

TÜRKİYE'DE SAYIŞTAY'IN YAPISI VE ETKİLİLİĞİNE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

Uğur Tabak

Demokratik bir hukuk devletinde kamu harcamalarının mali ve hukuki denetimi çok önemlidir. Büyük ölçüde vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle oluşan kamu gelirlerine dayanan bu harcamaların, demokratik bir hukuk devletinde kamu adına ve kamu için yapılması gerektiği kabul edilmektedir. Vatandaşların da devlete ödedikleri vergilerin hangi amaçlarla nasıl harcandığını bilme ve denetleme hakkı demokrasiye içkindir. Bu hakkın gerçekleştirilmesinin tek bir aracı olmamakla birlikte, en önemli araçlardan biri halkın temsil edildiği meclisler adına yapılan denetimdir. Mali hesap verebilirlik alanındaki bu tür bir denetimin hakkıyla yerine getirilmesinin ise belli bir uzmanlık ve teknik bilgi gerektirdiği aşikardır. Bu nedenle meclisler bu tür işlevler için başka Anayasal/yasal organlardan faydalanmaktadır. Tam da bu aşamada “yüksek denetim kuruluşu” adı verilen bağımsız kuruluşlar devreye girmektedir. Bu kuruluşlar hem bütçe denetiminin gereği gibi yürütülmesini sağlamakta, hem de devlet organlarında iyi yönetim, şeffaflık, iç kontrol mekanizmalarının gelişimi, yolsuzlukla mücadele gibi konularda rol almaktadır.

Bu politika notunda, Türkiye’de TBMM adına bütçe denetimini yapan Sayıştay’a ilişkin bazı sorunların tespit edilmesi ve bu sorunlara karşı çözüm önerilerinin ortaya koyulması hedeflenmektedir. Kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli, etkili ve tasarruflu kullanılması, yürütme organının yasama organından aldığı bütçe kullanma yetkisini kötüye kullanmaması, etkili bir Sayıştay denetimini zorunlu kılmaktadır. Türkiye’de de kamu harcamalarının bu ilkelere uygun yapılıp yapılmadığına dair ciddi kaygılar vardır. Özellikle kamu-özel ortaklığıyla yapılan hazine garantili büyük projelerle birlikte sıkça gündeme gelen kamu

zararı ve yolsuzluk iddiaları ciddi bir hesap verebilirlik sorununun varlığına işaret etmektedir. Buna rağmen, özellikle bütçe görüşmeleri dönemlerinde ve kamuda yolsuzluk iddialarında raporlarına sıkça atıf yapılan Sayıştay hakkında genel kamuoyu yeterli bilgiye sahip değildir. Bu sebeple Sayıştay ile ilgili sorun tespiti ve çözüm önerileri aktarılırken aynı zamanda bu kurum hakkında bazı temel bilgilere de kısaca yer verilecektir.

Anayasal Düzeyde Sayıştay

Sayıştay, en kısa tanımıyla, kamu kurumlarının yaptıkları harcamaların, mali tablo ve iş-

lemlerinin yürürlükteki standartlara, hukuka ve idarenin stratejik plan ve hedeflerine uygunluğunu TBMM adına denetlemeye, denetim sonuçlarını raporlamaya ve kamu zararına neden olan kamu görevlilerini yargılamaya yetkili olan Anayasal bir organdır.

Sayıştay'ın kökleri, "Divanı Muhasebat" adıyla düzenlendiği 1876 Anayasası'na kadar uzanmaktadır. Kanun-i Esasi'de ve 1924 Anayasası'nda Divanı Muhasebat olarak anılan bu kurumun adı 1961 Anayasası'yla birlikte Sayıştay olarak değiştirilmiş ve 1982 Anayasası'nda da bu ad muhafaza edilmiştir.

Cumhuriyet dönemi boyunca Sayıştay anayasal bir kurum olarak öngörülmüş olsa da bu kurumun yapılanmasına dair ayrıntılı bir anayasal düzenlemeye yer verilmediği ve bu konunun kanun düzeyine bırakıldığı görülmektedir. 1982 Anayasası'nda da durum böyledir ve 160. maddede Sayıştay'ın görev tanımına ilişkin yalnızca genel bir belirleme yapılmıştır. Böylece Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri; üyelerinin nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Sayıştay'ın Yapısı

Sayıştay başkanı ve üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir. Sayıştay başkanlığı ve üyeliği için Sayıştay Kanunu'nda bazı ortak niteliksel şartlar aranmaktadır. Buna göre Sayıştay başkan ve üyesi olmak için üniversitelerin hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden (veya bunlara denk dört veya iki yıllık bir bölümden) mezun

olmak ve kamu idarelerinde en az on altı yıl çalışmış olmak gerekmektedir. Sayıştay başkanı olmak için bunlara ek olarak Sayıştay üyeliği, bakanlık, müsteşarlık, valilik, rektörlük, başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların genel müdürlük veya başkanlıkları, Maliye Teftiş Kurulu ile Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, başbakanlık ve bakanlıklar teftiş kurulu başkanlıkları, düzenleyici ve denetleyici kurul başkanlıkları görevlerinde toplam bir yıl bulunmuş olmak şarttır. Sayıştay başkanının görev süresi beş yıl olup bir kişi en fazla iki defa başkan seçilebilmektedir.

Sayıştay üyesi olmak için, yukarıdaki sayılan görevlere ek olarak müsteşar yardımcılığı, birinci sınıf Sayıştay denetçisi, Sayıştay başsavcısı veya savcısı, profesörlük, birinci sınıf hakim/savcı, başbakanlık/bakanlıklar ve hazine müsteşarlığı merkez denetim elemanlığı görevlerinde toplam bir yıl bulunmuş olmak şarttır. Sayıştay üyelerinin beşte üçü Sayıştay meslek mensupları arasından, geriye kalanların ise en az yarısı Maliye Bakanlığı meslek mensuplarından seçilmektedir. Sayıştay üyelerinin belli bir görev süre sınırı olmayıp 65 yaşında emekliye ayrılana kadar görev yapma hakları bulunmaktadır.

Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Seçim Usulü

Sayıştay başkanı TBMM tarafından basit çoğunlukla seçilmektedir. Diğer bir ifadeyle karar yeter sayısı TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla, seçimde toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu aranır ve gizli oylama yapılır.

Sayıştay üyeliği için ise boşalan üyelik sayısı beşi bulunduğu takdirde seçime gidilir. Sayıştay üyesi aday adayı olmak isteyen kişiler Sayıştay Başkanlığı'nın Resmi Gazete'de yayımlanan duyurusu üzerine Sayıştay'a başvuru yapar. Sayıştay Genel Kurulu boş her üyelik için dört aday kontenjan gruplarına göre¹ salt çoğunlukla ve gizli oyla belirler. Sonuçlar TBMM'ye sunulur ve böylece TBMM'deki seçim aşamasına geçilmiş olur.

TBMM'de Sayıştay üyeliği için özel olarak "Ön Seçim Geçici Komisyonu" adında bir geçici komisyon oluşturulmaktadır. Bu komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı başkanlığında siyasi partilerin sandalye sayıları oranında belirlenen üyelere oluşur. Komisyon da üç turlu bir oylama yapılır. Birinci turda üye tam sayısının salt çoğunluğunun, ikinci turda oylamaya katılanların salt çoğunluğunun, yine sonuç alınamazsa üçüncü oylamada en yüksek oyları alanlar, her üyelik için iki aday olmak üzere, adaylığa seçilmiş sayılır. Belirlenen adaylarla mülakat yapmak Komisyonun takdirine bırakılmıştır. Bu adaylardan TBMM Genel Kurulu'nda en çok oy alanlar Sayıştay üyeliğine seçilmiş sayılır.

Sayıştay'da üyelerin görev yaptıkları kurullar; Daireler, Rapor Değerlendirme Kurulu, Temyiz Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu, Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu ile Genel Kurul'dur. Sayıştay'da, kamu zararına neden olduğu iddia edilen yetkilileri yargılama yetkisine sahip olan sekiz daire bulunmakta olup hesap mahkemesi niteliğindeki bu dairelerin her birinde altı üye ve bir başkan vardır.

Sayıştay'ın Görevleri

Sayıştay'ın temel görevi kamu kurumlarının gelir-gider ve mallarını TBMM adına her yıl denetlemek, raporlamak ve kamu zararına yol açan işlemler varsa bu zararın tazmini için sorumlu kamu görevlileri hakkında yargılama yapmaktır. Sayıştay'ın yaptığı denetim, niteliği itibarıyla düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayrılır. Düzenlilik denetimi de mali denetim ve uygunluk denetimi olarak kendi içinde iki ayrı başlığa ayrılır. Kamu idarelerinin mali tablolarının ve işlemlerinin muhasebe standartlarına uygunluğunun ve gerçekliğinin denetlendiği denetime mali denetim, mali işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetlendiği denetime de uygunluk denetimi adı verilmektedir. Performans denetimi kapsamında ise Sayıştay, kamu idarelerinin faaliyetlerinin sonuçlarını bu idarelerin stratejik planları ve hedefleri çerçevesinde ölçmektedir.

Düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda denetçilerce denetim raporları hazırlanmaktadır. Hazırlanan denetim raporları Dairelerin görüşüne sunulur. Dairelerin görüş bildirdikleri denetim raporları esas alınarak dış denetim genel değerlendirme raporu hazırlanır ve Rapor Değerlendirme Kurulu'nun görüşü alınarak Sayıştay başkanınca TBMM'ye sunulur.² Denetçiler gerçekleştirdikleri denetimlerde kamu zararı bulgusu saptarsa, bu zararla ilgili olarak aynı zamanda "yargılama esas rapor" adı verilen bir rapor hazırlar ve denetimde tespit edilen kamu zararına ve bu zararın sorumlularına dair iddia ve delillere yer verir. Bu raporlar dairelere sunulur ve dairelerce sorumlu kamu görevlileri hakkında

yargılama yapılarak kamu zararına neden olduğuna karar verilen sorumluların bu zararı ödemesine karar verilebilir. Dairelerin verdikleri kararlara karşı Temyiz Kurulu'na başvuru yolu açıktır. Temyiz Kurulu kararlarına karşı ise karar düzeltme yoluna gidilebilir.

Kanunda, Sayıştay denetimi sırasında suç oluşturduğuna kanaat getirilen bir fiile rastlandığı takdirde bu durumun delilleriyle birlikte öncelikle ilgili denetçi tarafından Başkanlığa iletilmesi öngörülmüştür. Bu durumda Başkanlık, inceleme yapması için bir daireyi görevlendirir. Bu dairenin yapacağı inceleme sonucu kamu davası açılması gereken bir suç iddiasının varlığına kanaat getirilirse, dosya Sayıştay Başsavcılığı yoluyla ilgili kamu idaresine veya cumhuriyet savcılığına gönderilir.

Sayıştay Mensuplarının Güvenceleri

Her ne kadar yasama organı adına denetim yapıyor olsa da Sayıştay bir yargı organı olarak kabul edilmektedir ve mensupları üzerinde TBMM'nin denetimi veya vesayeti söz konusu değildir. Nitekim Sayıştay Kanunu'nda da Sayıştay başkanının, daire başkanlarının ve üyelerinin azlolunamayacağı kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemeyeceği öngörülmektedir. Ancak bu kuralın memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olanlar ve sağlık nedeniyle görevini sürdüremeyeceği tespit edilenler yönünden istisnaları bulunmaktadır.

Öte yandan, Sayıştay mensuplarının aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer haklar ile teminatları bakımından kıdem ve derecelerine uygun olan hakim ve savcılar hakkındaki

mevzuat hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiştir. Ayrıca başkan ve üyeler dışındaki meslek mensupları için de kısmen benzer hükümler bulunmaktadır.

Başlıca Sorunlar ve Çözüm Önerileri

1. Sayıştay daha fazla Anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır

Sayıştay başkan ve üyelerinin belirlenmesi, sahip olacakları haklar ve teminatlar, kurumun mali özerkliği gibi temel konular büyük ölçüde kanun düzeyinde düzenlenmiş durumdadır.³ Fransa Sayıştay'ına dair temel düzenleme organik kanunla yapılmıştır.⁴ İspanya'da Sayıştay üyelerinin hakimlerle aynı derecede bağımsızlığa teminatlara sahip olacağı Anayasa'da öngörülmüş ve Sayıştay organik kanunla düzenlenmiştir. Almanya'da Sayıştay üyelerinin hakim bağımsızlığına sahip olacağı Anayasa'da düzenlenmiştir. Hollanda Anayasasında Sayıştay üyelerinin seçimi ve teminatlarına dair temel hükümlere yer verilmiştir. Kolaylıkla çoğaltılabilecek bu örnekler göstermektedir ki Sayıştay'ın bütün yönleriyle olağan kanun seviyesinde düzenlenmesi karşılaştırmalı hukukta yaygın olarak benimsenmiş bir eğilim değildir.⁵ Ülkemizde de Sayıştay, en azından bağımsızlık ve tarafsızlığa ilişkin temel güvenceler yönünden, Anayasa'da daha ayrıntılı düzenlenmelidir. Böylelikle doğrudan olağan kanun değişiklikleriyle kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının zedelenmesi riskinin önüne geçilebilecektir.

2. Sayıştay Başkan ve Üyeleri TBMM tarafından çoğulcu bir usulle belirlenmeli, bağımsızlığı ve tarafsızlığı güçlendirilmelidir

Sayıştay başkanı ve üyelerinin seçim usulü değiştirilmelidir. Mevcut usul muhalefet partilerinin etkili katılımından ve dolayısıyla çoğulculuğu sağlamaktan uzaktır. Yürütme organının hesap ve işlemlerini bağımsız olarak denetleme görevi olan bir Anayasal kurumun üyelerinin belirlenmesinde daha çoğulcu bir anlayış hakim olmalıdır.

Belirtmek gerekir ki karşılaştırmalı hukukta Sayıştay üyelerinin belirlenmesi konusunda yeknesak bir yaklaşım yoktur. Örneğin Birleşik Krallık'ta Ulusal Denetim Ofisi'nin baş denetçiliği için Parlamento'nun seçeceği aday, başbakan tarafından Parlamento'da muhalefet partisine üye olan Kamu Hesapları Komitesi'nin başkanı ile beraber belirlenmektedir. ABD'de Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi'nin başındaki genel denetçi, Senato'nun önerdiği adaylar arasından Başkan tarafından yine Senato'nun onayıyla atanmaktadır. Almanya'da Sayıştay başkanı ve yardımcısı Federal Hükümetin onayı ve Parlamento'nun kararı üzerinde Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Almanya'da Sayıştay üyeleri de Sayıştay başkanının önerisiyle yine Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Fransa'da ise Sayıştay Birinci Başkanı bakanlar kurulunun kararnamesi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Özetle, her ülkenin kendi yönetim dinamikleri çerçevesinde ortaya çıkan model ve yöntemler belirlediği söylenebilir. Sayıştay başkanının ve üyelerinin seçiminde yürütme organının söz sahibi olması, demokrasinin konsolide olduğu ülkelerde kayda değer bir sorun yaratmayabilir. Ancak Türkiye'de yürütme organına bu tür bir yetki verilmesi hem güçlendi-

rilmiş parlamenter sistem önerisinde⁶ de yer verilen nedenlerle isabetli değildir hem de bugüne kadar süren uygulamayla ve Sayıştay'ın TBMM adına denetim yapan bir kurum olma niteliğiyle bağdaşmayacaktır. Dolayısıyla Sayıştay başkan ve üyelerinin TBMM tarafından belirlenmesi usulünün sürdürülmesi şarttır. Bir an Sayıştay başkanının Sayıştay üyeleri tarafından belirlenmesi düşünülebilir. Ancak Sayıştay'ın yasama organıyla arasındaki ilişki tipik bir yargı organındaki gibi olmadığından, ayrıca Cumhuriyet dönemi boyunca sürmüş bir anayasal uygulamanın kaldırılması için esaslı bir neden bulunmadığından, Sayıştay başkanının TBMM tarafından seçilmesi kuralının sürdürülmesi makul olmayan bir tercih olmayacaktır. Sayıştay başkanı seçilecek kişinin kimler arasından belirleneceği de ayrı bir tartışma konusu olmalıdır. Kuruma yabancı -hatta yürütme organından gelen- bir kişinin seçilmesi kurumun bağımsızlığı, tarafsızlığını ve iç işleyişini olumsuz yönde etkileyebileceğinden, başkanın Sayıştay üyelerinden olması daha isabetli görünmektedir.⁷ Bu durumda, Sayıştay başkanının, belli bir süre üyelik yapmış olan ve Sayıştay Genel Kurulu'nca TBMM'ye önerilen üyeler arasından TBMM tarafından belirleneceği kurala bağlanabilir.

Sayıştay üyelerinin seçiminde aday adaylarıyla mülakat yapılması Ön Seçim Geçici Komisyonu'nun takdirine bırakılmıştır. Bu mülakatın zorunlu bir usul haline getirilmesi şeffaflığa ve liyakatin daha fazla dikkate alınmasına katkı sağlayacaktır.

3. Sayıştay denetçilerinin göreve gelme, yükselme ve disiplin süreçleri gözden geçirilmelidir

Sayıştay denetçilerinin göreve gelme usulünde de daha objektif bir süreç benimsenmelidir. Mevcut durumda kurum tarafından Sayıştay denetçisi adaylarıyla mülakat yapılmakta; fakat bu mülakata ilişkin şeffaflığı sağlayacak bir kayıt alınmamaktadır. Denetçi alımlarında mülakat ya kaldırılmalı ya da daha şeffaf ve nesnel bir sözlü sınav usulü öngörülmelidir.⁸

Sayıştay denetçilerinin hem görevde yükselmelerine hem de disiplin işlerine Görevde Yükselme ve Disiplin Kurulu karar vermektedir. Her ne kadar disiplin süreçlerinin Kanundaki düzenlenme şeklinde büyük bir sorun bulunmasa da aynı kurulun hem görevde yükselmeye hem de disiplin işlerine karar vermesi isabetli bir tercih değildir.

4. Sayıştay bölge veya il bazlı olacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır

Sayıştay'ın mevcut yapılanma ve kadrosuyla, ülke çapında faaliyet gösteren kamu idarelerinin tüm işlemlerini denetlemesi zordur. Türkiye gibi coğrafi anlamda ve nüfus anlamında oldukça büyük bir ülkede kamu idarelerinin mali işlemlerinin detaylı ve eksiksiz denetlenmesi için Sayıştay'ın il veya bölge bazında yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Aslında Sayıştay Kanunu'nun 32. maddesine göre gerekli görülen illerde denetim grup başkanlıkları kurulmasının önünde bir engel de bulunmamaktadır. Sayıştay Başkanı'nın teklifi ve Sayıştay Genel Kurulu'nun kararıyla böyle bir yapılanmaya kısmen de olsa gidilmesi mümkündür. Ancak bu yeterli olmayıp Fransa örneğinde olduğu gibi Sayıştay bünyesindeki hesap mahkemelerinin de yerleştirilmesi,

merkezde ise temyiz kurulunun bulunması daha isabetli olacaktır.

5. Sayıştay denetiminin kurum bakımından kapsamı genişletilmelidir

Sayıştay'ın denetiminin kapsamı aslında oldukça geniştir. Bütün genel ve özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, sosyal güvenlik kurumları, özel idareler, belediyeler ve bunlara bağlı idareler, kalkınma ajansları, kamu iktisadi teşebbüsleri, TMSF, Merkez Bankası gibi kamu geliriyle faaliyet gösteren birçok kurum ve kuruluş Sayıştay denetimine tabidir.⁹

Mali hesap verebilirliğin gerçek anlamda sağlanması için Sayıştay denetiminden muaf hiçbir kurum ve alan kalmamalıdır. Bu kapsamda denetim kapsamı dışında kurumlar da Sayıştay denetimine tabi kılınmalıdır. Bu kurumların başında Türkiye Varlık Fonu gelmektedir. Fon, her ne kadar bünyesindeki bazı şirketler ve kamu iktisadi teşebbüsleri¹⁰ Sayıştay denetimine tabi olsa da mevcut haliyle kendisi Sayıştay denetimine tabi değildir. Öte yandan devletten yardım, hibe, muafiyet gibi spesifik mali destekler alan özel hukuk tüzel kişileri de (dernekler, vakıflar, şirketler) kısmen veya tamamen denetim alanı kümesine eklenmelidir.

6. TBMM'de kurulacak daimi denetim komisyonlarına Sayıştay'dan inceleme ve görüş talep etme yetkisi verilmeli, Kesin Hesap Komisyonu kurulmalıdır

Sayıştay Kanunu'nun 45. maddesinde TBMM'nin talebiyle de denetim yapılabileceği düzenlenmiştir. Ancak bu denetim şekli sade-

ce araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının alacağı karar üzerine TBMM Başkanlığı'nın Sayıştay'dan talepte bulunması halinden ibarettir. Mevcut hükümet sisteminde ve yürürlükteki TBMM İçtüzüğü çerçevesinde bu komisyonların kurulabilmesi dahi çok istisnai bir durumdur. Kurulduğunda da siyasi partilerin sandalyeleri oranında temsil edildiği bu komisyonlar yürütme organının etkili bir şekilde denetlenmesine hizmet etmekten uzak bir görünüme sahiptir. Dolayısıyla Sayıştay'dan denetim talebinde bulunma hakkına sahip kişi ve organlar kümesi genişletilmelidir. Bu usul belli sayıdaki milletvekilinin ortak talebine bağlanabilir. Ancak en etkili çözüm, TBMM'de kurulacak daimi denetim komisyonlarına ve bu komisyonların üyelerine komisyonun görev alanına giren konularda Sayıştay'dan denetim veya görüş talebinde bulunma hakkının tanınması olacaktır.¹¹ Yasa yapma faaliyetine katılmayacak olan bu komisyonlarda TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin eşit temsil edilmesi öngörülebilir. Sayıştay raporlarında denetlenen hususlarla ilgili ciddi bulgulara yer verildiği takdirde bu raporların meclis araştırması veya meclis soruşturması gibi yürütme organına yönelik denetim mekanizmalarını harekete geçirebileceği usuller geliştirilmeli, bu yollarla Sayıştay denetiminin işlevi artırılmalıdır.

Öte yandan, Sayıştay dış denetim raporlarının TBMM'de daha etraflı incelenebilmesi ve bütçe denetiminde etkili hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için bir kesin hesap komisyonu kurulmalıdır. Kesin hesap kanununun görüşülmesine ilişkin takvim gözden geçirilmeli ve komisyon çalışmasının daha rahat bir takvimde yürütülmesi sağlanmalıdır. Kesin he-

sap komisyonunda muhalefetin de etkili temsili sağlanmalı, komisyon başkanı muhalefet milletvekilleri arasından belirlenmelidir.

7. Performans denetimine ilişkin kanuni düzenlemeler gözden geçirilmelidir

Sayıştay denetiminde bir diğer sorun da performans denetiminde ortaya çıkmaktadır. Performans denetiminin uluslararası alanda kabul gören tanımı kamu kaynaklarının verimli, etkili ve tasarruflu¹² kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi, kamuoyuna bu konuda bilgi sağlanması ve tespit edilen sorunların çözümlenmesinin takip edilmesidir. Performans denetimi, dünyada 1970'lere kadar süregelen, mali işlemlerin yalnızca hukuka uygunluğuna ve doğruluğuna önem veren klasik denetim anlayışını dönüştürmüş ve farklı bir paradigma getirmiştir. Dünyada artık kamu kurumlarının veya hükümetlerin mali hesap ve işlemlerinin kanunlara ve mevzuata uygunluğunun denetlenmesi tek başına yeterli görülmemekte olup çeşitli faaliyetlerde ve projelerde kullanılan kamu kaynağının verimli, etkili ve tasarruflu kullanılıp kullanılmadığı, deyim yerindeyse israf edilip edilmediği, bu ölçütler çerçevesinde en iyi kamu hizmetinin nasıl sunulabileceği incelenmektedir.

Türkiye'de ise Sayıştay'ın performans denetimi değinilen ölçütlere göre düzenlenmemiştir. Sayıştay denetiminin kapsamı, kurumların faaliyet sonuçlarının yine kurumların kendileri tarafından belirlenen bazı stratejik plan ve hedeflere uygunluğunun ölçülmesiyle sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu şekildeki performans denetimleri de düzenlilik denetimleriyle tek bir rapor halinde birleştirilmekte ve sonuç itibarı-

la performans denetiminin doğasına aykırı bir durum ortaya çıkmaktadır. Zira performans denetimi bir faaliyet, program, politika veya proje gibi spesifik bir sorun bazında özel olarak gerçekleştirilir. Denetim sonucunda düzenlenen raporda faaliyet, proje veya politika hakkında görüşlere ve önerilere yer verilerek daha sonra bu önerilerin dikkate alınıp alınmadığı da izlenir ve kamuoyuna duyurulur. Bu şekilde kamuoyu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda fikir sahibi olur. Uluslararası standartlar ve birçok gelişmiş ülke Sayıştaylarının uygulaması da bu şekildedir.¹³ Ülkemizde performans denetiminin mevcut haliyle kamu gelirlerinin kullanıldığı proje ve faaliyetlerin etkili bir şekilde denetlenmesi mümkün olmamaktadır. Bu da bu denetimin özünü zedelemekte, kamuoyunun ve yasama organının kamu kaynaklarının gerçekten verimli, etkili ve tasarruflu kullanılıp kullanılmadığına dair bir fikre sahip olmasını engellemektedir. Per-

formans denetiminin kanundaki tanımı ve kapsamının gözden geçirilmesi, denetimde uluslararası standartlara uyum için zorunludur. Böylece büyük devlet veya kamu-özel işbirliği projeleriyle ilgili kamuoyu objektif bir gözlemci tarafından bilgilendirilebilecek hem de ortaya çıkabilecek kaynak israfının bir nebze önlenmesi ve kaynakların daha rasyonel kullanımı sağlanabilecektir.

Sonuç

Yer verilen öneriler ışığında Sayıştay'ın yapısı ve işlevlerinin güçlendirilmesi, bütün sorunları çözmeyecek olsa da mevcut yüksek denetim sisteminin iyileştirilmesi için önemli bir başlangıç olacaktır. Kapsamlı bir çözüm ve demokratik hesap verebilirlik için bu öneriler tek başına ele alınmamalı, hükümet sistemini temelden ele alan değişiklik önerileriyle¹⁴ beraber değerlendirilmelidir.

NOTLAR

1. Kontenjan grupları "Sayıştay meslek mensupları" ve "diğer adaylar" şeklindedir. Kontenjan grubu uygulaması Sayıştay üyelerinin beşte üçünün Sayıştay meslek mensuplarından oluşacağını öngören kuraldan kaynaklanmaktadır. Boşalan üyelik hangi gruptansa seçim de o grup için yapılır.
2. Sayıştay tarafından hazırlanan tek genel rapor bu olmamakla birlikte, bütün raporlar hakkında bilgi verilmesi bu politika notunun kapsamını aşacağından yer verilmemiştir.
3. Sayıştay başkan ve üyelerinin görevleriyle ilgili suçlardan Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılabileceğine ilişkin Anayasa md. 148/6 hükmü önemli bir anayasal güvencedir.
4. Organik kanunlar, Fransa'da 1958 Anayasasının 46'ncı maddesindeki özel usule göre çıkarılan kanunlardır. Organik kanunların yapılması ve değiştirilmesi nitelikli çoğunlukla mümkündür. Bu kanunlar normlar hiyerarşisinde olağan kanunların üzerinde, Anayasanın ise altındadır.
5. Lima Deklerasyonu'nun 5. ve 6. maddeleri, yüksek denetim kuruluşlarının yapısı ve üyelerinin bağımsızlığına ilişkin temel düzenlemelerin Anayasalarda yer almasını öngörmektedir.
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_en.pdf (Erişim tarihi: 02.07.2021)
6. Özsoy Boyunsuz, Şule/Esen, Berk, Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Editörler ve Proje Koordinatörleri: Edgar Şar/ Uğur Tabak), İstanPol Yeniden Sistem Tartışmaları Projesi Politika Raporu, Aralık 2020, <https://www.istanpol.org/post/t%C3%BCrkiye-i-%C3%A7in-yeni-bir-h%C3%BCck%C3%BCmet-sistemi-h%C3%BCck%C3%BCmet-sistemi-kaynakl%C4%B1-sorunlar-ve-%C3%A7%C3%B6z%C3%BCm-%C3%B6nerileri> (Erişim tarihi: 06.07.2021).
7. Yakın zamanda Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürü Metin Yener Sayıştay başkanlığına seçilmiştir.
8. Yargı mensupları için benzer bir öneriye İstanPol'ün "Türkiye'de Hukuk Devletinin Tesisi: Bağımsız ve Tarafsız Bir Yargı Erki İçin Öneriler" başlıklı politika raporunda yer verilmiştir. Bkz. Çelik, Demirhan Burak, Türkiye'de Hukuk Devletinin Te-

sisi: Bağımsız ve Tarafsız Bir Yargı Erki için Öneriler, (Editörler ve Proje Koordinatörleri: Edgar Şar/ Uğur Tabak), İstanPol Yeniden Sistem Tartışmaları Projesi Politika Raporu, Ocak 2021, <https://www.istanpol.org/post/t%C3%BCrkiye-de-hukuk-devletinin-tesisi-ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1z-ve-tarafs%C4%B1z-bir-yarg%C4%B1-erki-i%C3%A7in-%C3%B6neriler> (Erişim tarihi: 06.07.2021).

9. 2019 yılındaki denetimler sonucunda bütçe büyüklüğü itibarıyla genel bütçeli idareler %99,98, YÖK, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri %90,32, özel bütçeli diğer idareler %99,62, düzenleyici ve denetleyici kurumlar %97,87, sosyal güvenlik kurumları %100, büyükşehir belediyeleri %100, il belediyeleri %71,44 oranında denetlenmiştir. https://www2.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2019_Dis_Denetim.pdf (Erişim tarihi: 02.07.2021).
10. Ziraat Bankası, Halk Bankası, Vakıfbank, ÇAYKUR, BOTAŞ, Eti Maden, TÜRKSAT, Türkiye Denizcilik İşletmeleri, PTT ve Türkiye Petrolleri (TPAO).
11. Bu öneri, İstanPol'ün "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" raporundaki yasama organına dair öneriler için de tamamlayıcı bir işlev taşımaktadır.
12. Bu kriterlere, bazı ülkelerde olduğu gibi, kamu faaliyetlerinin çevresel etkilerinin incelenmesi de eklenebilir.
13. Uluslararası standartlara ilişkin temel açıklamalar içeren Yüksek Denetim Kuruluşları Uluslararası Örgütü (INTOSAI) rehberi için bkz. Performance Audit Principles, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf (Erişim tarihi: 02.07.2021). Aslında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun ek madde 10'da söz konusu standartlara yakın bir performans denetimi öngörülmüştü. Bu kanun zamanında da Sayıştay çok fazla sayıda olmasa da önemli sayılabilecek birçok performans denetimi yapmış ve raporlaştırmıştır. 2002 yılında çıkarılan "İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?" başlıklı performans denetimi raporu, yine aynı yıl çıkarılan "Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirletmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele" ve "Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri" başlıklı performans denetimi raporları ile 2007 yılında çıkarılan "Trafik Kazalarını Önleme Faaliyetleri" başlıklı performans denetimi raporu bu dönemde çıkarılmış önemli performans denetimi raporlarına örnek olarak verilebilir. Fakat 2010 yılında kabul edilen ve yürürlükteki Sayıştay Kanunu'nda performans denetimi aynı şekilde düzenlenmemiştir. Bu durum Sayıştay'ın işlevlerinde açık bir geriye gidişi simgelemektedir.
14. Bkz. Özsoy Boyunsuz/Esen, Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Sistemi: Hükümet Sistemi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Editörler ve Proje Koordinatörleri: Edgar Şar/ Uğur Tabak), s. 22-36.



Uğur Tabak anayasa hukukçusu ve İstanPol Demokratikleşme Programı'nda araştırmacıdır.