

SUNUŞ

1862 yılında Padişah Sultan Abdülaziz tarafından yayınlanan bir hattı hümayun üzerine, zamanın idarecileri tarafından, Divanı Alii Muhasebe veya Divanı Muhasebat adıyla bir kurumun kurularak başkanlığına da Evkaf Nazırı Ahmet Vefik Paşanın atanmasını öneren bir arz tezkeresi hazırlanarak 29 Mayıs 1862 tarihinde Padişaha sunulmuştur. Tezkere, 30 Mayıs 1862 tarihinde kabul edilmiş ve Ahmet Vefik Paşa' da Divan-ı Muhasebat'ın (Sayıştay) Başkanlığına atanmıştır. Böylelikle, Devletimizin güzide organları arasında yerini alan Sayıştay'ımız, 30 Mayıs 1992 tarihinde 130. Kuruluş Yıldönümüne ulaşmanın gururunu yaşamaktadır.

Bu vesileyle sizlere, Sayıştay'ımızın düzenlediği etkinliklerden söz etmek istiyoruz. İlk olarak; Avrupanın 34 ülkesinin üye olduğu, Avrupa Yüksek Denetim Kuruluşları Teşkilatı'nın (EUROSAI) 1993 yılında İsveç'te yapılacak 2. Kongresine hazırlık niteliğinde olmak üzere, 27 - 29 Mayıs 1992 tarihleri arasında İstanbul Swisotel'de "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması" konulu bir seminer gerçekleştirilmiştir. Seminere, 26 üye ülkenin yanında, komşumuz 7 ülke Sayıştay'larından da temsilciler dinleyici olarak katılmışlardır.

Daha sonra, Ankara'daki panelde de, İstanbul'da ki seminerde ele alınan "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması" konusu, yabancı konuklar, Parlamentlerler, akedemisyenler, bürokratlar ve Sayıştay mensuplarının katılımıyla tartışılmıştır.

Ankara'daki kutlama töreni ve panel 1.6.1992 tarihinde, Hacettepe üniversitesi (M) salonunda gerçekleştirilmiştir. Başkanımız Sayın M. Vecdi GÖNÜL'ün açılış konuşmasıyla başlayan törende, Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Teşkilatı (INTOSAI) Başkanı ve Almanya Sayıştay Başkanı Sayın Günter ZAVELBERG'in konuşmasının ardından, T.B.M.M. Başkanımız Sayın Hüsamettin CİN-DORUK bir konuşma yapmışlardır.

mik değerler karşılığı ve sınırsız bir şekilde sokulmaya başlayınca sosyal huzursuzluk ve idari sıkıntılara yol açan enflasyon başlamış, buna kamu gelir kaynaklarının azalması ve devletin ısrarı da eklenince yeni mali kontrol tedbirleri gündeme gelmiştir. Bunun sonucu 1862 lerde Sultan Aziz tarafından Divan-ı Alii Muhasebe veya Divan-ı Muhasebat adıyla kurulan teşkilatımız, 1876 da parlamentolu sisteme geçilmesiyle onun şartlarına uyarlanarak Anayasal bir müessese olarak düzenlenmiş, 1923 de Cumhuriyetin kurulması ile Büyük Atatürk tarafından çağdaştırılarak muhafaza edilmiştir.

Aynı kimliği muhafaza eden 1982 Anayasası mevcut kanunu muvacehesinde Sayıştay'ın görevleri;

- Genel ve Katma Bütçeli dairelerin bütün gelir, gider ve mallarını denetlemek
- Sorumluların hesap ve işlemlerini hükme bağlamak
- Kanunlarla verilen, inceleme denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak
- T.B.M.M.'ne kesin hesap ve diğer gerekli konularda rapor vermek.

Sayıştayın bu görevleri esas itibariyle iki ayrı kesimi vasıtası ile ifa eder. Sayıları 500'ü bulan tamamen mustakil, sorgulama yetkisine sahip, denetimlerini, T.B.M.M. adına yapan çok iyi yetişmiş bir denetçi kadrosu ve 58 üye ve 8 daire ile çeşitli kurullardan oluşan, sorumluların hesap ve işlemlerini Anayasadan aldığı yetkiyle tamamen bağımsız olarak kesin hükme bağlayan yargı bölümü. Bu her iki bölüm fevkaledede ahenkli bir şekilde çalışmaktadır.

Bu arada diğer ülkelerin Sayıştayları ile düzenli bir şekilde sürdürdüğümüz ilişkilere de temas etmek isterim. Teşkilatımız Avrupa Sayıştayları EUROSAI ile Dünya Sayıştayları Birliği INTOSAI'ın aktif üyelerinden biridir. Avrupa Sayıştayları birliği EUROSAI'ın denetçilik görevi halen üzerimizdedir. Diğer taraftan bu günlerde EUROSAI'ın çok önemli ve yüksek katılımlı bir seminerine ev sahipliği yapmaktan duyduğumuz övüncü belirtmek isterim.

Bugün başarı ile uygulanan denetim usul ve esaslarını, devlet harcamalarını daha etkin ve verimli kılacak bir istikamette yönlendirecek muhtevaya ulaştırmak en önde gelen amaçlarımızdandır. Halen sarf evrakı üzerindeki denetime ek olarak yapılan fiziki denetimi daha tatminkar hale getirmek ve belli büyük projeleri performans denetimi kapsamına almak bunun en sağlıklı yolu olarak görünmektedir.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için Sayıştay denetim bünyesinde yapılacak değişiklikler yanında, 1973 yılında uygulamaya konulan program bütçeye tam anlamı ile işlerlik kazandırılması, yatırım projelerinin ve diğer

bazı harcamaların performans denetimi için gerekli bilgi ve kayıtları ihtiva eder hale getirilmesi de bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca 3162 sayılı Kanun öngördüğü Sayıştay raporlarının T.B.M.M.de görüşmeye konu olması meselesi, Meclis İç Tüzüğü'nde bu hükme paralel düzenleme yapılmaması sebebiyle uygulama dışı kalmaktadır. Bu sene ilk defa yatırım ve harcamaların fiziki denetimi tek bir nihai raporda tevhid edilecek şekilde sistemleştirilmiştir. Tüzükte ilgili sorunun çözülmesi halinde bu raporun T.B.M.M. ne sunulması önemli bir başlangıç olacaktır kanaatindeyim.

Açıkladığımız hedefleri gerçekleştirecek kadroların yetiştirilmesine başlanmıştır. Çok ciddi olarak icra edilen iki yıllık meslek içi eğitimimize; sistem, maliyet-fayda analizi eğitim çalışmaları ithal edilmiştir. Bu meyanda çok yoğun bir yabancı dil eğitimine başlanmış ve devamı mahiyetinde yurt dışı uygulamaların incelenmesi programlanmıştır.

Diğer taraftan Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına rağmen bazı kamu kuruluşlarının yasal denetiminin Sayıştay denetiminin dışında tutulması ülkemizde bu konudaki denetim bütünlüğünü imkansız kılmaktadır. Yeni Anayasa hazırlıkları meyânında Sayıştaya kendi denetim alanının sınırlandırılması hallerine münhasır olmak üzere Anayasa Mahkemesine müracaat hakkının tanınması bu meseleyi kökünden çözecektir.

Bugün değişen dünyamızın şartları, insan ve çevresi dünden çok farklıdır. Hayatı, fiziki varlığı, hürriyetleri tehdid altında olan dünün insanı, yerine, bu ve benzeri kavramların kesin teminat altına alınması ile bugünün insanı, emeğinin, sermayesinin ve katlandığı risklerin ürünü olan mali durumunun tehlide ve haksızlığa uğraması endişesini taşır olmuş, diğer bir ifade ile düne nazaran bugün daha çok homo-economicus fertler olmuştur. Diğer taraftan halkın devletçe kendisi için yapılan harcamaları murakabe yolları ve imkanlarının düne göre daha fazla genişlemiş olmasına karşılık devletlerin ve kamu hizmetlerinin kazandığı yeni anlayış, hacim, vusat ve boyutlar, kamu harcama kalemlerinin çok çeşitlenmesi, teknik hale gelmesi ve kayıtlarının muğlaklaşması kişilerin kendi kazanç veya mal varlıklarından yasal kamu hizmetlerinin en iyi şartlarda gerçekleşmesi amacıyla feragat ve fedakarlıkla devlete emanet ettikleri paraların harcanması bizzat veya parlamentodaki temsilcileri aracılığıyla ayrıntılı kontrolüne ve hükme bağlanmasına imkan vermemekte, bu husus ise çağımızda Sayıştayların önemini daha da artıran önemli bir unsur olarak tezahür etmektedir.

Bu mutlu, kıvançlı ve sevinçli günümüzde siz değerli misafirlerimizi, EUROSAI üyesi ülkelerin çok saygı değer Sayıştay Başkan ve Üyelerini, aziz mensuplarımızı aramızda görmekten ve ağırlamaktan duyduğum memnuniyeti belirtir, Sayıştayımıza daha nice asırlar başarılı görevler diler, teşrifinizden dolayı teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

**INTOSAI YÖNETİM KURULU BAŞKANI VE
ALMANYA FEDERAL CUMHURİYETİ
SAYIŞTAY BAŞKANI DR. HEINZ GÜNTER ZAVELBERG'İN
TÜRK SAYIŞTAYI'NIN 130. KURULUŞ YILDÖNÜMÜ
MÜNASEBETİYLE YAPTIKLARI KONUŞMA (*)**

Sayın Cumhurbaşkanı,
Ekselanslar,
Sevgili Meslektaşım Sayın Gönül,
Hanımefendiler ve Beyefendiler,
Sevgili Meslektaşlarım,

Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Teşkilatı (INTOSAI) Prezidyum Başkanı ve Almanya Federal Cumhuriyeti Sayıştay Başkanı olarak, Türk Sayıştayının kuruluşunun 130. yıldönümü münasebetiyle kutlamaktan büyük mutluluk duyuyorum.

Gerek bu yıldönümünün anlamı, gerek Sayıştay kuruluşunun Türkiye Cumhuriyeti için taşıdığı anlam, hem Sayın Cumhurbaşkanı zât-ı âliilerinin burada bulunuşu hem de Devletinizin diğer yüksek temsilcilerinin burada bulunmaları ile vurgulanmaktadır. Uluslararası alanda Türk Sayıştayı'na verilen yüksek değer, yabancı Sayıştaylardan bu kadar çok sayıda üst düzey temsilcisinin katılımından açıkça anlaşılmaktadır.

Meslektaşım Sayın Gönül, siz Türk Sayıştayının 130. kuruluş yıldönümü vesilesiyle Sayıştaylar arasında uluslararası bir toplantı düzenlediniz ve bizler de davetinize seve seve icabet ettik. Bu davetiniz Türk Sayıştayı'nın uluslararası işbirliğine ne kadar açık olduğunu simgelemekte ve mali denetim makamları arasındaki bağların ulusal sınırları aştığını kanıtlamaktadır.

Gerek jeopolitik konumu, gerek kültürel ve tarihi gelenekleri ile Türkiye bir yanda Avrupa, diğer yanda Yakın Doğu ve Kuzey Afrika arasında bir köprü işlevi görmektedir. Bu çerçevede Türkiye kendisini daima hem bir Avrupa hem de bir Yakın Doğu ülkesi olarak algılamıştır. Dolayısıyla, Türk Sayıştayı'nın Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Bölge Teşkilatı EUROSAI'nın kuruluşunda aktif katılımında bulunması doğal bir gelişme olarak görülmelidir. Türk Sayıştayı'nın EUROSAI içinde ne kadar önemli bir rol oynadığı, özellikle son günlerde görülmüştür. İstanbul'daki EUROSAI seminerinin evsahibi ve ortak düzenleyicisi olarak Türk Sayıştayı bizlere dene-

(*) Konuşmacının Almanca yaptığı konuşmanın Türkçe metnidir.

tim sonuçlarını nasıl iyileştirebileceğimiz konusunda karşılıklı tartışma imkanı bulduğumuz bir ortam yaratmıştır. Velence ve Prag seminerlerinden sonra İstanbul semineri EUROSAI kuruluşunun gelişmesinde yeni bir dönüm noktası teşkil etmiştir.

Türk Sayıştay'ının uluslararası bağlantıları Avrupa ile sınırlı değildir. Yakın Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri Yüksek Denetim Kuruluşları temsilcilerinin burada bulunmaları, Türk Sayıştay'ının Avrupada yer almayan komşu bölgelerde bulunan kardeş kuruluşlar ile ne kadar iyi ilişkiler içinde olduğu kanıtlamaktadır. Burada Ankara'da bu iyi ilişkilerden bizler de yararlanabildiğimiz ve karşılıklı görüş ve tecrübe alışverişimizi Avrupa sınırlarının ötesine genişletebildiğimiz için sizlere teşekkür borçluyuz.

Türk Sayıştayının tarihi Osmanlı İmparatorluğu dönemlerine dayanmaktadır. Bu kuruluş Cumhuriyet döneminde konumunu güçlendirmiş ve kamu maliyesinin parlamenter denetimi açısından vazgeçilmez bir Devlet kuruluşu haline gelmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Sayıştay'ın öncelikli görevi olarak, devletin gelir, gider ve malvarlığını T.B.M.M. adına denetlemek öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, Türk Sayıştayına geleneksel üç Devlet kuvvetinin dışında bağımsız bir konum verilmiştir.

Bağımsızlık, Sayıştayların denetim görevlerini dış etkilerden arınmış olarak yerine getirebilmeleri için önemli bir ön şarttır. Kamu maliyesinin sağlıklı olabilmesi açısından, Sayıştayların bağımsızlıklarını sürekli aktif olarak kullanmaları gereklidir. Aktif bağımsızlık cesaret ister : Yalnız denetlenen kuruluşu eleştirme cesareti değil, aynı zamanda idare kurumlarının hatalarının siyasi sorumluluğunu taşıyan ve çoğu zaman eleştiri konusu kararları bizzat almış olan Hükümeti de eleştirme cesaretidir sözkonusu olan.

Bunun da ötesinde, bağımsız olma cesaretinin Parlamente'ye karşı da ispatlanması gerekir. Parlamente'ye alacağı kararlarda destek olmanın anlamı, Sayıştayların görüşlerini bildirmeden önce bunların siyasi kabul görüp görmeyeceğini araştırmak değildir.

Sayın Cumhurbaşkanı, Muhterem Hanımefendiler, Beyefendiler; bugün kutladığımız kuruluş yıldönümü yalnız mali denetimin geleneği üzerinde fikir üretmemiz için değil, aynı zamanda modern bir mali denetimin üstesinden gelmek zorunda olduğu güçlükleri de incelememiz için vesile olmalıdır. Geçtiğimiz yıllarda çoğu ülkede düzenlilik denetiminin yanı sıra, ekonomiklik denetimi de uygulanmaya başlamıştır. Ekonomiklik açısından mali denetim, rakamsal bilgilere dayanan denetimin sınırlarını aşmaktadır. Böyle bir denetim, tasarruf imkanlarını ve kıt olan mali kaynakların daha etkin şekilde kullanım imkânlarını bize göstermektedir. Geniş kapsamlı Devlet Proje ve Programları konusunda, bunlarla varılmaya çalışılan hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiği veya gerçekleşip gerçekleşmediği de incelenebilir. Ekonomik olmayan bir idare uygulamasının en çarpıcı örneğini, istenilen hedeflere varılamaması nedeniyle, bütçe kaynaklarının boşyere sarfedilmiş olması teşkil eder. Aynı husus, öngörülen hedeflere kamu kaynaklarını çok

az veya hiç kullanmaksızın erişilebileceği durumlar için de geçerlidir. Bu nedenle, ekonomiklik denetiminin ölçüsü, hedeflerin gerçekleşmesi ve bu amaca yönelik tedbirlerin geçerliliğinin denetlenmesidir. Günümüzdeki veya gelecekteki idari kararlarda bu başarı denetiminin önemi giderek artacaktır.

İstanbul'da ele aldığımız, Sayıştayların daha iyi denetim sonuçları alabilmeleri için neler yapılabileceği, Sayıştayların politika alanında karar alma durumunda olanlara bu kararlarında nasıl daha iyi destek olabilecekleri konusunu bugün öğleden sonra yapacağımız panelde derinleştireceğiz. Bu tartışma sonucunda da geleceğe yönelik olarak çok değerli yeni fikirler edineceğimizden eminim. Bize verdikleri bir fikir alışverişi imkanından dolayı Türk Sayıştayına ve onun Başkanına uluslararası mali denetim camiası adına teşekkür etmek isterim.

Sayın Cumhurbaşkanı, Muhterem Hanımefendiler, Beyefendiler; Türkiye'de biz misafirlere karşı gösterilen içtenlik ve misafirperverlik bizleri daima mahçup etmiştir. Ben şahsen Türk Sayıştayının 125. Kuruluş Yıldönümü kutlamalarını zevkle ve minnetle hatırlıyorum ve bizlere karşı gösterilen o içten ve sevecen kabulü unutamıyorum. Bu kutlama vesilesiyle de ilginç ve yoğun bir program düzenlenmiştir. Hepimiz öngörölmüş olan tartışmaları ve resmi görüşmeler dışında yapacağımız fikir teatilerini sabırsızlıkla bekliyoruz. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) adına Türk Sayıştayına gelecekteki çalışmalarında başarılar diliyorum.

TBMM BAŞKANI HUSAMETTİN CİNDORUK'UN SAYIŞTAY'IN 130'UNCU KURULUŞ YILDÖNÖMÜ DOLAYISIYLA YAPTIKLARI KONUŞMA

Uzun ve köklü bir geçmişe sahip olan Sayıştay'ımızın 130'ncu kuruluş yıldönümünü en iyi dileklerle kutluyorum.

1862 yılında Divanı Muhasebat adıyla kurulan Sayıştay, 1876 yılından itibaren Anayasamızda yerini alarak, sürekli bir gelişme göstermiş ve Cumhuriyet döneminde demokratik rejimin, yüksek mali denetim organı niteliğine kavuşmuştur.

Bilindiği gibi, demokrasilerde parlamentoların temel işlevlerinden biri de yürütme organını denetleme görevidir.

Bu görevin tam olarak yerine getirilmesi, demokrasinin işlev ve işlevliliğini güçlendirir ve halkın parlamentoya, dolayısıyla demokratik rejime olan güvenini artırır, pekiştirir.

Denetim sadece siyasi anlamdaki uygulamaları değil, devletin genel yapısı içinde yer alan tüm kurum ve kuruluşların harcamalarını ve hesap muhakemelerini de kapsar.

İşte bu mali denetim işlevinin önemli bir bölümü Sayıştay tarafından yerine getirilir. Bütçenin, yasalara uygun olarak kullanılmasını, sarfedilmesini denetler. Bu denetimi, parlamento adına yapan Sayıştay'ın hizmetleri, doğrudan halk yararına gerçekleştirilen çok önemli ve değerli bir görev niteliğindedir. Bu anlamda Sayıştay, Devlet bütçesinin güvencesi konumundadır.

Anayasanın 160. maddesi, herhangi bir ayırım yapmadan, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Sayıştay'ın denetimine bağlamıştır.

Ancak, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 127. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Sayıştay harcamaları Sayıştay denetiminin dışında bırakılmıştır.

Bu üç Devlet organının mali denetimi, Millet Meclisi İctüzüğüne göre Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonu'nun tetkiki çerçevesindedir.

Yasanın bu hükmü açıkça Anayasaya aykırılık taşımaktadır. Demokrasinin özü ve ruhuyla da bağdaşmaz. Denetim işlevinde adaletsizlik, eşitsizlik yaratır. Bunun düzeltilmesi lazımdır.

Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Sayıştay harcamalarının da, Anayasa'da belirtilen bütünlük içinde, Sayıştay'ın denetimine tabi olması gerektiğini bir kere daha vurgulamak isterim.

Aynı görüşün, son yıllarda artan sayılarda oluşturulan, bütçe ve dolaşısıyla denetim dışı bırakılan fonlar için de geçerlidir. Bu yönde oluşturulan fonlar, yürütmeye harcama rahatlığı vermekle beraber, kamu maliyesinin parlamenter kontrolünü ortadan kaldıracı bir sonuç yaratmaktadır.

Bu durum Devlet bütçesinin bütünlük ve genellik ilkelerine aykırıdır. Demokratik ilkelerle bağdaşmamaktadır. Denetim işlevini zayıflatmaktadır.

Bu nedenle, hangi nedenle olursa olsun, yürütme tarafından oluşturulan fonların TBMM'nin ve Sayıştay'ın denetimi içine alınmasında yarar ve gerek vardır.

130 yıldan beri Devlet yapısı içinde ihtiyaç duyulan bir kurum olarak varlığını sürdüren Sayıştay'ın her yönden geliştirilmesi de ayrı bir önem taşımaktadır.

Geçen yıl temeli atılan ve kısa zamanda tamamlanacağına inandığım yeni binasında Sayıştay'ımız, hizmetlerini daha da başarılı ve verimli olarak sürdürme imkanına kavuşacaktır.

Ayrıca, Sayıştay'ın, ilgili yasalarda ve Meclis İçtüzüğü'nde yapılacak yeni düzenlemelerle, parlamentoyla daha yakın ilişki ve işbirliği içinde, mali denetim görevini daha etkin olarak yerine getireceği inancındayım.

Bu mutlu ve anlamlı kuruluş yıldönümünde Sayıştay'ımızın değerli mensuplarını başarı ve esenlik dileklerle, içten sevgi ve saygılarla selamlarım.

SAYIŞTAY DENETİMİNDEN SONUÇ ALINMASI : EKONOMİK BOYUT (*)

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL

Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari

Bilimler Fakültesi Dekanı

GİRİŞ

Çağımızda kamu kesimi hizmet programlarına yönelik talepler oldukça yoğunluk kazanmıştır. Bu talep karşısında hizmet arzının hacim ve bileşim (çeşitlilik) itibariyle giderek gelişmesi gerekmektedir. Halbuki başta vergi olmak üzere kamusal kaynaklar oldukça sınırlıdır. Özel kesimden vergi almak güçleşmekte, kamu borçlanmasının faiz yükü artmakta, kamu kesiminin girdilerinin maliyeti yükselmektedir. Türkiye'de olduğu gibi iç ve dış kaynaklar zorlanmaktadır.

Bu tablo karşısında güç toplanan kaynaklarla çalışan kamu kesiminin işlemlerinden ötürü *hesapsal şeffaflık ve sorumluluk* özelliğinin çağdaşlaşması kamuoyunun temel arzusu haline gelmektedir. Kamu harcamalarında israf, savunmaya çok pay ayrıldığı, çoğunluğun azınlığı mali bakımdan ezdiği haykırışlarının ardında kamu yöneticilerinin kullandıkları fonları ekonomik, etkin ve etken kullanmaları gerektiği gerekçesi yatmaktadır. Bir hesap sorumluluğu dönemine girmiş bulunmaktayız. Amaç "az para ile daha iyi yönetmektir" Bürokrasinin geleneksel yaklaşımından arınıp, çağdaş yenilikçi bir yönetim anlayışına kavuşması gerekmektedir. Kısacası devletin parasının değeri ve hakkı verilmelidir.

Bu çalışmada kamu kesiminde etkinlik ve etkenlik denetiminden sonuç alınması için gerekli temeller ve tekniklerden söz edilecek ve bu tür bir ekonomik denetimin işlerliği irdelenecektir. Ancak öncelikle kavramlar üzerinde anlaşmak ve tartışma zeminini açıklığa kavuşturmak gerekir (**).

I. İKTİSADİLİK ETKİNLİK ve ETKENLİK : KAVRAMLAR ve ÖLÇÜLER

A. Kavramlar

Kamu kesimi yönetici ve çalışanların eylemlerinden ve işlemlerinden sorumlu olmasının açıklık ilkesi gereği olduğunu belirtmiştir. Bu sorumluluk demokrat siyasi sistemin işleyişinin ayrılmaz bir parçasıdır. Politikaların hazırlanıp uygulamasından sorumlu olanlar, seçmenlere faaliyetlerinin hesabını vermek zorundadır. kamusal çıkarı azamileştirmek için verilen para ekonomik olarak denetlenmelidir, paranın hakkı verilmelidir.

(*)Konusmacının, 1.6.1992 tarihinde Ankara da düzenlenen "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması" konulu Panel de yaptığı konuşmanın metnidir.

(**) Bu konudaki açıklamalarımız ayrı dipnot verilmedikçe Butt, Henry, Palmer Bob; Value for Money in the Public Sector The Decision-Maker's Guide, Basil Blackwell 1986 adlı yayına dayandırılacaktır.

Bilinen tanımları kısaca yeniden yapıyoruz. Tutumluluk (economy) bir iktisadi işlemde kaynakların en düşük maliyetle uygun kalite (kalibre) ve miktarda kullanılmasıdır. Dolayısıyla aşırı personel istihdamı ya da yüksek fiyatla alınan girdilerde iktisadilikten söz edilemez. Etkinlik iktisadiliğin daha geniş tanımını içermektedir. Bir kamusal faaliyete ayrılan kaynaklarla maksimum hizmet çıktısına ulaşılması, ya da belli düzeyde bir hizmet üretimi için kaynakların en alt düzeyde kullanılmasıdır. Buna verimlilik de denilmektedir. Etkenlik (effectiveness) ise belli bir kamusal faaliyet sonucu istenen amaçlara ulaşma derecesini ifade eder. Etkinlik olarak da adlandırılmaktadır. *Etkenlik olmadıkça bir başka deyimle kamu idaresine amaçlarına mümkün olduğunca çok ulaşmadıkça iktisadiliğin de, etkinliğin de kıymeti olmayacaktır.* Bu kavramların ilişkisini örneklerle açıklayalım.

Sözgelimi, bir aşılama programında sağlık personeli son derece etkin davranarak öğrencileri eldeki aşı ve teçhizatla yüksek bir düzeyde aşılayabilirler. Ne var ki bu aşılama rağmen aşılamanın amacı olan hastalık yüzdesinde bir düşme görülmeyebilir ve program etken olmayabilir. Bir başka örnek olarak gerice yörelere sanayi yatırımların devletçe özendirilmesi için sağlanan teşvikler verilebilir. Sonuçta sanayi o bölgelere de gidebilir. Bu durumda program etkindir. Ancak amaç bu deplasman sonucu büyüme hızı artışı ve işsizliğin azaltılması idiye ve bu da gerçekleşmemişse, program etken olmayacaktır. Dolayısıyla, tutumluluk-etkinlik ölçüleri kaynakların ne kadar iyi kullanıldığının, etkenlik ölçüleri de programla öngörülen amaca ne kadar başarıyla ulaşıldığının göstergeleridir. Bunlar çatışabilir. Bu irdelemeyi yapmak için de, kamu hizmet alanlarını duyarlı olan ve olmayan olmak üzere ikiye ayırmak gerekir. Duyarlı olmayan konulara örnek olarak kamuya açık park ve bahçeleri verebiliriz. Burada etkinlik, bu iş için ayrılan kaynakları, halka teknik olarak en iyi bahçe süsleme, eğlence ve oyun alanı sunacak şekilde kullanılmaktadır. Ancak, bu sunumun halkın beğenisini kazandığını ve böylece kamu hizmetinden beklenen faydayı sağlayıp sağlamadığını belirlemek ise hizmeti sunan yöneticinin takdirine maruz bir olaydır. Halbuki sağlık gibi duyarlı (sensitive) alanda acil servis (ya da itfaiye) hizmetinde etkenlik esastır. Etkin olmak bu servislerde görev yapan sağlık personeli ve teçhizatı boş ve aylâk tutmayarak hizmeti asgari maliyetle sunmayı gerektirir. Ne varki, insan hayatının değeri, etkin davranmayarak bu servisleri her zaman emre hazır tutmayı böylece hizmetin amacına ulaşmayı ön planda tutar.

Etkinlik ve etkenlik konusunda hizmeti amaçlayan politikacılar, hizmeti sunan kamu yöneticileri ve halkın beklentileri arasındaki ilişkide önem taşır. Politikacılar, bir sonraki seçimde kendilerini yeniden seçtirecek konulara ağırlık verirken, bürokratlar kendilerine uzun dönemli başarı sağlayacak hizmetleri öne almak isterler. Halkın ise hastaneler, okul, elektrik fiyatı ve savunma gibi aralarında mevzubahis (topical) hizmetlerle ilgili beklentileri vardır.

Bu ilişkileri gözetmesi gereken politikacılar kendilerine oy verenlerin beklentileri ile ulusal öncelikler arasında bir değişim oranı tutturmak zorundadır. Politikacının siyasi taraflılığının ekonomik önceliklerine egemen olacağını beklemek hiç de yanlış olmayacaktır. Churchill'in dediği gibi "Demokrasi, diğer sistemler hariç, en kötü yönetim şeklidir". Ancak bu siyasal çıkarların baskı gruplarının yardımları ile ulusal önceliklerle dengelenmesi zaruridir.

Bütçenin ekonomik denetiminden sonuç alınması için üzerinde anlaşılması gereken kavramlarını belirledikten sonra sağlıklı bir denetimin ön koşullarını açıklıyoruz.

B. Ön Koşullar

Kavramlarla tutarlılık sağlanması için şu unsurların açık ve seçik hale getirilmesi gerekmektedir.

- 1) Kamu hizmet programlarının (KHP) amaçları tanımlanmalıdır.
- 2) KHP'nin etkilerinin nicelik ve nitelik yönünden ölçülmesine ve öncelik sırasına sokulmasına imkân verecek kapsamlı bir bütçe sistemi benimsenmelidir. Bu Türkiye'de olduğu gibi plan program ya da sıfır tabanlı bütçe sistemi olabilir.
- 3) KHP'nin kaynak (personel, enerji, malzeme vd.) kullanım maliyetlerini sürekli gözden geçirecek ve gereğinde özel kesimden hizmeti satın alma imkânlarını (contracting-out) araştırarak maliyet tabanlı inceleme süreci geliştirilmelidir.
- 4) Önceden belirlenmiş hedef ya da standartlarına göre geliştirilmiş anahtar performans ölçüleri yoluyla her KHP'nin etkinliği izlenmelidir.
- 5) Güçlü bir yönetim yapısı kurulmalıdır. Bunun içinde her kamu kuruluşunda yönetimle birlikte çalışan bir performans gözden geçirme komisyonu oluşturulmalıdır.

Eütün bu ön koşulların hiçbirinin tek başına anlamlı bir temel oluşturacağı düşünülemez. Maliyet tabanlı inceleme olmadan bütçe sisteminin, amaçlar belirlenmeden, bütçenin ve performans standartlarının işlevini görmesi beklenemez. Dolayısıyla bu koşulların birlikte yerine getirilmesi gerekir.

Kamu hizmet programlarının başarısı nasıl ölçülecektir. Bir başka deyimle ekonomi-etkinlik ve etkinliğin ölçütleri nelerdir?

C. Performans Ölçümü

Özel kesimin başarısının ölçüsü kârlılıktır. Kamu kesiminde ise özellikle sosyal hizmetlerde çıktı ölçümü mümkün olmadığından performansın bilhassa etkinlik açısından ölçümü oldukça zordur. Kaldı ki, özel kesimde müşteri malı beğenmezse almazken kamu hizmetlerinden yararlanmada alternatif de yoktur.

III

**SAYIŞTAY'IN 130. KURULUŞ
YILDÖNÖMÖ MÖNASEBETİYLE
BASINIMIZDA YER ALAN YAZILAR**

Panel, ODTÜ Rektörü Sayın Prof. Dr. Ömer SAATÇİOĞLU tarafından yönetilmiş; İstanbul Milletvekili Sayın Çoşkun KIRCA, Sayın Prof. Dr. Sacit ADALI, Sayın Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL, Avrupa Topluluğu Sayıştay'ı Üyesi Sayın John CAREY ile Sayıştay 5. Daire Başkanı Sayın Fahri YILMAZ birer Konuşma yapmışlardır. Ayrıca, İstanbul'daki seminerde ele alınan konular ve varılan sonuçlar AT Sayıştay'ı Üyesi Sayın John CAREY tarafından özetlenmiştir.

Burada üzümlere belirtelim ki, gerek İstanbul'daki seminerde ve gerekse Ankara'daki panelde yapılan konuşmaların kaydedildiği teyp bandları, bu güne kadar ilgili firmaca çözümlenemediği ve bize ulaştırılmadığından, konuşmacıların elimizde dökümanı bulunmayan konuşmalarını, dergimizin bu sayısına alamadık. Bizde daha fazla gecikmeksizin, eldeki bilgi ve belgeleri değerlendirerek bu özel sayımızı çıkartmaya karar verdik.

Sayıştay'ımızın uluslararası boyutlarda ki etkinlikleri gerçekleştirilmesinde kuşkusuz önemli yararlar bulunmaktadır. Zira, içinde bulunduğumuz zaman diliminde ülkeler, evrensel doğrular ve ilkeler bütününe doğru ilerlemektedir. Ülkelerin kültürel, ekonomik, hukuki, mali konular başta olmak üzere hemen her alanda yakın ve yoğun ilişkiler içine girdiği, iletişimin olağanüstü geliştiği bir dönemde, Sayıştay'ımızın da dünyadaki gelişmelerin dışında kalması düşünülemez. Türk ve dünya Sayıştay'ları arasında ki süregelen ilişkiler, 130. Kuruluş Yıldönümümüz dolayısıyla düzenlenen etkinliklerle yeni bir tıme kazanmıştır.

Bu münasebetle, dergimizin bu özel sayısını 130. yıl etkinliklerine ayırdık.

Araştırma ve Tasnif Grubu