

SAYIŞTAY ÖN DENETİMİNDE TESCİL

Yaşar UZUN

Sayıştay Başdenetçisi

Günümüz toplumsal yapılarında, kamu mali denetim kapsam ve metotlarının daha genişletilmesi ve geliştirilmesi hususu önemini korumaktadır. Bu anlamda kamu mali denetiminde mali işlemlerin ön denetimi araçlarından olan "sözleşme tescili" ile kamu idarelerinin yapmış oldukları sözleşme ve bağitların uygulamaya konulmasından önce, mevzuata uygunluk yönünden denetlenmesi ve bu vesile ile kamu menfaatlerinin korunması sağlanmaya çalışılmakta, hukuki olmayan sözleşmelerin eksiklik yönleri ortaya çıkarılarak doğacak zararlar önlenmektedir.

Kamu kaynağının harcanmasına ilişkin sözleşme tescili, kamu harcamasının mevzuata uygunluğunun ön denetimi açısından ne denli önemli ise, kamu kaynağının elde edilmesine ilişkin kamu sözleşmelerinin tescil edilmesi de bir o kadar önemlidir.

YASAL DÜZENLEMELER VE MEVCUT DURUM

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 64'üncü maddesi 1'inci paragrafında; harcamayı gerektirecek taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize için Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderileceği, Maliye ve Gümrük Bakanlığı vizesinden ayrık tutulacak taahhüt ve sözleşmelerin yılları bütçe kanunlarında gösterileceği belirtilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 30'uncu maddesi 1'inci paragrafında; Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağıtların tescile tabi olduğu,

3'üncü paragrafında bu sözleşme ve bağıtların Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanamayacağı,

4'üncü paragrafında; 1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanununun 64'üncü maddesi uyarınca ve Bütçe kanunları ile vizeden istisna edilen sözleşmelerle ivedilik ve gizlilik sebebi ile eksiltmeden istisnasına Bakanlar Kurulunca karar verilen hususlar ve yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmelerin bu hükmün dışında olduğu,

düzenlenmiş olup, mahalli idareler açısından ise ek 11'inci madde ile;

"Özel İdarelerin ve Belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları sözleşmelerle her türlü bağıtlardan hangilerinin tescilden istisna edileceği, bunların niteliği, konusu ve tutarı dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığının önerisi üzerine, her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilir."

amir hükmü getirilmiştir.

Görüldüğü üzere, genel ve katma bütçeli kuruluşların harcamalarına ilişkin sözleşmelerin Maliye Bakanlığı tarafından mevzuata uygunluk yönüyle incelenmesine vize işlemi, genel ve katma bütçeli kuruluşların yanında il özel idareleri ve belediyelerin harcamalarına ilişkin sözleşmelerinin Sayıştay'ca, mevzuata uygunluk yönüyle denetlenmesine ise tescil işlemi denilmektedir.

Söz konusu yasalar ile kamu mali denetiminde harcamalara ilişkin sözleşme ve bağıtların mevzuata uygunluk yönüyle ön denetimi öngörölmüş olup, gelire ilişkin sözleşme ve bağıtların tesciline ise değinilmemiştir.

SAYIŞTAY TESCİLİNDE UYGULANAN USUL

Kamu harcamalarının Sayıştay'ca tescilinde uygulanacak usul 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 32'nci maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre tescile tabi tutulmak üzere Sayıştay'a gönderilen (harcamalara ilişkin) sözleşme ve bağıtlardan mevzuata uygun bulunanlar incelemeyi yapan Sayıştay denetçisi ve grup şefi tarafından tescil edilmektedir. Mevzuata uygun bulunmayanlar düzeltilip tamamlanmak üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte sözleşme ve bağıtı gönderen dairesine geri gönderilmektedir.

Alınacak karşılık (savunma/düzeltilme) üzerine ya tescil işlemi yapılır yada bir müzekkere ile durum Sayıştay Birinci Başkanlığına sunulur. Birinci Başkanın, görüşünü bildirmesi için görevlendirdiği Sayıştay dairesi tarafından yapılan inceleme sonucu mevzuata uygun bulunmadığına karar verilen sözleşme ve bağıtlar, dairelerine geri gönderilir.

Şayet ilgili ita amiri daire kararına yasal şekilde itirazda bulunursa, Birinci Başkan bu belgeleri incelemek üzere Daireler Kuruluna sevkeder.

Sayıştay Daireler Kurulunca tereddüt konusunun mevzuata uygun olduğuna karar verilirse işlem tescil edilir. Şayet mevzuata aykırı bulunduğu kararı alınırsa, söz konusu işlemle ilgili belgeler karar gereğince dairesine geri gönderilir.

Daireler Kurulunca tescilinden kaçınılan mevzuatın açıkça yasaklamadığı sözleşme ve bağıtlar, ita amirlerinin sorumluluğu yüklenmeleri halinde durumun Sayıştay'a gerekçesiyle bildirilmiş olması şartıyla uygulanabilecektir. Ancak bu durumda Sayıştay'ca kabul edilmeyen hususlara ilişkin ödeme ve harcamalardan doğacak sorumluluk ita amirine ait olacaktır. Söz konusu sorumluluk, ödeme ve harcamanın yapıldığı yıla ait sayman hesabının yargılanması sırasında hükme bağlanacaktır. Sözleşme tescilleri Sayıştay'ca 15 gün içinde sonuçlandırılır. (832 sayılı Kn.Md.37)

Gerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde, gerekse 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde vurgulandığı üzere kamu ihalelerinde esas amaç, ihalede saydamlığı, rekabeti, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını, kaynakların verimli kullanılmasını temin etmektir. Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerle belediye ve özel idarelerin denetimine tabi diğer daire ve kurumların ihale işlemlerinde düzenlemiş oldukları kamu harcamalarına ilişkin sözleşmeleri tescil ederek harcama öncesi dış denetim görevini yerine getirmektedir.

Yukarıda belirtilen ihale ilke ve amaçlarının; ihalenin başlangıcından, sözleşmenin tamamlanmasına kadar olan her aşamada korunması ve temini gerekli olduğundan, sözleşme tescili sırasında, 22.04.2003 gün ve 25087 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan (498) seri nolu Sayıştay Genelgesinde öngörüldüğü üzere Sayıştay'a gönderilmeleri icabeden sözleşme dosyalarının kapsamı gereken bilgi ve belgelerin tam olarak mevcut olup olmadığı kontrol edilir. İhalenin yasada belirtilen ihale usullerine uygun olup olmadığı, şartnamesinde ihale ilkeleri anlamında açıklık ve rekabetin korunup korunmadığı, gereken şeffaflığın sağlanması açısından ilanların usulüne göre yapılıp yapılmadığı, tekliflerin usulüne uygun olarak alınıp alınmadığı, ihale karar aşamasında açıklık ve rekabetin ihlal edilip edilmediği, ihale üzerinde kalan yüklenici ile usulüne uygun sözleşme yapılıp yapılmadığı, sözleşme maddelerinin mevzuata ve şartnamesine uygun olup, olmadığı hususlarının denetimi yapılmaktadır.

İHALE MEVZUATINDA SÖZLEŞME TESCİLİ

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 2'nci maddesine göre, maddede sıralı idarelerin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanunun konusunu oluşturmaktadır. "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 46'ncı maddesinde; yapılan bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu yeni ihale kanununun konusu yukarıda belirtildiği üzere kamu harcaması üzerine olup, kamuya gelir sağlamaya yönelik satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin ihale usul ve esasları bu yeni kanunda düzenlenmemiştir. Ancak, yeni ihale kanununun 68'inci maddesinin (a) fıkrasında; "Bu kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz" denilmekte olup, bu hükümden, gelir elde edilmesine yönelik ihalelerin, gelir ihalelerini konu alan yeni bir ihale kanunu ile düzenleninceye kadar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılacağı, sözleşmelerinin düzenleneceği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyeler, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, satım işleri gibi idareye gelir getirici ihaleleri ve dolayısıyla bu ihalelerle ilgili sözleşmeleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda öngörülen esas ve usuller dairesinde icra edeceklerdir. Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanununun yukarıda belirtilen değişik 30'uncu maddesi uyarınca hali hazırda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ilke ve esaslarına göre yapılacak bir kamu gelir ihalesine ilişkin sözleşmenin tescili yapılamamaktadır.

KAMU GELİR SÖZLEŞMELERİNİN DURUMU

Yukarıda belirtildiği üzere Sayıştay, kamu gelirine ilişkin olarak idarelerin yapmış oldukları ihaleler sonucu düzenlenen sözleşmelerin tescilini yapmamaktadır. Kamu gelir sözleşmelerinin tescil edilmemesinin doğurduğu zararlar dikkate alındığında, bu alanda kamu mali denetiminde önemli bir boşluğun bulunduğu anlaşılabacaktır. Söz konusu zararları iki boyutta inceleyebiliriz:

1- Sayıştay denetimine tabi idarelerin düzenlenmiş oldukları kamu gelir sözleşmeleri açısından: Bilindiği üzere Sayıştay genel ve katma bütçeli daireler, bunlar tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsleri, il özel idareleri ve belediyelerin gelir ve giderleri ile

mallarını T.B.M.M. adına denetlemektedir. Uygulamada denetlenen idarelerin gelir ihaleleri ve sözleşmeleri ihale ve sözleşmenin yapıldığı yılın (idare döneminin) sonrasında ertesi yıl/yıllarda denetlenebilmektedir. Bu durumda gelir sözleşmelerinin konusu itibariyle, örneğin kira sözleşmelerinde kiraya, verme işlemi, satış sözleşmesinde mülkiyet devri yapıldığı için, şayet bu gelir sözleşmeleri ve ihalesinde bir usulsüzlük varsa, ertesi yıl/yıllarda yapılacak denetimlerin etkinliği kalmayacaktır.

Günümüzde özellikle Büyükşehir sayılan illerdeki idarelerin (Bakanlıklar, Büyükşehir Belediyeleri İl Özel İdareleri, İl Defterdarlığı, Üniversite Bütçe Dairesi Başkanlıkları, Döner Sermaye Saymanlıkları vb.) yapmış oldukları gelir ihalelerine bakıldığında keşif miktarlarının son derece yüksek olduğu, bugün itibariyle trilyonlara varan keşiflerde gelir ihalelerinin yapıldığı görülecektir. Ancak bu gelir sözleşmelerinin Sayıştay tescili olmadığı için, söz konusu gelir ihalelerinde ve sözleşmelerindeki olası hatalar zamanında idaresine bildirilmemektedir. Bu hatalardan başlıcaları şunlardır:

A- İdareler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda (Md.35'te) öngörülen ihale usullerine riayet etmeyebilmektedirler. Örneğin idare açık artırma ya da kapalı teklif usulüyle artırma şeklinde yapılacak bir gelir ihalesini pazarlık usulü (Md.50) ile yaparak kapalı teklif ve açık artırma usulünün gerektirdiği Resmi Gazete ve diğer gazetelerle kamuoyuna ihalenin ilan edilmesi (Md.17) gibi ihalede saydamlık ve rekabet açısından son derece önemli olan bir konudan kaçınmakta ve davetiye usulünü uygulayabilmektedir. Bu usulde ise ilgili idare ihaleye teklif vermesi için kendi davet ettiği isteklilerden birine ihaleyi vermektedir. Bu durumda idare pazarlıkla ihale usulünün gerektirdiği gerekçeler (ani ve beklenmeyen durumlar, ivedilik, kullanım özelliği vb.) tam oluşmadan hatalı ihale usulüyle gelir ihalesini yapmakta, buda serbest rekabet ortamını engelleyerek maksimum uygun bedelin elde edilmesini önlemekte ve kamu, zarara uğratılmaktadır.

B- Gelir ihalelerine ilişkin şartnamelerde rekabeti engelleyen hükümlerle ihalelere katılım önlenmektedir. Şartname maddeleri okunduğunda ihalenin verileceği kişinin tarif edildiği anlaşılabilmektedir.

Belirli miktarda sermayesi olanların ancak ihaleye katılabileceği, bir yıllık kiranın peşin istenilmesi gibi.

C- Başka başka istekliler tarafından yerine getirilebilecek ihale konuları, bir gelir ihalesinde toplanabilmektedir. Örneğin Büyükşehirlerde metro-tramvay işletilmesi ihalelerinde "elde edilen bilet gelirlerinin belirli yüzdesinin belediyelere verilmesi karşılığında ihale" yapılırken aynı ihalenin konusuna; metro yerlerindeki belediye işyerlerinin (belediyeye belirli bir yüzde karşılığında) 3'üncü şahıslara kiraya verilmesi ve yine metro istasyonlarındaki ilan panolarının kira ihalesi de dahil edilebilmektedir. Belirli miktar sermaye ve deneyimin istendiği bu tür ihalelerde katılımcı sayıları son derece sınırlı olabilmektedir.

D) Gelir ihalelerinde muhammen bedelin sağlıklı tespit edilmediği durumlarda idareler, (genel anlamda da) kamu, zarara uğratılabilmektedir. Örneğin, bugün itibariyle milyarlarca lira keşif bedeli ile kiraya verilmesi gereken bir kamu tesisi, iş merkezi, değerinin çok altında muhammen bedel üzerinden kiraya verilebilmekte, yine trilyonluk değerdeki bir kamu arazisi ya da işletmesi değerinin çok çok altında bir fiyatla satılabilmektedir. Bugün sadece günlük hasılatı milyarları bulan park, büfe, otopark, iş merkezleri, mezbahaneler, dükkanlar vb. yerler, değerinin çok altında bedellerle kiraya verilebilmekte ve bir defa kiraya verildikten sonra tahliyeleri çok zor olduğundan, artık kamuya ait bu nevi yerlerin yeniden ihaleye çıkarılması zorlaşmaktadır. Örneğin 3 yıllığına kiraya verilmiş olan bir yerde 10 yıldır aynı kiracının kiralamayı devam ettirdiği sık sık görülmektedir.

E) Kamu gelirine ilişkin sözleşme metinlerinde idareyi zarara uğratici şekilde ifadelere yer verilebilmektedir. Örneğin kira artış oranları çok düşük tutulabilmekte, kiralanan menkul ya da gayri menkule bir zarar gelmesi halinde uygulanacak hükümlerin sözleşmeye konulmaması, kiralayan şahsın kamu gelirini ödeme şekil ve şartlarının tam ifade edilememesi, gecikmeler halinde uygulanacak müeyyidelerin konulmaması, komisyon kararlarında öngörülen kiralama süresinin sözleşme metninde aşılması, elde edilen hasılatın belirli bir yüzdesinin idareye verilmesi gereken kiralamalarda, karşı

tarafın elde ettiği bütün hasılatı resmi olarak belgelendirme şartının konulmaması, komisyon kararlarında (Ör: yıllık/6 aylık) kira bedelinin peşin alınması öngörüldüğü halde, sözleşmede buna aykırı hükümlere yer verilmesi.

F) Yine gelir ihalelerinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 6'ncı maddesinde öngörülen ihaleye katılamayacak olan, ihaleyi yapan idarenin ita amiri, ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olan şahısların, bunların eşlerinin ve ikinci dereceye kadar kan ve sihrî hısımlarının, bu şahısların ortaklarının ya da geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaları yasaklanmış olan şahısların kamu gelir ihalelerine girdikleri görülebilmektedir. Bu tür durumlarda zaten ihalelerde açıklık ve rekabette ortadan kalkmıştır.

G) Sözleşme yapılmıyaya kadar olan aşamalarda sahte belge ibrazı ile idareler yanıltılarak zarara uğratabilmektedir.

H) Kapalı teklif usulü artırımlarda, ihaleye katılanların bazı/bazılarının dış zarfları açıldıktan sonra bazı belgelerinin eksik olduğu iddia edilerek ihaleye girdirilmemektedirler. Oysaki eksik olduğu belirtilen belgeler (örneğin tebligat adresinin bulunmaması gibi) bazen ihaleye girmeyi engelleyici nitelikte olmamaktadır. Örneğin; 2886 sayılı yasanın 37'nci maddesine göre iç zarfın üzerindeki açık adres zaten tebligata esas adres sayılmaktadır.

I) İhale ilanlarında ihale konusu işin niteliği, yeri ve evsafının tam belirtilmemiş olması, ilan şekil ve sürelerine riayet edilmemiş olması da rekabet ortamının oluşmasını en baştan engellediği için idareler zarara uğratabilmektedir.

İ) 2886 sayılı Kanunun (43 ve 49'uncu) maddeleri uyarınca ihale pazarlığa bırakıldığında şartnamede belirtilen nitelik ve şartların aynen muhafaza edilmediği görülebilmektedir. Örneğin ilk ihalede (5) sokaktaki otoparkların kiraya çıkarılması söz konusu iken istekli çıkmaması ya da teklif olunan bedelin komisyonca uygun görülmemesi halinde işin pazarlığa bırakılması halinde yine ilk ihaledeki (5) sokaktaki otoparkların ihaleye

çıkartılması gerekirken tüm belediye sokaklarındaki otoparkların pazarlığa çıkartılması gibi.

Şayet kamu gelir sözleşmeleri zamanında Sayıştay tescilinden geçirilmiş olsa idi, bu tür hataların önüne geçilerek kamu zararı yapılması önlenecektir. Söz konusu işlemler, ertesi idare döneminde (ertesi yıl/yıllarda) denetlendiğinde ise söz konusu tesis, işletme, arazi veya menkul mallar çoktan kiraya verilmiş ya da mülkiyeti devredilmiş olmaktadır. Bu durumda ise ancak buna sebebiyet verenlerin sorumluluğu hükme bağlanıp, ilgili cezai yaptırımların uygulanması sağlanmaktadır.

Ülkemizde kamu kaynaklarının çok etkin ve verimli değerlendirilebilmesi için kamu idarelerinin yapmış oldukları gelir sözleşmelerinin kamu adına dış denetim yapan kurumca denetlenmesi gerekmekte olup, kaynak elde etmeye çalışan idarelerin iyi niyetli olarak yapacakları kamu gelir ihalelerinde ve sözleşmelerindeki hukuki veya maddi hatanın bir dış denetim organı tarafından zamanında fark edilmesi ve düzeltilmesi hem o idarenin, hem de ülkenin kazancı olacaktır.

Günümüzde merkezi hükümetler, ülke yönetiminin de ekonomik krizleri aşabilmek için yoğun bir şekilde kaynak arayışlarına girmektedirler. Bu kaynak arayışlarının şekli; halktan ek vergiler almak, personel alımını sınırlamak, kamunun elinde bulunan maliyeti getirisinden daha fazla olduğu düşünülen kamu kaynaklarının satışı yoluyla elinden çıkarmak şeklinde olabilmektedir. Örneğin T.B.M.M. lojmanlarının, kamu lojman ve sosyal tesislerinin, Hazine arazilerinin, kamu taşıtlarının, orman niteliğini kaybetmiş arazilerin satışı, enerji dağıtım ve santralleri devri gündemde olan konular arasındadır. Yürütmenin bu tür gelir getirici ihale işlemlerinin ve bunlara ilişkin sözleşmelerinin ön denetimi (tescil dışında olması nedeniyle) T.B.M.M. adına zamanında yapılamamaktadır.

Bu durum ise bir defada satışları yapılarak mülkiyetleri devredilecek ihale konusu menkul ve gayri menkullerin rekabet ortamında gerçekten en uygun şartlar ve bedellerle değerlendirilip değerlendirilmediğinin, kamu gelir

kaynaklarının en uygun şekillerde kullanılıp kullanılmadığının objektif denetiminin zamanında yapılamaması sonucunu doğurmaktadır.

Kamuya ait kaynakların elden çıkarılmasında yapılacak sözleşmelerin tescilinin yapılmaması kamu menfaatlerine zarar verici niteliktedir. Zira ilgili ihale ve sözleşmelerde yukarıda sıralanan hataların önüne geçilebilmesi ancak bu ihale ve sözleşmelerin bir dış denetim ve yargı organı tarafından denetlenmesi ile önlenecektir. Dış denetimin amacı zaten tarafsız bir şekilde kamu menfaatlerini ön planda tutarak idari işlem ve eylemleri denetlemektir.

2- Sayıştay'ın Denetim Alanına Girmeyen İdareler açısından:

Bunların başlıcaları; sosyal güvenlik kuruluşları, belediye ve özel idarelerin kurmuş oldukları birlikler, kamu kaynağı kullanan kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar, siyasi partiler, kamunun ortağı olduğu şirketler (örneğin belediye şirketleri), KİT'ler, diğer özel bütçeli kuruluşlar vb.

Kamu kaynağını kullanan yukarıda sayılan idarelerin; yapmış oldukları harcama ve gelir elde edilmesine ilişkin işlem ve eylemlerinin T.B.M.M. adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim alanlarının dışında tutulması, kamu gider ve gelirin "denetimin bütünlüğü" anlamında takip edilmesini güçleştirmektedir. Örneğin bir belediye hesabı incelenirken belediye şirketlerine sermaye şeklinde kaynak aktarıldığı dış denetim anlamında görülebilmekte ancak bu aktarılan kaynakla o şirketin hangi harcama ve gelir ihalelerinin yapıldığı denetlenememektedir. Benzer şekilde özel idarelerin ortak oldukları bir şirketin/kurduğu birliklerin gelir işlemleri ve gider işlemleri de kamu adına dış denetim ve yargılama görevi yapan Sayıştay'ın denetim dışında kalmaktadır. Bu durumda idareler, doğrudan yapamadıkları gider ve gelire ilişkin işlemleri bu birlik veya şirketlere kaynak aktararak gerçekleştirebilmektedirler.

KAMU GELİR TÜRÜ OLARAK ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİ VE SAYIŞTAY TESCİL BOYUTU

İdareler, harcamaları için gerekli geliri yeterince temin edemedikleri takdirde ek kaynak gereği hissetmektedirler. Bu durumda da ilave gelir kaynakları bulmak için kamunun elinde bulunan değerlerin özelleştirilmesi yoluna gidilebilmektedir.

Özelleştirme geniş anlamıyla; iktisadi, mali, sosyal ve siyasal sebeplerle ulusal ekonomi içerisinde KİT'lerin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar bütünü olarak tanımlanmaktadır.¹ Özelleştirmenin nihai amacı, sadece devletin ekonomideki rolünü minimize etmek ve böylece ekonominin tümüyle serbest piyasa koşullarına devredilmesi olmayıp, bunun yanı sıra mali, toplumsal ve siyasal değişimlerde sağlamaktır. Bu ekonomik amaçlardan biriside kamu sektörünün dış finansman ihtiyacını azaltmaktır. Zira KİT'lerin dış finansman ihtiyacı, hazine yardımları, görev zararları, borçlanmalar vs. gibi yöntemlerle karşılanmakta, bunlarda para arzının artışı ve bu yolla enflasyonun yükselişini hızlandırmaktadır.²

24.11.1994 gün ve 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile özelleştirmenin amaçları "ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak" olarak belirlenmiştir. (Md.1) Söz konusu Kanun ile Başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurularak (Md.4), özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemleri yürütme görevi bu idareye verilmiştir. Öte yandan söz konusu idare, kanunun 3'üncü maddesi ile ihdas edilen "Özelleştirme Yüksek Kurulu"nun almış olduğu kararlarında uygulayıcısı durumundadır.

¹ "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme" Dr.Eyüp Zengin (s:29)
² a.g.e. (s=30,31)

1985 yılından itibaren 221 kuruluşdaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilmiştir. Bunlardan 167 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve 150 tanesinde hiç kamu payı kalmamıştır. Özelleştirme kapsamına alınan 16 yarım kalmış tesisin satış veya defter değeri üzerinden devir işlemi gerçekleştirilmiştir. 22 kuruluşdaki kamu payı, 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz değişik nedenlerle özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmiş olup halen özelleştirme kapsamında 34 kuruluş bulunmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının başlangıcından itibaren 2001 yılı sonuna kadar temettü geliri hariç 7,4 milyar dolar tutarında özelleştirme geliri gerçekleştirilmiştir. Gelir paylaşımı esaslı olarak özel sektöre devredilen üç GSM lisans satışından elde edilen 3,5 milyar dolarlık gelir de dahil edildiğinde özelleştirme işlemlerinden sağlanan kaynaklar toplamı 10,9 milyar dolara ulaşmaktadır.

2002 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyündeki özelleştirme uygulamalarından 518 milyon dolarlık gelir elde edilmiştir. POAŞ'ta bulunan 168 milyon dolar değerindeki kamu hissesi Mart 2002'de, 238 milyon dolar değerindeki kamu hissesi ise Temmuz 2002'de özelleştirilmiştir. Ayrıca bir çok kuruluşa ait tesis ve varlık satışı ile bedelli devir işlemi 2002 yılı içinde gerçekleştirilmiş olmakla beraber piyasa şartlarındaki belirsizlik ve yabancı sermayenin yeterince çekilememesi sonucu daha büyük miktarda özelleştirme geliri elde edilememiştir.

Tablo: Özelleştirme Gelirleri**(Milyon ABD Dolar)**

	1986-96	1997	1998	1999	2000	2001	Toplam
TOPLAM (A+B)	4229	709	1172	242	2999	107	9458
A-Net Özelleştirme Gelirleri (1)	3099	466	1020	38	2712	60	7395
Blok Satış	1493	251	289	0	1479	5	3517
Halka Arz	763	0	633	0	1104	0	2500
İMKB'de Satış	524	0	2	0	0	0	526
Tesis Satış/Devri	319	214	96	19	72	55	775
Bedelli Devir	0	0	0	19	57	0	76
B-Temettü Gelirleri	1130	244	152	204	286	47	2063

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

(1) Gelirler satış bedelleri olup vadeli satışlar dahildir.

2003 yılında 4 milyar dolarlık özelleştirme uygulaması sonucunda 2,1 milyar dolar nakit girişi sağlanmasında hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak amacıyla;

- TDI'ye ait Çeşme, Dikili, Trabzon ve Kuşadası limanları, SEKA'ya ait Afyon ve Kastamonu İşletmeleri, İGSAŞ, PETKİM, TAKSAN A.Ş., GERKONSAN A.Ş., Eti Gümüş, Eti Elektrometalurji, T.Zirai donatım A.Ş.'ye ait Adapazarı İşletmesi, SEKA'ya ait Akdeniz, Aksu, Balıkesir ve Çaycuma İşletmeleri yılın ilk çeyreğinde özelleştirilmesi planlanan kuruluşlardır.
- Yılın ikinci çeyreğinde TÜPRAŞ, TÜGSAŞ'a ait Gemlik, Samsun, Kütahya İşletmeleri; Sümer Holding A.Ş.'ye ait Diyarbakır, Malatya, Adıyaman, Tercan, Akdeniz, Çanakkale, Van İşletmeleri, Adana Çırçır Fabrikası, Sarıkamış Fabrikası ve TEKEL'in özelleştirilmesi öngörülmektedir.

- THY, ATAKÖY Otelcilik ve Marina, KBİ, Eti Bakır, SEKA'ya ait İzmit İşletmesi ve Taşucu Limanı, Sümer Holding A.Ş.'ye ait Merinos, Bakırköy, Beykoz, Antalya, Bergama ve Manisa İşletmeleri ise yılın üçüncü çeyreğinde özelleştirilmesi planlanan kuruluşlardır.

Özelleştirilecek şirketlerin piyasa şartlarına göre blok satış, halka arz ve kuruluşa özgü diğer metotlarla özelleştirilmesi programlanmıştır. Sümer holding, THY, TÜGSAŞ ve EBÜ A.Ş.'ye ait bazı işletmeler blok hisse satışıyla, TDİ'ye ait bir işletme varlık satışıyla, SEKA'ya ait bazı işletmeler varlık satışı ve blok hisse satışı yöntemiyle ilgili kuruluşlar tarafından ihaleye çıkarılacaktır. TEKEL'in ise bazı gayri menkullerinin kuruluş tarafından özelleştirilmesi öngörülmektedir.

2003 yılında Turban, TUMOSAN ve T.Zirai Donatım A.Ş.'nin tasfiyesiz infisahla Sümer Holding bünyesinde birleştirilmesi, TDÇİ'nin tasfiye edilmesi, EBÜ A.Ş., Erdemir, DİVHAN A.Ş., Eti Krom, BURSAGAZ ve ESGAZ'ın gelişmelere göre değerlendirilerek özelleştirilmesi; T.Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirme programına alınması; Türk Telekom ve Vakıfbank'ın özelleştirme işlemlerine devam edilmesi; İMKB, İstanbul Altın Borsası, Milli Piyango, T.Halk Bankası, enerji üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirme kapsam ve programına alınması öngörülmektedir.

24 Şubat 2003 tarihli ÖYK kararı ile otoyollar ve boğaz köprüleri özelleştirme kapsamına alınmıştır.³

Sözü edilen 4046 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre Özelleştirme İdaresi Bütçesinin denetimi Sayıştay Başkanlığına verilmiş, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının çalışmaları ve Özelleştirme Fonunun kullanımı ile özelleştirme işlemleri sırasındaki her türlü hizmet ve uygulamaların denetimi Yüksek Denetleme Kurulunca yapılmaktadır. Yine aynı yasanın 12'nci maddesine göre; bu Kanun ile yapılması öngörülen

³ 17 Ekim 2002 Gün ve 24909 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 8 Ekim 2002 Gün ve 2002/4810 sayılı 2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki" R.G. 15.03.2003 gün ve 25049 (Mükerrer) (s:72,73,74)

işlerde 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun vize ve tescile ilişkin hükümleri uygulanmayacaktır.

Söz konusu özelleştirme faaliyetleri ile Hazineye önemli şekilde gelir temini sağlanmakta olduğundan, Devletin gelir ve giderlerini denetleyen Sayıştay'ın bu faaliyetleri denetleyememesi kamu gelir ve kamu giderlerine "denetimin bütünlüğü" mantığı içerisinde tam manasıyla nüfuz edememesine yol açmaktadır. Anayasadan kaynaklanan nedenlerle özel kanunlarla idari tasarruflar için farklı denetim birim ve mekanizmalarını devreye katmak, kamu menfaatlerini ön planda tutarak kamu idaresini denetlemede çok başlılığa yol açabilmektedir. Şeffaf, kaliteli bir kamu yönetimi için kamunun gelir ve giderlerinin bir bütün halinde bir dış denetim mekanizması tarafından kontrolü gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde kamu mali denetiminde kamu kaynağının elde edilmesine yönelik sözleşmelerin mevzuata uygunluk yönünden ön denetimi yani işlem öncesi dış denetimi yapılmamaktadır. Bu durum kamu kaynaklarının ve bu kaynakların verimli değerlendirilmesinin denetiminde bir boşluk yaratmaktadır. Gelir elde edilmesine ilişkin zamanında yapılacak sözleşme tescilleri ile gelirin mali denetiminde daha etkin, verimli bir denetim fonksiyonu icra edilecektir.

Bu bağlamda;

a) Denetlenen idarelerin her türlü gelir sözleşmelerinin Sayıştay tescilinden geçirilerek ön denetime tabi tutulması için gerek 1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanununda, gerekse 832 sayılı Sayıştay Kanununda yasal değişikliğe gidilmesi, yapılacak her türlü düzenlemelerde "sözleşme tescili" fonksiyonunu icra edecek kurumlar anlamında "gelir sözleşmeleri"nin de tescil kapsamına alınması gerekmektedir.

b) Sayıştay'ın denetimi dışında bulunan ve kamu kaynağını kullanarak kurulan ve işletilen bütün idarelerin Sayıştay denetimine alınarak T.B.M.M.

adına dış denetim ve yargı organı olarak hem giderlerini, hem de gelir ve gelire ilişkin sözleşmelerinin denetimini sağlamaya yönelik anayasal ve yasal değişiklikleri yerine getirmekte, denetimin bütünlüğünün sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

c) Kamu gelir ihale ve usullerine ilişkin yasal değişiklik yapılarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda öngörülen sözleşme serbestiyeti hallerinin kaldırılıp, "bütün gelir ihalelerinde sözleşme yapılması gerektiği hükmü getirilmelidir. Böylece idareler gelir ihalelerinde mutlaka sözleşme yapacaklar ve bunların tescile tabi tutulması ile de hata ve eksiklikler giderilerek kamu menfaatleri ön planda tutulacaktır.