

SAYIŞTAY DENETİMİ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ İŞLEVİ*

Erol AKBULUT
Sayıştay Uzman Denetçisi
Genel Sekreter Yardımcısı

1. GİRİŞ

Gerçekte halka ait olan kamu kaynaklarının iyi kullanılmaması, bunlardan özel çıkar sağlanması, bugün hemen her toplumun öncelikli bir sorunu haline gelmiştir. Kamu yönetimindeki yolsuzluk ve kötü yönetim nedeniyle “temiz toplum” herkesin özlemi olmuştur. Bu özlemin giderilmesinde toplumun her kesimine, her kurum ve kuruluşa büyük görevler düştüğü kuşkusuzdur. Bu çerçevede çağdaş denetimin halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi de büyüktür.

Yolsuzlukların, denetim mekanizmalarının gelişmediği veya etkin kılınmadığı sistemlerde daha yaygın olarak görüldüğü bir gerçektir. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede denetim kurumlarının faaliyetleri hayati bir öneme sahiptir.

Yolsuzlukla mücadelede doğrudan üstlendiği işlevlerin yanı sıra, yürüttüğü denetimler aracılığıyla kamu yönetiminde hesap verebilirliğe, saydamlığa, verimli, etkin ve tutumlu olmayan ve yolsuzluklara ortam hazırlayan sistemlerin iyileştirilmesine yaptığı katkılar nedeniyle Sayıştay denetiminin ayrı bir yeri olduğuna inanıyoruz. Kamu yönetiminde ve özellikle kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları çerçevesinde bu rolünün daha da güçleneceği açıktır. Bu nedenle yolsuzluklarla mücadelede Sayıştay denetimin işlevselliğine geçmeden önce, Sayıştay denetimi hakkında kısa bir değerlendirme yapmak yararlı olacaktır.

* Sn. Erol AKBULUT tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde 19-22 Aralık 2003 tarihinde düzenlenen “Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı”nda tebliğ olarak sunulmuştur.

2. DEMOKRATİK YÖNETİM VE SAYIŞTAY

Parlamentar demokrasinin doğuşu ile birlikte siyasal iktidarların yasalara uygun hareket etmesini sağlamak, parlamentoların en önemli işlevini oluşturmuştur. Hatta, bilindiği üzere, Parlamento kurumu başlangıçta yürütme iktidarının denetlenmesi ve sınırlandırılması ihtiyacının bir ürünü olarak teşekkül etmiştir. Tarihte ilk kez İngiltere’de oluşturulan Parlamantonun ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak olmuştur. Parlamento, uzun süre denetim işlevini kendi imkanları ile yerine getirmeye çalışmış, ancak giderek artan ve karmaşıklaşan mali işlemlerin denetimi zamanla uzmanlık gerektiren bir iş olarak değerlendirilmiş ve bu işlevi üstlenmek üzere, hemen her ülkede, ülkemizde Sayıştay olarak bildiğimiz yüksek denetim kurumları ihdas edilmiştir.

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamantonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, denetim fonksiyonunun zayıflaması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, Parlamantonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır.

Günümüzde Sayıştaylar, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Sayıştay’ın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruş verginin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini Sayıştay’lar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır.

3. SAYIŞTAY DENETİMİNİN NİTELİKLERİ

Uluslararası literatürde daha çok “yüksek denetim” olarak adlandırılan Sayıştay denetimi, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlarla sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır.

Yüksek denetimin başlıca ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui

generis" bir devlet faaliyetidir.

▪ Yüksek denetim Parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamento'ya ulaştırılmasında tümüyle bağımsızdır.

▪ Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.

▪ Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.

▪ Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Birçok ülkede yüksek denetim yargısal güçle de donatılmıştır. Özellikle Kara Avrupasında egemen olan bu sistemde denetim Parlamento adına yapılmakta, ancak denetim bulgularının önemli bir bölümü yargısal süreçte kesin hükme bağlanmaktadır.

Yüksek denetimin önemli bir özelliği ise, sürekli gelişme halinde olmasıdır. Özellikle son çeyrek yüzyılda bu denetimin kapsamında, metodolojisinde, uygulanan yöntem ve tekniklerde, amaç ve niteliğinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Ayrıca yüksek denetim uluslararası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası örgütlülüğe (INTOSAI) sahip yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri bu örgüt düzeyinde belirlenmektedir.

Dolayısı ile yüksek denetim olgusu, teorisi, standartları ve metodolojisi ile evrensel bir nitelik kazanmış, uygulama açısından da, (çevresel sorunların, uluslararası projelerin, dış kredilerin vb. denetiminde) birden fazla ülkenin yüksek denetim kurumlarının ortaklaşa ya da eşgüdümlü olarak yürüttükleri denetim çalışmaları aracılığıyla uluslararası bir boyut kazanmıştır.

4. SAYIŞTAY DENETİMİNİN ÖNEMİ VE FONKSİYONLARI

Bilindiği gibi demokrasinin özü, yönetimin halk adına olması ve halka karşı sorumlu bulunmasıdır. Günümüz koşullarında yönetimin faaliyetleri hakkında halkın her kesiminin doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlamento'nun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Bu işlevi genellikle bağımsız yüksek denetim kurumları olarak Sayıştaylar yürütmektedir.

Bu nedenledir ki yüksek denetim sonuçlarının, kamu kaynaklarının

gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması g¼nden g¼ne ¼nem kazanmaktadır. Yurttaşların kendilerinden vergi ve sair mali y¼k¼ml¼l¼k olarak toplanan paraların ne şekilde harcandığını bilme istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, kamuda saydamlaşma arayışı, Sayıştayları demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline getirmiştir.

Bu s¼reçte y¼ksek denetimin demokratik niteliği ile birlikte, kapsamında, amaçlarında ve metodolojisinde de ¼nemli gelişmeler gerçekteşmiştir. Denetlenen plan, program ve projelerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açasından incelenmesinin yanı sıra, bunların dışsal çıktılarının da değerlendirme konusu yapılması, ¼rneđin çevresel sonuçlarının, toplumsal g¼nen etkilerinin, uzun vadeli ulusal çıkarlar açasından yansımalarının saptanması, alternatif tercihler geliştirilmesi, olumsuzlukları ¼nemeye y¼nelik politikalar geliştirilmesinin sağlanması gibi birçok yeni işlev, g¼n¼m¼zdeki y¼ksek denetim faaliyetlerinin kapsamını ¼nceki d¼nemlerle karşılaştırlamayacak derecede genişletmiş ve farklılaştırmıştır. Denetim konuları da yeni boyutlar kazanmış, ¼zelleřtirmelerin denetimi, çevre denetimleri ve çevreye duyarlı s¼rd¼r¼lebilir kalkınmaya uygunluğun denetlenmesi, denetimde yeni konular olarak ortaya çıkmıştır.

T¼rk Sayıştayı olarak g¼revlerimiz, Anayasamızın 160. maddesinde; “Genel ve Katma B¼teli Dairelerin b¼t¼n gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin h¼kme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve h¼kme bağlama işlerini yapmak” olarak belirlenmiştir.

Sayıştay, genel ve katma b¼teli kuruluşların yanı sıra, bunlara bağlı d¼ner sermayeli işletmeleri, fonların bir b¼l¼m¼n¼, il ¼zel idareleri ve belediyeleri ve kanunlarında yer alan h¼k¼mler gereğince farklı b¼te rejimlerine tabi diğer bazı kurum ve kuruluşları denetlemektedir. Kamu iktisadi teřebb¼sleri, ¼zelleřtirme İdaresinin ¼zelleřtirme işlemleri, fonların bir b¼l¼m¼ ile bazı ¼zerk idareler ise, Sayıştay denetimine tabi değildir.

Sayıştay, denetimine tabi kurumların cari, yatırım ve transfer harcamalarını denetlediği gibi, bu kurumların b¼t¼n gelirlerini ve taşınmazlar dahil mallarını, ikraz, istikraz, kredi ve avans işlemlerini de denetlemektedir.

1862 yılında hem Meclis-i Mebusan’dan, hem de h¼k¼mdar ve h¼k¼metten bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak kurulan Sayıştay, 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile Anayasal bir kurum niteliği kazanmış ve bu tarihten

itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclis'e sunmakla y¼k¼ml¼ tutulmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yasama ve y¼r¼tme erklerinin birlikte TBMM b¼nyesinde yer almış olmasının da etkisiyle, TBMM-Sayıştay ilişkileri çok canlı bir seyir izlemiş; bu d¼nemde her ¼ ayda bir Meclis'e sunulan raporlar, TBMM'nin 20 ¼yeden oluşan "Divan-ı Muhasebat Komisyonu" tarafından incelenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Parlamentonun Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına g¼sterdiđi ilgi sonraki d¼nemlerde devam etmemiş, ilginin azalması da Sayıştay raporlarının sayısını ve niteliğini olumsuz etkilemiştir. TBMM b¼nyesinde var olan Sayıştay Komisyonu'nun 1973 yılında kabul edilen İ T¼z¼kle kaldırılmış olması da, bunda ¼nemli rol oynamıştır.

1990'lı yıllarda, ¼zellikle performans denetimi yetkisinin verilmesi ile, Sayıştay'ın raporlama işlevi yeniden ağrılık kazanmaya başlamıştır. Avrupa Birliği 7. Uyum Paketi çerçevesinde yapılan yasal d¼zenlemelerle, b¼t¼n gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi, TBMM'nin Sayıştay'dan denetim için talepte bulunması olanağının sağlanmış olması, Sayıştay'ın varlık nedenini oluşturan Parlamentonun denetim işlevine katkıda bulunması fonksiyonunu daha da g¼lendirecektir.

(07.02.2004 tarihinde y¼r¼rl¼đe girecek olan bu d¼zenlemenin 7'nci maddesi ile 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen ek 12'nci madde h¼km¼ uyarınca, T¼rkiye B¼y¼k Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay'ın talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Cumhurbaşkanlığı hariç t¼m kamu kurum ve kuruluşlarının her t¼rl¼ hesap ve işlemleri ile kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her t¼rl¼ kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teřekk¼llerin hesap ve işlemleri denetleyebileği esası getirilmektedir.

Bu g¼reve ilişkin alışmalar Kanununun y¼r¼rl¼đe gireceği tarihten ve "T¼rkiye B¼y¼k Millet Meclisi Başkanlığından Gelen Denetim Taleplerinin Sayıştayca Karşılanmasına İlişkin Y¼netmelik" in Sayıştay Genel Kurulunca kabul edilmesinden sonra başlayacaktır.)

Sayıştay'ın TBMM'ne sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Kesin Hesap Kanunu tasarılarında g¼sterilmif bulunan genel ve katma b¼telerin uygulanma sonuçları ve genel hesapların, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılması yoluyla

bunların uygunluk dereceleri hakkındaki tespitleri içeren genel uygunluk bildirimlerine Sayıştay'ın, Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşü de eklenmektedir.

Sayıştay'ın kesin hesap kanunlarına dayanak oluşturan genel uygunluk bildirimlerini sunmak dışında, hazineyi zarara uğraticı mevzuat, mevzuata aykırı görülen önemli uygulamalar, devlet malları, birinci derece ita amirlerince sorumluluk üstlenilen konular, mali işler, hesap usulleri ve tahakkuk sistemleri, genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idarelerin uygulamaları ve gerekli görülen diğer hususlara ilişkin TBMM'ne rapor sunması, yasal görevleri arasında yer almaktadır.

Türk Sayıştayı olarak 1996 yılında başladığımız performans denetiminde önemli mesafeler almış bulunmaktayız. Avrupa Birliği üyesi ülkelerle eşzamanlı ve koordineli olarak gerçekleştirdiğimiz ilk çevre denetimini, yenileri izlemiştir. Risk denetimi alanında da çeşitli denetimler sürdürülmüş ve bunlardan bazılarının sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne de raporlanmıştır.

Bu denetim ve raporlar, ilgili kurumların faaliyetlerini performans ölçütlerine göre yürütmelerini teşvik etmiş, dolayısıyla ekonomik ve mali kayıp ve kaçakların en aza indirgenmesine yardımcı olduğu gibi, yönetim süreçlerinin çağdaş gereklere uygun, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılanmasına da katkı sağlamıştır.

Ayrıca Sayıştay Kanununun 65'nci maddesinde; Sayıştay'a gönderilmiş olan tahakkuk belgelerinin ve harcamadan sonra sayman hesaplarının incelenmesi sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal delillerin tespit edilerek durumun Birinci Başkanlığa bildirileceği; Birinci Başkanın görevlendireceği hesap mahkemesince kamu davası yönünden kovuşturma yapılmasına karar verilmesi halinde işlemler evrak ve hesabın gereği yerine getirilmek üzere toplanan ilk delillerle birlikte sorumluların bağlı olduğu daireye ve Cumhuriyet Savcılığına verileceği hükme bağlanmış bulunmaktadır. Bu hükmün varlığı ve fiilen işletilmesi de, kamu yöneticilerinin yasadışı yollara sapmalarının önünde önemli bir caydırıcı güç oluşturmaktadır.

5. YOLSUZLUK OLGUSU, ETKİLERİ VE SONUÇLARI

En basit şekliyle, *“kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması”* olarak tanımlanan yolsuzluk, toplumlara içten içe kemiren, ülkelerin sosyal, siyasal

ve ekonomik yapılarını dumura uğratan, toplumdaki güven duygusunu, moral değerleri ve motivasyonu sarsan habis bir ur niteliğindedir.

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yasalar devletin ve toplumsal düzenin temelidir. Yolsuzluk, bunları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk, toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkumdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.

Son yıllarda dünyanın birçok ülkesinde ardı ardına yaşanan ve tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizlerin kaynağında yolsuzluk ve çürümüşlüğün olduğu bilinmektedir. Keza ülkemizde de çok uzun yıllar boyu süregelen kronik bütçe açıkları ve enflasyonun, devasa boyutlara ulaşan iç ve dış borç stokunun ve krizleri körükleyen kötü yönetimin temelinde, yolsuzlukların çok önemli bir yere sahip olduğu inkar edilemez.

Kamusal alandaki kötü yönetimin ve ahlak (etik) dışı uygulamaların kamu düzeni, sosyal refah ve kalkınma politikaları, toplumsal moral ve motivasyon ve genel olarak demokratik ilke ve kuralların (eşitlik, özgürlük, insan haklarına saygı vb.) hayata geçirilmesi açısından doğuracağı sakıncalar saymakla bitmez. Bu çerçevede bağımsız ve etkin bir dış denetimin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin geçerli kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, ilkeli ve kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışının oluşturulmasında önemli katkısı yadsınamaz.

Bugün kamuoyunda, kamu kurum ve kuruluşlarının düzensizlik, verimsizlik, israf ve yolsuzluklar içinde olduğuna dair yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Ülkemiz ile ilgili yapılan araştırmalar da bu olumsuz kanaati doğrulamaktadır. Maalesef yolsuzluk konusunda yapılan temiz ülkeler sıralamasında 133 ülke arasında 77. sırada bulunmaktadır.

Çağdaş dünyada Türkiye saygın bir yer edinmek istiyorsa, son yüzyılın en kötü mirası olarak nitelenen yolsuzluk olgusuna karşı ciddi bir mücadeleyi başlatmak ve temiz toplum amacını belli ölçülerde gerçekleştirmiş uygar ülkeler arasına katılmayı amaçlamak zorundadır. Bu, elbette zorlu ve uzun bir süreçte mümkün olabilecektir. Ancak mücadele zorluğu ona başlamayı geciktirmek, savaştırmak için mazeret olmamalıdır. Bu mücadelede sadece denetime ve

Sayıştay'a değil, başta kamu yönetimi olmak üzere toplumun tüm kesimlerine, en sade vatandaşından toplumu temsil eden sivil-resmi tüm organizasyonlara büyük görevler düşmektedir.

6. HESAP VERME SORUMLULUĞU, ŞEFFAFLIK VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir.

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıldır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Saydamlık, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Saydam bir sistemde, kamu kaynaklarının nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığı konusunda halka bilgi sunulduğundan, yöneticilerin ellerindeki yetkileri kamu yararına aykırı, kendi çıkarlarını gözeterek kullanmaları oldukça güçleşir. Dolayısıyla saydamlık, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını özendirirdiği gibi, yolsuzlukların kaynaklarını da kurutmaktadır.

Saydamlığın en önemli unsurlarından birisi ise, vatandaşın bilgi edinme özgürlüğüdür. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde, şeffaflık ve hesap verme zorunluluğunun bulunması, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirilen politikaları ve sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgilere vatandaşın ulaşabilmesine imkan tanımaktadır.

Kamu yönetimine, özellikle de kamu maliyesine ilişkin en objektif, tarafsız ve kümülatif bilgiler ise, bağımsız yüksek denetim raporlarının konusunu oluşturur. Raporlarıyla hesap verme sürecine inanılabilirlik ve güvenilirlik kazandıran yüksek denetim, hesap verme zincirinin önemli bir halkasını oluşturur, demokrasinin pekişmesinde aktif bir rol oynar.

Nitekim günümüz çağdaş dünyasında, Parlamenteoya olduğu kadar, medyaya ve kamuoyuna bilgi vermek, Sayıştaylar için bir hak değil, bir sorumluluk olarak değerlendirilmektedir. Türk Sayıştayı da, TBMM'ne sunduğu

denetim raporlarını, yanı sıra araştırma vb. raporlarını aynı zamanda internette yayınlarak, kamuoyunun bilgisine sunmaktadır.

7. KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİMİZ VE YOLSUZLUKLAR

Ülkemizdeki yolsuzlukların en önemli nedenlerinden birisi, mali sistemde bütünlüğün sağlanamamış olmasıdır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderleri bütçe disiplini dışında tutulmuştur. Kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olduğu halde hesap vermekle yükümlü tutulmayan, gelir ve giderleri konsolide edilmeyen, iç kontrollere sahip olmayan ve bağımsız dış denetim organlarınca denetlenmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının varlığı, sürekli yolsuzluk iddialarına neden olmakta ve kamuda güven olgusunu zedelemektedir.

1980'li yıllardan beri, kamu gelirleriyle finanse edilen faaliyetlerin önemli bir bölümünün bütçe kapsamı dışına çıkarılması, bu faaliyetlerin TBMM tarafından denetleme imkanının ortadan kalkması, hesap verilemeyen geniş alanların oluşmasına yol açmıştır.

Son yıllarda kamu kurum ve kuruluşlarında yaygın bir şekilde bütçe disiplini dışına kaçma yönünde uygulamalar görülmektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, kurdukları dernek ve vakıflar ile kamu hizmetlerini yerine getirme yoluna gitmektedirler. Birçoğunda devlete ait personel çalıştırılan ve devlete ait bina ve malzemeleri kullanan bu vakıf ve dernekler yapılan hizmetlerin karşılığı olarak bağış adı altında gelir toplamaktadır. Toplanan bu gelirler çoğu zaman çok büyük rakamlara ulaşmakta ve hiçbir kontrole tabi olmadan harcanmaktadır. Devlet içinde denetimden uzak bu tür oluşumlar, yolsuzluklara açık alanlar haline gelmişlerdir.

Bütçedeki parçalanmışlık Sayıştay'ın denetimlerinde bütünselliği yakalayamamasına yol açmaktadır. Sayıştay'ın Anayasal görev alanı, çeşitli yasalarla sınırlandırılmıştır. Başlangıçta kamu mali yönetimini ilgilendiren hemen tüm alan ve kurumlar Sayıştay'ın denetimine tabi tutulmuşken, zamanla mali sistemdeki bölünme ve dağılımlar Sayıştay'ın denetim alanı dışında geniş bir denetimsiz alan oluşturmuştur. Sayıştay'ın denetim yetkisine bu şekilde getirilen kısıtlamalar Sayıştay'ın amaç ve işlevlerini gereği gibi yerine getirmesinde önemli bir engel oluşturmaktadır. Özellikle, Sayıştay denetiminin tüm kamu kesimini kavramaktan uzak olması, mali raporlama faaliyetinin etkinlik kazanmasına olanak tanımamaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, Sayıştay'ın en önemli işlevlerinden birisi, kamu kesiminde çalışanların bireysel çıkarlarını genel çıkarın önüne geçirmeleri eğilimine, bir başka deyişle yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı “caydırıcılık” rolü oynamasıdır. Kurumların Sayıştay denetimi dışına çıkarılması suretiyle caydırıcılık faktörünün kaldırılması, kamusal alandaki ahlaki yozlaşmayı ve çürümüşlüğü teşvik edici bir rol oynamaktadır. Nitekim kamuoyuna yansıyan büyük yolsuzluk olaylarının büyük ölçüde Sayıştay denetimi dışına çıkarılmış alanlarda kendini göstermesi, bu mesajı açık bir şekilde vermektedir.

Diğer taraftan yasal düzenlemelerle Sayıştay'ın doğal denetim alanına getirilen sınırlamalar, aslında parlamenter denetime ve dolayısıyla halkın kamu kaynaklarının kullanımı üzerindeki denetim yetkisine, dolayısıyla da yönetimin demokratik niteliğine getirilmiş bir kısıtlamadır.

8. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇABALARININ YOLSUZLUKLARIN ÖNLENMESİNDEKİ KATKISI

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Sayıştay'ın denetim alanına getirilmiş olan kısıtlamaları büyük ölçüde kaldıran, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan ve genel kabul görmüş muhasebe, iç kontrol ve denetim standartlarına uygun bir mali yönetim sistemi getirmeyi amaçlayan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bu sistemi saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans değerlendirmesi gibi çağdaş ilkeler üzerine kurularak, kamu mali yönetiminde israfa, verimsizliğe, etkin olmayan uygulamalara son vermeyi hedeflemektedir.

Yasalaşma süreci henüz tamamlanmamış olan bu Kanun'un yürürlüğe girmesiyle kamunun gelir ve giderlerinin tamamına yakın bölümü bütçe kapsamına alınmış olacak, dolayısıyla Sayıştay denetimi altına da alınmış olacaktır. Keza günümüzde Sayıştay denetimi dışında yer alan sosyal güvenlik kuruluşları, bağımsız idari otoriteler vb. kamu kurumları da Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Performans denetimine yaptığı vurgu da, kamu kesiminde iyi yönetim ilkelerine bağlılık ve dolayısıyla yolsuzluk vb. sapmaların asgariye indirilmesi için ihtiyaç duyulan zeminin hazırlanmasına olanak tanıyacaktır.

9. SAYIŞTAY DENETİMİNİN YOLSUZLUKLAR KARŞISINDAKİ İŞLEVSELLİĞİ

Sayıştay'ın denetim ve yargılama faaliyetleri, yolsuzlukla mücadele açısından ikili bir işleve sahiptir. Birincisi, yapılan yolsuzlukları ortaya çıkararak faillerinin cezalandırılmasını sağlamak, ayrıca bunların ve benzerlerinin

tekerrürüne fırsat vermeyecek önlemlerin alınmasını sağlayarak etkin bir caydırıcı rol oynamak; ikincisi ise yolsuzluğu önleyecek tedbirlerin daha önceden alınmasını sağlamaktır. Genel olarak hata ve suiistimallerin tespiti klasik mali denetim ile, önleyici tedbirlerin alınmasını ise daha çok risk denetimi ve performans denetimi ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Performans denetimi, esas itibariyle kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi bulunanların hesap verme sorumluluğu üzerine kurulmuştur. Kamu kaynaklarını toplayan harcayan veya saklayanların hesap vermekle sorumlu tutulmaları, yolsuzlukla mücadele amacını da taşıyan en önemli tedbirlerden biridir.

Risk denetimi ile iç kontrol mekanizmalarının iyi kurulup kurulmadığı, mevcut kontrol sisteminin hukuka uygunluğu sağlamaya ve usulsüzlükleri ve yolsuzlukları önlemeye yeterli olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Uygulama sonrası yapılan gerek mali ve gerekse performans denetimleri aracılığıyla, kamu mali sisteminde hesap verilebilirliğin, mali mevzuatın uygulanmasında yeknesaklığın, israf edilen kaynakların geri kazanımının, yersiz ve fazladan yapılan ödemelerin geri tahsilinin ve verimsiz ve etkin olmayan uygulamalara son verilmesinin sağlanmasında önemli mesafeler katetmiştir.

Sayıştay, yürütmekte olduğu risk ve performans denetimleri aracılığıyla, çeşitli alanlarda yürütülen faaliyetlerin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde değerlendirilerek, sonuçlarını TBMM'ne raporlamakta, böylece daha global bir bakış açısı ile sistem ve süreçlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin değerlendirmeleri içeren genel uygunluk bildirimleri ve eki raporlar aracılığıyla da parlamenter denetim mekanizmasının işlerliğine önemli katkılar sağlamaktadır.

Sayıştay, bugüne kadar yürüttüğü ön denetimlerle de, özellikle sözleşmelerin tescili sırasında, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin uygulama aşamasına geçmeden önlenmesinde önemli bir işlev görmüştür.

Keza denetimler esnasında karşılaşılan ve suç teşkil eden fiillerin adli yargı mercilerince kovuşturulmasının sağlanması amacıyla Cumhuriyet Savcılıklarına intikalinin sağlanması da, yolsuzlukla mücadelede önemli bir etki doğurmaktadır.

Sayıştay denetiminin asıl işlevi, caydırıcılıktır. Yolsuzluklarla mücadelede de doğrudan yaptırım uygulamaktan daha çok önleyici rolü öne çıkmaktadır. Ne var ki, denetim alanının sınırlandırılmış olması başta olmak üzere birçok faktör,

Sayıştay denetiminin etkinliğini sınırlandırmakta ve kamuoyunun beklentilerini gereği gibi karşılayamamasına neden olmaktadır.

10. SAYIŞTAY DENETİMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE AÇISINDAN ÖNEMİ

Sayıştay denetiminin uluslararası standartlara uygun şekilde geliştirilmesi ve kapsamının genişletilmesi, hem “*Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*”nın, hem de “*Kamu Harcama Yönetimi Reformu*”nun temel hedeflerinden biridir. Son dönemlerde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve diğer ilgili düzenlemeler, Sayıştay denetiminin önünde öteden beri var olan engellerin kaldırılmasında en önemli adımı oluşturmuştur.

Gerçekleştirilen bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ile, Sayıştay, bir yüksek denetim kurumu olarak gerekli her türlü yetki ve donanımına sahip olacak ve bu konudaki ağır sorumluluğunu da layıkı vechile yerine getirmeye çalışacaktır.

Bu amaçla kurumumuzun iç yapılanmasında da köklü değişikliklere gidilecek, eksikliklerimizin giderilmesi amacıyla, başta denetim personelinin uluslararası standartlarda hizmet içi ve hizmet dışı eğitimleri olmak üzere, teknolojik donanımın güçlendirilmesi, denetime teknik destek sağlayacak birimlerin sayı ve yetkinliklerinin artırılması, denetim gruplarının çağdaş denetimin gerekleri çerçevesinde yeniden dizaynı gibi alanlarda kapsamlı çalışmalara başlanılmış bulunmaktadır.

11. SONUÇ

Özetlemek gerekirse, Sayıştay, yaygın ve kapsamlı denetimleri ile ve yargılama faaliyetleri ile yolsuzluklara karşı etkin bir caydırma işlevi görmekte, denetim ve incelemeleri sonucu hazırladığı raporları Parlamenteoya ve kamuoyunun bilgisine sunarak kamu yönetiminde etik değerlerin kökleşmesine, daha kaliteli ve yolsuzluk riski asgariye indirgenmiş sistem ve süreçlerin tesisine katkıda bulunmaktadır.

Kamu Harcama Yönetimi Reformunun tamamlanması ve ilgili yasal düzenlemelerin yürürlüğe konulması ile bu işlevini daha yetkin bir şekilde yerine getireceği açıktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Bayar, Yavuz, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3.
- Berkman, A. Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Rüşvet**, TODAİE, Ankara, 1983.
- Dye, Kenneth M., **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore, 1996.
- Eryılmaz, Bilal, “Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **TİD**, Y: 66, S: 402.
- Geist, Benjamin, "State Audit: An Introduction", **State Audit - Development in Public Accountability**, (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1981.
- Gönül, M. Vecdi, “Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştay Denetimi”, **Yeni Türkiye**, Sayı 13, Yıl 1997.
- Işık, Hikmet ve Akbulut, Erol, "Sayıştay ve Parlamento İlişkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 17 (Nisan-Haziran 1995).
- İnan, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara, 1992.
- Köse, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33 (Nisan-Haziran 1999).
- Köse, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Ankara 2000.
- Özbaran, M. Hakan, **Güvenilirliğin Sütunları: Yolsuzluğun Engellenmesinde Sayıştayların Önemi**, www.sayistay.gov.tr
- Özsemerci, Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri Zararları ve Çözüm Önerileri**, Sayıştay Yayınları, Ankara 2003.