

Kanun Numarası	6085
Başlığı	SAYIŞTAY KANUNU
Kanunun Görüşüldüğü Birleşimler	23.Dönem 5.Yasama Yılı 7.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 9.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 11.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 12.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 23.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 24.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 25.Birleşim
	23.Dönem 5.Yasama Yılı 26.Birleşim
Kabul Tarihi	03/12/2010
Kabul Edildiği Birleşim	23.Dönem 5.Yasama Yılı 26.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	09/12/2010
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	18/12/2010
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	Onay
Resmi Gazete Tarihi	19/12/2010
Resmi Gazete Numarası	27790
Diğer Bilgiler	Son Dönem Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

İmza Sahipleri	Kanun Teklifinin Metni
Dönemi ve Yasama Yılı	23/4
Esas Numarası	2/594
Başkanlığa Geliş Tarihi	01/02/2010
Teklifin Başlığı	Sayıştay Kanunu Teklifi
Teklifin Özeti	Teklif ile; kamuda hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanması, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılmasını sağlamak için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştayın kuruluşunun, işleyişinin, denetim ve yargılama usullerinin, mensuplarının niteliklerinin ve atanmalarının, ödev ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin ve diğer özlük işlerinin, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatının düzenlenmesi öngörülmüştür.

Teklifin Son Durumu	KANUNLAŖTI
----------------------------	------------

Komisyon Tipi	Adı	GiriŖ Tarihi	ÇıkıŖ Tarihi	Yapılan İŖlem	Karar Tarihi
Tali Komisyon	Adalet Komisyonu	02/02/2010	03/06/2010	Raporunu Vermedi	
Tali Komisyon	Anayasa Komisyonu	02/02/2010	03/06/2010	Raporunu Vermedi	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	02/02/2010	03/06/2010	Raporunu Verdi	07/04/2010
Tali Komisyon	Avrupa Birliği Uyum Komisyonu	02/02/2010	23/02/2010	Raporunu Verdi	

Esas Komisyon Raporu(Sırasayısı) 510

Kanun Numarası: 6085

KARŞI OY YAZISI

Teklifin Bütünü Hakkında Görüşlerimiz

Sayıştay Kanunu Teklifi ile 43 yıldır yürürlükte bulunan 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlükten kaldırılmaktadır.

832 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılmasının nedenleri Teklifin Genel Gerekçesinde,

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki değişikliklere,
 - Türkiye Ulusal Programına,
 - INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği) Denetim Standartlarına,
 - Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Yarattığı Boşluğa,
- dayandırılmıştır.

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler getirmiştir. Ancak, 5018 sayılı Kanunda esas olarak kamu mali yönetimi ile iç kontrol sistemi düzenlenmiş ve yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulayıcıların ihtiyaçları doğrultusunda yirminin üzerinde değişiklik yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunda Sayıştay denetimine ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir.

Neredeyse değişmeyen maddeleri de bu alandakiler olmuştur. Çünkü, uygulamaya girmediğinden, değişim ihtiyacı dile getirilememiştir. Yeni bir Sayıştay Kanunu çıkarılması öngörülürken, Sayıştay Kanununun bütünüyle 5018 sayılı Kanunda yer alan düzenlemelere uyarlanması değil; 5018 sayılı Kanunda yer alan dış denetime ilişkin hükümlerin de gözden geçirilmesinin temel bir ihtiyaç haline geldiği Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde ortaya çıkmıştır. Sayıştay Kanunu hazırlanırken hukuksal anlamda esas alınması gereken asıl düzenleme Anayasamızın 160 ve 164 üncü maddeleri olmak durumundadır. Bu husus "hukuk devleti" ilkesinin asgari şartıdır.

832 sayılı Kanun, 1050 sayılı Kanuna göre çıkarıldı; 1050 sayılı Kanun 5018 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırıldı ve dolayısıyla 5018 sayılı Kanuna uygun bir Sayıştay Kanunu çıkarılarak 832 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması gerekir gibi Teklifin gerekçesinde yer alan bir düşünce yanlıştır.

Bilindiği üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında, 1050 sayılı Kanun doğrultusunda hazırlanan 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ise 1934 yılında yürürlüğe girmiştir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu ise, 1961 Anayasasına göre önce 30.06.1965 tarihli ve 763 sayılı Kanun olarak, bu Kanunun Sayın Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iadesi üzerine ise 27.02.1967 tarihli olarak hazırlanarak yürürlüğe girmiş ve böylece 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununu yürürlükten kaldırmıştır.

832 sayılı Kanunun gerekçeleri incelendiğinde, 1050 sayılı Kanunla uyumun sağlanmasından söz edilmek yerine, Anayasaya uyumun sağlanması ile denetimde ortaya çıkan çağdaş gelişmelerin Sayıştay'a kazandırılması, harcama öncesi vizenin merkezin taşra teşkilatına yaygınlaştırılması ve bilirkişilik müessesesinin ihdası gibi hususların öne çıktığı görülecektir.

Sayıştay Kanunu Teklifi incelendiğinde ise, maddelerin büyük bir kısmının 832 sayılı Sayıştay Kanunundan aynen alındığı; bir kısmının ise 5018 sayılı Kanunda yer alan hükümlerin tekrarı olduğu anlaşılabilmektedir. Teklifin maddeleri 832 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun hükümlerinden oluşuyor ve bu kanunlar yürürlükte bulunuyor ise, 832 sayılı Kanunun tümünden yürürlükten kaldırılmasının

gerekçesinin bulunmadığını kabul etmek gerekir. Öte yandan, 5018 sayılı Kanunda düzenlenmesi öngörülen raporlar ile 5018 sayılı Kanunla Sayıştay denetimi kapsamına alınan idarelerin 832 sayılı Sayıştay Kanununda da aynen yer alması zorunlu görülüyorsa, bu durumda 832 sayılı Kanunun en fazla dört maddesinin değiştirilerek bu ihtiyacın karşılanacağı aşikardır. Tüm bunlara rağmen, 832 sayılı Kanun tümünden yürürlükten kaldırılıyor ise, Teklifin başka amaçlarının olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

Türkiye Ulusal Programında, "Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi" ve "Sayıştayın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi"nin hedeflendiği ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının öngörüldüğü bir gerçektir.

Sayıştay, 832 sayılı Kanunda 26.06.1996 tarih ve 4149 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle yapılan değişiklikten bu yana performans denetimi yapmaktadır. Teklif ise Sayıştayın 14 yıldır uluslararası standartlara uygun bir şekilde yaptığı **performans denetimi** yerine **performans ölçümünü/değerlendirmesini** getirmektedir.

Teklifin Alt Komisyon ve Komisyon görüşmeleri sırasında, Teklifte öngörülen performans denetiminin, mali denetimin bir unsuru olan performans ölçümü olduğunu, INTOSAI Denetim Standartları ile INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi'ne dayalı olarak ortaya koymamıza rağmen; Komisyonun AKP'li üyelerinin sayısal çoğunluğuna bu nesnel gerçekliği kabul ettirebilmemiz mümkün olamamıştır.

İlginç olanı AKP'nin bunu bilgisizlikten değil, bilinçli yapıyor olmasıdır. Nitekim 26.5.2010 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan Mali Kural Kanun Tasarısının 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasında, yıllık gerçekleştirmelere ilişkin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin Sayıştay tarafından doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk yönünden değerlendirileceği ve sonuçlarının Raporun yayımından itibaren kırkbeş gün içinde kamuoyuna duyurulacağı yer almaktadır. Sayıştaya burada verilen görev, faaliyet raporlarında olduğu üzere raporun doğruluğu, güvenilirliği ve raporlama standartlarına uygunluğunun denetimidir. Bu denetime de tasdik denetimi (certification audit) denilmektedir.

Performans ölçümünün performans denetimi olarak kabul edilmesi, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı olmanın yanında, Türkiye Ulusal Programı bağlamında da kabul edilebilir değildir. Öte yandan, Teklif ile Sayıştay'ın performans denetimi yapmaya başlayacağını ileri süren Teklif sahiplerinin, Sayıştay'ın 14 yıldır yapmakta olduğu uluslararası standartlara uygun performans denetimini Teklif ile ortadan kaldırmalarının ise denetimden kaçış dışında hiçbir açıklaması bulunmamaktadır.

832 sayılı Sayıştay Kanununun, denetim alanının darlığı dışında INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı hükümlerinin olduğunu veya INTOSAI Denetim Standartlarına uygun olmadığını bu güne kadar hiç kimse ileri sürmemiş; sürememiştir.

832 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmayı öngören bu Teklif ise denetimin tanımı, yöntemi, teknikleri, süreçleri, amaçları, raporlama ve yargılama esasları ile denetçinin ve Sayıştayın tarafsızlığı ve bağımsızlığına ilişkin konularda INTOSAI Denetim Standartlarına bütünüyle aykırı düzenlemeler içermektedir. Üzülerek belirtmek durumundayız ki AKP, INTOSAI Denetim Standartlarına uygun denetimden kaçmaktadır ve Teklifin temel amacı da budur.

Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararları, Teklifte yeni bir Sayıştay Kanunu hazırlanmasına gerekçe yapılırken, iptal edilen hükmün aynısının Teklifin 71 inci maddesinde öngörülmesini, Teklifin tutarsızlığı olarak değerlendiriyoruz. Bu hükmün ısrarlarımız sonucunda Alt Komisyonunda değiştirilmesini ise olumlu bir gelişme olarak görüyoruz. Ancak, Teklifin Anayasaya aykırı hükümleri bununla sınırlı değildir. Teklifte yer alan tanımlardan denetim sonuçlarının raporlanması ve yargılanmasına, denetçi alım sisteminden denetçi üzerinde kurulan hiyerarşik makamlara, Sayıştay'ın teşkilat yapısından kurulların yetkilerine kadar bir çok konuda Anayasaya aykırı düzenlemelere gidilmiştir.

AKP iktidarında çıkarılan birçok yasada olduğu üzere Sayıştay Kanunu Teklifinde de **saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık** gibi günümüz kamu yönetiminin revaçta olan ilkelerine çokça yer verilmiştir. Ancak, bu ilkelerin amaçlananlar doğrultusunda altı doldurulmadığı ve işlerlik kazandıracak mekanizmaları kurulmadığı için, demokratik sistemlerde çok önemli işlevleri olan söz konusu ilkeler, AKP'nin reklam amaçlı halkla ilişkiler operasyonunu öne alan zihniyetine feda edilmiştir. Daha kötüsü, bu ilkelere o derece ilgisiz maddelerde yer verilmiştir ki idarelere ait olan ilkesel yükümlülükler dahi Sayıştay'a izafe edilmiştir.

Kamu yönetiminin temel ilkeleri arasında da yer alan bu ilkeleri AKP iktidarı yasa yapma süreçlerinde dahi uygulamadığından, 1789 Fransız "İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi"nden günümüze siyasi ve hukuki bir içerikte ulaşan söz konusu ilkelerin içi boşaltılarak gelip geçici moda kavramlara dönüştürülmüştür.

Katılımcılık ilkesi, yasanın düzenlediği alandan etkilenen ya da konuya taraf olan tüm kesimlerin yasa yapma süreçlerine aktif katılımını içermektedir. Teklif ile Anayasal bir kurum olan Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapacağı denetimler düzenlenmekte ve bu denetimin kapsamına tüm kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. Dolayısıyla Teklif hakkında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması katılımcılık ilkesinin asgari şartıdır.

Bu görüşler alınmamıştır. Teklifin yasalaşması durumunda yasayı Sayıştay meslek mensupları uygulayacaktır. Sayıştay meslek mensuplarının örgütlü gücü olan Sayıştay Denetçileri Derneği, Teklifin birçok maddesi hakkında olumsuz görüş bildirerek öneriler getirmiş olmasına rağmen; söz konusu görüş ve öneriler Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde dikkate alınmamıştır.

Yürürlükte bulunan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 19 uncu maddesinde, Sayıştaya ilişkin kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşlerini tespit etmek Sayıştay Genel Kuruluna görev olarak verilmiştir. Dolayısıyla bu hükme göre, Teklif hakkında Sayıştay Genel Kurulunun görüşü alındıktan sonra Teklifin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulması gerekirken; Teklif, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulduktan sonra Sayıştay Genel Kurulundan görüş alınmak yoluna gidilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu, yürürlük ve yürütme dahil 82 maddelik Teklifin, tam 56 maddesinde değişiklik yapılması yönünde görüş bildirmesine rağmen; bir buçuk asırlık bir birikimin taşıyıcısı olan Sayıştay Genel Kurulunun görüşleri Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde dikkate alınmamıştır. Görüşmelere Sayıştay kurumunu temsilen katılan Sayıştay Başkanı ile Başkanlık görevlileri, Sayıştay Genel Kurulunu temsil ederek Sayıştay'ın Kanunundan kaynaklanan kurumsal görüşlerini Komisyona açıklamak yerine, makamları üzerinden Teklif sahiplerinin düşüncelerini Komisyona dikte etme gibi kabul edilemez bir tutum sergilemişlerdir.

Sayıştay Kanunu Teklifi, ulusal ve uluslararası düzeydeki mali kuram ve uygulamalar ile denetim literatür ve standartlarına kavramsal düzeyde dahi hakim değildir ve "Enron Skandalı" sonrasında denetim kuram ve uygulamalarında meydana gelen uluslararası düzeydeki büyük değişim, dönüşüm ve gelişmeleri içermemektedir. Teklif, yanlış bir zemin üzerine bina edilmenin yanında teknik hatalarla da maluldür.

Sayıştay Genel Kurulu ve Sayıştay Denetçileri Demeğinin görüşlerine ve tüm hata, yanlış ve eksiklikleri bütün açıklığı ile ortaya koyan açıklamalarımıza rağmen, Alt Komisyon ve Komisyon görüşmelerinde ortak aklın gücü, kas gücünün harekete geçirdiği havaya kalkan parmakların sayısına yenik düşmüş; umudumuz Genel Kurul görüşmelerine kalmıştır.

Teklifin Maddeleri Hakkında Görüşlerimiz

• Madde 1- Amaç ve Kapsam

1- Kanunun amaç ve kapsamının düzenlendiği Teklifin 1 inci maddesi, çok uzun olmanın yanında, özne ile yüklem belli olmamasından kaynaklanan ifade bozukluğu ve anlam karışıklığını içermektedir. Kanunlar, okuyan herkesin anlayabileceği açıklıkta olmalı; çok farklı yorumlara ve değerlendirmelere konu oluşturacak ifadeleri içermemelidir.

Maddede yer alan, "*Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık*", "*kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması*" ve "*kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için*" gibi ifadeler Teklifin sonraki maddelerinde de sürekli tekrar edilmektedir. Sürekli tekrarlar popülerleştirilen bu ifadeler, Teklife ek bir değer katmadığı ve Sayıştay denetimine özgün ve yeni açılımlar getirmediği gibi idarelere ait olan söz konusu görevler, Sayıştaya aitmiş gibi yanlış bir izlenim de yaratmaktadır.

Bu bağlamda maddenin, Sayıştay'ın görevi olmayan ve görevlerini yapmasına yeni bir açılım getirmeyen ifadelerden arındırılarak sadeleştirilmesi gerekir.

• Madde 2- Tanımlar

2- Teklifin 2 nci maddesinde Teklifte yer alan kavramların tanımları yapılmıştır. Yasaların tanımlar başlığı altındaki tanımlara, yasa metni içinde birden fazla geçen kavramların her defasında yeniden tanımlanmaması ve kavramın her geçtiği yerde aynı şekilde anlaşılması için yer verilmektedir.

Oysa, Teklifin 2 nci maddesinin (a) bendinde yer alan "Sayıştay denetimi", (b) bendinde yer alan "Düzenlilik denetimi", (d) bendinde yer alan "Performans denetimi" kavramları Teklifin 36 ncı maddesinde aynı ifadelerle yeniden tanımlanmış; (c) bendinde yer alan "Mali denetim" ile (ç) bendinde yer alan "Uygunluk denetimi" kavramlarına ise Teklifin başka hiçbir maddesinde yer verilmemiştir.

Öte yandan, Teklifin 2 nci maddesinin (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde düzenlilik, mali ve uygunluk denetimi kavramlarının ayrı ayrı tanımlanması, bunların bağımsız olarak uygulanabilen ayrı ve birbirinden kopuk denetimler olduğu gibi yanıltıcı ve yanlış bir izlenim vermektedir. Denetim literatüründe mali denetim, düzenlilik denetimi, tasdik denetimi ve hesap denetimi terimleri aynı tür denetimi anlatmak için kullanılmaktadır.

INTOSAI Denetim Standartlarında ise, devlet denetiminin düzenlilik denetimi (regularity audit) ve performans denetiminden oluştuğu belirtilerek kapsamlı bir tanım yapılmakta ve çoğu kez

düzenlilik (regularity) kavramının yanında parantez içinde mali (financial) kavramı kullanılmak suretiyle, düzenlilik ve mali denetimin aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Kaldı ki 1999 yılında patlak veren "**Enron Skandalı**" sonrasında INTOSAI, düzenlilik denetimi kavramını tamamen terk ederek denetim standartları için hazırladığı uygulama rehberlerinde devlet denetimini "mali denetim" ve "performans denetimi" olarak ikiye ayırmaktadır.

Enron Skandalı, tasarruf sahipleri ile kreditorler için mali tabloların tam, doğru ve denk olması kadar, mali tabloların dayanağını oluşturan işlemlerin hukuka uygunluğunun da vaz geçilmez derecede öneme sahip olduğunu ortaya koymuştur. Karar alma süreçlerinde bağımsız dış denetim raporlarını kullanan tasarruf sahibi, kreditor, devlet kuruluğu, alıcı ve satıcı zinciri kuran holding gibi aktörlerin talepleri, özel sektör dış denetiminde otorite kabul edilen Uluslararası Bağımsız Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) Standartlarında değişikliğe gidilmesi ve mali tabloların denetimi ile sınırlı olan mali/finansal denetimin, işlemlerin hukuka uygunluğunu kapsayacak şekilde genişletilmesiyle sonuçlanmıştır. IFAC Standartlarında ki bu gelişme, yargı yetkisi bulunmayan "Ofis Tipi" Sayıştaylara yansımış ve 2000'li yıllarla birlikte Ofis Tipi Sayıştaylar da mali denetim kapsamında hukuka uygunluk denetimi yapmaya başlamışlardır. INTOSAI Denetim Standartlarındaki değişimin gerisinde bu süreç yatmaktadır.

Türk mali literatüründe ve Sayıştay uygulamasında ise, öteden beri mali denetim veya hesap denetimi terimleri yaygın biçimde kullanılmakta ve bu mali denetim terimi finansal tabloların doğruluğunun test edilmesi ile bu tabloların dayanağını teşkil eden hesap ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu içermektedir. Başka bir anlatımla, uluslararası dış denetim, Türk Sayıştay'ının da üyesi olduğu Yargı Tipi Sayıştay modeline göre evrilmektedir. Uluslararası dış denetim literatür ve uygulamaları Sayıştay'ın 832 sayılı Kanuna göre yürüttüğü denetime yaklaşıken; Teklifin Sayıştay denetimini "Enron Skandalı" öncesine taşıması kabul edilemez bir gelişmedir.

Bu bağlamda, Teklifin 2 nci maddesinin (a), (b), (c) ve (ç) bentlerindeki denetim ayrım ve tanımları INTOSAI ve IFAC Standartlarına aykırı ve teknik anlamda hatalı olduğundan değiştirilmesi gerekmektedir.

(d) bendinde yer alan, performans denetimi tanımı ise hatalıdır. Fıkra da yer alan, "*Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi*" biçimindeki ifade mali denetimin/tasdik denetiminin bir türü olan performans ölçümüdür. Sayıştay burada idareler tarafından hazırlanan faaliyet raporlarının, raporlama standartlarına uygun hazırlanıp hazırlanmadığını inceleyecek ve uygun hazırlanmış ise tasdik edecektir. Bu denetim türüne uluslararası terminolojide tasdik denetimi/mali denetim denilmektedir.

Fıkranın "ile" bağlacından sonra gelen, "*kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi*" ifadesi ise performans denetimi ile ilgilidir.

Dolayısıyla mali/tasdik denetimin bir türü olan performans ölçümü/değerlendirmesi ile performans denetiminin, aynı fıkra da ve performans denetimi olarak tanımlanması çok büyük bir hatadır ve başka ülke Sayıştaylarında örneğine rastlanmadığı gibi INTOSAI Denetim Standartlarına da bütünüyle aykındır.

Bu hatalı tanıma Teklifin 36 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında aynen yer verilerek hata tekrarlanmış ve Teklifin 35 ve 36 ncı maddelerindeki Sayıştay denetiminin genel esasları ile 38 ve 39 uncu maddelerindeki raporlar bu hatalı tanımın üzerine inşa edildiğinden ya da 35, 36, 37 ve 38 inci maddelerdeki düzenlemeler bu hatalı tanımdan türetildiğinden dünyada başka bir örneğine rastlanılmayacak ölçüde büyük bir yanlışın içine düşülmüştür.

Teklifin genel gerekçesinde INTOSAI Denetim Standartlarından bolca söz edilmesine ve Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkisinin genişletildiği ileri sürülmesine rağmen, Teklifte yapılan performans denetimi tanımı INTOSAI Denetim Standartlarına aykırıdır ve bu aykırılık Sayıştay'ın denetim alanı ile yetkisini de sınırlandırmaktadır.

Denetimin bu yanlış ayırım ve tanımlamalarına dayalı olarak Teklifin (f) bendinde "Yargılamaya esas rapor" ve (g) bendinde ise "Denetim raporu" tanımlarına yer verilmiştir.

(f) bendindeki, "yargılamaya esas rapor" ifadesi Tekliften çıkarılmalı ve "Mali denetim raporu" adı altında yeniden düzenlenmelidir. Çünkü bu raporları yargılamaya esas kabul etmek, Sayıştay'ın kendine özgü hesap yargısı kavramı ile bağdaşmamaktadır. Denetçi tarafından hazırlanan mali denetim raporları, öncelikle hesabın bütününe/mali tabloların tamlığını, doğruluğunu ve denkliliğini göstermekte; işlemlerden kaynaklanan kamu zararını ise bundan sonra gündeme gelmektedir.

Mali denetim raporuna, Teklifte "yargılamaya esas rapor" olarak yer verilmesinin gerisinde ise, bir yandan bağımsız dış denetimde yukarıda değinilen sürecin anlaşılabilmesi, diğer yandan da Teklifin 7 nci maddesinin gerekçesinde yer aldığı üzere, "5018 sayılı Kanun peşinen zimmettar olma anlayışını tamamen değiştirmiş ve kamu görevlilerini kusuru oranında sorumlu tutan bir anlayışı benimsemiştir." gibi oldukça iddialı ve iddialı olduğu ölçüde de dayanaktan yoksun bir düşünce yatmaktadır. Bu iddialı düşünceye dayanarak da Sayıştay'ın sorumluların hesaplarını/mali tablolarını kesin hükme bağlamak yerine, mali tablolar hakkında görüş bildireceği ileri sürülmektedir.

Sayıştay'ın sorumluların hesaplarını yargılamasının ortadan kalktığı iddiası üzerinden, sorumluların işlemlerini yargılama yetkisini de tartışmalı hale getiren bu yorum doğru değildir. Yargı yetkisi bulunan Sayıştayların davaya ya da nizaya dayanmayan hesap ve işlem yargısı, sorumluların kusuruna değil; objektif sorumluluklarına göre işlemektedir. İddia edildiği gibi, bidayetden zimmettarlık/sorumluluk kalkmış ve Sayıştay yargılaması sorumluların kusuruna dayanıyor ise, bu halde Sayıştay'ın işlemler üzerinde de kesin hüküm tesis etmesine gerek kalmaz ve kamu görevlilerinin sorumluluğuna genel hükümlere göre hukuk mahkemelerinde karar vermek gerekir. Nitekim yargı yetkisi bulunmayan Ofis Tipi Sayıştayların bulunduğu ülkelerde, mali süreçte görev alan görevlilerin sorumluluklarına subjektif sorumluluk esas alınarak hukuk mahkemelerinde karar verilmekte; Anglo-Sakson modeli ile Kıta Avrupası modeli arasındaki temel fark da burada yatmaktadır.

Bilindiği üzere, Anayasamızın 160 ıncı maddesinde, hesap ve işlem ayırımı yapılmadan, Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayacağı yazılıdır. Bidayetden zimmettarlık da bizatihi Anayasanın Sayıştay'a sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevini vermiş olmasından kaynaklanmaktadır.

5018 sayılı Kanunda ise, Sayıştayın hesap ve işlem yargısı sürecinde tazmine muhatap olacak sorumlular muhasebe yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, harcama yetkilisi ve bazı durumların gerçekleşmesi halinde üst yönetici olarak tek tek sayılmış ve mali sorumlulukları belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunda 1050 sayılı Kanundan farklı olan, saymanın/muhasebe yetkilisinin işlemlere ilişkin mevzuata uygunluk sorumluluğunun ortadan kaldırılarak harcama yetkilisine/ita amirine devredilmiş olmasıdır. Ancak 5018 sayılı Kanunda da hesabın tam, doğru ve denk olarak verilmesinden sayman/muhasebe yetkilisi sorumlu tutulmuştur.

Nitekim, 5018 sayılı Kanunun 61 inci maddesinin birinci fıkrasında, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm **mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve**

raporlanması işlerinin muhasebe hizmeti olduğu ve bu işlemlerin muhasebe yetkilileri tarafından yürütüleceği; ikinci fıkrasında, muhasebe yetkililerinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve **muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu oldukları**; beşinci fıkrasında ise, muhasebe yetkililerinin işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri **muhafaza edecekleri ve denetime hazır bekletecekleri** hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanunla peşinen zimmettarlık kalktı iddiası üzerinden muhasebe yetkilisi hesaplarındaki açık ve yanlışlıkların Sayıştay'ca kesin hükme bağlanmayacağı düşüncesiyle sorumluların hesap ve işlemlerindeki açık, hata ve mevzuata aykırılıklar için düzenlenmesi gereken mali denetim raporunun, sadece kamu zararıyla ilişkilendirilerek "yargılamaya esas rapor" olarak tanımlanması doğru değildir. Dolayısıyla (t) bendinin "mali denetim raporu" olarak yeniden tanımlanması gerekir.

(ı) bendindeki "kamu idaresi" tanımı hatalıdır ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çelişmektedir. Fıkranın bu şekilde düzenlenmesi ile Sayıştay kamu idaresi sayılan kurumları denetlememekte, idareler Sayıştay denetimine tabi kılınmak için kamu idaresi olarak tanımlanmaktadır. Bu fıkranın; *"Kamu idaresi: Bu Kanunun uygulaması yönüyle, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda kamu idaresi olarak sayılan kurumlarla, bunlara ait veya tabi bulunan müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri"* şeklinde, yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

(k) fıkrasında Kamu zararı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararı biçiminde tanımlanmış; göndermede bulunulan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71 inci maddesinin 04.05.2007 tarih ve 5628 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle değişik birinci fıkrasında, *"kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."* denilirken; Teklifin 7 nci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, *"Sorumlular; kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür."* ifadesine yer verilmiştir.

Kamu görevlilerinin kasıt, kusur ve ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerinden dolayı kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması durumunda, bu sorumluluğun saptanacağı yetkili merciler, Sayıştay yargılama daireleri değil, adli mahkemeler ile idari disiplin kurullarıdır. Sayıştay'a denetim görevinin yanında, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yetkisinin verilmesi, sorumluların objektif sorumluluğunun baştan kabul edilmesinin doğrudan sonucudur. Bu itibarla (k) bendinin madde metninden çıkarılması gerekir.

• Madde 3- Bağımsızlık

3- Teklifin 3 üncü maddesinde Sayıştay'ın bağımsızlığı düzenlenmek istenmişse de madde metni ile başlık arasında anlam bütünlüğü ve uyumu bulunmamaktadır. Maddede sıralanan ve bütünü kapsamaktan uzak olan söz konusu "işleri" yapma görev ve yetkisi, başta 1 inci maddede olmak üzere çeşitli maddelerde defalarca tekrarlanmakta olup, Sayıştay'ın kuruluşu ya da bağımsızlığı ile herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Ayrıca, Sayıştay'ın kuruluşu, teşkilat yapısını ilgilendiren bir husus olup, İkinci Kısımda zaten düzenlenmiştir. Bu nedenle Teklifteki düzenlemenin buna ilişkin kısımlarına ihtiyaç yoktur.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.2.9 ve 2.2.14 nolu standartlarına göre, Sayıştay'ın bağımsızlığı, denetim yaklaşımlarının belirlenmesi, denetim konularının seçimi, denetim sonuçlarının raporlanması ve yargılanması faaliyetlerinde, hiçbir sınırlamaya ve dış müdahaleye tabi olmaksızın hareket etmesini ifade etmektedir.

Sayıştay'ın bağımsızlığı, denetim yaklaşımlarının belirlenmesi, denetim konularının seçimi, denetim sonuçlarının raporlanması ve yargılanması faaliyetlerinde, hiçbir sınırlamaya ve dış müdahaleye tabi olmaksızın hareket etmesini ifade etmektedir. Bu anlamda bağımsızlığın sağlanabilmesi; kurumun yönetsel ve mali bağımsızlığı ile meslek mensuplarının hakim teminatına sahip olmasına bağlıdır. Bu nedenle ilgili maddelerde bu hususlara yer verilmesi uygun olacaktır.

• Madde 4- Denetim Alanı

4- Teklifin 4 üncü maddesinde Sayıştay denetiminin kapsamı düzenlenmiştir. Dünya uygulamasına bakıldığında Sayıştayların, bütçe rejimleri ve/veya kamu kudretini kullanmaları yönüyle kamu idaresi sayılan kuruluşların hesap ve işlemleri ile faaliyetlerini denetim kapsamı içine aldıkları görülmektedir. Kamu idareleri üzerindeki Sayıştay denetimi klasik ve periyodik bir denetimdir. Bu denetim, mali denetim ve performans denetimi gibi iki ana kolda yürümektedir. Kamu idaresi sayılmamakla birlikte, özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadıklarına bakılmaksızın kamu kaynak veya imkanlarını kullanan her tür kuruluş kamu kaynaklarının aktarım amacına uygunluk ve kullanılma usul ve esasları bakımından Sayıştaylarca gerektiğinde denetlenebilmektedir.

Delayısıyla 4 üncü maddede Sayıştayın kamu idareleri üzerinde yürüteceği klasik denetim ile kamu kaynağı ve/veya kudreti kullanan kuruluşlar üzerinde yürüteceği denetim arasında formülasyon açısından bir ayırım yapılması, hem Anayasaya uygunluk, hem teknik, hem de Sayıştayın iş gücü potansiyelini daha rasyonel ve verimli kullanmasına imkan verilmesi açısından gereklidir.

Öte yandan, Sayıştayın kamu idareleri üzerinde yürüteceği denetimin hesap, işlem ve faaliyetler üzerinde olduğunun kapsam maddesinde de belirtilmesi, Anayasaya ve Sayıştayın misyonuna uygun düşecektir.

Alt Komisyon Raporuyla maddeye dördüncü fıkra olarak eklenen savunma, güvenlik ve istihbarat görevi yürüten kamu idarelerinin elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin özel düzenleme, Komisyon tarafından madde metninden çıkarılmıştır. Savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerine ilişkin malların Sayıştay'larca denetlenmesi ve denetim sonuçlarının raporlanması, Dünyanın tüm ülkelerinde yürütülen hizmetin niteliği dikkate alınarak özel düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Milli Savunma Bakanlığının elindeki savunma silah ve sistemlerinin, MİT'in elindeki istihbarata ilişkin malların, Emniyet Genel Müdürlüğünün elindeki güvenlik silah ve sistemleri ile istihbarata ilişkin malların, örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünün makine parkı ile aynı esas ve usullerle denetlenmesinin öngörülmesi sadece bir sorumsuzluk olarak değerlendirilemez. Eğer hedefe bir şey konulduğu düşünülüyor ise hedefe konanın TSK, MİT ya da Emniyet değil; Türkiye'nin dış ve iç güvenliği olduğunu bir kez daha belirtiyor; yapılanın Devlet adamlığı ciddiyet ve sorumluluğu yanında yurtseverlikle bağdaşmazlığını vurgulamayı görev olarak addediyoruz.

Bu itibarla, Teklifin 4 üncü maddesine dördüncü fıkra olarak, "*Savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerine ilişkin Devlet mallarının Sayıştayca yapılacak denetimine ilişkin esas ve usuller Milli Savunma ve İçişleri Bakanlığı ile Başbakanlığın görüşleri alınarak Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanacak yönetmelikte belirlenir.*" hükmünün eklenmesini temel bir zorunluluk olarak görüyoruz.

• Madde 5- Sayıştayın Görevleri

5- Teklifin 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, *"doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar"* ifadesine yer verilmiştir. Sayıştay bilgi değil, rapor sunar; bilgi sunduğu raporun içinde yer alır. Bu bağlamda, sunduğu raporun içinde yer alan bilgi, rapor ile eşdeğermiş ve dolayısıyla rapordan ayrı olarak bilgi de sunabilirmiş gibi "bilgi ve raporlar sunar" denilmesi doğru bir anlatım değildir. "Doğru ve yeterli bilgiye dayalı zamanlı raporlar sunar" denilmek isteniyorsa, denilmek istendiği şekilde yazılmalıdır. Kaldı ki ne şekilde yazılırsa yazılsın bu ifade, bilgi ve raporların taşınması gereken özelliklere işaret etmektedir. Rapor ve bilginin özelliklerinin belirlenmesi, bir yasanın değil, denetim rehberleri ile mesleki standartların konusudur.

Yasal düzenlemelerin doğru, açık ve belirgin olması, tartışmalı ifadeler içermemesi gerekir. Yerleşmiş hukuki terimler yerine, kulağa hoş gelen moda ifadelerin gelişigüzel şekilde ya da yerleşmiş hukuki terimlerin bambaşka anlamları ifade etmek üzere kullanılması, belirsizliğe dayalı tartışmalar yaratır ve bu tartışmalar Anayasaya aykırılığa kadar uzanır.

• Madde 6- Sayıştayın Yetkileri

6- Sayıştayın yetkilerinin düzenlendiği Teklifin 6 ncı maddesinin Komisyon görüşmeleri sırasında ileri sürdüğümüz görüş ve öneriler doğrultusunda değiştirilmiş olmasını önemsiyoruz. Ancak, bizim maddenin (1) nolu fıkrasına ilişkin, *"gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye veya dilediği yere getirtmeye"* biçimindeki önerimiz, fıkarda *"gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye"* biçiminde yer almıştır. Cümlede görülecekler arasında "mallar" da sayılmış olsaydı, dilediği yerlere getirtilecekler için *"mallar hariç"* ibaresine yer verilebilirdi. Ancak, görülecekler arasında "mallar" sayılmazken, dilediği yerlere getirecekler için "mallar hariç" ibaresine yer verilmesinin hiç bir anlamı ve işlevi bulunmadığı gibi ifadeyi de bozmaktadır. Esasen "mal" ibaresi maddenin (3) nolu fıkrasında *"eşya ve malları"* şeklinde yer almış olduğundan, "mallar"ın maddenin (1) nolu fıkrasıyla ilişkisi de bulunmamaktadır. Bu itibarla ifade bozukluğunun giderilerek anlam bütünlüğünün sağlanması için (1) nolu fıkarda yer alan *"mallar hariç"* ibaresinin metinden çıkarılması ve yerine *"veya"* bağlacının yazılması gerekmektedir.

• Madde 7- Sorumlular ve Sorumluluk Halleri

7- Teklifin 7 nci maddesinde sorumlular ve sorumluluk halleri düzenlenmiş ve birinci fıkarda 5018 sayılı Kanuna göndermede bulunulmuştur. Hem 5018 sayılı Kanunda, hem bu Teklifte, *"hesap verme sorumluluğu", "sorumluluk"* olarak ifade edilerek bir kavram kargaşasına yol açılmıştır. Hesap verme sorumluluğu bir iyi yönetim ve raporlama sorumluluğu iken; sorumluluk ise mali ödemeye yükümlü tutulmadır. Bu bağlamda sorumluluk hukuksal yaptırıma bağlanmıştır. Kavramların yerli yerinde kullanılması ve dolayısıyla hesap verme sorumluluğu ile sorumluluk ibarelerinin ayrıştırılması gerekir.

Öte yandan maddenin beşinci fıkrasında, *"Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur."* denilirken; altıncı fıkrasında ise, *"Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz."* hükmüne yer verilmiştir. Bu iki fıkra birbiriyle çelişik hükümler ifade etmekte ve hesap verme sorumluluğu çevriminin anlaşılmadığını ortaya koymaktadır.

TBMM, yürütmenin beyan ettiği mali tablolar ve faaliyet raporları ile Sayıştay'ın bildirdiği tespit, öneri ve bulgular ışığında bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu yerine getirip getirmediğini görüşerek karara bağlayacaktır. Bu kararlar, elbette ki mali, hukuki ve yönetsel sorumluluklar doğurabilecektir. Bu itibarla, 7 nci maddenin son fıkrasında yer alan, "*Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz.*" ifadesi bir yandan TBMM'nin, bütçe hakkında kaynaklanan denetim yetkisine Anayasaya aykırı bir sınırlama getirirken; diğer yandan Sayıştay denetimini hiçbir sonuç doğurmayan ve boşa kaynak ve emek harcanan bir Anayasal denetim durumuna düşürmektedir. Dolayısıyla maddenin son fıkrasının madde metninden çıkarılması gerekir.

Ayrıca, maddenin dördüncü fıkrasının, bu maddeyle bir ilişkisi ve anlam bütünlüğü bulunmadığından madde metninden çıkarılması ve ilgili olduğu 8 inci maddeye beşinci fıkra olarak eklenmesi gerekir. .

• Madde 9- Kamu İdareleri ve Görevlilerinin Sorumluluğu

8- Teklifin 9 uncu maddesi, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 29 uncu maddesinin dördüncü fıkrası, 49 uncu maddesi, 51 inci maddesinin ikinci fıkrası ve 106 ncı maddesi hükümlerinin paçal hale getirilmesiyle oluşturulmuş; ancak, bu paçal düzenlemeye aynı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrası ile 52, 53 ve 54 üncü maddelerindeki sorumluluk hükümleri ise dahil edilmeyerek bir yandan Sayıştay'ın 832 sayılı Kanundan kaynaklanan yetkileri budanırken, diğer yandan farklı hukuki sorumlulukları düzenleyen farklı yaptırımlar toptancı bir yaklaşımla "görevden uzaklaştırma ve haklarında soruşturma" gibi tek bir yaptırıma bağlanarak hukuka aykırı ve adil olmayan bir durum yaratılmıştı.

Komisyon görüşmeleri sırasında düzenlemenin hata, eksik ve tutarsızlıkları ile hukuka aykırılıklarını bütün yönleriyle ortaya koymamız üzerine, görüş ve önerilerimiz doğrultusunda maddenin yeniden düzenlenmesi düşüncesi kabul edildi. Ancak, buna rağmen temel bir yanlışlık yapıldı ve bizim (3) nolu fıkra olarak yaptığımız öneri maddeye (7) nolu fıkra, (4) nolu fıkra önerimiz ise maddeye (3) nolu fıkra olarak konuldu. Böylece maddenin (3) nolu fıkrasındaki eylemler, aynı fıkroda özel yaptırımlara tabi tutulmuş ve (4) nolu fıkra ile da (3) nolu fıkraya gönderme yapılmış iken, "Yukarıdaki hükümlere uymayanlar" ifadesiyle başlayan (7) nolu fıkradaki genel yaptırımlar (3) ve (4) nolu fıkralardaki eylemleri de kapsar hale getirilmiş oldu.

Bu hukuki karmaşanın ortadan kaldırılması için ya (7) nolu fıkranın önerimiz doğrultusunda maddede (3) nolu fıkra olarak düzenlenmesi ya da (7) nolu fıkroda "Yukarıdaki hükümlere uymayanlar" biçiminde yer alan ifadenin, "Bu maddenin birinci, ikinci, beşinci ve altıncı fıkraları hükümlerine uymayanlar" şeklinde değiştirilerek, maddenin (3) ve (4) nolu fıkralarının (7) nolu fıkranın kapsamı dışında tutulması gerekmektedir.

Öte yandan, emeklilik, istifa, başka göreve atanma, geçici görev gibi nedenlerle görevinden ayrılacak olan muhasebe yetkililerinin, hesabını yerine gelecek muhasebe yetkilisine devretmeden görevlerini bırakmaları halinde ne gibi yaptırımlara tabi tutulacağı 832 sayılı Kanunda düzenlenmiş bulunmaktadır. Aynı düzenlemelerin teklifin bu maddesinde de yer alması gerektiğini düşünüyoruz.

• Madde 11- Sayıştayın Yargı ve Karar Organları

9- Sayıştayın yargı ve karar organlarının düzenlendiği Teklifin 11 inci maddesinin (a) bendinde Başkanlık denilmiş ve 20 nci maddesinde Başkanlık düzenlenmiştir. Başkanlık Sayıştayda bir karar

organı değil, idari bir makamdır. Başkanlık, yargı yetkisine sahip olmayan Anglo-Sakson hukuk sistemine bağlı ülkelerin "ofis tipi" Sayıştaylarında karar organı olarak yer almaktadır. Kıta Avrupa'sı modelinin "yargı tipi" Sayıştaylarında ise başkanlık idari bir makamdır. Yargı tipi Sayıştaylarda karar organı kurullardır. İdari bir makam olan Başkanlığın, Sayıştayın yargı ve karar organlarının sıralandığı Teklifin 11 inci maddesi ile 20 nci maddesinden çıkarılmasının ve Danıştay ve Yargıtay'da örneği bulunduğu üzere bir karar organı olarak "Başkanlar Kurulu"nın ihdas edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yine Teklifin 11 inci maddesinin (e) bendinde Rapor Değerlendirme Kuruluna, (ğ) bendinde ise Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kuruluna yer verilmiş ve Teklifin 28 inci maddesinde Rapor Değerlendirme Kurulu, 31 inci maddesinde ise Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu düzenlenmiştir. Bu kurulların Teklif metninden çıkarılması ve bu kurullara verilen görevlerin, Sayıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasında seçeceği bir kurul başkanı ile birinci sınıfa ayrıldıktan sonra üç yılını doldurmuş uzman denetçiler arasından seçeceği on üyeden oluşacak "**Denetim Kurulu**"na verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan, maddenin (h) bendinde yer alan Başsavcılık, adli ve idari yargıdaki başsavcılıklardan farklı olarak Sayıştay'ın yargı ve karar organlarında Hazinesin çıkarlarını korumak amacıyla ve Hazinesin temsilcisi sıfatıyla bulunmaktadır. Dolayısıyla yanlış anlamalara yol açmamak için 832 sayılı Kanunda olduğu üzere maddenin "*Hazine temsilcisi sıfatıyla Başsavcılık bu kuruluşa dahildir.*" biçiminde düzenlenmesi gerekmektedir.

• Madde 12- Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Nitelikleri

10- Teklifin 12 nci maddesinde Sayıştay başkan ve üyelerinin nitelikleri düzenlenmiştir.

Sayıştay, Anayasamızın 160 ve 164 üncü maddelerinde yüksek denetim kurumu ve hesap mahkemesi olarak düzenlenmiş ve Sayıştay'a, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama; mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması ile genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunma görevleri verilmiştir.

Hesapların hükme bağlanması, Sayıştay denetçileri tarafından denetlenen hesaplara ilişkin olarak düzenlenen raporların, yargılama dairelerinde üyeler tarafından müzakere edilerek yargılanması şeklinde olmaktadır. TBMM'ne sunulacak raporların değerlendirilmesi de üyeler tarafından yerine getirilmektedir. Bu bağlamda üyelerin yapacakları görev, denetim elemanlığı şeklinde olmasa da en azından mali mevzuatın kuram ve uygulama süreçlerinde çalışmış olmalarını gerekli kılmaktadır. Sayıştay Genel Kurulunun başkanı olan Sayıştay Başkanı gerekli gördüğünde Temyiz Kurulu ve Daireler Kuruluna da başkanlık edeceğine göre aynı gereklilikler Sayıştay Başkanı için de söz konusudur.

Sayıştay Başkan ve üyeliklerinin, yapılacak görevle yakın bir ilgisi bulunmayan çok geniş bir mesleki yelpazeye yayılması, görevin gereği gibi yapılamamasına yol açarak Sayıştay'ın güç kaybetmesi yanında, politikleşmesine de zemin hazırlamaktadır. Sayıştay Başkan ve üyelerinin gerekli mesleki yeterliğe sahip olmamaları ile Sayıştayın politize olması denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin INTOSAI Denetim Standartlarına aykırıdır.

Bu bağlamda, Sayıştay Genel Kurulunun görüşleri de dikkate alınarak Teklifin 12 nci maddesinin birinci fıkrasındaki "en az onaltı yıl" ibaresinin, "en az yirmi yıl" şeklinde değiştirilmesi; ikinci fıkranın (c) bendinde yer alan "veya valilik", (d) bendinde yer alan "veya başkanlık" ibareleri ile (f) ve (g) bentlerinin madde metninden çıkarılması; üçüncü fıkranın (d) bendinin ise, "*Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı merkez denetim elemanlığı görevlerinde*" biçiminde değiştirilmesi uygun olacaktır.

• **Madde 13- Sayıştay Başkanının Seçimi**

11- Teklifin 13 üncü maddesinde Sayıştay Başkanının seçimi düzenlenmiş ve dördüncü fıkrasında, Sayıştay Başkanının görev süresinin beş yıl olduğu ve bir kimsenin en fazla iki defa başkan seçilebileceği bir sistem öngörülmüştür.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.2.21 nolu standardı;

"Sayıştay Başkanının görev süresine ilişkin şartlar kurumun yürütme organından bağımsızlığına katkı sağlar. Bu husus, atamanın uzun ve sabit süreli olması veya belirli bir emeklilik yaşına kadar sürmesi haliyle temin edilir. Bunun aksine Sayıştay'ı yürütmeyi memnun etme baskısı altına sokan 'görev süresine ilişkin şartlar' kurum bağımsızlığı üzerinde zedeleyici bir etki yapar. Bu nedenle ilke olarak, görevden alma veya göreve son vermeye ilişkin hükümlerin, sadece hakim veya benzeri statüde olanlara uygulanan özel işlemlere benzer bir biçimde uygulanması arzuya şayandır." şeklindedir.

Sayıştay Başkanının görev süresinin beş yıla indirilerek aynı kişinin üst üste iki defa başkan seçilmesinin öngörülmesi, yukarıya alınan INTOSAI'nın 2.2.21 nolu Denetim Standardında da vurgulandığı üzere, Sayıştay'ın kurumsal bağımsızlığını zedeleyen bir işleve sahiptir. Mevcut yedi yıllık görev süresinin devam ettirilmesi ve aynı kişinin üst üste iki defa başkan seçilemeyeceğinin öngörülmesi, bu Teklifte çok önemli görevler verilen Sayıştay Başkanının, görevlerini bir sonraki seçime endekslemeden tarafsızlık içinde yapmasına imkan sağlayacaktır.

• **Madde 17- Sayıştay Denetçilerinin Nitelikleri ve Mesleğe Alınmaları**

12- Teklifin 17 nci maddesinde Sayıştay denetçilerinin mesleğe alınmalarında, denetçinin ve Sayıştay'ın bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile örtüşmeyen, mesleğin gerekleriyle uyuşmayan, subjektif değerlendirmelere açık ve Anayasaya aykırı bir sınav sistemi benimsenmiştir.

Sayıştay'ın hesap yargılamasının kapsam ve içeriğini denetçi raporu belirlemekte; raporun kapsam ve içeriği de **Sayıştay Denetçisinin mesleki yetkinliği ile tarafsızlığı ve bağımsızlığına bağlı olmaktadır.**

Öte yandan, ister yargı yetkisine sahip Yargı Tipi (Türk Sayıştay'ının da tabi olduğu Kıta Avrupa'sı modeli), ister rapor üreten Ofis Tipi (Anglo Sakson modeli) olsun tüm Sayıştayların ortak özellikleri vardır. Bunların başında, denetçilerin ve Sayıştay'ın bağımsızlığı, tarafsızlığı ve mesleki yeterliği ile mesleki ahlak kuralları gibi özellikler yer almakta ve bunlar uluslararası düzeyde kurallara bağlanarak standartlaşmış bulunmaktadır.

Sayıştay'ımızın da üyesi olduğu INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) Denetim Standartları ile INTOSAI Kamu Sektörü Denetçileri İçin Mesleki Ahlak Kuralları bunların başında gelmektedir.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.1.1 inci maddesi;

"Genel denetim standartlarına göre;

a) *Denetçi ve Sayıştay bağımsız olmalıdır.*

b) *Sayıştay, denetçi ile denetlenen arasında çıkar çatışması olmamasına dikkat etmelidir.*

c) *Denetçi ve Sayıştay gerekli yeterliği (ehliyet) sahip olmalıdır.*

d) *Denetçi ve Sayıştay INTOSAI denetim standartlarına uyma konusunda gerekli özeni göstermelidir."*

Biçiminde iken; 2.1.2 nci maddesinde ise aynen; "Genel denetim standartları, Sayıştay'ın; (a) *Gerekli niteliklere sahip personeli işe almasını (...) şart koşmaktadır."* denilmektedir.

INTOSAI Lima Deklarasyonu Denetim Usulleri Rehberinin 14 üncü maddesinin (1) no.1u fıkrası, "Sayıştayların üye ve denetçileri, görevlerini tam anlamıyla yerine getirmek için gereken **nitelik ve ahlaka sahip olmalıdır.**" biçiminde iken; (2) no.1u fıkrası, "Sayıştay'lara denetçi alımında, **ortalama üstü bilgi ve yeteneğe** ve yeterli profesyonel deneyime gerekli önem verilir." şeklindedir.

INTOSAI Mesleki Ahlak Kurallarının 6 ncı maddesinde;

"Yüksek Denetim Kurumunun güvenilen ve inanılan bir kurum olarak değerlendirilmesi çok büyük önem taşımaktadır. Denetçi bu amaca ancak;

Dürüstlük, Bağımsızlık, Tarafsızlık, Güvenirlik ve Yeterlik gibi beş temel kelimede saklı olan mesleki ahlakın gerektirdiği kavramları kabul ederek ve bunları uygulayarak hizmet edebilir." denilmekte; 12 ve 13 üncü maddesinde, "Dürüstlük"; 14-19 uncu maddelerinde, "Bağımsızlık, Nesnel Davranış ve Yansızlık"; 20 ve 21 inci maddelerinde, "Politik Tarafsızlık"; 22-26 ncı maddelerinde, "Çıkar Çatışması"; 27 nci maddesinde, "Meslek Sırlarının Saklanması", 28-30 uncu maddelerinde ise, "Mesleki Yeterlik" düzenlenmektedir.

Bu bağlamda Sayıştay denetimlerinin, mesleki yeterlilik ile tarafsızlık ve bağımsızlığa sahip denetçiler tarafından yürütülmesine güvence oluşturacak sınav sistemlerinin kurulması ve Sayıştay'a denetçi alımında ortalama üstü bilgi ve yeteneğe gerekli önemin verilerek gerekli niteliklere sahip personelin işe alınmasının sağlanması sadece Anayasa ile iç hukukun değil, Türk Sayıştay'ının da üyesi bulunduğu INTOSAI standartlarının da gereğidir.

Teklifin 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasının ilk cümlesinde, "Eleme sınavı; alan bilgisi, genel kültür ve genel yetenek sorularından oluşur ve test usulüne göre yapılır." denilmektedir.

Bu düzenlemeyle 832 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanarak yürürlüğe giren ve günümüze kadar uygulanan mülga Yönetmeliğin 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasındaki; "Eleme sınavı; alan bilgisi, genel kültür ve genel yetenek ile yabancı dil bilgisi sorularından oluşur. Alan bilgisi testi, iktisat, maliye ve hukuk bilgisi sorularını; **yabancı dil bilgisi testi ise adayın tercihinə göre İngilizce veya Almanca veyahut Fransızca dil bilgisi sorularını kapsar.**" ile beşinci fıkrasındaki; "Eleme sınavı değerlendirmesi 100 tam puan üzerinden yapılır. Alan bilgisi yüzde elli, genel kültür ve genel yetenek yüzde otuz, yabancı dil bilgisi yüzde yirmi oranında değerlendirmeye dahil edilerek ağırlıklı puan hesaplanır." hükümleri geçersiz kılınmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulunun eleme sınavında yüzde yirmi ağırlıkta yabancı dil sınavına yer vermesinin, hizmetin ve denetçilik mesleğinin günümüzdeki özelliklerine dayalı çok önemli gerekçeleri bulunmaktadır.

Piyasaların entegrasyonu ve küreselleşme ile birlikte denetim hizmetleri de uluslararasılaşmıştır. Sayıştay'ımız, INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), EUROSAT (Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı), ECOSAI (Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Sayıştayları Birliği) ve ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği) üyesidir.

Sayıştay'ın bu çok yönlü ilişkilerini sürdürebilmesi, geliştirebilmesi, başka ülkeler Sayıştaylarının mesleki deneyimlerinden yararlanabilmesi ve ortak denetim projeleri yürütebilmesi, denetçilerin uluslararası alanda geçerli olan yabancı dillerden en azından birini bilmelerini zorunlu kılmaktadır.

Öte yandan Türkiye'de yabancı dil ile eğitim yapan üniversitelerin yanında, üniversitelerin büyük bir çoğunluğunda yabancı dil eğitimi veren hazırlık sınıfları açılmakta; yabancı dil orta öğretim kurumları ile üniversitelerin ders programlarında yer almakta ve ayrıca günümüz koşullarında meslek sahibi olabilmenin yabancı dilden geçtiğini gören öğrenciler üniversite eğitimleri süresince fazladan yabancı dil kurslarına giderek en azından bir yabancı dili bilebilir hale gelebilmektedirler.

Bu bağlamda Sayıştay'ın ihtiyacı ile Sayıştay denetçiliğine aday olanların özellikleri çakışmaktadır. Eleme sınavında yüzde yirmi ağırlığa sahip olan yabancı dil bilgisinin kaldırılması, Sayıştay'ın ihtiyaçları ve mesleğin gerekleri ile bağdaşmamaktadır. Meslek sınavında yabancı dil bilgisine yer vermek yerine, "Sayıştay yabancı dili denetçilere meslek içinde öğretsin" gibi bir yaklaşımın ise, bir yabancı dili öğrenebilmenin en azından iki yılı aştığı göz önüne alındığında, Sayıştay açısından zaman kaybına, Hazine açısından da kaynak israfına yol açtığı ve kamu yararına aykırı olduğu çok açıktır. Öte yandan, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının denetimi ile görevlendirilmiş bir kurumun, yasayla zaman ve kaynak israfına yol açacak uygulamalara zorlanması, vahim bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

Teklifin 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, *"Eleme sınavı sonucunda, yetmiş puandan az olmamak üzere en yüksek puandan başlayarak sınav ilamında belirtilen kadronun beş katına kadar yazılı sınava çağrılır."* denilirken; aynı maddenin beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde, *"Yazılı sınav sonucunda, yetmiş puandan az olmamak üzere, en yüksek puandan başlayarak eleme sınavı ilamında belirtilen kadronun üç katına kadar aday mülakata çağrılır."* denilmektedir.

Bu düzenlemeye göre adaylarının 2/5 (% 40)'ı yazılı sınavda elenir ve 3/5 (% 60)'ı mülakata çağrılırken; 2/3 (% 66,3)'ü mülakatta elenerek 1/3 (%33,3)'ü mülakatı kazanmış olmaktadır. Böylece, Sayıştay denetçi yardımcısı adaylığı giriş sınavında öznel değerlendirmeye açık mülakat, nesnel değerlendirmeye dayalı yazılı sınavdan daha önemli hale getirilmekte ve bunun da ötesinde mülakata yazılı sınavın nesnel sonuçlarını ortadan kaldırarak ortalama üstü bilgi ve yeteneğe sahip olanların Sayıştay'a girmesini engelleme işlevi yüklenmektedir. Ortalama üstü bilgi ve yeteneğin tespiti, nesnel ölçme ve değerlendirmeye konu olan eleme ve yazılı sınavla mümkün olduğundan, Sayıştay denetimlerinin mesleki yetkinlik ile bağımsızlık ve tarafsızlığa sahip denetçiler eliyle yürütülebilmesi mülakata olabildiğince az sayıda kişinin çağırılmasını zorunlu kılmaktadır.

Mülakata atama yapılacak kadronun üç katının çağırılması, bilgi dışında mülakatta ölçülecek olan hususlar ne olursa olsun, üç adaydan ikisinin aranan koşulları taşımadığının baştan kabulü demektir. Üniversite düzeyinde eğitim görerek yazılı sınavı kazanmış kişilerin 2/3'sinin aranan koşulları taşımayacağı yasal olarak kabul edilmesi, Anayasa ve evrensel hukuk kuralları gibi gerekçeler bir yana, yürütülecek meslek ve yapılacak iş ne olursa olsun, aranan koşulları koşul olmaktan çıkarak şeyleştirir. Kaldı ki, kol/kas gücü yerine, zihinsel faaliyetlere dayalı bir mesleğe, zihinsel yeterliğini eleme ve yazılı sınavlarda ortaya koymuş üç aday arasından bir tanesini bilimsel, nesnel ve hukuksal kriterlere uygun olarak seçebilecek hiçbir mülakat yöntemi de olamaz.

Maddenin yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde, "*Mülakatta başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması şarttır.*" denilerek mülakat, eleme ve yazılı sınav ile aynı önem ve nesnellik derecesine sahip kılınmaktadır. Eleme ve yazılı sınavda soruların hangi konulardan sorulacağı önceden ilan edilmekte, sorulan soruların, soruların puan değerlerinin, sorulara verilecek cevaplar ile adayların verdiği cevapların yazılı belgeleri bulunmakta ve her adaya aynı sorular sorulduğundan ölçme ve değerlendirmenin sonucu kesine yakın bir nesnellik taşımaktadır. Mülakatta ise değerlendirmenin konusunu tamamıyla bilgi dışı faktörler oluşturmakta ve adaylar farklı sorular üzerinden değerlendirilmek yanında, bunların yazılı belgeleri de bulunmadığı gibi değerlendirmenin konusunu kişiden kişiye değişebilen **bilgi dışı normatif değerler** oluşturduğundan, mülakat niteliği gereği, özel değerlendirmeye açık bir mahiyet taşımaktadır.

832 sayılı Kanuna göre Sayıştay Genel Kurulu tarafından hazırlanmış Yönetmelikte, adayların kompozisyon ve seçimlik konular dışındaki alan bilgisi konularında sözlü sınava tabi tutulmasının ve sözlü sınav soruları üzerinden adayların zeka intikal sürati ile ifade ve temsil yeteneklerinin de dikkate alınmasının öngörüldüğü sistemde, 50 puan barajı getirilirken; Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrasındaki faktörler bağlamında yapılması öngörülen mülakatta 70 puan barajının getirilmesinin, Anayasal bir kurumda kadrolaşmayı hukuku devre dışı bırakarak sağlama ve kadrolaşırken mülakat komisyonunda görev alanların vicdanlarını rahatlatma dışında hiç bir amaç taşımadığı anlaşılmaktadır.

Anayasanın 2 nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin, demokratik, laik, **sosyal bir hukuk Devleti** olduğu belirtilmiştir. Sosyal hukuk Devleti, fırsat eşitliğine dayanan Devlettir ve hukuk Devletinde yasaların amacı, hukuk güvenliğini ve kamu yararını gerçekleştirmektir. Yasa koyucu, Sayıştay Genel Kurulunca hazırlanmış Yönetmeliği, daha üst bir hukuk normu olan yasa ile hükümsüz kılma yetkisine sahiptir. Ancak bunu yaparken, Anayasanın temel ilkelerine uyması, hizmetin gereklerini göz önünde bulundurması ve kamu yararından başka bir amaç taşıması gerekir.

Yasakoyucunun kişisel, siyasi ya da saklı bir amaç güttüğü durumlarda, yani hizmet gerekleri ve kamu yararı dışındaki özel ve başkaca bir amaca ulaşmak için bir konuyu yasayla düzenlediği durumlarda bir "yetki saptırması" ve giderek de amaç ögesi bakımından yasanın sakatlığı ve dolayısıyla Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen sosyal hukuk devleti ilkesine aykırılığı söz konusu olur. Getirilen sınav sistemi Sayıştay denetiminin, iç hukukun yanında INTOSAI Denetim Standartlarının da öngördüğü üzere mesleki yetkinlik ile tarafsızlık ve bağımsızlığa sahip denetçiler tarafından yürütülmesine güvence oluşturmak üzere Sayıştay'a ortalama üstü bilgi ve yetenek ile gerekli niteliklere sahip olanları almayı amaçlamamaktadır. Tam tersine Sayıştay'da siyasi bir kadrolaşma amaçlanmakta ve bu kadrolaşmanın geniş bir havuz içinden, hukuki ve ahlaki sorunlarla karşılaşmadan yapılabilmesi için sözlü yerine mülakat getirilmekte, mülakata olabildiğince fazla kişi çağırılmakta ve sözlüdeki 50 puan barajı mülakatta 70 puana çıkarılmaktadır. Bu bağlamda, eleme ve yazılı sınavda üstün başarı gösteren kişilerin mülakatta başarısız sayılmalarının yasayla olağanlaştırılarak kişilerin sosyal hukuk Devletinin fırsat eşitliğinden ve hukuk güvenliğinden mahrum bırakılmasını ve TBMM'nin ve dolayısıyla tüm yurttaşların bütçe hakkının doğal uzantısı olan Sayıştay denetiminin siyasallaştırılarak etkisizleştirilmesini amaçlayan Teklifin 17 nci maddesinin üçüncü fıkrası, dördüncü fıkrası, beşinci fıkrasının ikinci cümlesi, yedinci fıkrasının ikinci cümlesi, sekizinci fıkrasının birinci cümlesi Anayasanın 2 ve 160 ıncı maddelerine aykırıdır.

Öte yandan Anayasanın 10 uncu maddesinin birinci fıkrasında, herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşit olduğu; 70 inci maddesinde ise, kamu hizmetine alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay Denetçiliğine ilk adımın bilgiyi ölçen nesnel değerlendirmeler yerine, görevin gerekleriyle bağdaşmayan kayırmacılığa açık öznel değerlendirmelerle atılması, Anayasanın 10 uncu maddesindeki yasa önünde eşitlik ilkesi ile 70 inci maddesindeki kamu hizmetine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceğine ilişkin hükmüne; denetçinin daha mesleğe ilk adımını atma aşamasında borçlandırılarak tarafsızlık ve bağımsızlığının ipotek altına alınması ise yürütülen hizmetin gerekleriyle ve kamu yararıyla örtüşmediğinden Anayasanın 160 ncı maddesine aykırıdır.

Bu itibarla Teklifin 17 nci maddesinin üçüncü, dördüncü, beşinci ve yedinci fıkralarının Anayasal hükümlere ve INTOSAI standartlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrasında adayların mülakatta değerlendirilmesine esas alınan ölçütlerden adayın (a) bendinde, *"bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade ve muhakeme gücü"* denilmektedir.

Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün, Sayıştay denetçiliği mesleğinde aranması gereken özellikler arasında yer aldığına hiçbir kuşku bulunmamaktadır. Ancak, takdir edilecektir ki kişilerin hiç bilmedikleri veya ilk defa karşılaştıkları konuları kavramaları ve üstüne bir de özetlemeleri neredeyse imkansızdır. Çünkü kavrama birikimli bir süreç izler ve zeka bilinmeyenleri bilinenler üzerine inşa eder. Bu bağlamda, adaylardan birinin önüne mülakatına girdiği meslekle hiçbir ilgisi bulunmayan Kuantum Fiziği yada hücrenin bölünmesi ile bir pasaj, diğerine de enflasyon yada merkezîyetçilik ile ilgili bir pasaj koyup, kavrayıp özetlemelerini istemek ve bunun üzerinden ifade ve muhakeme güçlerini değerlendirmek, eğitim pedagojisine aykırı olmanın yanında, hukuka uygun bir değerlendirme yöntemi de olamaz. Dolayısıyla adayların kavrama, özetleme, ifade ve muhakeme güçlerinin değerlendirilmesi, (herhangi) bir konuda değil, sadece girdikleri meslek sınavının kapsamı içinde olan belirli konular bağlamında yapılırsa, eğitsel ve hukuksal anlamda bir değer ifade eder.

Teklifin 17 nci maddesi altıncı fıkrasının (b) bendinde, *"Liyakatı, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,"* denilirken; (c) bendinde, *"Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,"* denilmektedir.

Liyakat, Türkçe sözlükte; (1) layık olma, (2) yeterlilik anlamına gelmekte ve 657 sayılı Kanununun 3/C maddesinde ise, *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."* şeklinde tanımlanmaktadır. 657 sayılı Kanuna göre, Devlet memurluğuna girişi liyakat sistemine dayandırmak hukuksal bir zorunluluktur ve Devlet memurluğuna girişteki liyakat ise, giriş sisteminin eşit imkanlarla uygulanması suretiyle adayları güvenliğe sahip kılmakla olmaktadır. Sayıştay denetçi yardımcılığına girişte illa bir mülakat sistemi uygulanacak ise, söz konusu hukuksal zorunluluğun yerine getirilebilmesi için, hizmet gereklerine ve kamu yararına uygun ve tüm adaylara eşit imkanlarla uygulanabilir ve ölçülebilir faktörlerin belirlenmesi ve bu faktörler temelinde yapılacak ölçme ve değerlendirme sonucunda kişilerin liyakatine karar verilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 11.06.2003 tarih ve Esas 2001/346, Karar 2003/63 sayılı Kararında, *"Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir."* demiştir.

Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendinde yer alan, *"bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade ve muhakeme gücü"* ifadesi ile (b) bendinde yer alan *"Liyakati"* ibaresi kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik koşulları ile 657 sayılı Kanunun liyakat ilkesine uymadığından Anayasanın 2 nci maddesi ile 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesine ve 70 inci maddesindeki kamu hizmetine alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemeyeceğine ilişkin hükmüne aykırıdır.

Fıkranın (b) bendinde yer alan, *"davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,"* ile (c) bendinde yer alan, *"Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,"* kriterleri ise, soyut olmanın da ötesinde, kişinin en fazla 30 dakika süreli mülakattaki tutumları üzerinden kişilik analizini içermektedir.

Tutum ve davranışlar üzerinden kişilik analizini yapacaklar ise, maddenin yedinci fıkrasında, Sayıştay Birinci Başkanı veya görevlendireceği daire başkanının başkanlığında iki üye ile üç uzman denetçiden oluşan altı kişilik mülakat komisyonu olarak düzenlenmiştir.

Kişilik bozukluklarının en uç durumu olan ve tıbbi tedaviyi gerektiren nevrotik ve bunun bir üst aşaması olan psikozlu tanısı dahi, 6 yıl süreli tıp eğitimi üzerine 4 yıl uzmanlık eğitimi tamamlayarak psikanalist unvanını kazanan uzmanların birkaç seanstan sonra varabildikleri bir kanı iken; psikoloji ve psikanaliz eğitimi almamış kişilerden oluşan bir heyetten, kişilerin mülakattaki tutum ve davranışları üzerinden kişilik analizlerini yapmalarını ve bunu en fazla 30 dakikalık bir süre içinde tamamlayarak bir karara varmalarını beklemek ve bu karara hukuksal bir değer atfetmek, söz konusu olan bilim, uzmanlık ve hukuksa mümkün olamaz.

Kaldı ki adayın davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu ile özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı gibi kişilik özellikleri, genel psikolojinin bile değil, genel psikolojinin değişik alt dallarının uzmanlık alanlarına girmekte ve bu yanı sıra da özel uzmanlık bilgisine sahip birden fazla uzmanı gerektirmektedir.

Bu itibarla, en fazla 30 dakikalık mülakat süresi içinde işin uzmanı olmayan mülakat komisyonunun adayların mülakattaki tutum ve davranışları üzerinden kişilik analizlerini yaparak bir sonuca varmalarını öngören Teklifteki, *"davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,"* ile *"Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,"* ifadeleri, Anayasanın 2 nci maddesindeki sosyal hukuk devleti ilkesine, mülakatta kayırmacılığı teşvik ettiği için ise, 10 uncu maddesindeki eşitlik ilkesine aykırıdır.

Fıkranın (ç) bendinde ise, mülakatta adayın genel kültür ve genel yeteneğinin değerlendirileceği hüküm altına alınmaktadır. Genel kültür oldukça geniş bir alandır. Dünya'nın en yüksek tepesinden, en derin çukuruna; sanatın değişik dallarındaki akımlardan, siyasal kuramlara; İmam Gazali ile İbn-i Rüşd arasındaki felsefi tartışmadan, Gılgamış Destanının Sümer'deki kahramanına kadar koskoca bir alan genel kültürün kapsamı içinde bulunmaktadır. Bu bağlamda genel kültürün herkese aynı sorular sorularak değerlendirilmesi, ölçümün nesnelliği bağlamında büyük önem taşımaktadır. Adayın birine Türkiye'nin coğrafi bölgeleri sorulurken, diğerine resim sanatındaki sürrealist akımın başlıca temsilcileri sorulursa ortaya çıkan sonucun değerlendirilmesinin nesnelliğinden söz edilemez. Bunun içindir ki, tüm adaylar, aynı sorular üzerinden eleme sınavında genel kültür ve genel yetenek sınavına tabi tutulmakta ve ölçme ve değerlendirme sonuçları nesnel olarak ortaya konmaktadır. Adayların mülakatta tekrar ve farklı sorular üzerinden genel kültürlerinin değerlendirilmesi, mükerrerliğin ötesinde eleme ve yazılı sınavın nesnel sonuçlarını, farklı sorular temelinde ortadan kaldırma işlevi görmektedir.

AKP iktidarlarında aynı sınav sistemi, Sayıştay denetçiliği yanında hakim-savcılık ile kaymakamlık meslekleri için de getirilmiştir.

Hakimlik sınavını üç kez kazanmasına rağmen mülakatlarda elenen ve elenme işlemini yargı kararıyla iptal ettiren Tunceli'li Mahir Demir'e aynı gün 10'ar dakika arayla girdiği mülakatlarda, *"ilk sesli Türk filmi ne zaman çekildi? "*, *"ilk Türk sopranosu kim? "*, *"bilgisayarda kaç virüs var?"* gibi sorular sorulduğu basına yansımıştır (Radikal Gazetesi internet sitesi, 14.03.2010). Bu soruların hakimlik ve savcılık mesleğiyle ilgisi olmamasına karşın, tüm adayların girdiği eleme sınavında sorulması ölçme ve değerlendirmenin objektifliği bağlamında yine de bir anlam ifade edebilir. Ancak, mülakatta sorulmasının adayı elemeye matuf olduğu çok açıktır.

Bu itibarla, mülakat komisyonunun adayların hakkını yemek için bu tür sorular sorması kadar, onlara bu tür sorular sorma imkanını sağlayan yasa koyucuların da sorumluluğu vardır ve bunun hesabı bu Dünyada değilse de öbür Dünyada mutlaka sorulacaktır. Bundan şüphe duymuyoruz.

Zihinsel faaliyetlere dayalı Sayıştay denetçi yardımcılığına ilişkin sözlü veya mülakatta, adayların genel yeteneğinin değerlendirilmeye teknik olarak müsait olmadığı, mülakatta ancak terzilik, ayakkabıcılık, açıcılık, mobilyacılık, resim, müzik, itfaiyecilik, polislik vb. gibi el becerileri ve kas gücü ile görsel ve işitsel yetenekleri gerektiren mesleklerde genel yeteneğin değerlendirmeye konu oluşturabileceği ve değerlendirme yerinin de mülakat salonları değil, atölye ve işlik gibi yerler olacağı apaçık bir gerçekliktir.

Fıkranın (d) bendinde, mülakatta adayın *"bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı"* yönünden değerlendirileceği yer almaktadır. Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı ifadesinin açıklamaya ihtiyacı vardır. Evrim Teorisi yerine, Yaradılış Teorisini benimsemek midir; Newton Fiziği yerine, Kuantum Fiziğini kabul etmek midir; tren yerine, uçakla seyahat etmek midir; mektup yerine, e-mail ile haberleşmek midir; daktilo ile yazmak yerine, bilgisayarı daktilo olarak kullanmak mıdır; araştırmalarda ampirik yöntem yerine, diyalektiği yada fonksiyonalizmi veya yapısalcılığı tercih etmek midir; nedir bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığın ölçüsü ve buna kim, nasıl ve ne şekilde karar verecektir? Kaldı ki, en son bilimsel teori veya teknolojik buluş, her durum ve şartta en iyisi veya en kullanışlısı olmayabilir. Bugün hala taşıt araçları ile diğer mekanik araç, gereç, makine ve silahlar ile yapım işleri Newton Fiziğine dayanmakta; dağlık arazideki bir patika yolda en ilkel ulaşım teknolojisi olan katırı kullanmak en rasyoneli olabilmektedir. Sevgiliye etrafı işlemeli pembe pelür kağıda yazılmış aşk mektubunun yerini, hangi e-mail veya telefon mesajı doldurabilir?

Öte yandan, bilim ve teknolojinin art arda kullanılarak bilimsel ve teknolojik denilmiş olmasıyla, bilimsel ifadesiyle temel bilimlerden/fizik bilimlerinden söz edildiği anlaşılmaktadır. Çünkü teknoloji temel bilimlerin kuramlarının mühendisler tarafından üretime uyarlanmasıyla ortaya çıkan ürünlerdir. Bu durumda bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklık (en son kuram ve teknolojik ürünlerin üretim bilgisi bağlamında), Sayıştay denetçiliğinde değil de, bu alanda faaliyet yürüten üniversitelerin temel bilimler fakülte ve bölümlerine araştırma görevlisi veya kamu ve özel araştırma enstitülerine araştırmacı alınırken adaylarda aranabilecek bir faktör olabilir. Bunu değerlendirecek olanların da Yasada öngörülen mülakat komisyonu değil, konunun uzmanları olacağı kuşkusuzdur.

Aksine, bilimsel ifadesiyle sosyal bilimlerden ve teknolojik ifadesiyle de teknolojinin tüketiminden/kullanımından söz edilmek isteniyorsa; Sayıştay denetçiliğinde aranabilecek bilimsel gelişmelere açıklık, sosyal bilimlerdeki araştırma yöntem ve tekniklerinin bilgisi; teknolojik gelişmelere açıklık ise bilişim teknolojilerinin kullanımı ile sınırlıdır. Bu durumda da yapılması

gereken, eleme ve yazılı sınav konuları arasına, adayların sosyal bilimlerde araştırma yöntem ve teknikleri konusundaki yeterliğini ölçmeye yönelik sorular eklemek ile mülakatın yapıldığı yere bir bilgisayar koyarak adayın en son sürümleri kullanıp kullanmadığını değerlendirmek olmalıdır. Günümüzde artık 30 yaş altında bilmeyenlerin kalmadığı ve hiç bilmeyenlerin dahi bir ay süreli bir hizmet içi eğitim kursuyla, en bilenler katına ulaşabildiği bilgisayar kullanma becerisini, veri hazırlama kontrol işletmeni ya da zabıt katibi alıyormuşçasına Sayıştay denetçi yardımcılığı mülakat sistemine koyarak bir değerlendirme faktörü haline getirmenin mesleki değersizliğinden söz etmeye dahi gerek bulunmamaktadır.

Öte yandan, maddenin altıncı fıkrasında adayın mülakattaki liyakatini ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik yukarıdaki faktörler sıralandıktan sonra fıkranın son cümlesinde aynen, "Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz." denilmektedir. Böylece mülakatta adayın bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığını ölçme ve değerlendirmeye tabi tutan Teklif, sıra söz konusu ölçme ve değerlendirmenin nasıl yapıldığının günümüz teknolojisi aracılığıyla nesnel olarak ortaya konmasına gelince, Danıştay Onikinci Dairesi'nin 07.07.2009 tarih ve 2009/1043 Esas sayılı kararında idari işlemin yürütmesini durdurma nedeni saydığı "sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi" gerekçesine muhatap olmamak için, çağımız teknolojisinin kullanımını yasaklamaktadır. Bu durum, Teklifteki niyetin, hizmet gereklerini dikkate alarak kamu yararını gerçekleştirmek olmadığını; tam tersine bir yandan Sayıştay Denetçiliği mesleğinde siyasi kadrolaşmaya gitme gibi saklı bir amaç güderken, diğer yandan bu kadrolaşmanın yargı denetimini bertaraf ederek gerçekleştirmenin amaçlandığını bir kez daha ortaya koymaktadır.

Bu itibarla Teklifin 17 nci maddesinin altıncı fıkrası (d) bendindeki, "bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı" ifadesi, belirsizliği ve normatifliği nedeniyle nesnel bir değerlendirme faktörü olmaması, mülakatı olabildiğince sübjektif değerlendirmeye ve kayırmacılığa açık hale getirmesi, mesleğin gerekleriyle bağdaşmaması, bilişim teknolojilerinin kullanımı bağlamında ise günümüz şartlarında ve Sayıştay denetçiliği mesleğinde bir değer taşımaması nedenleriyle Anayasanın 2, 10, 70 ve 160 ncı maddelerine aykırıdır.

Fıkranın, "Bunun dışında mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz." biçimindeki son cümlesi ise, adil yargılanma hakkını sınırladığı için Anayasanın 36 ncı; idari işlemin tüm unsurlarıyla yargı denetimine tabi olmasını sınırladığı için 2 ve 125 inci; Danıştay Onikinci Dairesinde görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde görüşme yapılmış olması nedeniyle 138 inci maddesinin üçüncü ve Yasama organının Danıştay Onikinci Dairesinin yukarıda sözü edilen yürütmeyi durdurma kararını değiştirmiş olması nedeniyle 138 inci maddesinin dördüncü fıkrasına aykırıdır.

Bu bağlamda, Teklifin 17 nci maddesinde düzenlenen Sayıştay denetçi yardımcılığına giriş sınavının Anayasaya ve INTOSAI Denetim Standartlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

• Madde 138- Başsavcı ve Savcıların Nitelikleri ve Atanmaları

13- Teklifin 18 inci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında Sayıştay Başsavcılığı ile savcılığına atamada ortak esas ve usuller getirilirken; üçüncü fıkrasında, başsavcının birinci sınıfa ayrılmış ve bu sınıfta dokuz yılını doldurmuş denetçinin sahip olduğu haklardan yararlanacağı öngörülmektedir.

Öncelikle birinci sınıfa ayrılma ve dokuz yılını doldurma Kanunda öngörülen şartların yerine getirilmesiyle elde edilen bir haktır ve bu şartları yerine getirmeyen birinin belli bir göreve atanmış olmakla bu haklardan yararlandırılması Anayasanın hukuk devleti ilkesine aykırıdır. İkincisi, Sayıştay

Başsavcısı ile savcıların söz konusu görevlere atanmalarına ilişkin bütün şartlar aynı iken, başsavcının birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıfta dokuz yılını doldurmuş denetçinin haklarına sahip kılınması, buna karşın savcılarının birinci sınıfa ayrılma esas ve usullerine tabi tutulması Anayasanın eşitlik ilkesine aykırıdır.

Öte yandan, Teklifte Sayıştay savcılarının da denetçiler gibi birinci sınıfa ayrılmaları öngörülmektedir. Böylelikle Sayıştay savcılığı kariyer meslek haline getirilmektedir. Hiç Sayıştay savcılığı yapmayan bir kamu görevlisinin, birinci sınıfa ayrılmış Sayıştay savcılarının başına başsavcı olarak atanması kariyer mesleğin gerekleriyle bağdaşmaz. Dolayısıyla Sayıştay Başsavcısı görevine atanacakların görevin gerektirdiği birikim, deneyim ve niteliklere sahip olan birinci sınıfa ayrılmış Sayıştay savcıları arasından atanması gerekir.

Ayrıca, birinci sınıfa ayrılmak için, 2802 sayılı Kanunda birinci dereceye yükselmenin yanında meslekte on yılını doldurmuş olmak şartı da arandığından, Sayıştay savcılığına atanmak için öngörülen en az 16 yıl hizmet süresi fazladır. Bu sürenin 12 yıla çekilmesi daha uygun olacaktır.

• **Madde 20- Başkanlık (İlgili Maddeler 11, 21, 22, 23)**

14- Sayıştayın yargı ve karar organlarının düzenlendiği Teklifin 11 inci maddesinde, (a) bendi olarak "Başkanlık" denilmiş ve Teklifin 20 nci maddesinde de Başkanlık düzenlenmiştir. Başkanlık, Sayıştayda bir yargı ve karar organı değil; idari bir makamdır. Nitekim Teklifin 20 nci maddesi, "Başkanlık; Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşur. Denetim ve denetim destek grup başkanlıkları ile yönetim birimleri doğrudan Başkanlığa bağlı olarak görev yapar." biçiminde düzenlenerek Başkanlığın yargı ve karar organı olmadığı hususu, Başkana bağlı idari birimlerin sayılması suretiyle Teklifte de dolaylı olarak kabul edilmiş ve yargı ve karar organı olarak nitelendirilen Başkanlığa Teklifte hiçbir görev verilmemek suretiyle de yargı ve karar organı olmadığı hususu bir kez daha ve bu defa doğrudan kabul edilmiştir. Bu durumda da idari bir makam olan Başkanlığa, Sayıştayın yargı ve karar organları arasında yer verilmesi, hukuki ve yönetsel bir yanlışlığın ötesinde, bir mantık hatasıdır ve Teklifin de benimsemediği bir yaklaşım olması nedeniyle en azından tutarlılık açısından Teklif metninden çıkarılmalıdır.

Öte yandan, Yargıtay ve Danıştay'da karar organı olarak düzenlenmiş bulunan "Başkanlar/Başkanlık Kurulu"na Teklifte yer verilmediği görülmektedir. Yargıtay ve Danıştay üyeleri Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulunca, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve daire başkanları ise kendi genel kurullarınca seçilmektedir. Ancak, yeni seçilen üyelerin dairelere ayrılmaları, zorunlu hallerde daire başkanı ve üyelerin dairelerinin değiştirilmesi, daireler arasında iş dağılımının düzenlenmesi vb. görevler, 2797 sayılı Yargıtay Kanununun 18 inci, 2575 sayılı Danıştay Kanununun ise 52 nci maddeleriyle Başkanlar/Başkanlık Kuruluna görev olarak verilmiş bulunduğu halde, Teklifte söz konusu yetkiler Sayıştay Başkanına verilmiş bulunmaktadır.

Sayıştay üyeleri de Sayıştay Başkanı gibi TBMM tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla TBMM tarafından seçilen üyelerin, dairelere dağılımı, görev yerlerinin değiştirilmesi ve daireler arasında iş dağılımının düzenlenmesi gibi hususlar, doğrudan Sayıştay Başkanının yetkisine bırakılmak yerine; Sayıştay Başkanı ve daire başkanlarından oluşturulacak Başkanlar Kurulu'na görev olarak verilmesi, Yargıtay ve Danıştay gibi yargı yeri olan ve kurullar halinde çalışan Sayıştayın yapısına daha uygun düşeceği gibi, bu derece önemli yetkilerin bir kişi elinde toplanmak yerine, bir kurula görev olarak verilmesi kamu yararı açısından da uygun olacaktır.

Bu bağlamda, Teklifin 20 nci maddesinin madde başlığı ile birlikte madde metninden çıkarılması, Sayıştay Başkanı başlıklı 21 inci maddesinin yeniden düzenlenerek 20 nci madde olarak, Daireler başlıklı 23 üncü maddesinin ise 21 inci madde olarak düzenlenmesi, üyelerin, dairelere

dağılımı, daire başkanı ve üyelerin görev yerlerinin değiştirilmesi ve daireler arasında iş dağılımının düzenlenmesi vb. görevleri yapmak ve Sayıştay Başkanı ile daire başkanlarından oluşmak üzere "Başkanlar Kurulu" başlığı altında 22 nci maddenin ihdas edilerek madde numaralarının buna göre teselsül ettirilmesi gerekmektedir.

● Madde 21- Sayıştay Başkanı

15- Teklifin 21 inci maddesinin altıncı fıkrasında, "Sayıştay Başkanı, gerekli gördüğü durumlarda, en çok beş denetçiyi Başkanlık danışmanı olarak görevlendirebilir." hükmü getirilmektedir. Maddenin beşinci fıkrasında getirilen "denetim destek grup başkanlıkları", fiilen denetimle görevli olmadıkları için Başkanlık danışmanlığı görevini de yapabileceklerdir. Denetim destek grup başkanlıkları var iken, ayrıca beş denetçiye daha danışmanlık görevi verilmesi, denetim destek grupları ile danışmanlar arasında uyumsuzluklara yol açabileceği gibi, denetçilerin denetim görevinden alıkonulması ve Sayıştayın denetimle görevli işgücü kapasitesinin savurganca kullanılması anlamına da geldiğinden Teklif metninden çıkarılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

● Madde 22- Başkan Yardımcıları

16- Teklifin 22 nci maddesinde, Sayıştay Başkanının biri denetim diğeri yönetim ile ilgili işlerde kendisine yardımcı olmak üzere üyeler arasından iki başkan yardımcısı görevlendireceği ve Başkan yardımcılarının daire başkanı statüsünde olacakları; başkan yardımcılara verilen görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere de Sayıştay Başkanının onayı ile en çok sekiz bölüm başkanı görevlendirileceği hükmü getirilerek, Sayıştay Genel Sekreterliği görevi ortadan kaldırılmaktadır.

Bilindiği üzere, Dünya'da Ofis Tipi Sayıştaylar (Anglo-Sakson Modeli) ve Yargı Tipi Sayıştaylar (Kıta Avrupası Modeli) olmak üzere iki tür Sayıştay örgütlenmesi bulunmaktadır ve Türk Sayıştayı da kurulduğu andan itibaren Yargı Tipi Sayıştay olagelmıştır. Örgütlenme modelleri arasındaki farklılığın temelinde, Sayıştaylara verilen görev ve yetkilerdeki farklılıklar yatmakta ve bu görev ve yetki farklılığı ifadesini/yansımasını örgütlenme modelinde bulmaktadır.

Kıta Avrupası sayıştayları, denetim ve raporlama görevlerinin yanında yargı yetkisine de sahiptirler ki, bunların kuruluşunda öteden beri yüksek mahkemelerin örgütlenme biçimi esas alınarak Başkan ve kurullar şeklinde örgütlenmişler ve yönetim işlerinde başkana yardımcı olmak üzere de genel sekreterlik makamı ihdas edilmiştir.

Yargı yetkisine sahip olmayan ve görevi parlamentolara ve kamuoyuna denetim raporu üretmek olan anglo-sakson sayıştayları ise, başkan, başkan vekilleri ve başkan yardımcılar şeklinde hiyerarşik bir örgütlenme modelini benimsemişlerdir. Örneğin Kanada Sayıştayında bir başkan, bir başkan vekili ve onbir başkan yardımcısı bulunurken; İngiltere Sayıştayında bir başkan, bir başkan vekili ve altı başkan yardımcısı bulunmaktadır.

Sayıştay Kanun Teklifi, pek çok konuda olduğu gibi, örgütlenme modeli konusunda da anglo-sakson yüksek denetim kurumlarının monokratik (kurumsal olmayan/tekçi) yapılanmalarından izler taşımakta ve bu izleri amacını aşacak şekilde bambaşka biçimlere dönüştürmektedir. Örneğin Kanada ve İngiltere Sayıştaylarında bir olan ve esas olarak yokluğunda başkana vekalet görevi verilen başkan vekilliği, Teklifle başkan yardımcısı adı altında ikiye çıkarılmakta ve vekaletin ötesinde denetim ve idari işlerde Kanunla icrai görevler verilmektedir. Öte yandan Kanada ve İngiltere Sayıştaylarında, sırasıyla onbir ve altı olan ve başkan adına denetim gruplarını yöneten, bu yanlarıyla da 832 sayılı Sayıştay Kanununun uygulamasında grup şefliği, Teklifle de grup başkanlığı görevine tekabül eden görevin dışında, Teklifle bölüm başkanı adı altında sekiz adet idari kadro ihdas edilerek başkan yardımcılanna ait icrai görevleri yürütmeleri öngörülmektedir. Böylece Türk Sayıştayının

başkan/genel sekreter - grup başkanı - denetçiler biçimindeki yönetsel örgütlenme modeli, anglo-sakson modelinin Başkan - başkan vekili - başkan yardımcıları - denetçiler biçiminde olan hiyerarşik yapılanmasının da ötesine taşınarak başkan - başkan yardımcıları - bölüm başkanları - grup başkanları - denetçiler biçimine dönüştürülmektedir. Bu bağlamda, başkan ile denetçiler arasında oluşturulan başkan yardımcılığına ek olarak anglo-sakson modelinde de bulunmayan bölüm başkanlığı gibi yeni bir hiyerarşik kademe oluşturulmaktadır.

Yönetimde hiyerarşik kademelerin artırılması bir yandan bürokrasiyi artırarak işlerin gereksiz yere uzamasına yol açarken, diğer yandan bağımsız ve tarafsız yürütülmesi gereken denetim olgusunun doğasına aykırı düşmektedir. Ayrıca, anglo-sakson modelindeki başkan yardımcılığı, 832 sayılı Kanunun uygulamasındaki grup şefleri ve Teklifteki grup başkanları gibi başkanlı oldukları denetim grubundaki denetçilerle birlikte fiilen denetim faaliyetinde bulunarak bunun sorumluluğunu taşırlarken, Teklifte öngörülen başkan yardımcılığı ile bölüm başkanlarının, fiilen denetim yapmayıp denetim yapanlara yönetsel amirlik etmesi öngörülmektedir ki, denetçinin üzerinde bu kadar fazla sayıda hiyerarşik amirlik yaratılması hususu, denetimin tarafsızlığı ve bağımsızlığının ötesinde, Sayıştayın hesap yargısı yetkisinin denetim raporları esas alınarak gerçekleştirildiği gerçeği göz önüne alındığında, yargı yetkisine sahip olmanın asgari gerekleriyle de hiçbir şekilde uyumamaktadır. İşlevi ve işlerliği düşünülmeden birilerine idari kadrolar yaratmak için hiçbir sisteme sığmayan bir Sayıştay yaratılması düşünülmemelidir.

INTOSAI Denetim Standartlarının 1.0.13 nolu Denetim Standardı:

"Bazı Sayıştayların yapısından ve yaklaşımından kaynaklanan nedenlerle yaptıkları işin her yönüne denetim standardı uygulanmaz, Örneğin, mahkeme şeklinde kurulan Sayıştaylarca yapılan kontrollerin yargısal ve kurumsal yapısı, bunların bir Genel Denetçi veya Kontrolör başkanlığı altında hiyerarşik bir şekilde yapılmış diğer Sayıştaylarca yürütülen mali ve performans denetiminden temelde farklı olmasına yol açar, " biçimindedir.

Buna göre, Sayıştayın yargı yetkisine sahip Sayıştaylar gibi Başkan, kurullar ve idari işlerinde Başkana yardımcı olan Genel Sekreterlik şeklinde örgütlenmesi gerekirken; Teklifin 22 nci maddesinde Başkan, başkan yardımcılığı, bölüm başkanları ve grup başkanları gibi yargı yetkisine sahip olmayan "Ofis Tipi" Sayıştayların hiyerarşik örgütlenme modelinin öngörülmesi, INTOSAI'nın 1.0.13 nolu DS'na aykırıdır.

İlginç olanı, hiçbir modele sığmayacak derecede eklektik bir örgütlenme modelinin benimsenmesinin nedeni olarak Sayıştayın denetim alanının genişlemesi dışında bir açıklamaya Teklifin gerekçelerinde rastlanılmamasıdır. Örgütlenme modeli üzerinden Sayıştay tarihinden ve görev ve yetkilerinin niteliğinden kopararak bağımsız ve tarafsız görev yapamayacak hale getirebilecek olan bu düzenlemeler, sessizlikle geçirilemeyecek derecede önemlidir. Dolayısıyla değişikliği zorunlu kılan nedenlere Teklifin gerekçesinde mutlaka yer verilmek gerekir. Hiçbir ihtiyaç yokken, Sayıştayın denetim alanı genişledi diye yeni yönetsel kadrolar yaratılması, bir yandan Sayıştay Başkanı etrafında oluşacak güç birliği ile Kurullar arasında yersiz çatışma alanlarının doğmasına aracılık ederken, diğer yandan denetçi üzerindeki hiyerarşik kademelerin artırılması, denetçi bağımsızlığı ile tarafsızlığını tehdit edecektir.

Yasa koyucunun, Anayasanın 160 ıncı maddesinde öngörüldüğü üzere Sayıştay'ın Anasayal Devlet kurumu olarak bir yüksek denetim ve hesap mahkemesi mi, yoksa hükümetin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı gibi bir hizmet örgütü mü olduğuna karar vermesi gerekmektedir. Çünkü, teşkilatlanma bu karara bağlıdır.

Öte yandan Sayıştay daire başkanlığı görevine Sayıştay Genel Kurulunun yapacağı seçimle gelmektedir. Teklifte ise, Sayıştay Başkanının bireysel tercihiyle seçeceği başkan yardımcılarının daire başkanı statüsünde olacağı öngörülmektedir. Bu husus, Sayıştay Genel Kurulunun kolektif iradesiyle Sayıştay Başkanının bireysel tercihinin eşdeğer olduğu anlamına gelmektedir ki, bu anlayışı hukuken muteber kabul etmek mümkün değildir.

Bu bağlamda, Teklifin 22 nci maddesinin Teklif metninden çıkarılması ve Sayıştayın tarihi ile Anayasal görevlerine uygun düşen ve bu zamana kadar da sorunsuz işleyen Yargı Tipi Sayıştay modelinin Genel Sekreterlik görevinin, 832 sayılı Sayıştay Kanunundaki mevcut hali (ve Genel Sekreter yardımcısı sayısının biri mesleki eğitim, araştırma, inceleme ve yayından, biri mali denetimden, biri performans denetiminden ve ikisi de idari işlerden sorumlu olmak üzere, üçten beşe çıkarılmış şekli) ile Teklif metni haline getirilmesi, Yargı Tipi Sayıştay olmanın vazgeçilmez şartıdır. Genel Sekreter yardımcısı sayısının üçten beşe çıkarılması suretiyle, Teklif gerekçesinde neden olarak ileri sürülen Sayıştayın denetim alanının genişlemesine dayalı ihtiyaç da giderilmiş olacaktır.

• Madde 23- Daireler

17- Teklifin 23 üncü maddesinin birinci fıkrasında dairelerin bir hesap mahkemesi olduğuna yer verilmiş; ikinci fıkranın (b) bendinde ise, hesap mahkemesi olan dairelerin TBMM'ne sunulacak denetim raporları hakkında görüş bildirecekleri belirtilmiştir.

TBMM'ne esas olarak performans denetimi raporları sunulacaktır. Mali denetim raporlarının yargılamasında uzmanlaşmış yargılama dairelerinin bambaşka metodolojiler çerçevesinde gerçekleştirilen performans denetimi raporlarının teknik değerlendirilmesini yaparak görüş bildirmelerinin uzmanlık alanlarının dışında olduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla TBMM'ne sunulacak raporların teknik inceleme ve değerlendirmesinin bu süreçlerde görev almış denetçilerden oluşturulacak bir kurula görev olarak verilmesi daha uygun olacağından ikinci fıkranın (b) bendinin madde metninden çıkarılması gerekir.

• Madde 25- Genel Kurul

18- Teklifin 25 inci maddesinde Genel Kurulun görevleri düzenlenmiş; ancak, Sayıştay Raporları hakkında görüş bildirme görevi Genel Kurul'a verilmek yerine, Teklifin 28 inci maddesiyle Rapor Değerlendirme Kuruluna verilmiştir.

Sayıştayın en üst ve en yetkili karar organı olan Sayıştay Genel Kurulunu, Sayıştay görüşünü içeren ve bu yanılla da Sayıştayı bağlayıcı nitelikte bulunan Sayıştay Raporları konusunda devreden çıkarılması, Anayasaya aykırı olmanın yanında, fonksiyonel de değildir. Sayıştay kuruluşundan bu yana kurullar şeklinde çalışmış ve Genel Kurul, Sayıştay'ın en üst ve en yetkili bir organı olagelmıştır. Rapor Değerlendirme Kurulu Sayıştay Genel Kurulunun ikamesi olamaz. Sayıştay Genel Kurulunun TBMM'ne gönderilecek Sayıştay Raporları konusunda süreç dışına itilmesi, bir yandan Sayıştay'ın tarafsızlığı ve bağımsızlığını gölgelerken; diğer yandan Sayıştay Raporlarının güvenilirliği ve yeterliliği hususunda tereddütlere yol açacaktır. Sayıştay Raporlarının nihai olarak görüşülüp son şeklini alacağı yer, hiç kuşkusuz Sayıştay üyelerinin tamamından oluşan ve Sayıştayın en üst ve en yetkili karar organı olan Sayıştay Genel Kurulu olmalıdır. Yargı yetkisine sahip olsun yada olmasın Avrupa Birliği Sayıştayı (Court of Auditors- court sözcüğü yargı yetkisine sahip olmasına değil - çünkü yoktur-, mahkemeler gibi heyet halinde karar almasına atıf yapar.) dahil, tüm Sayıştayların ortak özelliği, denetimin nasıl yapılacağı ile Sayıştay raporları hakkındaki nihai sözün Genel Kurula ait olmasıdır ve Sayıştayları Sayıştay yapan da bu temel özelliğidir.

Öte yandan, maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde yönetmelikler hakkında görüş bildireceği belirtilirken; Teklifin 31 inci maddesinin (ç) bendinde, "Denetime ilişkin yönetmelik, standart, rehberleri hazırlamak ve mesleki etik kuralları belirlemek" görevi Denetim Planlama ve Koordinasyon Kuruluna verilerek denetime ilişkin standart, rehber ve mesleki etik kuralların Genel Kurula getirilmeyeceği öngörülmüştür.

Öncelikle Genel Kurulun yönetmelikler hakkında görüş bildirmekle sınırlı bir görev yapmaması gerekeceğini, yönetmelikleri görüşerek karara bağlayacağını vurgulamak gerekir. Ters durumda Yönetmelikler hakkında kararın Sayıştay Başkanı tarafından verileceğini kabul etmek gerekir ki bu durum Sayıştayların kurumsal yapısına terstir. İkincisi, denetime ilişkin standart, rehber ve mesleki etik kuralların görüşülerek karara bağlanacağı yer de yönetmeliklerde olduğu üzere Genel Kuruldur. Yönetmelikler yanında, standart ve rehberler de Sayıştay denetiminin iç mevzuatı içinde yer alan temel dokümanlar olduğundan, bunların bağlayıcı metinler haline getirilebilmesi için nihai olarak Genel Kurulda görüşülmesi gerekli görülmektedir. Ters bir durum Anayasanın 160 ıncı maddesi yanında INTOSAI Denetim Standartlarına da aykırıdır.

• **Madde 28- Rapor Değerlendirme Kurulu**

19- Teklifin 28 inci maddesinde Rapor Değerlendirme Kurulu düzenlenmiş ve Kurula, "Sayıştay raporları ile Sayıştay Başkanı tarafından incelenmesi istenen konular hakkında görüş bildirme" görevi verilmiştir.

Rapor Değerlendirme Kuruluna verilen, Sayıştay raporları hakkında görüş bildirme görevinin, Teklifin Genel Kurul başlıklı 25 inci maddesine ilişkin değerlendirmelerimizde Genel Kurula verilmesi önerilmiştir. Geriye Sayıştay Başkanının görüşülmesini istediği konularda görüş bildirmek görevi kalmaktadır ki, Sayıştay Başkanına Teklifin 25 inci maddesinde Genel Kuruldan, 27 nci maddesinde Daireler Kurulundan, 31 inci maddesinde Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulundan görüş alma yetkisi tanınmış bulunmaktadır. Dolayısıyla Rapor Değerlendirme Kurulunun Teklften çıkarılmasının hiçbir eksikliği hissedilmeyecek; Sayıştay raporları hakkında nihai sözün Genel Kurula verilmesi bağlamında ise gereği yapılmış olacaktır.

INTOSAI Denetim Standartlarının 2.2.34 nolu DS:

"Sayıştayın sahip olduğu görev ve yetkiler ona; denetimine ilişkin bir kanaat, sonuç ve tavsiye oluşturarak bunları rapor etme işini yükler. Bazı Sayıştaylarda bu görev Sayıştay başkanının sorumluluğuna verilmişken, kurullar şeklinde teşkilatlanmış olan Sayıştaylarda bu görev, kurumun kendisine verilmiştir." biçimindedir.

TBMM'ne sunulacak Sayıştay raporlarının görüşülerek karara bağlandığı yer Sayıştay Genel Kurulu olması gerekirken; bu görevin Teklifin 28 inci maddesiyle Rapor Değerlendirme Kuruluna verilmesi INTOSAI'nın 2.2.34 nolu DS'na aykırıdır.

Öte yandan, maddeye göre Rapor Değerlendirme Kurulu bir başkan ve on üye olmak üzere 11 kişiden oluşacak; üye tam sayısının üçte ikisi ile toplanacak ve mevcudun salt çoğunluğu ile karar verecektir. Bu düzenlemeye göre beş üye, Sayıştay raporlarının TBMM'ne sunulmasına veya sunulmamasına karar verebilecek ve bu karar Sayıştay'ı bağlayacaktır. Teklifin 23 üncü maddesinde yargılama dairelerinin de bir başkan ve dört üye ile toplanacağı yazılıdır. Ancak Dairelerin verdiği kararların son hüküm mercii yine Teklifin 26 ncı maddesine göre Temyiz Kuruludur. Yargılamaya ilişkin olunca beş kişinin verdiği karar temyize tabi tutulurken; Sayıştay görüşüne ilişkin olunca beş kişinin verdiği kararın muteber kabili edilmesi ve bu muteberliğin Sayıştay'ı bağlayacak nitelikte olması kabul edilemez. Beş kişinin kararı hiçbir şekilde bir başkan ve elli altı üyeden oluşan Sayıştay Genel Kurulunun vereceği kararın yerine geçemez. Genel uygunluk bildirimi TBMM'ne Genel Kurul kararıyla sunulurken; aynı nitelikteki Sayıştay raporlarının TBMM'ne sunulması görevinin Genel Kuruldan alınması Anayasanın 160 ıncı maddesine aykırıdır.

Sayıştay Genel Kurulunun sayısal yapısının, gelecekte sayıların artacağı öngörülen Sayıştay raporlarını görüşmeye yeterince elvermeyeceği ve dolayısıyla söz konusu raporların Genel Kurula bütün yönleriyle incelenerek teknik değerlendirmesi yapılmış bir şekilde gelmesi gerektiği düşünülebilir. Bu düşünce doğrudur. Ancak bu durumda da, söz konusu inceleme ve değerlendirmenin yapılacağı kurul, Kanun Teklifinde yer alan ve üyeleri Genel Kurul üyelerinden oluşan, bu yönüyle de Genel Kurulun bir nevi alt kurulu konumunda bulunan Rapor Değerlendirme Kurulunun olmaması gerekir.

TBMM'ye sunulacak Sayıştay raporlarının Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek nihai hali kararlaştırılmadan önce incelenmesi, tartışılması ve teknik değerlendirilmesinin yapılması görevinin, denetimlerin planlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılarak raporlanması aşamalarında görev ifa etmeyen Sayıştay üyelerinden oluşturulacak bir kurula değil, bu süreçlerde görevli olan denetçilerden oluşturulacak bir kurula verilmesi, işin doğasına daha uygundur. Öte yandan bu kurulun yapısının denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile etkinliğine güvence oluşturacak bir şekilde oluşturulması ise hayati önem taşımaktadır.

Sürekli görev yapmak üzere denetim metodolojisinin belirlenmesi, geliştirilmesi ve performans ölçüm sistemlerinin oluşturulması ile denetimin izlenmesi ve değerlendirilmesi görevleri yanında, denetim grup başkanlıklarınca hazırlanan Sayıştay raporlarının incelenmesi ve teknik değerlendirmelerinin yapılması görevlerini de üstlenecek bir Denetim Kurulu kurulması ve kurulun Sayıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından seçeceği bir kurul başkanı ile birinci sınıfa ayrıldıktan sonra üç yılını doldurmuş ve Sayıştay üyeliğine seçilme hakkını kaybetmemiş uzman denetçiler arasından seçeceği on üyeden oluşturulması tüm sorunları çözecektir.

Önerdiğimiz sistemin kabul edilmesiyle Denetim Kurulu, TBMM'ne sunulmak üzere hazırlanan Sayıştay Raporlarını inceleyip, teknik değerlendirmesini yaparak Sayıştay Genel Kuruluna sunacak; raporlarının TBMM'ne sunulmasına yada sunulmamasına ilişkin nihai kararı ise Sayıştay Genel Kurulu verecektir.

Bu itibarla, Sayıştay raporlarının TBMM'ne Sayıştay Genel Kurulu tarafından sunulmasını teminen Teklifin 28 inci maddesindeki Rapor Değerlendirme Kurulunun Teklif metninden çıkarılması ve yerine TBMM'ne sunulacak Sayıştay raporlarının incelenerek teknik değerlendirmesini yapmak üzere Denetim Kurulu kurulması gerekmektedir.

• Madde 31- Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu

20- Teklifin 31 inci maddesinde Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu düzenlenmiş ve Kurula (a) kurum stratejik planı ve yıllık performans programını hazırlamak, (b) Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri de dikkate alınarak denetim stratejik planlarını ve yıllık denetim programlarını yapılacak risk analizleri doğrultusunda hazırlamak; (c) Plan ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, gerekli koordinasyonu sağlamak, performans ölçüm sistemlerini oluşturmak ve Sayıştay faaliyet raporunu hazırlamak; (ç) Denetime ilişkin yönetmelik, standart ve rehberleri hazırlamak; (d) Sayıştay Başkanının görüşülmesini istediği konularda görüş bildirmek görevleri verilmiş bulunmaktadır.

Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulunun yapısı, Teklifin 31 inci maddesinde yer alan görevlere uygun düşmemektedir. Çünkü, söz konusu kurul, Sayıştay Başkanı ile seçtiği iki başkan yardımcısı ve sekiz bölüm başkanı olmak üzere niceliksel olarak onbir kişiden oluşuyor gibi görünürken, niteliksel olarak sadece bir kişiden yani Sayıştay Başkanından oluşmaktadır. Sayıştay Başkanı ise, Sayıştayın üst yöneticisidir ve bu sıfatıyla Sayıştayın sevk ve idaresinden ve denetimin yürütülmesinden sorumludur. Sayıştayın sevk ve idaresi ile denetimin yürütülmesi ve koordinasyonu görevini yürüten Sayıştay Başkanına veya kişiliğinde oluşturulan hiyerarşik bir kurula, performans ölçüm sistemlerinin oluşturulması ve buna göre denetimin ve dolayısıyla denetçinin değerlendirilmesi yetkilerinin tanınması, denetimin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, denetimin

etkinliğinin gerekleriyle de örtüşmemektedir. Ayrıca, denetim stratejisinin belirlenmesi, planlanması, programlanması ve denetim metodolojisinin oluşturulması gibi teknik nitelik ve yeterlik gerektiren görevlerin, sevk ve idare ile yürütmeden sorumlu üst yöneticilerden oluşturulan bir kurula görev olarak verilmesi, kurulun kapasitesini de aşmaktadır.

Bu itibarla, Teklifin 31 inci maddesinin Tekliften çıkarılması ve Denetim Planlama ve Koordinasyon Kuruluna verilen görevlerin Teklifin 28 inci maddesinde öngördüğümüz Denetim Kuruluna verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

• **Madde 32- Denetim ve Denetim Destek Grup Başkanlıkları**

21- Teklifin 32 nci maddesinin yedinci fıkrasında, Sayıştay Başkanının teklifi ve genel Kurulun kararıyla gerek görülen illerde denetim grup başkanlıkları kurulabileceği yazılıdır.

Sayıştay kurulduğu andan itibaren Anayasal bir kurum olarak başkentte hizmet yürütmüş ve taşra teşkilatı olmamıştır. Günümüzün teknolojik gelişmeleriyle ulaşım imkanlarının geçmişle kıyaslanamayacak düzeyde olduğu ve Başkanlığın bütün illerde geçici görevlendirme yoluyla denetim yaptırma yetkisinin bulunduğu göz önüne alındığında, illerde denetim grup başkanlıkları kurulmasının hangi ihtiyaçtan doğduğu sorusu gündeme gelmektedir.

Bu sorunun iki cevabı olabilir. Birincisi, günümüzün geçerli akımı olan yerleşme rüzgarına kapılma; diğeri ise denetim faaliyetini yürüten denetçilerin Ankara dışındaki illere atanma tehdidi altında görev yapmalarını sağlamadır.

Sayıştay'ın yerleşmesinin denetimin verimliliğine ve etkililiğine hiç bir katkısının olmayacağı; aksine uzun süreli ve yerleşik olarak görev yapmanın yerel ilişki ağlarının doğmasına ve geliştirilmesine yol açarak denetimin tarafsızlığını tehdit edeceği ortadadır. Başkanlığa başka illere atama yetkisinin verilmesi ise, görevlerini hiçbir etki altında kalmadan yürütmek zorunda olan denetçilerin başında Demokles'in Kılıcı gibi asılı duracak ve denetçinin ve denetimin bağımsızlığını doğrudan veya dolaylı yollarla etkileyebilecektir.

Oysa, bu tür önerilerin somut bir ihtiyaca ve iş analizlerine dayanması gerekir.

Denetim grup başkanlığı kurulan her ilde hizmet binaları ile lojmanlar satın alınacak; yaptırılacak veya kiralanacaktır. Ayrıca hizmet binaları tefriş edilecektir. Bunların hepsi bütçe üzerine ek maliyetler getirecektir. Öte yandan, örneğin Diyarbakır ilinde kurulan denetim grup başkanlığında görevli denetçinin, hemen yanındaki Batman ilinde geçici görevle görevlendirilmesi durumunda buna ödenecek geçici görev yolluğu ile Ankara'dan Batman iline görevlendirilecek denetçiye ödenecek geçici görev yolluğu arasında hiçbir fark bulunmayacaktır.

Bu bağlamda, taşra teşkilatı kurulması denetimin verimliliği ile etkinliğine üzerinde olumlu değişimler sağlamadığı gibi denetimin bağımsızlığı ile tarafsızlığını tehdit etmekte ve ayrıca denetimin maliyetini yükselten harcamaları gerektirmektedir. Bu itibarla düzenlemenin madde metninden çıkarılması uygun olacaktır.

• **Madde 34- Denetimin Amacı**

22- Teklifin 34 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, "bütçe hakkının gereği olarak" ifadesine yer verilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları üzerinde bütçe hakkını kullanmakta; yerel yönetimlerle birlik, vakıf, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler ise bütçe hakkının kapsamı dışında bulunmaktadır. Bu durumda, bütçe hakkının kapsamı dışında bulunan kamu idareleri için TBMM'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmayacağı kabul edilmekte; sunulacak ise de hangi gerekçeyle sunulacağı sorusu cevapsız kalmaktadır.

Bu nedenle öncelikle "bütçe hakkı" kavramının tanımına ihtiyaç vardır. Bilindiği üzere "bütçe hakkı", 1215 yılında İngiltere Kralı Yurtsuz Jonh ile Papa III. Innocent ve baronlar

arasında imzalanan Büyük Özgürlükler Sözleşmesi (Magna Carta Libertatum) bağlamında vergiler ile başlamış; Fransız Ulusal Meclisinin 26 Ağustos 1789 tarihinde açıkladığı İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) ile de kapsamına kamu harcamaları da girmiştir. Günümüzün temsili demokrasilerinde ise, kamu hizmetlerinin kapsam ve niteliği ile nelerin kamu hizmetinden sayılıp, nelerin sayılmayacağını, kamu hizmetinden sayılanların finansman biçimleri ile kaynak tahsislerinin ve bunların hangi teşkilatlar eliyle nasıl, ne şekilde ve ne tür personel eliyle yürütüleceklerinin parlamentoların “bütçe hakkı”nın kapsamı içinde olduğu kabul edilmektedir. Bu itibarla TBMM’nin “bütçe hakkı”nın tanımı değilse de kapsamına nelerin girdiğinin belirtilmesi ve böylece 39 uncu maddenin ikinci fıkrasında yazılı olduğu üzere, “Mahalli idarelerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığına, bir örneği de ilgili mahalli idarenin meclisine gönderilir. “ gibi ifadelerin yasa maddesi haline getirilmesinden kaçınılması gerekir.

Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, Sayıştayların değil; kamu idarelerinin görevidir. Sayıştayların bu süreçteki görevi, parlamentolara ve kamuoyuna sunulan bilgilerin yeterli ve güvenilir olup olmadığını denetleyerek parlamentolara raporlamaktır. Ayrıca, Sayıştayların kamuoyuna bilgi sunması ayrı, Sayıştay raporlarının kamunun erişimine açık olması ayrı şeylerdir. Sayıştay ve kamuoyu açısından önemli olan Sayıştay raporlarının kamuoyunun erişimine açık olmasıdır.

Maddenin (a) bendi, (c) bendinde ifade edilen hususu da kapsadığından (c) bendi tekrar mahiyetindedir.

Maddenin (d) bendinde ifade edilen, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, Sayıştayın değil, iç kontrolün meselesidir ve bu anlamda idarelerin amacıdır. Sayıştay bu sürece, ancak yaptığı denetimlerle katkı sağlayabilir.

Sayıştayın görevleri Anayasada düzenlenmiş ve bu Teklifte de Anayasanın kanuna bıraktığı hususların düzenlemesi yapılmaktadır. Sayıştay denetiminin amacı ise kendisine Anayasa ve kanunlarla verilen görevler bağlamında şekillenmektedir. Bu bağlamda Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim usulleri ile mensuplarının atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları, teminatları ve yükümlülüklerini düzenlemeyi amaçlayan bu kanun Teklifinde denetimin amacının yer almaması gerekir.

Sayıştay denetiminin amacı, Anayasa ve kanunlarla verilen görevlerin en iyi şekilde yapılmasını teminen Sayıştay’ın strateji bildirimleri ile stratejik planlarında yer alacak bir husustur.

Teklifin 34 üncü maddesi, kanuni düzenleme yerine strateji bildirimleri ile stratejik planlara konu oluşturan bir hususu, üstelik yanlış ve eksik bir şekilde düzenlemeyi öngördüğünden Tekliften çıkarılmalıdır.

• Madde 35- Denetimin Genel Esasları

23- Denetimin genel esasları başlığını taşıyan Teklifin 35 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde denetimin genel esaslarından söz edilmek yerine, denetimin tanımı yapılmaya çalışılmış ise de yapılan tanımlama denetimin unsurlarını taşımaktan uzaktır. Kaldı ki, Teklifin Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde denetimin değişik türlerinin tanımı yapılmıştır.

Öte yandan (a) bendinin ikinci cümlesinde Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamayacağı ve idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamayacağı hükmü getirilmektedir. Performans denetimi kaynakların ekonomik, verimli ve etkin kullanımıyla ilgilidir ve bu kıstaslara göre sistem ve süreçlerin değerlendirilmesi, iyi uygulama örnekleriyle karşılaştırılması ve

performansın iyileştirilmesine yönelik önerileri zorunlu olarak içermektedir. Performans denetiminin doğasından kaynaklanan değerlendirme, analiz, karşılaştırma ve tavsiyeler, (a) bendinde yer alan bu hükümle birlikte yerindelik denetimi olarak algılanmaya ve idarenin takdir yetkisine müdahalede bulunma gibi sunulmaya müsaittir ve bu bağlamda (a) bendi hükmü denetimin tarafsızlığı ile bağımsızlığına çok açık bir müdahaledir. Bu şekilde bir ifade, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırıdır ve Dünyanın hiçbir ülkesinin Sayıştay mevzuatında bulunmamaktadır.

Anayasanın Yargı yolu başlıklı 125 nci maddesinin dördüncü fıkrasında, yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu; yürütme görevinin kanunlarla gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceğinin hüküm altına alındığı ileri sürülebilirse de, Anayasadaki bu hüküm yargı kararlarına ilişkindir ve Sayıştayın yapacağı performans denetimleri sonucunda metodolojiden kaynaklanan zorunluluklardan dolayı getireceği eleştiri ve önerilerle herhangi bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Maddenin (b) bendinde, denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütüleceği belirtilmektedir. Öncelikle uluslararası denetim literatüründe, “genel kabul görmüş denetim standartları” ve “uluslararası denetim standartları” kavramsallaştırmaları bulunmakla birlikte, “genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları” gibi bir ifadenin kesinlikle olmadığını belirtmek durumundayız. Dolayısıyla bu ifade 5018 sayılı Kanundan kaynaklanmış olsa dahi, 5018 sayılı Kanunda yer alan hatalı tanımın aynen Sayıştay Kanununa taşınması ve böylece Sayıştay’ın olmayan bir şeye uygun denetim yapmaya yasayla zorlanması düşünülemez.

Ayrıca Sayıştay’ın denetimlerini, belli standartlara uygun olarak yürütmesi ayrı bir şey, denetimlerinde standartları göz önünde bulundurması ise farklı bir şeydir.

INTOSAI Denetim Standartlarının;

1.0.6a nolu DS, “Sayıştaylar önemli olarak nitelendirilebilecek her konuda INTOSAI Denetim Standartlarına uymalıdır. Belirli standartlar gerek mahkeme şeklinde kurulan Sayıştayların, gerek diğer Sayıştayların yaptıkları bazı işlere ve özellikle de denetim dışı işlere uygulanmayabilir. Sayıştaylar, bu tür işlerin üstün vasıflı olmasını temin için bunlara uygulanabilecek standartları kendileri tespit etmelidir. “ biçimde iken;

1.0.13 nolu DS, “Bazı Sayıştayların yapısından ve yaklaşımından kaynaklanan nedenlerle yaptıkları işin her yönüne denetim standartları uygulanmaz. Örneğin; mahkeme şeklinde kurulan Sayıştaylarda yapılan kontrollerin yargısal ve kurumsal yapısı, bunların bir Genel Denetçi veya Kontrolör başkanlığı altında hiyerarşik bir şekilde yapılmış diğer Sayıştaylarca yürütülen mali ve performans denetiminden temelde farklı olmasına yol açar. “ şeklindedir.

Sayıştay Anayasal bir yüksek denetim kurumu ve hesap mahkemesidir. Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştay’a TBMM adına denetim yapma ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi verilmiştir. Dolayısıyla Sayıştay’ın Anayasal görevini Anayasaya uygun bir şekilde yerine getirebilmesi için, uluslararası denetim standartlarını aynen benimsemesi değil; tüm Dünya Sayıştaylarının yaptığı gibi kendine uyarlaması gerekir. Uyarlamanın yapılacağı yer de Kanun değil; yönetmelik ve rehberler olmalıdır.

Maddenin (c) bendinde, Sayıştay ve denetçilerin denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütecekleri belirtilmektedir. Bu bendin, denetimin genel esaslarının düzenlendiği 35 inci madde ile ilgisi bulunmadığından, Sayıştay’ın bağımsızlığının düzenlendiği Teklifin 3 üncü maddesinde yer alması gerekmektedir.

Maddenin (ç) bendi ise Teklifin ilk halinde, “Denetimler: sistem tabanlı teknikler, analitik inceleme teknikleri, istatistiki örnekleme ve bilişim sistemlerinin denetimi dahil güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.” şeklinde idi. Alt Komisyon görüşmelerinde, “sistem tabanlı teknikler” yerine yarı “sistem tavanlı teknikler” güncel denetim tekniği haline gelir ise yasa değişikliğine mi gidilecektir? sorumuz ve dolayısıyla bunların yasalarda değil, alt metinlerde düzenlenmesi gerekeceği yönündeki eleştirimiz üzerine (ç) bendi, “Denetimler; güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.” şeklinde düzenlendi. Bundan memnunuz. Ancak, Sayıştay, bir haber ajansı, reklam veya kamuoyu araştırma şirketi değil, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli Anayasal bir kurumdur. Denetim metodolojisinin salt güncel olması nedeniyle Sayıştay tarafından uygulanmasının yasa ile öngörülmesi doğru bir yaklaşım olamaz. Çünkü, güncel olan her şey popüler olabilir, fakat, doğru olması sınanarak test edilmesinden geçer. Yargı yetkisi bulunan bir kurumdur, ne olduğu belirsiz güncelin peşine takılması değil, bilimselliği test edilerek sınanmış, tartışma götürmeyen metodolojilere dayalı denetim yapması beklenmelidir.

Maddenin (d) bendinde yer alan, kurum mensuplarının teknik ve mesleki kapasitelerinin geliştirilmesi, çağdaş yönetim anlayışının temel ilkesidir ve yasal düzenlemeye konu olmasına da gerek bulunmamaktadır.

Maddenin (e) bendinde kalite güvencesinin sağlanması sürekli gözden geçirmeye indirgenmiştir ki, bu düzenlemeyle kalite güvencesinin sağlanmasına yönelik diğer unsurları dışlamaktadır. Kaldı ki bu husus, yasanın değil, alt düzenlemelerin konusudur.

Teklifin 35 inci maddesi denetimin genel esasları bağlamında hiçbir açılım getirmediği, çoğu bentlerinin denetimin genel esaslarıyla ilgisi bulunmadığı, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı hükümler içerdiği ve yönetmelik ve daha alt düzenlemelere konu oluşturabilecek hususları yasa maddesi haline getirmeyi öngördüğü için Teklif metninden tamamen çıkarılması gerekmektedir.

Öte yandan, Teklifte kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarıyla hesap ve işlemlerinden söz edilmesine rağmen, gelir, gider ve mal hesaplarının ne olduğu ve nelerden oluştuğuna, hesapların Sayıştaya tam ve eksiksiz verilmesi gerekeceği ile hükmen onanmasına ilişkin olarak Sayıştay denetiminin ve hesap yargılamasının temelini oluşturan hükümlere yer verilmemiştir.

Söz konusu eksikliklerin, 832 sayılı Kanunun 40 ve 66 ncı maddeleri gözetilerek “Hesapların niteliği” başlığı altında 35 inci madde olarak düzenlenmesi suretiyle giderilmesi doğru bir tercih olacaktır.

• Madde 36- Sayıştay Denetimi

24- Teklifin 36 ncı maddesinde Teklifin Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde hatalı ve yanlış bir şekilde yapılan tanımlar yeniden yapılarak hata ve yanlışlar tekrarlanmıştır.

Teklifin 2 nci maddesine yönelik eleştirilerimizde de belirtildiği üzere, uluslararası denetim literatüründe, Enron Skandalı sonrasında düzenlilik denetimi ve bunun alt kolları olarak mali/finansal denetim ve uygunluk denetimi gibi kavramsallaştırmalar yoktur. 2000’li yıllardan sonra çıkarılmış bütün INTOSAI dokümanlarında dış denetimin mali denetim ve performans denetiminden oluştuğu hiçbir tartışmaya yer vermeyecek açıklıkta belirtilmektedir. INTOSAI Denetim Standartlarını kendine gerekçe edinen bu Teklifin böylesine esaslı bir çelişki içinde bulunmasının, denetim literatürüne hakim olmama ve Sayıştay denetimini kısıtlama dışında hiçbir açıklaması bulunmamaktadır.

Öte yandan maddede düzenlilik denetiminin düzenlendiği ikinci fıkranın (b) bendinde, “Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü

belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi” denilirken; performans denetiminin düzenlendiği üçüncü fıkrasında, “Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi suretiyle gerçekleştirilir. “ denilmektedir.

Yine Teklifin 2 nci maddesine ilişkin eleştirilerimizde belirttiğimiz üzere, 36 ncı maddenin üçüncü fıkrasında performans denetimi olarak yer alan, “idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi” işlemi de, kamu idareleri tarafından hazırlanan mali rapor ve tablolar gibi yine kamu idareleri tarafından hazırlanan faaliyet raporları üzerinde yapılacak bir denetimdir. Her iki denetim de kamu idareleri tarafından yapılan bildirimlerin değerlendirilerek doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi şeklinde yapılacaktır ki bu denetime uluslararası denetim standartlarında, INTOSAI Denetim Standartlarında ve dünya Sayıştayları uygulamasında mali denetim/tasdik denetimi denilmektedir. Dolayısıyla, Sayıştayın idarelerin hazırladığı faaliyet raporları üzerinden idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi şeklinde yapacağı mali denetimi performans denetimi olarak tanımlamak örneğine rastlanmayacak büyük bir hata olmanın yanında, Sayıştayın 14 yıldan bu yana INTOSAI Denetim Standartlarına uygun yaptığı performans denetimi yetkisini de tartışmalı hale getirmektedir.

Belirtilmesi gereken başka bir önemli husus ise, Kıta Avrupa’sı hukuk sisteminin geçerli olduğu ülkelerin mali sisteminde ve dolayısıyla yargı tipi Sayıştaylarında kamu idarelerinin hesabi-sorumluların hesabi ayrımının olmasıdır. Nitekim, Anayasamızın 164 üncü maddesinde Sayıştayın kamu idarelerinin mali tabloları hakkında Genel Uygunluk Bildiriminde bulunacağı belirtilirken; 160 ıncı maddesinde ise sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlayacağı yazılıdır.

Bu itibarla maddenin, Teklifin 2 nci maddesi ile yukarıda yer alan görüşlerimiz doğrultusunda INTOSAI Denetim Standartlarına ve Anayasanın 160 ve 164 üncü maddeleri hükümlerine uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

• Madde 37- Denetim Süreci

25- Teklifin 37’nci maddesinde, “Programın hazırlanması ve uygulanması, sonuçların raporlanması ve raporların izlenmesi “ denetimin aşamaları arasında sayılmaktadır. Ancak maddede programla ilgili herhangi bir açılım yer almamaktadır.

Ayrıca, mali denetimde raporların izlenmesi de söz konusu değildir. Yıllık olarak ve periyodik gerçekleşen denetimlerde raporların izlenmesinden ve izleme raporları üretilmesinden bahsedilemez. Muhtemelen madde, mali denetim ile performans denetiminin aynı süreç içinde gerçekleştirileceği varsayımıyla kaleme alınmıştır. Oysa bu iki denetim türü çok farklıdır.

Öte yandan (ç) bendinde hazırlanan raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesinin bir denetim aşaması olduğu ileri sürülmektedir ki, bunu denetimin bir aşaması olarak kabul etmek mümkün değildir.

Konuya genel olarak bakılacak olunursa, mali denetim ve performans denetimi dahil bütün denetimlerin, (a) planlama, (b) uygulama ve (c) raporlama olmak üzere üç aşaması bulunur. Mali denetim ile performans denetimi arasındaki fark, amacın farklılığına bağlı yöntem farkıdır. Her iki denetim türü için ortak aşamaların gösterilmesi ya da her iki denetim türünün aşamalarının ayrı ayrı yasa hükmü haline getirilmesi gibi çözümler üretmek mümkün ise de denetim rehberlerinin konusu olan bu hususa yasada hiç yer verilmemesi en uygun çözüm olacaktır. Bu itibarla maddenin tekliften çıkarılması gerekir.

Kaldı ki maddenin ikinci fıkrasında, denetim sürecine ilişkin diğer hususların, kanunlar ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları çerçevesinde hazırlanacak yönetmelik, standart ve rehberlerde belirtileceğine yer verilmektedir. Genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları gibi bir ifadenin yanlışlığı ile Sayıştay'ın Anayasal yapısı ve görevlerine uygun uluslararası standartlardan hangilerini kabul edeceğinin Sayıştay'ın yetkisinde bulunduğu INTOSAI Denetim Standardı olduğuna daha önce değinilmişti. Bu itibarla maddenin Tekliften çıkarılması gerekir.

• Madde 38- Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu

26- Teklifin 38 inci maddesinde, düzenlilik ve performans denetimi raporlarının idareler itibariyle yıllık olarak birleştirilmesi ve idarelerce cevaplandırıldıktan sonra Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte T.B.M.M' ye sunulması hususları takvime bağlanarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Öncelikle belirtilmesi gereken, Teklifin 38 inci maddesinde yer alan performans denetimi raporlarının idareler itibariyle ve yıllık birleştirilmesinin mümkün ve anlamlı olmadığı hususudur. Mümkün değildir; çünkü performans denetimini mali denetimden ayıran en önemli fark bütçe yılı ile bağlantısının bulunmaması ve yıllık, periyodik bir denetim olmayışıdır. Performans denetimi, kurumların bazı faaliyetlerini, hatta çoğunlukla birden fazla kurumu ilgilendiren kamusal faaliyetleri konu alır ve konunun gerektirdiği zaman dilimine kadar uzanır. Anlamlı değildir; çünkü ayrı ayrı faaliyetlerin, ayrı ayrı kriterlerle denetlenmesi sonucu, ayrı zamanlarda sonuçlanan denetim raporlarının bir araya getirilmesi fiziki bir birleşmeden öteye hiç bir anlam taşımaz.

Teklifin bu maddesinde geçen performans denetimi, Teklifin 2/d maddesi ile 36 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlendiği gibi performans ölçümü/değerlendirmesi anlamında kullanılıyor ise, bu durumda da bu ölçme/değerlendirme Teklifin 39 uncu maddesinin konusunu oluşturmaktadır. İdarelerin tek bir faaliyet raporu üzerinden dış denetim genel değerlendirme raporu ve faaliyet genel değerlendirme raporu adlarında iki farklı rapor üretilmeyeceğine göre burada bir terslik var demektir.

Terslik, Teklifin performans denetimi konusundaki INTOSAI Denetim Standartlarına da aykırı kavrayış eksikliği ile Dünyada Anglo Sakson modeli "Ofis Tipi" ve Kıta Avrupası modeli "Yargı Tipi" olmak üzere iki farklı tür Sayıştay olduğu ve Türk Sayıştay'ının da Yargı Tipi Sayıştaylar arasında yer aldığı olgusunu Anayasanın 160 ve 164 üncü maddelerine rağmen görmezden gelmekte ısrar etmesinden kaynaklanmaktadır.

Bu ısrarın kaynağında ise, 5018 sayılı Kanun yatmaktadır. 5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetimi ve iç kontrol sistemini Anglo Sakson modeline göre biçimlendirmekle yetinmemiş; Sayıştay denetimini Ofis Tipi Sayıştay modeline dönüştürmeyi, performans denetimini de performans ölçümüne indirgemeyi öngörmüştür.

Çünkü, maddede performans denetimi raporlarının idareler itibariyle birleştirilmesinin imkansızlığı bir yana, düzenlilik denetimi sonucunda düzenlenen denetim raporlarının idareler itibariyle birleştirileceği, cevaplandırılmak üzere kamu idaresinin üst yöneticisine gönderileceği, alınan cevaplar sonucunda yeniden düzenlenen raporların maddede belirtilen süreçlerden geçtikten sonra TBMM'ne sunulacağı yazılıdır.

Ancak, Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştaya merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama görevleri verilirken; 164 üncü maddesinde ise, genel uygunluk bildirimini ilişkin

olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunma görevi verilmiş ve kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olmasının ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemeyeceği ve karara bağlandığı anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayabilmesi için, hesap ve işlemlerin incelenmesi, mevzuata aykırı bulunan denetim bulguları hakkında sorgu düzenlenerek sorumluların savunmalarının alınması ve sorgu ve savunmalara göre düzenlenen raporların yargılama dairelerine intikal ettirilmesi; raporun yargılama dairelerinde yargılanması ve temyiz aşamasından geçerek kesin hüküm niteliği kazanması gerekmektedir.

Ancak, 5018 sayılı Kanunun 68 inci maddesi ile Teklifin 38 inci maddesi söz konusu bulgular hakkında üst yöneticilerin cevaplarını alarak üst yöneticilerin yönetsel sorumluluklarına esas oluşturmak üzere TBMM'ne raporlanmasını öngörmektedir.

Bulguların Sayıştay'da kesin hükme bağlanmadan TBMM'ne raporlanması birtakım hukuki sorunları beraberinde getirmektedir. Çünkü, TBMM'ne raporlanmış bulgular hakkında Sayıştay yargılama daireleri sorumluların savunmalarını yerinde görerek beraatlarına karar verebilecekleri gibi, tazmin hükmü verilmiş olsa dahi sorumluların temyizi üzerine Temyiz Kurulu daire kararının değiştirilerek onanmasına veya tamamen kaldırılmasına karar verebilir.

Sayıştay'ın mevzuata aykırı bularak TBMM'ne raporladığı bulguların, sonradan Sayıştay yargılama dairelerinde mevzuata aykırı bulunmaması, neden olacağı hukuki sorunların yanında, Sayıştayın TBMM'ne sunduğu raporların doğruluğu ve güvenilirliği hakkında derin kuşkulara yol açarak Sayıştay denetim ve yargılamasını siyasi tartışma ve polemik konusu haline getirebilir. Ya da bulguların mevzuata aykırı görülerek TBMM'ne raporlanmış olması, Sayıştay yargılama dairelerini hukuka aykırı tazmin kararları vermeye zorlayabilir.

Dolayısıyla, Sayıştay'ın sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamasına konu oluşturan mevzuata aykırı bulguların, üst yöneticilerin sorumluluklarının tespiti amacıyla TBMM'ne raporlanması hukuka ve INTOSAI Denetim Standartlarına uygun bir yaklaşım değildir.

Çünkü; INTOSAI Denetim Standartlarının:

1.0.21 nolu DS;

" ... Bazı Sayıştayların yargı yetkisine haiz bir konumu bulunmaktadır. Bu yargı yetkisi, uygulandığı ülke şartlarına bağlı olarak hesaplar, saymanlar ve hatta idareciler üzerinde kullanılmaktadır. Bu kurumların aldıkları kararlar ve verdikleri hükümler, görevlendirildikleri denetim fonksiyonunun doğal tamamlayıcısıdır. Bu Sayıştayların yaptığı yargısal faaliyetler, dış denetimce incelenen genel hedeflerin ve özellikle de muhasebe sorunlarına ilişkin olan hedeflerin mantığının bir parçası olarak değerlendirilmek gerekir."

1.0.36 nolu DS;

"Düzenleme biçimi ne olursa olsun Sayıştayın temel işlevi kamusal hesap verme sorumluluğunu yerleştirmek ve geliştirmektir. Belirli ülkelerde Sayıştay hakimlerden oluşan mahkeme tarzında olup, kendisine hesap vermek zorunda bulunan saymanlar üzerinde yetkiye sahiptir. Bu yargısal fonksiyon Sayıştayın, kamu fonlarıyla uğraşan kişilerin kendisine karşı sorumlu olmalarını ve bu sorumlulukları nedeniyle Sayıştayın yargı yetkisine tabi tutulmalarını, sağlamasını gerektirir."

4.0.18 nolu DS;

“Yargı yetkisi bulunan Sayıştaylar, mali tablolarla tespit edilen düzensizlikler konusunda yaptırımında bulunma gücüne sahiptir. Saymanlar için para cezası öngörebildikleri gibi, belli durumlarda açığa alınmalarına veya azledilmelerine yol açabilir.”

şeklindedir.

Teklifin 38 inci maddesi Anayasaya aykırı olmanın yanında INTOSAI’nın 1.0.21, 1.0.36 ve 4.0.18 nolu standartlarına da açıkça aykırıdır.

Bununla birlikte, denetim sonucunda elde edilen bulgulardan bir kısmı, üst yönetimin sorumluluğunda olan iç kontrol sisteminin çalışmaması veya zafiyete uğraması ya da üst yönetimin mevzuata aykırı yönerge ve emirlerinden kaynaklanıyor ise, kısaca mevzuata aykırılık ile üst yönetimin iyi yönetim sorumluluğu arasında ilgi kurulabiliyorsa, ilgi kurulan hususların TBMM’ye raporlanması gerekebilir. Sayıştay’ın yapacağı mali denetimler sonucunda üst yöneticilerin iyi yönetim, bakanların ise siyasi sorumluluklarının görüşülmesine dayanak oluşturmak üzere TBMM’ne raporlayacağı hususlar da bunlarla sınırlıdır.

Öte yandan, Sayıştay Başkanlığı da yönetsel sorumluluğunun gereği olarak yıllık faaliyet raporu hazırlayacak ve TBMM’ne sunacaktır. Bu faaliyet raporlarında Sayıştayın bir yıllık dönem içinde denetlediği kamu idareleri ve denetimler sonucunda tespit edilen bulguların kamu idareleri bazında özetleri ile yargılama daireleri ve kurulların verdiği kararların kamu idareleri bazında özet bilgileri ayrıntılı olarak yer alacaktır. Dolayısıyla kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu, Sayıştayın kamu idareleri üzerinde yaptığı mali denetime ilişkin bulgu ve kararlarının kamu idareleri bazında ayrıntılı özet bilgilerinin yer aldığı Sayıştayın faaliyet raporları temelinde TBMM’nin bilgisine sunulacaktır.

Özetle;

- Performans denetiminin maddede öngörülen zamanlama kapsamından çıkarılması ve kendi denetim planı çerçevesinde sonuçlandırılarak TBMM’ye raporlanması sağlanmalı;

- Sayıştayın hesap yargısı kapsamı dışında bulunan kamu idarelerinin mali denetim sonuçlarının TBMM’ye raporlanacağı bir sistem öngörülmeli;

- Sayıştayın hesap yargısı kapsamında bulunan kamu idareleri sorumlularının mevzuata aykırı hesap ve işlemleri yargılamaya tabi tutulmakla birlikte, söz konusu mevzuata aykırılıklardan üst yöneticilerin uygulamalarıyla ilgisi kurulabilenlerin, üst yöneticilerin iyi yönetim sorumluluğu ile bakanların siyasi sorumluluğunun karara bağlanmasına temel oluşturmak üzere TBMM’ye raporlanacağı bir sistem kurulmalı;

- Sorumluların mevzuata aykırı hesap ve işlemlerinin kamu idareleri bazında ayrıntılı bilgileri ile Sayıştay daire ve kurul kararlarının kamu idareleri bazında ayrıntılı özetleri ise, Sayıştayın yönetsel sorumluluğunun görüşülmesine temel oluşturmak üzere hazırlanarak TBMM’ye sunulacak olan Sayıştay faaliyet raporlarında yer almalıdır.

• Madde 39- Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu

27- Teklifin 39 uncu maddesinde, 5018 sayılı Kanunun faaliyet raporları başlıklı 41 inci maddesi esas alınarak kamu idarelerinin yönetsel hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmesinde Sayıştay’ın rol ve katkısı düzenlenmektedir.

Teklifin 39 uncu maddesinin birinci fıkrasında faaliyet raporlarının Sayıştay’ca değerlendirileceğinden söz edilmesine karşın, değerlendirmenin nasıl yapılacağı, değerlendirmenin yöntem, teknik ve araçlarının ne olacağı gibi hususlara yer verilmemiştir. Öte yandan faaliyet raporlarının değerlendirilmesi Teklifin pek çok maddesinde performans denetimi ile karıştırıldığından konunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Hesapverme sorumluluğunun, mali ve yönetsel/performans hesapverme yükümlülüğü olmak üzere iki boyutu vardır.

TBMM, yılları Bütçe Kanunları ile hükümete, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması konusunda izin ve yetki vermektedir. Hükümet gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması izin ve yetkisini alırken, nereden ne kadar gelir elde edeceği ile nerelere ne kadar harcama yapacağı yanında, hangi faaliyetlerde bulunarak hangi hedeflere ulaşacağını da açıklamaktadır. Hesap verme sorumluluğu çevriminin tamamlanabilmesi için, hükümetin mali yılın sonunda topladığı gelir, yaptığı harcama ve yürüttüğü faaliyetleri izin ve yetkiyi veren TBMM’ne raporlaması gerekmektedir.

Toplanan gelirlerle yapılan harcamaların mali boyutu mali tablo ve raporlarla ortaya konmaktadır. Mali hesapverme sorumluluğunun yerine getirilme biçimi, Anayasanın 164 üncü maddesi ile 5018 sayılı Kanunun “Kesin hesap kanunu” başlıklı 42 nci maddesinde düzenlenmiş; Sayıştay’ın bu süreçteki rolü ise, aynı Kanunun “Genel uygunluk bildirimi” başlıklı 43 üncü maddesinde açıklanmıştır.

Kamu kaynaklarının nerelere ne tutarlarda harcandığı kadar, hangi program ve faaliyetlere, hangi hedeflere ulaşmak için harcandığının ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının önceden belirlenmiş performans ölçü ve göstergeleri temelinde raporlanması da önem taşımaktadır. Literatürde, “program/performans hesapverme sorumluluğu” olarak adlandırılan hesapverme sorumluluğunun bu biçiminin nasıl yerine getirileceği ise 5018 sayılı Kanunun “Faaliyet raporları” başlıklı 41 inci maddesinde düzenlenmiştir.

Performans ölçümü, stratejik amaç ve hedeflerin, program ve faaliyetlerin, performans ölçü ve göstergelerinin tespiti, performans bilgisinin üretilmesi, önceden belirlenen amaç ve hedeflere göre elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi, raporlanması ve nihayet iyileştirmeye yönelik önlemlerin alınmasını kapsayan bir süreçtir ve esas olarak da yönetimin ve iç kontrolün meselesidir.

İdarelerin program/performans hesapverme sorumluluklarının yerine getirilmesinde Sayıştaya düşen görev ise, idarelerin hazırladığı faaliyet raporlarının, bu raporların hazırlanmasına ilişkin olarak belirlenmiş bulunan esas ve usullere uygunluğu ve hedeflerin gerçekleşme durumu ile faaliyet raporunun ilişkin olduğu kamu idaresinin mali denetimleri sonucunda elde edilen bulgu ve verilerle uyumunu içeren bir görüş oluşturmaktan ibarettir.

Bu bağlamda, gerçekçi olmak ve faaliyet raporlarının Sayıştay tarafından değerlendirilmesine gereğinden fazla önem atfetmemek gerekmektedir.

İdarelerin hazırladığı performans programlarındaki hedeflerin faaliyetlerle ilgisinin kurulup kurulmadığı, performans ölçü ve göstergelerinin doğru şeyleri ölçüp ölçmediği, performans ölçüm sisteminin güvenilir, ölçülmüş sonuçları sağlamaya elverişli olup olmadığı gibi idarelerin performans ölçme ve değerlendirme sistemlerinin yeterliliğinin analiz ve değerlendirilmesi ise Sayıştay’ın performans denetimi metodolojisine göre yapacağı performans denetimlerinin konusunu oluşturmaktadır.

Öte yandan, Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerle sosyal güvenlik kurumlarını TBMM adına denetlemekte; diğer idarelerin denetim yetkisini ise Anayasadan almaktadır. Kaldı ki üniter devlet modelinde mahalli idareler de parlamentonun “bütçe hakkı”nın kapsamında bulunmaktadır. Bu itibarla Sayıştayın mahalli idarelerin faaliyet raporlarını değerlendirme sonuçlarını mahalli idarelerin meclislerine göndermesi düşünülemez. Sayıştayın değerlendirme raporlarının kamuoyunun bilgisine ve ilgililerin erişimine açık olması gerekir. Çünkü, mahalli idarelerin faaliyet raporlarının değerlendirilmesinden, mahalli idarelerin meclisleri kadar, mahalli idarelerin hemşerileri ile sivil toplum kuruluşları ve demokratik kitle örgütleri de ilgilidir.

Bu bağlamda, Teklifin 39 uncu maddesinin bu değerlendirmeler ışığında yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

• **Madde 40- Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**

28- Teklifin 40 ıncı maddesinde yer alan mali istatistikler, Parlamenteoya sunulmadığından, TBMM’ye bu konuda Sayıştayca verilecek bir değerlendirme raporunun hesap verme sorumluluğu ilişkisini destekleyici bir yönü bulunmamaktadır.

Diğer yandan, mali istatistiklerin doğruluğu ve güvenilirliği üzerinde değerlendirme yapmak, uygulamada bunları yine başka mali veriler ile test etmeyi gerektirmektedir. Mali istatistiklerin de dahil olduğu mali işlem, hesap ve belgeler, mali denetimler sırasında incelenmekte ve mali denetimlerin sonucu, uygunluk bildirimi eki olarak TBMM’ ne raporlanmaktadır. Kaldı ki, iyi niyetle getirilmiş olsa dahi, mali denetim yapmadan mali istatistikler hakkında beyanda bulunması Sayıştay’dan beklenmemelidir. Bu itibarla maddenin Tekliften çıkarılması gerekir.

• **Madde 42- Diğer Raporlar**

29- Teklifin 42 nci maddesinin birinci fıkrasında, “Denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve bu Kanunun diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlardır.” gibi toptancı ve içeriği belirsiz bir ifadeye yer verilerek Sayıştayın her konuda rapor yazabileceği öngörülmektedir.

Sayıştaya böylesine toptancı bir görev verilmesi doğru olmadığı gibi, bu genel görevlendirme, verilen görevin kapsamı içinde olabilecek raporların da hazırlanmaması gibi bir sonuca yol açabilir. Bu itibarla raporun konusu ve amacının açıkça yazılması görevin yerine getirilmesinin ön şartıdır. Öte yandan, Anayasanın 2 nci maddesinde “hukuk devleti” Türkiye Cumhuriyetinin temel nitelikleri arasında sayılmıştır. Hukuk devleti, kurallarda belirlilik gerektirir. Dolayısıyla bu düzenleme aynı zamanda Anayasaya da aykırıdır. Bu bağlamda içeriği belirsiz toptancı ifadeler yerine, 832 sayılı Sayıştay Kanununda yer alan raporların madde metnine aynen alınması her açıdan daha uygun olacaktır.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Sayıştayın hazırladığı raporların ilgisine göre kamu idarelerine gönderilebileceği öngörülmektedir. Sayıştay, TBMM adına denetim yaptığından denetim bulgularını da TBMM’ne sunmak durumundadır. Sayıştay raporları, bakanlar ile üst yöneticilerin hesap verme sorumluluklarının TBMM’ de görüşülmesine temel oluşturmak üzere hazırlanacağından, Sayıştayın denetlediği kuruma rapor üretmesi gibi bir durum söz konusu olamaz. Kaldı ki raporda konu edilen hususların gereğinin yerine getirilmesini kamu idarelerinden isteyecek olan da Sayıştay değil, TBMM olmalıdır.

• **Madde 43- Denetim ve Raporlama**

30- Teklifin 43 üncü maddesinde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi ve denetim sonuçlarının raporlanması düzenlenmiştir. KİT’lerin denetimi sonucunda hazırlanan yıllık denetim raporunun görüşüleceği yer Rapor Değerlendirme Kurulu değil; Teklifin 28 nci maddesine ilişkin görüşümüzde belirttiğimiz üzere Denetim Kurulu olmalıdır. Bu itibarla, maddede Rapor Değerlendirme Kurulu olarak yer alan ifadenin Denetim Kurulu olarak değiştirilmesi uygun olacaktır.

• Madde 45- Türkiye Büyük Millet Meclisinden Gelen Denetim Talepleri

31- Teklifin 45 inci maddesindeki düzenlemeye göre, Sayıştay'ın görev alanının ve önceliklerinin yasama organından gelecek taleplere göre şekillendirilmesi, Sayıştay'ın bağımsızlığı açısından sakınca yaratmaktadır. Zira, TBMM Başkanlığı ile komisyonlar, iktidar partisi ya da partiler koalisyonunun sayısal gücüne göre oluştuğundan, bu uygulama zaman içinde Sayıştay'ın bağımsızlığı ve tarafsızlığını tartışılır hale getirebilecektir. Ayrıca, yasama organından gelecek taleplerin, Sayıştay'ın inceleme ve denetleme programı üzerinde olumsuz etkileri de olacaktır.

Bu gibi sakıncalara yol açılmaması için Sayıştay sadece rapor sunduğu ihtisas komisyonundan (Plan ve Bütçe Komisyonu ile KİT Komisyonu) gelecek talepleri sonuçlandırmalıdır. TBMM Başkanlığının resen veya araştırma ve soruşturma komisyonlarının taleplerine istinaden Sayıştay'dan inceleme talebinde bulunması önlenmeli ve önceliklerin tespiti de Sayıştay'a bırakılmalıdır. Nitekim, diğer ülke Sayıştayları ile AB Sayıştay'ına ilişkin düzenlemeler de bu şekildedir. Avrupa Birliği Sayıştay'ının sadece iki komisyon ile yani bütçe komisyonu ve bütçe kontrol komisyonu ile ilişkisi bulunmaktadır.

Araştırma ve Soruşturma Komisyonlarının inceleyecekleri konuları, Sayıştay'a incelemek yerine, öteden beri devam etmekte olduğu üzere Komisyonlarda görevlendirilmek üzere Sayıştay'dan denetçi talebinde bulunarak incelemeleri hem komisyonlar açısından, hem Sayıştay açısından daha uygun olacaktır. Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının resen Sayıştay'dan inceleme talebinde bulunmasının ise demokratikliği tartışmalı olduğu gibi, Anayasal temelleri de bulunmamaktadır.

Dolayısıyla madde metni sadece Plan ve Bütçe Komisyonu ile KİT Komisyonundan gelecek taleplerin yerine getirilmesiyle sınırlı şekilde formüle edilmeli, önceliklendirme yetkisi ise mutlaka Sayıştay'a bırakılmalıdır.

• Madde 48- Yargılamaya Esas Rapor

32- Teklifin 48 inci maddesinin madde başlığı ile metninde yer alan “yargılamaya esas rapor” ifadesinin, “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddenin (f) fıkrası değişiklik gerekçesi ve bu gerekçeye dayalı önerimize uygun olarak, “**Mali denetim raporu**” olarak değiştirilmesi gerekir.

Öte yandan maddede, “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde*” denilerek yargılamaya esas raporun düzenlenmesi “kamu zararına” indirgenmiş; kamu zararı tespit edilememiş ise yargılamaya esas rapor yazılmayacağı gibi bir esas benimsenmiştir. Kaldı ki “mali denetim raporu” yerine “yargılamaya esas rapor” ifadesinin tercih edilmesinin temelinde de bu husus yatmaktadır.

Teklifin 2/f maddesine ilişkin karşı oy yazımızda da belirtildiği üzere, denetçi tarafından hazırlanan mali denetim raporları, öncelikle mali tabloların tamlığını, doğruluğunu ve denkliliğini göstermekte; mali tablo ve eki cetvellerde yanlış, hata veya tutarsızlık var ise, bunların giderilmesi; giderilememesi halinde ise usulsüzlüğün niteliğine göre işten el çektirilmesinden, suç duyurusunda bulunmaya uzanan yaptırımlar dizisi gündeme gelmektedir.

Bunun temelinde ise, Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştay'a sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevinin verilmiş olması yatmaktadır. Teklifin bu maddesi ise, Sayıştayın sorumluların işlemlerini kesin hükme bağlamasını; hesaplarını ise kesin hükme bağlamayarak, olumlu/olumsuz görüş vermesini öngörmektedir.

Mali tablolar hakkında görüş bildirme, özel hukuka tabi firmaları denetleyen bağımsız dış denetim kuruluşları ile yargı yetkisi bulunmayan ofis tipi Sayıştayların öteden beri uyguladıkları bir sistemdir.

Özel hukuka tabi firmaların mali tabloları hakkında bağımsız dış denetim kuruluşlarının verdikleri olumsuz görüş, piyasa yaptırımları aracılığıyla çok önemli sonuçlar doğurur. Çünkü, piyasa aktörlerinin piyasaya ilişkin kararlarında dış denetim raporları birinci derecede etkilidir. Örneğin, olumsuz görüş verilen firmaların, borsaya kote kağıtlarındaki yatırımlar çekilerek firma iflasa sürüklenebilir; kreditorler kredi vermez, verdikleri kredileri geri çağırırlar; kamu kuruluşları ihale vermez, verilen ihaleler iptal edilir; distribütörlük, temsilcilik, bayilik, alt yüklenicilik, tedarikçilik işleri yapamaz hale gelirler. Kısaca piyasadan silinirler. Olumsuz görüşün özel sektör firmaları üzerindeki piyasa yaptırımları bu derece ağırdır.

Ancak, yasalarla özel yaptırımlar öngörülmemiş ise, kamu hukukuna tabi kuruluşlar üzerinde verilen olumsuz görüşün hiçbir yaptırımını bulunmamakta; hatta mali tablolarda yapılmış bulunan hata, yanlış ve tutarsızlıkların üzerini örten bir işlev görmektedir.

Kaldı ki, mali tablolar ile eki cetveller muhasebe kayıtlarından türetilmekte ve kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ile mali tabloların muhasebe kayıtlarından nasıl üretileceği yönetmeliklerde belirlenmektedir. Yönetmelik mevzuatın bir parçasıdır ve bu görevleri yürütenler görevlerini belirlenmiş bulunan esas ve usullere göre yürütmekten sorumlu tutulmuşlardır. Bu durumda, Anayasanın 160 ıncı maddesindeki açık hükme rağmen, Sayıştay'ın sorumluların hesapları üzerinde görüş bildirmesinin öngörülmesi Anayasa'ya aykırıdır.

Ofis tipi Sayıştayların denetledikleri kamu idarelerinin hesapları üzerinde görüş bildirdikleri ileri sürülebilir. Bilinmelidir ki ofis tipi Sayıştayların yargı yetkisi bulunmamaktadır ve ayrıca Sayıştay'ımız da Anayasamızın 164 üncü maddesine göre kamu idarelerinin hesapları üzerindeki görüşünü genel uygunluk bildirimleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlamaktadır.

Bu itibarla maddenin, Anayasaya uygun olarak Sayıştay'ın sorumluların hesaplarını da kesin hükme bağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir.

Öte yandan Teklifin 6 ncı maddesine ilişkin önerilerimizde, istisna niteliğindeki kısmi denetimin anlam ve süreç bütünlüğünün sağlanması için yargılama usulünün de 6 ncı maddede (dördüncü fıkra) düzenlenmesi önerilmişti. Dolayısıyla maddenin birinci fıkrasında “Ancak” diye başlayan cümlelerin madde metninden çıkarılması önerilmektedir.

Ayrıca, savunma hakkı güvencesini geliştirmek için, Teklifin anılan maddesine yapılacak bir ilave ile savunmada ileri sürülen hususların karşılanması gereği açıkça vurgulanmalıdır. Bu amaçla söz konusu maddenin ilk fıkrasına “*Savunmaları alınarak*” ibaresinden sonra “*ve savunmalarda ileri sürülen hususlar da karşılanarak*” şeklinde bir ifade eklenmesinin isabetli olacağı düşünülmektedir.

• Madde 55- Temyiz

33- Teklifin 55 inci maddesinde yer alan “*gibi*” ibaresi, temyiz sebeplerini belirsizleştirerek genişletmekte; bu genişleme sayesinde, “yargılamanın iadesi” ve “karar düzeltilmesi” kapsamına giren kanun yollarının “temyiz” kapsamında kullanılmasına yol açılmakta; farklı kanun yollarının temyiz ile sonuçlanması, diğer kanun yollarını geçersiz kılmaktadır.

Öte yandan, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 49 uncu maddesinde temyiz sebepleri, görev ve yetki dışında işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmiş olması ve usul hükümlerine uyulmamış olması olarak sıralanmış ve “*gibi*” ifadesine yer verilmeyerek temyiz sebepleri belirgin hale getirilmiştir.

2577 sayılı Kanunla bütünlüğün sağlanarak temyiz sebeplerinin belirginleştirilmesi ve diğer kanun yollarına giren hususların temyiz kapsamında değerlendirilmesine engel olunması için “*gibi*” ibaresinin madde metninden çıkarılması uygun olacaktır.

• **Madde 61- Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun Uygulanacağı Haller**

34- Teklifin 61 inci maddesinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa genel bir göndermede bulunulmakla yetinilerek, anılan Kanuna hangi hallerde başvurulacağı belirgin hale getirilmemiştir.

2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 31 inci maddesinde ise, hangi hallerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağı sayma suretiyle belirtilerek konuya açıklık getirilmiştir.

Aynı açıklığa Sayıştayın hesap yargılamasında da ihtiyaç bulunmaktadır. Bu itibarla hesap yargısının özellikleri de dikkate alınarak Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin hangilerinin uygulanacağını Sayıştay Genel Kurulunun görüşleri doğrultusunda madde metninde açıkça yer alması gerekir.

• **Madde 66- Sayıştay Başkanı, Daire Başkanları ve Üyeler Hakkında Ceza Kovuşturması**

35- Teklifin 66 ncı maddesinin birinci fıkrasında “*Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerden birinin görevleri sebebiyle işlediği iddia edilen bir suçtan dolayı*” denilerek, maddede sayılanların görevleri sırasında işledikleri suçları kapsam dışına alınmıştır. Aynı husus, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 96 ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*görevi ile ilgili veya görev sırasında*”, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 76 ncı maddesinin birinci fıkrasında ise “*görevlerinden doğan veya görevleri sırasında*” biçiminde düzenlenmiştir. Sayıştay Başkan ve üyelerinin ceza kovuşturmasında görevleri sırasında işledikleri iddia edilen suçların maddenin kapsamı dışına çıkarılması, teminatlarında bir geriye gidişe tekabül etmektedir. Bu geriye gidişe ilişkin olarak da maddenin gerekçesinde her hangi bir açıklama bulunmamaktadır. Bu geriye gidişin 832 ve 2575 sayılı Kanunlara göre düzeltilmesi gerekir.

• **Madde 69- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışındaki meslek mensupları hakkında ceza kovuşturması**

36 -Teklifin 69 uncu maddesinin birinci fıkrasında Sayıştay Başkan ve üyeleri dışındaki meslek mensuplarının “görevden doğan veya görev sırasında” işledikleri suçları, “görev sebebiyle” işlenen suçlarla daraltılarak “görev sırasında” işlenen suçları kapsam dışına taşımaktadır.

Aynı konu 832 sayılı Kanunun 99 uncu maddesinde, “görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında”, 2802 sayılı Kanunun 82 ve 89 uncu maddelerinde ise, “görevden doğan veya görev sırasında” biçiminde düzenlenmiştir. Denetçilerin görevlerinin gereği olan teminatlarında geriye gidişin gerekçesi bulunmamaktadır. Konunun Sayıştay Genel Kurulunun görüşü ile 832 ve 2802 sayılı Kanunlarda yer aldığı biçimde düzenlenmesi uygun olacaktır.

• **Madde 71- Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının görevden uzaklaştırılması**

37- Teklifin 70 inci maddesinde Sayıştay meslek mensuplarından Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin teminatı, 71 inci maddesinde ise bunlar dışında kalan meslek mensuplarının teminatı ile işten el çektirilmesi düzenlenmiştir.

70 inci maddenin birinci fıkrası teminata, ikinci fıkrası ise işten el çekirtmeye ilişkin iken, madde başlığına “Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyelerin teminatı” denilmiş; buna karşın 71 inci maddenin birinci fıkrası teminata, iki, üç ve dördüncü fıkraları ise işten el çekirtmeye ilişkin iken, madde başlığında teminattan hiç söz edilmeyerek, “Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeleri dışındaki meslek mensuplarının görevden uzaklaştırılması” denilmiştir.

Böylece, madde metinleriyle uyuşmayan madde başlıkları temelinde ayrımcılık yapılırken; esas olarak da Sayıştay denetçilerinin teminatı tartışmalı kılınmak istenmiştir.

Teklifin 70 inci maddesi 832 sayılı Kanunun 7 nci, 71 inci maddesi ise 90 ncı maddesinden alıntılanmıştır. Ancak, 832 sayılı Kanunun 90 ncı maddesinin madde başlığı “Meslek Mensuplarının Teminat, İşten El Çektirme” dir.

Teklifin 71 inci maddesinin birinci fıkrası Sayıştay Başkan ve üyeleri dışındaki meslek mensuplarının teminatını düzenlediğinden, madde başlığının da 832 sayılı Kanunda yer aldığı gibi teminatı da içerecek şekilde yazılarak madde metniyle uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan maddenin ikinci fıkrasında, “resmi hastane sağlık kurulu” gibi anlamsız bir ibareye yer verilmiştir. Doğrusu “Resmi Sağlık Kurulu” dur ve ikinci fıkradaki söz konusu ibare ile üçüncü fıkradaki anlatım bozukluğunun düzeltilmesi gerekir.

Dördüncü fıkra görevden uzaklaştırmaya ilişkin olarak 657 sayılı Kanuna yapılan atfın ise 2802 sayılı Kanunla düzeltilmesi uygun olacaktır.

• Madde 73- Başka Görev Yasağı

38- Teklifin 73 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki, “Sayıştay Başkanlığının bilgisi dahilinde davet olundukları milli ve milletlerarası kongre, konferans ve toplantılara katılanlar” ibaresi davet edenlerin, davet edilenler yanında davetten Sayıştay Başkanlığını da bilgilendirmesi gerekeceği gibi bir anlam kaymasına yol açarak Sayıştay Başkanlığının bilgilendirilmediği davetlere katılmayacağı sonucunu doğurmaktadır. Oysa ki, görevlendirme yetkisi zaten Sayıştay Başkanlığında olduğundan ve görevlendirilmenin yapılabilmesi için de, davet edilenlerin daveti Sayıştay Başkanlığına sunması gerekeceğinden, “Sayıştay Başkanlığının bilgisi dahilinde” ibaresinin fıkra metninden çıkarılması uygun olacaktır.

Öte yandan, Sayıştay meslek mensuplarının kamu idarelerinde görev almalarının, Teklifin 73 üncü maddesinin ikinci fıkrasında “Sayıştay Başkanının iznine” tabi kılınması, kamu idarelerini Sayıştay meslek mensuplarının bilgi birikimi ve deneyiminden mahrum etmeye yönelik bir düzenlemedir ve madde metninden çıkarılması gerekir.

• Madde 79- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştayın Denetlenmesi

39- Teklifin 79 uncu maddesinde Sayıştayın denetlenmesi düzenlenmiştir. Anayasanın 160 ıncı maddesinde merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunda Sayıştayın merkezi yönetim bütçesi kapsamında kamu idaresi olduğu belirtildiğine göre, Sayıştayın denetiminin de Sayıştay tarafından yapılması gerekmektedir. Aksine düzenlemeler Anayasanın 160 ıncı maddesine aykırıdır.

Ancak, denetimin tarafsızlığını sağlamak için görevlendirilecek denetçilerin Sayıştay Başkanı yerine, Sayıştay Genel Kurulu tarafından seçilmesi uygun olacaktır.

• Madde 81- Çeşitli Hükümler

40- Teklifin 81 inci maddesinin ikinci fıkrasında Sayıştayın TCMB üzerindeki denetim yetkisinin, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4 üncü maddesinde sayılan temel görev ve yetkileri dışında kalan faaliyetlerle ilgili hesap ve işlemlerle sınırlı olduğu hükmü getirilmektedir.

TCMB’nın, 1211 Sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde sayılan temel görevleri, hükümetin uygulamakta olduğu ekonomi ve maliye politikalarıyla etkileşim içindedir. TCMB’nın belirlediği para politikasının hedeflerine ulaşabilmesi, hükümetin taahhüt ettiği maliye politikasının başarısına sıkı sıkıya bağlıdır. Bu bağlamda TCMB’nın hedefleri bir yönüyle hükümet programının türevidir. Bu nedenle TCMB’nın denetimi, tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde doğrudan TBMM tarafından yapılmalı;

Sayıştay ise bu denetimin yapılmasına katkı sağlamalıdır. Merkez Bankasının bağımsızlığının, hesap verme sorumluluğunu yerine getirmemesi gibi sonuç yaratmaması gerekir. Merkez Bankası temel görevleri konusunda parlamentoya hesap verebilmelidir. Bu itibarla, TCMB'nin denetiminin KİT'lerin denetimine ilişkin mevzuata tabi olacağı yönünde değiştirilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Geçici Madde 1-

41- Teklifin Geçici 1 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Kamu Hesapları Alt Komisyonu kurulması ve alt komisyon üyelerinin Komisyon üyeleri arasından siyasi parti grupları ile bağımsızların Komisyondaki temsil oranları dikkate alınarak seçilmesi; üyelerin kendi aralarından bir başkan seçmesi ve Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanının gerektiğinde Alt Komisyona başkanlık etmesi öngörülmektedir.

24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Avrupa Birliği Muktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın “Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşlemler” başlıklı 4.29 sayılı bölümünde;

“Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğünde Sayıştay Raporlarının hangi işleme tabi tutulacağı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün fazlalığı dolayısıyla bu Komisyonun Sayıştay raporlarının görüşülmesine ve karara bağlanmasına yeterince zaman bulması pratikte mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak TBMM dahilinde Sayıştay Raporlarının görüşülüp değerlendirileceği daimi bir komisyonun oluşturulması Sayıştay raporlarının etkililiği açısından gerekli görülmektedir” taahhüdü yer almıştır.

Aradan 9 yıl geçtikten sonra, Sayıştay Raporlarının görüşülmesi ve karara bağlanması için bir komisyon kurulmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendiriyoruz. Ancak, Ulusal Programda kurulacak komisyonun alt komisyon biçiminde değil, Anglo-Sakson örneklerinden yararlanılarak daima komisyon şeklinde kurulması taahhüt edilmiştir.

Gelişmiş demokratik ülkelerde kamu hesapları komisyonları, hükümetlerin hesap verme sorumluluklarının görüşülerek karara bağlandığı ayrıcalıklı yerlerdir. İngiltere örneğinde, komisyon başkanlığı eş başkanlık şeklinde yürütülmekte; eş başkanın biri iktidar partisinden, diğeri ise ana muhalefet partisinden olmaktadır. Öte yandan, parlamenter denetimi şekli olmaktan çıkarp, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine güvence oluşturmak amacıyla bazı ülkelerde komisyondaki muhalefet partilerinin üye sayısı iktidar partilerinden fazla olmaktadır.

Bu gerekçelerle, Kamu Hesapları Alt Komisyonunun sekizi muhalefet partilerinden ve yedisi iktidar partisi veya partiler grubundan olmak üzere toplam onbeş üyeli olması ve Alt Komisyonun onbeş üye arasından biri iktidar partisi veya partiler grubu üyelerinden, diğeri ise ana muhalefet partisi grubundan iki eş başkan seçmesinin Ulusal Programdaki taahhüde daha uygun olacağını düşünüyoruz. Gelişmiş demokratik ülkelerde görülen bu uygulamanın, Türkiye Büyük Millet Meclisinin “bütçe hakkı” kapsamında bulunan kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığına ilişkin denetim görevini layıkıyla yapabilmesine imkan sağlayacağını değerlendiriyoruz.

<i>M. Akif Hamzaçebi</i>	<i>Osman Kaptan</i>	<i>Bülent Baratalı</i>
Trabzon	Antalya	İzmir
<i>Ferit Mevlüt Aslanoğlu</i>	<i>Gürol Ergin</i>	<i>Faik Öztrak</i>
Malatya	Muğla	Tekirdağ