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini veya ne düzeyde gerçekleştirildiğini tesbit etmek mümkün değildir. Çağdaş denetim sisteminde, tüm cezaevi yanında sadece cezaevi eğitim programı da performans denetimine tabi tutulabilmektedir. Böylelikle, örneğin bir yılda kaç mahkumun eğitime tabi tutulduğu, bunlardan ne kadarının mahkumiyetinin sona erdiği, serbest hayatta kaçının iş bulabildiği, iş bulanların hangi eğitime tabi tutulduğu, (halıcılık, arıcılık, torna, tesviye, v.b.) iş bulanların işinden memnun olup olmadığı gibi bir çok konuda araştırma yapılarak cezaevindeki eğitim programının performansı ölçülebilir. Böylece örneğin arıcılık kursunun gereksiz olduğu, bu kursu bitirenlerin serbest hayatta mutlu olamadığı, oysa torna kursunun çok faydalı olduğu, arıcılık kursuna tahsis edilen kaynakların torna kursuna aktarılması halinde eğitim programının performansının daha yüksek olacağı ortaya konabilir.

Yani, bir cezaevi idaresinin etkinliği, sadece hatasız maaş ödenmesi, usulüne uygun gıda maddesi alınması, mahkumların sayısı ve sağlıklı olması ile değil; eski mahkumların akibetiyle, yeniden suç işleyenlerin sayısı ölçülebilir. (8) Bütün bu ölçümlerin yapılabilmesi için de performans denetimi gereklidir. Ayrıca, Sayıştayların bir kurum olarak ortaya çıkmalarının ana espirisinin, siyasal iktidarların parlamento adına denetlenmesi olduğu düşünülürse bazı memurların maaşlarından eksik vergi kesildiğinin veya bazı memurlara olması gerekenden daha fazla tazminat ödendiğinin tesbit edilmesinin siyasal iktidarları denetlemekle bir ilgisi olmadığı açıktır. (9)

Sayıştay bugünkü yapısından kurtularak etkili bir konuma geldikten sonra, denetimin de tek elde toplanması; tüm genel ve katma bütçeli kurumlar ile birlikte, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, özelleştirme faaliyetlerinin ve tüm fonların mali denetimlerinin de Sayıştay'a verilmesi gerekir.

Bu şekilde etkili ve yetkili bir konuma gelecek olan Sayıştay, performans denetimi sonucu hazırlanacak raporların da meclise sunulması ile parlamentoya yardımcı olma görevini daha anlamlı bir şekilde yerine getirebilecektir. Ayrıca, Sayıştayın performans denetimi ile Meclise sağlayacağı bu destek, yasanın yürütme üzerindeki denetim gücünü daha etkili hissettirmesine de yol açacaktır.

Kanaatimce, tüm bu nedenlerden ötürü, Türk Sayıştayının da bir çok çağdaş ülke sayıştayı gibi en kısa zamanda uygunluk denetimi ile birlikte performans denetimini de içeren kapsamlı bir denetime geçmesi gerekli, hatta şarttır.

Dipnotlar

- (1) Abdurrahman Acar. "Denetim nedir ve nasıl olmalıdır". Denetim. sayı 80. yıl 8 (Mart-Nisan 1993), s.30
- (2) Nihat Falay. "Verimlilik Etkinlik Tutumluluk", Çağdaş sayıştay Denetimi sempozyumu, Ankara 4-5 Haziren 1987. s.53
- (3) Nihat Falay. Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri, İstanbul: İ.Ü. Yay. No. 3480, İktisat Fak. Yay. No. 521.1987, s.124
- (4) Necdet Bulut. "Bilişim ve Denetleme", Sayıştay Den. Der. Mes. Derg. Mali Hukuk. Sayı 38. yıl 7 (Mayıs 1976), s.16
- (5) Nihat Falay. Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri a.g.e., s.125
- (6) Gülay Coşkun. "1977 Mali Yılı Bütçe Hazırlıkları Başlarken Program Bütçe sisteminin Düşündürdükleri", Sayıştay Den. Der. Mes. Derg. Mali Hukuk. Sayı 40. yıl 7 (Eylül 1976), s.20
- (7) Gülay coşkun. "1977 Mali Yılı, a.g.e., s.21
- (8) Hurbert Brochier-Pierre Tabatani. Mali İktisat, çev. Adnan Erdaş İstanbul: İ.Ü. Yayın No. 803.1971, s.443
- (9) Fikret Gülen. "Sayıştay'ın Yeri Yargı (mı) Olmalı?", Sayıştay Den. Der. Mes. Derg. Mali Hukuk, sayı 70, yıl 12, s.23