

**T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

SAYIŞTAY

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Hasan Halis ALTUN**

Bolu-2006

**T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

SAYIŞTAY

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Hasan Halis ALTUN**

**Danışman
Yrd.Doç.Dr. Fethi KILIÇ**

Bolu-2006

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,

Hasan Halis ALTUN’a ait “Sayıştay” adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.
18/09/2006

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ

Üye : Yrd. Doç. Dr. Erdoğan KOTİL

Üye : Yrd. Doç. Dr. Seyit KÖSE

Prof. Dr. Uğur ESER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ABSTRACT**SAYIŞTAY****Hasan Halis ALTUN****Masters Thesis****Public Management Department****Thesis Supervisor: Yrd.Doç.Dr. Fethi KILIÇ****July 2006, 104 pages**

In this thesis Sayistay as a Chamber of Accounts as a Supreme Supervisory Organ, examined from the time of Ottoman Empire throughout today in terms of its structure, laws, its activity and changes that it has faced.

Sayistay as a inalienable part of a democratic country has founded during the time of Ottoman Empire in 1839.

Like all other government institutions Sayistay has been trough several phases of change according to structural characteristic of public in long term and changes in law and other factors in short term. History of Sayistay, its structure, and responsibilities of the institution is evaluated in terms of efficiency and activity to point out the properties of these phases and to identify the changes in structure and operation for different time periods.

Keywords: Sayistay, Activity, Efficiency, Juridical

ÖZET**SAYIŞTAY****Hasan Halis ALTUN****Yüksek Lisans Tezi****Kamu Yönetimi Anabilim Dalı****Tez Danışmanı : Yrd.Doç.Dr. Fethi KILIÇ****Temmuz 2006, 104 sayfa**

Bu çalışmada bir Yüksek Denetim Organı olan Sayıştay Osmanlı İmparatorluğundan günümüze yapısı kanunları yaşadığı değişiklikler ve etkinliği açısından incelenmiştir.

Demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez ögesi olarak Sayıştayın Osmanlı İmparatorluğunda 1839 yılında kurulduğunu görüyoruz.

Bütün kurumlarda olduğu gibi Sayıştay da uzun dönemde toplumun yapısal özelliklerine, kısa dönemde hukuk kurallarındaki değişmelere ve diğer faktörlere bağlı olarak çeşitli evrelerden geçmiştir. Gerek bu evrelerin özelliklerini belirtmek, gerekse kuruluş ve işleyişindeki değişimleri ortaya koyabilmek amacıyla Sayıştayın tarihçesi, yapısı ve görevler dönemlere ayrılarak incelenmiş ve verimlilik etkinlik noktasında tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Etkinlik, Verimlilik, Yargı

TEŞEKKÜR

Lisans ve Yüksek Lisans Öğrenimim süresince gösterdiği destek, anlayış, öneri ve yardımlarından dolayı Tez Danışmanım Sayın Yrd.Doç.Dr. Fethi KILIÇ'a, lisans ve yüksek lisans döneminde öğrenim gördüğüm değerli hocalarıma, ilgi ve alakasından dolayı Enstitü personeli Bünyamin ZEREN'e, Yüksek Lisans öğrenimim süresince gösterdiği anlayış ve yardımlarından dolayı eşim Deniz ve oğlum Melik Oğuz'a,öğrenimimi tamamlamamda hep yanımda hissettiğim Annem Türkan ve Babam Ali İhsan ALTUN'a, Coca-Cola Satış ve Dağıtım A.Ş. Ankara Satış Merkezi Satış Geliştirme Şefi Cüneyt BUBLİŞ ve Tez hazırlama aşamasında izinlerini bana kullandıran ekip arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunarım

İÇİNDEKİLER

ABSTRACT.....	ii
ÖZET.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
İÇİNDEKİLER DİZİNİ.....	v
KISALTMALAR.....	xii

BÖLÜM

1-GİRİŞ.....	1
1.1.Problem.....	4
1.2.Araştırmanın Amacı.....	4
1.3.Alt Problemler.....	5
1.4.Araştırmanın Önemi.....	1
1.5.Sınırlılıklar.....	5
1.6. Yöntem.....	6
1.6.1.Araştırma Modeli.....	6
1.7.Tanımlar.....	6
1.1-SAYIŞTAYIN TARİHÇESİ.....	8
1.1.1.OSMANLI'DA SAYIŞTAY.....	8
1.1.1.2. 1839 Yılından Önceki Mali İşlemler.....	8
1.1.1.3. 1839 Tanzimat Fermanı ve 1865 Sayıştayın Kuruluşu Ve Gelişimi.....	12
1.1.1.4. 1865 Tüzüğü ve Özellikleri.....	15
1.1.1.5. 1865 Tüzüğü ve 1876 Kanuni Esasi Dönemi.....	17
1.2. ANAYASALAR VE SAYIŞTAY.....	18
1.2.1. 1876 Anayasası ve Sayıştay.....	18

1.2.2. Meşrutiyet Devri.....	20
1.2.3. Cumhuriyet Devri.....	20
1.2.4. 1924 Anayasası.....	22
1.2.5. 1961 Anayasası.....	22
1.2.6. 1982 Anayasası.....	24
2.SAYIŞTAYIN GÖREV VE YETKİLERİ.....	26
2.1.SAYIŞTAYIN YETKİLERİ.....	26
2.1.1 Bilgi ve Belge Verme Zorunluluğu.....	27
2.2.SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ.....	27
2.2.1. Türk Anayasalarına Göre Parlementonun Yapacağı Bütçe Denetlemelerinde Sayıştayın Yeri ve Rolü.....	29
2.2.1.1. Bütçenin Yürütülüp Uygulanması Sırasında Yapılan Meclis Kontrolü Ve Bunda Sayıştayın Rolü.....	29
2.2.1.2. Bütçenin Yürütülüp Uygulanmasından Sonra Yapılan Meclis Kontrolünde Sayıştayın Yeri ve Rolü.....	31
2.2.2.Denetleme.....	32
2.2.2.1. Genel Esaslar.....	32
2.2.2.2. Hesapların Niteliği.....	32
2.2.2.3.Hesapların Verilme Zamanı.....	33
2.2.2.4.Sayman Durumunda Olanlar	33
2.2.2.5.Saymanların Hesap Vermesi.....	34
2.2.2.6.Saymanlar ile Diğer Görevliler Hakkında Uygulanacak Cezalar.....	34
2.2.2.7. Hesap Vermeyen Saymanlar.....	35
2.2.2.8. Hesapların İncelenmesi.....	35
2.2.2.9. Ödemeler.....	36
2.2.2.10. İkras Kredi ve Avansların Denetimi.....	36
2.2.2.11. Denetçi Raporları.....	36

2.2.2.12. Raporlar Üzerinde Yapılacak İşlem.....	37
2.2.2.13. Suç Teşkil Eden Fiiller.....	37
2.2.3. Tescil ve Vize.....	37
2.2.3.1. Tescil ve Önceden Vizeye Tabi İşlemler.....	37
2.2.3.2. Tescile Tabi Olmayan Sözleşmelerin Sayıştaya Gönderilmesi.....	39
2.2.3.3. Vize Ve Tescilde Uygulanacak Usul.....	39
2.2.3.4. Kesin Geri Çevirme.....	40
2.2.3.5. İnceleme Süresi.....	40
2.2.3.6. Harcamaların Kısa Süre İçerisinde İncelenmesi..	40
2.3.SAYIŞTAYIN YARGILAMA GÖREVİ.....	42
2.3.1.SAYIŞTAYIN YARGILAMA GÖREVİ HAKKINDA ÇIKAN ANLAŞMAZLIKLAR.....	42
2.3.2. YARGILAMA.....	43
2.3.2.1. Hesapların Dairelerce İncelenmesi.....	45
2.3.2.2. Hesapların Yargılanması.....	45
2.3.2.3. Sayman Beraatine Yeterli Belgeler.....	45
2.3.2.4. Beraat ve Zimmet.....	46
2.3.2.5. Olağan Üstü Haller.....	46
2.3.2.6. Hüküm Ve Tutanaklar.....	46
2.3.2.7. İlamlar.....	47
2.3.2.8. İlamların Bildirilmesi Ve Tavzihi.....	47
2.3.2.9. Sorumluluk Halleri.....	48
2.3.2.10. İlamların İnfazı.....	49
2.3.2.11. Hükmen Onanma.....	50
2.4. YARGILAMAYA KARŞI BAŞVURULACAK KANUN YOLLARI.....	50
2.4.1. Temyiz.....	50
2.4.1.1. Temyiz Sebepleri.....	51
2.4.1.2. Temyiz İsteği.....	51
2.4.1.3. Temyiz İsteğinin Karara Bağlanması.....	52

2.4.1.4. Temyiz Dilekçesinin Verileceği Yerler.....	52
2.4.1.5. Mürafa.....	52
2.4.1.6. Temyiz Kurulu Kararı.....	52
2.5. YARGILAMANIN İADESİ.....	53
2.5.1.Yargılamanın İade Sebepleri.....	53
2.5.2. Yargılamanın İade İsteminin Görüşülmesi.....	54
2.5.3. İcranın Geciktirilmesi.....	54
2.6. KARAR DÜZELTİLMESİ.....	54
2.6.1. Karar Düzeltilmesi Sebepleri.....	54
2.6.2. Karar Düzeltilmesi İstemi Ve İncelenmesi.....	55
2.6.3. İctihadın Birleştirilmesi.....	55
2.7.GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMLERİ VE SAYIŞTAY	
RAPORLARI.....	55
2.7.1.Sayıştay Raporları.....	56
2.7.2.Genel Uygunluk Bildirimleri.....	57
2.7.3.Genel Uygunluk Bildirimlerinin Hazırlanması ve	
Görüşülmesi.....	58
2.8.SAYIŞTAYIN YARGI KARAR ORGANLARININ	
KURULUŞ, İŞLEYİŞ GÖREV VE YETKİLERİ.....	59
2.8.1.SAYIŞTAY YARGI VE KARAR ORGANLARI.....	59
2.8.1.1. Daireler.....	60
2.8.1.2.Daireler Kurulu.....	60
2.8.1.3.Temyiz Kurulu.....	61
2.8.1.4.Genel Kurul.....	62
2.8.1.5.İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi.....	62
2.8.1.6. Yüksek Disiplin Kurulu.....	63
2.8.1.7. Memurlar Seçim Ve Disiplin Kurulu.....	63
3.SAYIŞTAY MENSUPLARININ GÖREV VE YETKİLERİ.....	64
3.1. SAYIŞTAY MENSUPLARI.....	64
3.1.1. Meslek Mensupları.....	64

3.1.1.1.Birinci Başkan.....	64
3.1.1.2. Daire Başkanları ve Üyeler.....	65
3.1.1.3. Genel Sekreter.....	65
3.1.1.6. Raportörler.....	66
3.1.1.7. Denetçiler.....	66
3.2.YÖNETİM MENSUPLARI.....	66
3.3.SAVCI VE SAVCI YARDIMCILARI.....	67
3.3.1.Savcı.....	67
3.4.SAYIŞTAY MENSUPLARININ NİTELİKLERİ, SEÇİMLERİ, ATAMALARI VE TEMİNATI.....	69
3.5.BİRİNCİ BAŞKAN VE ÜYELERİN NİTELİKLERİ.....	69
3.5.1. Birinci Başkanlık İçin.....	69
3.5.2. Üyelik İçin.....	70
3.5.3. Birinci Başkanın Seçimi.....	70
3.5.4.Üyelerin Seçimi.....	70
3.5.5. Daire Başkanlarının Seçimi.....	71
3.5.6. Başkan Ve Üyelerin Teminatı.....	72
3.5.7. Savcı Ve Yardımcılarının Nitelikleri Atanmaları.....	72
3.5.8. Raportör Ve Denetçilerin Nitelikleri, Mesleğe Alınmaları.....	73
3.5.9. Genel Sekreter Ve Yardımcıları.....	74
3.5.10. Raportör Ve Denetçilerin Atanmaları.....	74
3.5.11. Meslek Mensuplarının Teminatı.....	74
3.5.12. Yönetim Mensuplarının Nitelikleri, Atanmaları Ve Sınıflandırılması.....	75
3.5.12.1.Birinci Sınıf Ayrılma.....	75
3.5.12.2.Genel Esaslar.....	76
3.5.12.3. Kıdem Ve Süre Yönünden Değerlendirme.....	77
3.5.12.4. Ehliyet ve Temayüz Yönünden Değerlendirme.....	78
3.5.12.5.Disiplin ve Hükümlülük Bakımından	

Değerlendirme.....	80
3.5.12.6. İnceleme Yöntemi.....	81
3.5.12.7. Geçici Uygulama.....	81
3.5.12.8. Yürürlük.....	82
3.5.12.9. Yürütme.....	82
3.6. DİSİPLİN VE CEZA KOVUŞTURMASI.....	82
3.6.1. Başkan Ve Üyeler Hakkında	
Disiplin Kovuşturması.....	83
3.6.2. Başkan Ve Üyeler Hakkında Ceza Kovuşturması....	84
3.6.3. Başkan Ve Üyeler Dışındaki Meslek Mensupları	
Hakkında Disiplin Kovuşturması.....	85
3.6.4. Başkan Ve Üyeler Dışındaki Meslek Mensupları	
Hakkında Ceza Kovuşturması.....	86
3.6.5. Disiplin Cezaları.....	87
3.7. BÜTÇE PERSONEL VE ÖZLÜK İŞLERİ.....	88
3.7.1. Bütçe.....	88
3.7.2. Aylıklar.....	88
3.7.3. Meslek Mensuplarının Sicilleri.....	89
3.7.4. Başka Görev Yasağı.....	90
4.YÜKSEK MALİ DENETİM ORGANLARININ	
DEĞERLENDİRİLMESİ.....	91
4.1. BAĞIMSIZLIK.....	91
4.2. DENETİM ALANI.....	92
4.3. VERİMLİLİK VE ETKİNLİK.....	92
4.4 TÜRK SAYIŞTAYININ ÇAĞDAŞ ÖLÇÜTLERE GÖRE	
DEĞERLENDİRİLMESİ.....	93
4.4.1.Sayıştayın Bağımsızlığı.....	93
4.4.2. Sayıştayın Denetim Alanı.....	95
4.4.2.1.Kamu Ve Özel Fonlar Sorunu.....	95
4.4.2.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Durumu....	97

4.4.3. Sayıştayda Etkinlik Ve Verimlilik.....	99
---	----

5. SONUÇLAR VE TARTIŞMA.....	101
------------------------------	-----

KAYNAKLAR.....	97
----------------	----

ÖZGEÇMİŞ.....	99
---------------	----

KISALTMALAR

a.g.e.	:Adı Geçen Eser
a.g.m.	:Adı Geçen Makale
AYM	:Anayasa Mahkemesi Kararları
Bkz.	:Bakınız
C.	:Cilt
Çev.	:Çeviren
E.	:Esas
İ.İ.B.F.	:İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
K.	:Karar
K.H.K.	:Kanun Hükmünde Kararname
KİT.	:Kamu İktisadi Teşebbüsü
M.	:Madde
M.B.K.	:Milli Birlik Komitesi
M.G.K.	:Milli Güvenlik Konseyi
R.G.	:Resmi Gazete
S.	:Sayfa
S.B.F.	:Siyasal Bilgiler Fakültesi
T.	:Tarih
T.O.D.A.İ.	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
T.B.M.M.	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
V.B.	:Ve benzeri
V.S.	:Vesaire
Y.D.K.	:Yüksek Disiplin Kurulu
Y.S.K.	:Yüksek Seçim Kurulu

1.1.SAYIŞTAYIN TARİHÇESİ

Sayıştaylar, demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarındandır. Türk Devletinde de, hukuk devleti kavramının doğmasıyla birlikte Sayıştay fikrinin geliştiğini görüyoruz.

Sayıştay, Osmanlı İmparatorluğundaki, 1839’da başlayan “ıslahat” çabalarının toplumda yarattığı kurumsallaşma gereksinmelerinin sonucu olarak kurulmuş;¹ I. Meşrutiyet, İstibdat, II. Meşrutiyet dönemleri ile 50 yıllık Cumhuriyet döneminde görev yapmıştır.

Bütün kurumlarda olduğu gibi Sayıştay da uzun dönemde toplumun yapısal özelliklerine, kısa dönemde hukuk kurallarındaki değişmelere ve diğer faktörlere bağlı olarak çeşitli evrelerden geçmiştir. Gerek bu evrelerin özelliklerini belirtmek, gerekse kuruluş ve işleyişindeki değişimleri ortaya koyabilmek amacıyla Sayıştay’ın tarihçesi, dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

1.1.1.OSMANLI’DA SAYIŞTAY

1.1.1.2.1839 YILINDAN ÖNCE MALİ İŞLEMLER

Tanzimat dönemine gelene kadar, mali işler hep önemli olmakla beraber ciddi anlamda düzenlemeler kişilere bağlı kaldığından gelişmeler de bir süreklilik olmamış ileri bölümlerde de görüleceği gibi kişi bazında farklı ciddi düzenlemelere gidilmiştir.

¹ Karamazakcadıkk Ali; a.g.e. s.:2

Ancak bunların hemen hepsi, mali işlerin yeniden düzenlenmesi niteliğindeki çabalar olmuş, devletin gelir ve giderlerinin denetlenmesine fazla önem verilmemiştir.

Osmanlı İmparatorluğunda, devletin gelir ve giderlerinin denetlenmesi bu görevi yapacak kurumların kurulmaya başlanması, esas itibariyle Tanzimat Döneminde gelişmiştir. Sayıştay'ın kurulması da yine bu dönemde girişilen birtakım işlemlerin sonucunda olmuştur.

Bu nedenle Sayıştay'ın tarihi gelişimi, Tanzimat Döneminden itibaren incelemek gerekli ve yeterli olmakla birlikte, bu dönem gelinceye kadar mali konuların ne gibi özellikler gösterdiğine kısaca değinmekte yarar vardır.

Osmanlı İmparatorluğunun kurulduğu yıllarda, mali işlerin hangi esaslara göre yürütüldüğüne ilişkin yeterli bilgiler bulunmamakla birlikte, Selçuklulardan gelen birtakım ilkelerin bulunduğu ve yöntemlerin kullanıldığı ve bunların yavaş yavaş değiştirilerek kurumlaştırıldığı bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda mülkü ve serveti korumak ve gözetmek yetkisi hükümdarda toplanmıştır. Mali işler hükümdar adına önceleri sadrazam yürütmüş, sonra baş defterdarlık kurulmuş; zamanla baş defterdarlık çeşitli defterdarlıklara ayrılmış ve Islahat Dönemine geldiği zaman, defterdarlık kurumu Maliye Nezaretine (Bakanlığına) dönüştürülmüştür.²

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş ve yükseliş dönemlerinde çeşitli fetihlerden sağlanan ganimetler ve toplumun yapısal özellikleri nedeniyle zenginleşen hazinenin kontrol edilmesine pek gerek duyulmamıştır. Bu durum 16. yüzyılın ortalarına kadar devam etmiştir.

Kanuni Sultan Süleyman'ın Saltanat döneminden bir süre sonra mali refahın kaybolmaya başlamasıyla birlikte, devletin yaşadığı mali sıkıntılar beraberinde çeşitli mali tedbirlere girişilmesi sonucunu doğurmuştur.

² Eren, Cahit; 117.Yıl Sayıştay Kuruluş Yıldönümü Açılış Konuşması, s.: 11 Ankara

Buna bağılı olarak ilk kez 1562–1563 yıllarında devletin gelir ve gider bütçe şeklinde dengelendirilmiştir.³ II. Selim'in (1566) zamanında, Sokullu Mehmet Paşanın tedbirli ve ekonomik hareketinin sonucu mali olanaklar sağlamış⁴ ise de, daha sonra III. Murat zamanında (1574–1575) devletin gelir ve giderleri arasında oldukça büyük açık meydana gelmiştir. 16. yüzyılın sonlarından itibaren hazinenin karşılaştığı mali sıkıntılar beraberinde birçok ayaklanmalara yol açmıştır.

Devletin hazinesinin iyice bozuk olduğu bu dönemde, birtakım mali tedbirlere başvurulmuş; bu arada gelir ve giderlerin düzenleme, denetleme ve bu konularda görevli kişi ve kurum sayılarını genişletme işlerine girilmiştir.

Nitekim:1609 yılında, Avni Ali Efendi tarafından, İstanbul'un yıllık giderlerine ilişkin cetveller düzenlenmiştir. Defterdarlık Dairesinde yirmi kâtip, iki veznedar paraları saymak ve ayarlarını kontrol etmek üzere iki sarraf görevlendirilmiştir⁵.

1623–24 yılları arasında IV. Murat, bir takım tasarruf tedbirlerine girişerek büyük çapta gelir fazlası sağlamış ise de, 1693 yılında hazinenin yeniden müşkül duruma düşürülmesi üzerine, Tarhoncu Mehmet Paşa ve Kemankeş Kara Mustafa Paşa mali işlerin düzeltilmesi için çaba göstermişler; Padişah Huzurunda kurulan bir divanda “Tarhoncu Layihası” diye anılan ve bütçe niteliğinde olan bazı esaslar kabul olunmuştur. Mali işlerin düzene sokulmasına ilişkin bu çabaların yanı sıra, sıkı bir kontrol mekanizmasının getirilmesi Köprülüler döneminde gerçekleşmiştir.⁶

III. Osman ve III. Mustafa'nın padişahlığı dönemlerinde sadrazam olan Mehmet Ragıp Paşa'nın, bir nizamname yaparak vergi tahsilini kontrol ve tarımı teşvik çabaları olmuş ise de bunun dışında ve III. Selim 'in saltanatına (1789) kadar mali konularda herhangi bir olumlu gelişme görülmemiş III. Selimin farklı alanlardaki yenilik çabaları da yeni çerelerin ve diğer çevrelerin karşı koymaları neticesinde sonuçsuz kalmıştır.

³ Eren, Cahit; a.g.e. s.:9

⁴ T.C. Sayıştay 125.Yıl Sayıştay,s.:1

⁵ Sayıştay Yayınları;Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay,s:7

⁶ Giritli,Prof Dr İsmet; Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, s.:57, İstanbul 1983

Islahat hareketlerinin başlarında yer alan III. Selim saltanatı döneminde yeniçerileri kaldırmak, ulemanın nüfusunu kırmak, Osmanlı İmparatorluğunu batı seviyesine ulaştırmak için çaba harcamıştır bu hareketlerin tümüne geniş anlamda nizamı cedit adı verilir.⁷ Ordunun yeniden düzenlenmesiyle birlikte savaş giderlerinin karşılanabilmesi için tımar ve zeametlerle malikânelerin “gümrük iltizamları” gelirlerinin “zilyetlerinden” alınmasına kara verilmiştir.

III. Selim’in bu girişimi, toplumsal ve mali yönleri bulunan ıslahat niteliğindedir; ancak yeniçerilerin ve diğer çevrelerin karşı koyması sonunda uygulama alanına konulamamıştır.⁸

1808’de tahta çıkan II. Mahmut’un 1825 tarihinde yeniçeriliği kaldırması, imparatorluğun siyasal ve mali konularının düzeltilmesi konusunda umut verici olmuştur. Fakat bazı başkaldırmalar, donanmanın Navarin’de yok edilmesi, Edirne Anlaşması ile sonuçlanan Rus Harbi gibi olaylar, mali alanda çok ağır etkiler yaratmıştır. Bu ortamda II. Mahmut’un devlet maliyesi ile hesaplarının yeniden düzenlenmesi ve kontrolü için birtakım girişimlerde bulunmuştur. Tanzimat dönemindeki ıslahat hareketlerinin temelini teşkil eden bu girişimlerden, mali konulara ait olanlarını şöylece sıralamak mümkündür⁹

- Edirne Anlaşmasının yüklediği savaş tazminatı tasfiye edilmiştir.
- 1836’da Devlet memurlarının belirli maaş almalarına ilişkin emir yayınlanmıştır.
- Emlakin müsaderesi sistemi kaldırılmıştır.
- İlk kez kâğıt para (kaime) ihdas edilmiştir.
- Yeniçerilerin ve tımar usulünün kaldırılmasıyla iki yeni teşekkül kurulmuştur.

1837 yılında, defterdarlığa bağlı “kalem” sayısı 32’ye ulaşmış ve her kaleme, devletin çeşitli mali ve idari işlerini yürütme görevi verilmiştir.¹⁰

⁷ Gözübüyük, Şeref; Anayasa Hukuku, s.:90, Ankara 1993

⁸ Giritli, Prof Dr İsmet; a.g.e. s.: 60

⁹ Sayıştay Yayınları; Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, s:8

¹⁰ Karamürsel Ziya; Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler, Türk Tarih Kurumu s:8, Ankara

İşte, Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayan Tanzimat Dönemine kadar, devletin mali işleri ve bunların kontrolü, defterdarlık kuruluşu içinde yer alan ve çeşitli dönemlerde sayıları, isimleri ve görev alanları değiştirilmiş bulunan bu kalemler tarafından yürütülmüştür.

1.1.1.3. 1839 TANZİMAT FERMANI VE 1865 SAYIŞTAYIN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Abdülmecit'in padişah olduğu dönemlerde imparatorluğun idari ve mali durumu tamamen bozuktur. Muntazam vergi sistemi yoktu; eyalet valileri, vergi ve resimleri diledikleri gibi tespit ediyorlardı. Askeri birliklerin giderlerini sağlamak görevi de valilere verilmişti.

Vergilerin çoğu mal olarak ve yüksek oranlarla alınıyordu. İdari ve mali alandaki bozukluklar toplumsal düzensizliğin esasını teşkil ediyordu. Bu ortamda padişah olan Abdülmecit, 5 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Hattı Hümayununu ilan etti. Bu Hattı Hümayun, toplumsal sorunları saptayan ve bunların çözümü için izlenmesi gereken usul ve esasları öneren bir emirname niteliğindedir. Hattı Hümayun, askeri, hukuki, politik ve mali konuları kapsamaktadır.

Hattı Hümayun ile getirilen “Tanzimat” programının yürütülmesi amacı ile ilk kez, Meclisi Valayı Ahkâmı Adliye’den seçilen kişilerle bir “Tanzimat Meclisi” meydana getirilmiştir.¹¹ Bu meclis, Tanzimat programında yer alan mali işlerin en önemlisini teşkil eden vergiler konusunda şu tedbirleri almıştır:

- Valilerin yetkisine bırakılmış olan mali işlerin üzerlerinden alınarak defterdarlıkları verilmesi,
- Vergilerin toplanması için sorunlu maliye memurlarının ve tahsildarların atanması,

¹¹ Giritli, Prof Dr İsmet; a.g.e. s.:66

- Vergilerin ayarlanmasında ve toplanmasında yetkileri bulunan belediye meclislerinin yetkilerinin genişletilmesi ve vilayet meclislerinin kurulması,
- Devlet memurlarından mültezimlik yapma hakkının alınması.

Hattı Hümayunun ilanı ile mali konularda girişilen yeniliklerden biri de, Maliye Nezaretine bağlı kalemlerin sayısının sekize indirilmesidir. Bu arada, daha önce mevcut bulunan Baş muhasebe Kaleminin yerine Maliye Muhasebesi kurulmuş, 1840'da ise bu muhasebe varidat Muhasebesi ve Masarifat Muhasebesi olarak ikiye ayrılmıştır.

Gerek Tanzimat Meclisinin vergiler konusundaki yeniden düzenleme çabaları, gerekse mali konuların isim ve kuruluş biçimlerine ilişkin değiştirmeler devam ederken, 1846 tarihinde, devletin mali işleri hakkında incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak üzere, bir başkan iki sekreter ve on bir üyeden oluşan Meclisi Maliye kurulmuştur. Bu meclis, Maliye Nezareti'nin danışma organı niteliğindedir ve görev alanı mali konuların kontrolünden çok düzenlenmesine yöneliktir.

1839'dan sonra adli, mali ve idari alanlarda yeni bir takım kurallar konulmuş; Batı ülkeleri ile ekonomik ve kültürel ilişkilere girilmiş, bu arada nizamiye mahkemeleri, tıbbiye gibi yeni kurumlar kurulmuş ise de şer'i mahkemeler yanında nizamiye mahkemelerinin bulunması ile hukuk alanında; medreselerle birlikte tıbbiye ve mülkiye okullarının bulunması ile eğitim alanında olduğu gibi; toplumun diğer kesimlerinde de ikili sistem yer almıştır.

Batıdan alınmaya başlanan yeni kurum ve yönetimlerin henüz yeterince topluma yerleşmemiş olması; bunun yanında imparatorluğun 450 yıllık geçmişinin biriktirdiği yapısal özellikler ve ona bağlı olarak devlet idaresindeki bozukluklar; toplumsal sorunların kaynağı olmuştur. Mali konularında gerek duyulan düzeyde başarıya ulaştırılamayışı, sözü edilen yapısal nedenlerle ileri gelmiştir.

Abdülmecit'ten sonra Sultan Abdülaziz tahta çıkınca, ıslahatı yeniden ön plana alarak, 18 Şubat 1856 Islahat Fermanının ilan etmiştir.¹² Bu fermanla idari ve mali konuların düzenlenmesi gereğine, 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunundan daha geniş yer verilmiştir.

Fermanın yayınlanmasından bir süre sonra, fermanla öngörülen idari ve mali düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak üzere Avusturya Hükümeti bir danışman göndermiştir.

İki yıl sonra, Fransa ve İngiltere'den gelen delegelerin de katılımıyla 1859 yılında dördü Türk, üçü yabancı olan yedi üyeli Islahatı Maliye Komisyonu kurulmuş, bir yıl sonra bu komisyona Hazine Meclisi Alisi (Meclisi Hazain) adı verilmiş ve başkanlığına Mehmed Rüşdi Paşa getirilmiştir.

Meclisi Hazain esas itibariyle mali işlerin düzenlenmesi için kurulmuş, bu arada hazine işlerini denetleme görevini de yapmıştır¹³.

Bu bakımdan, henüz Sayıştay'ın mevcut olmadığı yıllarda Meclisi Hazain, Sayıştay'ın görevlerinden bir kısmını yürütmüş ise de, bu kuruluşun asıl görevi denetim olmayıp, mali işlemleri düzenlemekten ibarettir.

Meclisi Hazain'in mali konuları düzenleme çabalarının yeterli sonuç vermemesi ve mali bunalımların devam etmesi üzerine Sultan Abdülaziz 1862 yılında dikkate değer bir Hattı Hümayun yayınlarak zamanın Maliye Nazırı Mümtaz Efendi'den bazı tedbirlerin alınmasını istemiştir.¹⁴

- Gelirlerin usulüne uygun olarak toplanıp harcanması, hesabının açık olarak görüşülmesi ve herkese bildirilmesi,
- Devlet bütçesinin hazırlanması, bütçe denkliğinin sağlanması ve bütçenin her yıl yayınlanması,
- Mevcut borçların ödenmesi,

¹² Gözübüyük,Şeref; a.g.e. s.: 94

¹³ Cumhuriyetin 50.Yılında Sayıştay;Sayıştay Yayınları,s.: 11 Ankara 1973

¹⁴ T.C. Sayıştay; 125 Yıl 1862-1987, s.: 2

- Giderlerde ekonomi kurallarına uyulması,
- Yeni gelir kaynaklarının bulunması,
- Meclisi Hazain üyeleri arasındaki yetenekli kişilerden yararlanılması,
- Mali ıslahata ilişkin diğer gerekli tedbirlerin alınması.

Bu Hattı Hümayun üzerine, zamanın idarecileri 29 Mayıs 1862 tarihinde Padişah’a bir “arz tezkeresi”¹⁵ yazarak; mali konuların düzenlenmesi için, devletin gelirden fazla harcama yapmaması, dairelerce yapılan harcamaların yıl sonlarında ilgili memurlar tarafından hesabının verilmesi ve bunun sağlanması için her devlette olduğu gibi hesapların bir yüce mahkeme (mahkemei kübra) tarafından incelenmesi gerektiğini belirtmişler.

Bu görevi yerine getirmek üzere Divanı Alii Muhasebe veya Divanı Muhasebat¹⁶ adliye kurumun kurulmasını, başkanlığına da Evkaf Nazırı Ahmet Vefik Paşa’nın atanmasını önermişlerdir.

Sözü edilen 29 Mayıs 1862 tarihli tezkere, Padişah tarafından kabul olunmuştur; Ahmet Vefik Paşa 30.000 kuruş maaşı ile Evkaf Nazırlığından Sayıştay Başkanlığına atamıştır.¹⁷

1.1.1.4. 1865 TÜZÜĞÜ VE ÖZELLİKLERİ

Sayıştay’ın kuruluşundan üç yıl sonra 29 Nisan 1865 tarihinde ilk tüzüğü yayınlanarak; yapısı, görev ve yetkileri bir statüye dayandırılmıştır. Bu tüzüğe göre Sayıştay, Maliye Bakanlığına bağlı; biri Maliye diğeri Muhakeme Dairesi olmak üzere iki daireden meydana gelen¹⁸; bir başkan, on iki üye, iki başkâtip, iki başkâtip

¹⁵ Köse H.Ömer;Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim,s.:211, Ankara 2000

¹⁶ Akgündüz, Ahmet; Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, s.:139 Ankara 1997

¹⁷ T.C. Sayıştay;a.g.e. s. : 2

¹⁸ Kuruluşunun 117.yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları, Numara:12, s. 10, Ankara

yardımcısı, iki muhasebe mümeyyizi bulunan; nezaretler ile diğer kuruluşların gelir, gider ve muhasebe işlerini denetleyen ve yargı yetkisi ile donatılmış bir organdır¹⁹.

Sayıştay'ın başkan ve üyeleri, Padişah iradesi ile atanmakta, istifa etmedikçe ya da kanunen boşalma söz konusu olmadıkça bunların görevlerine son verilmemekte, ancak başka bir devlet görevine geçirilmeleri mümkün olabilmektedir.

Maliye Dairesi'nin görevi; bütün eyalet ve kazalar ile merkezde bulunan Hazineye tabi kurumlar bakanlıkların, her yılın sonunda bütün gelir ve giderlerinin, muhasebe kayıtlarını ve diğer işlemlerini inceleyip denetlemek ve sonuçları hakkında Maliye Bakanlığına bilgi vermektir.

Mahkeme Dairesi'nin görevi ise o dönemde uygulanan yöntem gereğince, toprak ürünlerinin 1/10 oranındaki Hazine hissesinin ve diğer bir takım vergi ve resimlerin tahsilini sağlayan ve bu nedenle devlete karşı yüklenimi bulunanların, yüklenim koşullarına aykırı eylemlerde bulunmaları veya vergi yükümlüsü kişilerle anlaşmazlığa düşmeleri gibi durumlarda uyuşmazlıkları yargılayarak karara bağlamaktır.

Muhakeme Dairesi, bir paranın alınıp alınmamasına, geri verilmesine, gerekirse ilgilinin tutuklanmasına kara verme yetkisi ile donatılmıştır. Dairenin kararları kesin hüküm niteliğindedir; alınan kararlar Maliye Bakanlığı'na bildirilmektedir.

Muhakeme Dairesinin önemli bir özelliği, bazı devlet memurları ve halk arasından seçilen kimselerin katılmaları ile çekişmeli yargılama yapmasıdır.

Nitekim Hazinenin alacaklı veya borçlu durumunda olduğu bir konunun yargılanması sırasında; iddia eden veya edilen sıfatıyla gelir saymanı veya tahsilât memuru, sarraflar kethüdası ve yiğitbaşı, güvenilir mültezimlerle sarraflardan bir kişinin hazır bulunması gerekmektedir. Muhakeme Dairesi, gerek görürse, konu hakkında bilgisi bulunan kişileri yargılama sırasında dinleyebilmektedir.

¹⁹ Kuruluşunun 117.yılında Sayıştay, a.g.e, s. 16,

Her iki dairede konuların görüşülebilmesi için üyelerin çoğunluğu ile toplanılması gerekmekte; mevcudun yarısından fazlasının oyları ile karar alınabilmektedirler. Maliye ve Muhakeme Dairelerince ortaya çıkan önemli konular, her iki daire üyelerini katılmasıyla oluşan Sayıştay Genel Kurulunda görüşülmektedir. Genel kurul haftada bir gün ve gerek görülürse diğer de toplanmaktadır.

Hazineyi ilgilendiren konularda konulacak veya değiştirilecek kurallar, gerektiğinde gelir ve gider saymanları ve diğer ilgililerin de katılımları ile önce Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek kararlara bağlanmaktadır.

Sonuç olarak 1865 tüzüğü ile hukuki yapısı, görev ve yetkileri bir statüye bağlanmış bulunan usul ve esaslardan bir kısmı günümüze kadar gelmiş olan inceleme, denetleme ve yargılama görevlerini yürütmüştür.

1.1.1.5. 1865 TÜZÜĞÜ VE 1876 KANUNİ ESASİ DÖNEMİ

1862 yılında kurulan²⁰ ve 1865 yılında Nizamnamesi yayınlanan Sayıştay, 1876 da ilan olunan Kanunu Esasi’de yer alarak anayasal organ niteliğini kazanmış ve bunu izleyen yıllarda hukuki statüde bazı değişimler olmuştur.

Sayıştay hakkında yayınlanmış eser ve yazılarda Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulan ilk Sayıştay’ın bir süre sonra kaldırıldığından; 1878 kararnamesi ile yeniden kurulduğundan ve tarihler arasından Sayıştay’ın fiilen mevcut olmadığı bir dönemin bulunduğundan söz edilmekte ise de aşağıdaki olay ve belgeler Sayıştay’ın bu dönemde de varlığını sürdürdüğü göstermektedir²¹:

²⁰ Eren, Cahit; a.g.e. s.: 9

²¹ Karamazakcadikk, Ali; a.g.e. s.: 25

Sayıştay'ın Muhakemat Dairesinde bir ara “Mesalihi Umumiye” adıyla bir kısım kurulmuş ve “Mehmet Sadık Paşa,22 Nisan 1866 tarihinde, Divanı Muhasebat Muhakemat Dairesinde teşkil olunan Mesalihi Umumiye Kısmı azalığına tayin edilerek 25 Şubat 1867 de ayrılmıştır.

Yusuf Ziya Paşa, 1870’de 15000 Kuruş maaş ile Sayıştay Başkanlığını yapmak üzere Maliye Müsteşarlığına tayin edilmiştir.²² Abdullah Galip Paşa, 3 Aralık 1871 tarihinde Sayıştay Başkanlığı görevini yapmak üzere Maliye Müsteşarlığına atanmış ve 21 Ocak 1872 tarihinde bu görevden ayrılmıştır. Kartallı Mehmet Emin Paşa, Ocak 1872 yılında aynı şekilde Sayıştay Başkanlığına getirilmiş ve bir süre sonra Maliye Nazırlığına atanması nedeniyle başkanlıktan ayrılmıştır.

1872 yılından sonra ise Sayıştay Başkanlığı görevlerini 1873–1875 yılları arasında Edip Efendinin, 1876 yılında Rıza Beyin yaptıkları salnamelerde kayıtlı bulunmaktadır. Görüleceği üzerine bu belge bilgiler Sayıştay’ın bu dönemde de varlığını sürdürdüğü görüşünü doğrulamaktadır.

1.2.ANAYASALAR VE SAYIŞTAY

1.2.1.1876 ANAYASASI VE SAYIŞTAY

Sayıştay 1876 yılında ilan olunan Kanuni Esasinin 105–107 maddelerinde yer alarak ilk kez Anayasal Kuruluş niteliği kazanmıştır.

II. Abdülhamit, Padişah olunca yayınladığı bir fermanla ülke içinde ve dış ilişkilerde meydana gelen değişmeler nedeniyle devletin idare şeklinin yetersiz olduğunu ve meşrutiyet usulünün uygulanması gerektiğini belirtmiştir.

²² Gürhan ve Altun;Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay, Sayıştay Dergisi, Sayı 30,s.:96, 1998 Ankara

Bu amaçla Mithat Paşanın da bulunduğu 28 üyeli bir komisyon kurulmuş ve Anayasa Projesi hazırlanmıştır.²³ Bu proje 23 Aralık 1876 tarihinde ilk Kanuni Esasi olarak II. Abdülhamit tarafından meşrutiyetle ilan edilmiştir. 12 fasıl ve 119 maddeden oluşan yeni Anayasanın 105–106–107. maddeleriyle Sayıştay’a ilişkin şu hükümler getirilmiştir:

Madde 105-Emvali Devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüyet ve devairden tanzim olunan sal muhasebelerini tetkik ederek hülasai tetkikat ve neticei mütealaatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusuna arz eylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her 3 ayda bir kere Ahvali, Maliyeyi Riyaseti vükela vasıtasıyla ba takrir tarafı hazreti padişaha dahi arz eder.

Madde 106-Divanı Muhasebatın azası 12 kişiden mürettep olacak ve her biri heyeti mebusundan ekseriyetle azlinin lüzumu tasdik olunmadıkça memuriyetinden kaydı hayat ile kalmak üzere ba iradei saniyye nasb olunacaktır.

Madde 107- Divanı Muhasebat azasının eshafi ve vezaifinin tafsilatı ve sureti istifa ve tebdil ve terakki ve tekaüdü ve aklamının keyfiyeti teşkili bir nizamı mahsus ile tayin olunacaktır

Anlatıldığı gibi kurulmuş olan ilk divanı muhasebat hiçbir bakanlığa bağlanmadan mali işlerden sorumlu memurların hesaplarına bakmak ve tetkik etmek sonuçlarını hükümdara arz etmek göreviyle görevlendirilmiştir²⁴.

Biri maliye diğeri muhakeme olmak üzere iki daireden oluşan ilk Sayıştay biyandan mali denetimde bulunan diğeryandan devlet ile mültezimler ve müteahhitler arasında çıkan uyuşmazlıkları kara bağlayan bir kuruluşken 1876 Anayasası 105. maddesinde Sayıştayı bir mali denetim organı olarak düzenlemiştir.²⁵

²³ Giritli, Prof Dr İsmet; a.g.e. s.: 68

²⁴ Karamazakcadıkk, Ali; a.g.e. s.: 4

²⁵ Gözübüyük, Şeref; Sayıştay Hakkında Yazılar, Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi, s.: 2

Anayasadan 2 yıl sonra ise “divanı muhasebatın sureti teşkil ve vezâifine dair kararname” çıkarılarak Sayıştay’ın yargı görevlerinde değişiklik yapılmıştır.

1.2.2.MEŞRUTİYET DEVRİ

II. Meşrutiyet ilan edildiğinde divanı muhasebat zaten mevcut ve görevdeydi fakat denetime ilişkin daha ayrıntılı ve geniş bir düzenleme zaruri olduğundan ilk bütçenin düzenlenmesi sırasında 1909 esaslı kurallardan bazıları bu bütçe kanuna ilave edildi. 1911 yılında değiştirilen divanı muhasebat Muhasebei Umumiye Kanunu muvakkati ile yeni görev ve yetkilerle donatıldı.

Muhasebei Umumiye Kanunu muvakkati ile giderlerin evvelden kontrol ve vizesi esas kabul edildi. 1918 tarihli kanun ile divanı muhasebatın iki olan dairesi üçe çıkarılarak merkez giderlerinin harcamadan evvel kontrol edilmesi ve vizesi, vilayet hesaplarının incelenmesi içinde mahallerine divanı muhasebat temsilcilerinin gönderilmesi ve hazine tarafından hazırlanan kesin hesaplar üzerine divanca da uygunluk bildirimi düzenlenmesi esas alındı.

1.2.3.CUMHURİYET DEVRİ

Cumhuriyet devri Sayıştay’ı Milli Hükümetin Ankara’da kurulmasının ardından seçimden sonra 24 Kasım 1923 tarihinde 374 sayılı kanunla kurulmuştur. Yeni Sayıştay 1878 Sayıştay’ından farklı olarak TBMM’ye bağlı olarak ve onun adına devletin gelir ve giderlerini kontrol ile görevlendirilmiştir.

1924 Anayasası 10 maddesine “Büyük Millet Meclisine merbut ve devletin gelir ve giderlerini hususi kanuna tevrikan mukarebe ile görevli bir divanı muhasebat kurulmuştur”.²⁶

²⁶ Gözübüyük, Şeref; Sayıştay Hakkında Yazılar, a.g.e. s.: 1

Maddesiyle Cumhuriyet döneminin yeni Sayıştay'ı 1924 Anayasası ile kazandığı anayasal kimliği ile modern devlet anayasasında yerini almıştır. 1927 tarihli muhasebei umumiye kanunuyla divanı muhasebatın daire sayısı bazı yeni görevlerin eklenmesiyle dörde çıkarılmıştır.

1934 tarihinde yürürlüğe giren 2514 sayılı kanun ile divanı muhasebat kanunu 1878 tarihli kararname hükümlerini kaldırarak yeni ihtiyaçlara göre Sayıştay'ın kuruluş ve işleyişini yeniden düzenlemiştir.

Bu kanuna göre divanı muhasebat Büyük Millet Meclisine bağlı ve devletin bütün gelir ve giderleri ile mallarını ve hesaplarını onun adına denetleme ve devlet mallarını alıverenlerin idare ve muhafaza edenlerin hesaplarını kontrol ve muhakeme ile mükellef bir heyettir. Bu kanun ile ayrıca hazine temsilcisi sıfatıyla da maliye bakanlığı tarafından seçilen savcı ve yardımcıları da Sayıştay'a dahil edilmiştir.

Bu dönemdeki önemli bir diğer düzenleme de 1953 yılında yapılmıştır. Katma bütçeli idarelerin özel idare ve belediyelerin ve bunlara bağlı sabit ve döner sermaye kurumların nakdi ve ayni hesaplarının yerinde incelenmesine başlanmıştır.²⁷

Sayıştay'ın kuruluşu işleyişi denetim usulleri mensuplarının nitelikleri atanmaları ödev ve yetkileri hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri başkan ve üyelerinin temini kanun ile düzenlenir hükmüne dayanılarak 1961 yılında yürürlüğe giren 832 sayılı Sayıştay kanunu ile Sayıştay'ın kuruluşu yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. Uygulamada karşılaşılan sakıncalar ve değişen şartlar nedeniyle Sayıştay'ı daha etkin bir hale getirmek amacıyla 1970 yılında 1260 sayılı kanun ile bazı değişiklikler yapılmış 1981 yıl ve 2534 sayılı kanun ile bir ek madde eklenmiştir.

“Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların bütün hesap işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen incele denetleme ve hükme bağlam işlerini yapmakla görevlidir”

²⁷ 832 sayılı Sayıştay Yasası Teklifi Gerekçesi

şeklinde aynı hükümlerle 2709 sayılı 1982 anayasasının 160. maddesinde yerini almıştır. Daha sonra 1985–3162, 190–3677 ve 1990–420 sayılı khk ile 832 sayılı Sayıştay yasasında bazı değişiklikler yapılmıştır.²⁸

1.2.4.1924 ANAYASASI

Cumhuriyet dönemi Sayıştay’ı 1924 tarihli teşkilatı esasiye kanununun 100.maddesinde “Büyük Milet Meclisine merbut ve devletin gelir ve giderlerini hususi kanuna tevfikana murakabe ile görevli bir divanı muhasebat kurulmuştur.” denilerek Erzurum milletvekili Raif Efendi ve arkadaşlarının teklifi üzerine anayasada yerini almıştır.²⁹

Rejimin ve dönemsel şartların gerektirdiği sosyal ve ekonomik koşullardaki gelişime bağlı olarak Sayıştay da değişiklikler yaşamıştır. Çıkarılan 2514 sayılı kanun ile 1878 tarihli kararnamedeki Sayıştay’dan farklı olarak Büyük Millet Meclisine bağlı ve onun adına devletin gelir ve giderlerini kontrol ile görevli kılınmıştır. 1924 Anayasası ile Sayıştay’a meclis adına devletin bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek diğer devlet mallarını idare edenlerin hesaplarını inceleme yargılamak şeklinde iki temel görevle görevlendirilmiştir.

1.2.5.1961 ANAYASASI

1961 Anayasasının 127. maddesinde “Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve gideriyle mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

²⁸ 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 160

²⁹ Gözübüyük, Şeref-Sezgin Zekai;1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s.:457, 1957 Ankara

Sayıştay'ın kuruluşu işleyişi denetim usulleri mensuplarının nitelikleri atanmaları ödev ve yetkileri hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri başkan ve üyelerin teminatı kanunla düzenlenir.” denilerek Sayıştay'ın görev ve yetkileri gösterilmiş yargı yetkisi ve hükümlerinin kesinliği belirtilerek hukuki yapısı açıklık kazanmıştır³⁰. 1970 yılı 1260 sayılı yasa ile bazı değişiklikler yapılmış olmakla beraber öncesinde 1967 yılında 832 sayılı Sayıştay yasasıyla Sayıştay yeni bir yapıya kavuşmuştur.

Yeni yasayla gerçekleştirilen değişiklikler 12 nolu Sayıştay başkanlığı yayınında şöyle özetlenmiştir: “Görev ve yetkileri yeni anayasamızın özüne ve sözüne uygun biçimde belirlenmiştir”.

Daire sayısı sekize çıkarılmış daire kararlarının temyizen genel kurulda görüşülmesi yerine ayrı bir temyiz yeri oluşturularak genel kurulun kendi ana görevini yapması imkânı sağlanmıştır. Başkan ve üyeleriyle mesleğe gireceklerde aranacak nitelikler seçim ve atama usulleri yeni esaslara bağlanmıştır harcamalara ilişkin sözleşmelerin tescil usulü ülke çapında yaygınlaştırılmış ve böylece yatırım harcamalarının daha taahhüt yani yüklenim aşamasında yasalara uygunluğunun araştırılması olanağı elde edilmiştir. Denetim kapsamına giren idare ve kurumların işlemlerine ilişkin kayıtlarla işlem ve mallarının yerinde ve olayın her aşamasında incelenebilmesi yapılan hizmetle dayanan belgelerin uygunluğunu saptama olanağını vermiştir.

İnceleme sırasında hazine zararına yol açabilecek nitelikte görülen yasa tüzük ve yönetmeliklerle ilgili olarak meclise rapor iletilmesi ve böylece denetimdeki etkinliğin artırılması yolunda önemli bir yetkiye sahip olunmuştur. Genel ve katma bütçeli idareler hakkında düzenlenen genel uygunluk bildirimlerinden ayrı olarak çalışma alanları itibariyle iktisadi işletme niteliğindeki diğer bazı kurumların hesap ve işlemlerini maliye ekonomi ve işletmecilik kuralları açısından inceleme görev ve yetkisi verilmiştir.”

³⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 127

1.2.6.1982 ANAYASASI

1982 Anayasasının 160. maddesinde Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme denetleme hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere ararın düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz. Vergi benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Sayıştay'ın kuruluşu işleyişi denetim usulleri mensuplarının nitelikleri atanmaları ödev ve yetkileri hakları ve yükümlükleri ve diğer özlük işleri başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir. Silahlı kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri mili savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygu olarak düzenlenir.” hükmü ile anayasada düzenlenmiş yerini almıştır.

1982 Anayasasının Sayıştay'ı düzenleyen 160. maddesinde Sayıştay'ın görev ve yetkileri kuruluş ve işleyişi denetleme usulleri mensuplarının hak ve ödevleri ve teminatları bakımından 1961 Anayasası büyük ölçüde korunmuştur.

1961 Anayasasında Sayıştay yürütme bölümünün iktisadi ve mali hükümler kesiminde yer almışken 1982 Anayasasında yargı yetkisinin hazine de olması ve fonksiyonunun özelliği dikkate alınarak yargı bölümünde özel bir kesime alınmıştır. Sayıştay kararlarına karşı idari yargıya başvurulamayacağı vurgulanarak 1961 Anayasasından sonra hukuk alanında ve ilgili yüksek yargı organlarında Sayıştay'ın tartışma konusu yapılmış olan kesin hükümlerinin niteliği açıklığa kavuşturulmuştur.

1961 Anayasasında yer almayan, ilgililerin Sayıştay'ın kesin hükümleri hakkında karar düzeltilmesi isteminde bulunabilmeleri, vergi benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ve Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararlarının esas alınması ilkeleri getirilmiştir.

1961 Anayasasında 1488 sayılı kanunla yapılan deęiřiklikler silahlı kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi usullerinin kanunla dūzeleceęi ōngōrūlmūř ve bu hūkūm 82 Anayasası 165 madde son fıkrasında yer almıřtır.

1961 Anayasasının 127 maddesinin kitlerin denetlemesine iliřkin son fıkrası hūkmū 1982 Anayasasının 165 maddesinde “sermayesinin yarısından fazlası doęrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kurum ve kuruluř ve ortaklıklarının TBMM tarafından denetlenmesi esasları kanunla dūzenlenir” denilerek ayrı bir madde olarak dūzenlenmiřtir.

İKİNCİ BÖLÜM

2.SAYIŞTAYIN GÖREV VE YETKİLERİ

Anayasada belirtildiği gibi Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme denetleme ve hükme bağlamak işlerini yapmakla görevlidir.

2.1.SAYIŞTAYIN YETKİLERİ

Sayıştay, bu kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında Bakanlık, kurul ve kurumlarla, idare amirlikleriyle, sayman ve diğer sorumlularla doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları vasıtasıyla görmeye veya dilediği yere getirtmeye ve sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırmaya, bakanlık, daire ve kurumlardan temsilci istemeye yetkilidir.³¹

Sayıştay denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, Devlet, özel idare, belediye ve sair bütün resmi kurum ve kurullarla diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. Sayıştay denetimine giren daire ve kurumların işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bu maddenin uygulanmasında izlenecek usul ve esaslar yönetmeliğinde belirtilir.

³¹ Karamazakcadıkk, Ali; a.g.e. s. 15,

Bu madde gereklerini haklı bir sebebe dayanmaksızın tam olarak yerine getirmeyen birinci ve ikinci fıkralarda yazılı ilgililer hakkında, Sayıştay'ın istemi üzerine dairelerince disiplin kovuşturması yapılmakla beraber bu gibiler için ayrıca genel ve özel hükümler dairesinde işlem de yapılır.³²

2.1.1.Bilgi ve Belge Verme Zorunluluğu

Sayıştay yarasası 49. madde gereğı ilgililer Sayıştay denetçilerinin istediğı bilgi ve belgeleri geciktirmeksizin vermekle yükümlüdürler sorumluların yanında olmayan belgeler ilgili dairelerden istenilerek asılları veya iki nüshaları temin edilir denetçilere bu anlamda yardımcı olmayan ilgililer hakkında Sayıştay kanunu çerçevesinde ceza veya disiplin kavuşturması yapılır.

2.2.SAYIŞTAYIN GÖREVLERİ

Anayasamızda düzenlenen Sayıştay'ın görevlerini yönetsel ve yargısal olarak ikiye ayırabiliriz. Bütçenin uygulanmasını denetlemek, kesin hesapları incelemek ve görüşünü meclis başkanlığına iletmek. T.B.M.M.'ye mali raporlar vermek yönetsel görevleri arasında sayılabilirken; gelir gider ve mal işlemlerini, bu işlemlerle ilgili sayman hesaplarının incelenmesini ve sorumluların zimmet ya da beraatine karar vermek gibi görevleri de yargısal görevleri arasında sayabiliriz. Anayasa Mahkemesi Sayıştay'ın maddi anlamda yargısal nitelikte ki denetimini “yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibariyle idari nitelikte bir tür denetim”³³ olarak nitelendirmektedir.

³² Karamazakcadık, Ali; a.g.e. s. 15,

³³ Gözübüyük, Şeref; Yönetsel Yargı, S.: 57, Ankara 1999

Nitekim Mahkeme kararında “Sayıştay’ın bir yargı kuruluşu sayılamayacağını ve mensuplarının da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamayacağını” belirtmiştir.³⁴

Yargısal görevleri yönünden Sayıştay bir “özel yönetsel yargı” kuruluşudur. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak beraat ya da zimmetlerine karar verebilmesinden dolayı Sayıştay’a hesap mahkemesi de denir.³⁵

Anayasanın 28 maddesine göre Sayıştay’ın görevleri:

- Genel ve katma bütçeli dairelerin, genel ve atma bütçeli daireler tarafından sermayesinin yarısı ve ya yarsından fazlasının karşılandığı sabit veya döner sermayeli veya fon halinde kurulan kurum ve teşebbüslerin,
- Kanunlarla Sayıştay denetimine tabi bırakılan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla mevcut kıymetlerini, alınıp verilmesini saklanma ve kullanılmasını denetler sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar.
- Genel ve katma bütçelere ilişkin genel uygunluk bildirimlerini anayasada belirtilen süre içerisinde TBMM'ne sunar.
- Devlete ait taahhütlerle istikraz ikaz ve çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım olarak elde edilen nakdi ve ayni kıymetleri, hazine bonolarını kefalet kredi ve hazine avanslarını kaydedip denetler.
- Denetimine tabi olan kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesinin ardından gerek gördüğü takdir ve hususlarda TBMM'ne rapor verir.
- Sayıştay kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir.

³⁴ Resmi Gazete; Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 gün ve 90/39, .91/21 sayılı kararı.

³⁵ Gözübüyük, Şeref; a.g.e. s.: 57

Yukarıdan da anlaşılacağı gibi Sayıştay'ın görevi gelir gider ve malların denetimi ile başlamaktadır, yani denetleme, yargılama ve danışmanlıktan oluşur. TBMM adına görevli olan Sayıştay görevini yaparken sahip olduğu yetkilerini kullanırken, TBMM'den herhangi bir emir veya talimat almaz.

2.2.1.TÜRK ANAYASALARINA GÖRE PARLAMENTONUN YAPACAĞI BÜTÇE DENETLEMELERİNDE SAYIŞTAY'IN YERİ VE ROLÜ³⁶

Bütçenin kontrolü konusunda Sayıştay ile parlamento başlıca iki safhada işbirliği yapar³⁷; bunlar bütçenin yürütülüp uygulanması sırasında ve bütçenin uygulanması bittikten sonra ki denetlemelerdir.

2.2.1.1.A-Bütçenin Yürütülüp Uygulanması Sırasında Yapılan Meclis Kontrolü ve Bunda Sayıştay'ın Rolü

Parlamento bütçenin uygulanması süresinde soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi genel denetim yollarını kullanarak bütçenin tatbiki ile ilgili bazı konuların görüşülüp incelenmesini sağlayabilir. Bu safhada Parlamentonun yapabileceği özel denetim yolları ile Sayıştay'ın M.U. Kanununa veya Sayıştay Kanununa göre vereceği raporlara dayanarak gerçekleştirebilir.

1260. sayılı Sayıştay Kanununun 30.maddesine göre “Sayıştay'ın denetimine tabii daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağışlar genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemleri” uygulanmaya konulmadan önce Sayıştay vizesine tabiidir.³⁸

³⁶ T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Kutlamaları; Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu; syf:26

³⁷ Feyzioğlu, N.Bedi; Sayıştay ve Parlamento, syf:2, Ankara 1987

³⁸ T.C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Kutlamaları; a.g.e.s:28

Sayıştay'ın incelediği bir mukavele hakkında vardığı sonuç olumluysa yani bu sözleşme bütçeye kanun ve nizamlara uygun bulunduğu takdirde taahhüdün tescili yapılır. İnceleme sonucunda yolsuz veya bütçeye kanun ve tüzüklere aykırı bir durum tespit edilmesi nedeni ile Sayıştay'ca tescil edilmeyerek iade olunan mukaveleler hakkında gidilecek yol ise Sayıştay'ın reddinin kesin olup olmamasına göre ikiye ayrılır.

1. Eğer Sayıştay incelediği mukaveleyi, maddi hata bulunması; ödenek yetersizliği, kadro üstünde olması sebepleri ile reddetmiş ise bu reddi kesindir. Bu taktirde ilgili dairenin yolsuz hareketleri düzeltmekten ve muameleyi kanuna uygun hale koymaktan başka tutacağı bir yol yoktur.
2. Eğer Sayıştay incelediği mukavele gerektirdiği gidere karşılık gösterilen ödeneğin bütçedeki tertibinin o taahhüdün işleminin kanun tüzük ve kararlara uygun bulunmaması nedeni ile geri çevirmişse Sayıştay'ın redd kararı kesin değildir.

Bu iki halde, kanun Bakanlara Sayıştay'ın kararlarına karşı koyma imkânlarını tanımıştır. Bakanlara tanınan bu ısrar hakkı ile hükümet vazife ve sorumluluğunu yüklenen kişilerin bu görevi de yürütme araçlarından yoksun bırakılmaması gibi bir gayeye hizmet edilmek istenmiştir. Sayıştay'ın taahhüdü tescil etmeyi reddetmesi üzerine bu reddi kabul etmeyen ita amiri Sayıştay'a sorumluluğu deruhte ettiğini bildiren bir müracaat yaparsa Sayıştay konuyu Daireler kurulunda yeniden inceler. Bu tetkikte Sayıştay tescili kabul ederse mesele hallolmuştur, Sayıştay'ca tescili redd ita amiri de yine Sayıştay'ın görüşüne uymayarak kendi görüşünden vazgeçmediği taktirde mevzuatın açıkça yasaklamadığı kadro ve ödenek dağıtım işlemleri ile sözleşmeler ve mukaveleler ita amirinin sorumluluğu yüklenmesi şartı ile uygulanabilir bu taktirde sorumluluk ita amirine ait olur.

İta amiri ikinci derecede ise buna Sayıştay o işlemin dahil olduğu sayman hesabının yargılanması sırasında karar verir. İta amiri birinci derecedeysse durumu T.B.M.M.'ye bildirir.

İşte hükümete Anayasa gereğince yükletilen yürütme sorumluluğu ile Sayıştay'ın kontrol yetkisi ancak böyle bir tertiple uyumlu hale getirilirken Sayıştay'ın Parlamenteoya bütçenin uygulanması seyrince yapacağı denetim yardımı da bu noktada belirir.

2.2.1.2.B-Bütçenin Yürütölüp Uygulanmasından Sonra Yapılan Meclis Kontrolünde Sayıştay'ın Yeri ve Rolü

Sayıştay'ın başlıca görevlerinden biri bütçe devresinin bitmesinden sonra T.B.M.M.'nin yapacağı denetleme için gerekli ön çalışmaları ve hazırlıkları ifa etmektedir.

Sayıştay'ın parlamenter kontrolü hazırlamak görevi o derece önemlidir ki kazai faaliyetini dahi netice itibariyle bu maksatla yeni parlamentonun bütçeyi denetlemesinde sağlam dokümanlara istinat etmesi için yaptığı söylenebilir.

Sayıştay “Genel Uygunluk Bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün T.B.M.M.'ne sunmakla mükelleftir. Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi ile Saymanların İdare Hesapları, Bakanların Kesin Hesapları ve Hazine Genel Hesabı arasında uygunluk bulunup bulunmadığı hususunda Parlamenteoyu aydınlatacaktır.

2.2.2.DENETLEME

2.2.2.1.Genel Esaslar

Sayıştay görev alanına giren idare ve kurumların gelir, gider ve mal işlemlerini bu işlemlere ait sayman hesaplarını belgeleriyle birlikte incelemek ve bu işlem ve hesapları yargılayarak Bütçenin ve bu nitelikteki hesapları kesilmesini sayman hesaplarının sonuçlarını kesin hesap kanun tasarılarını veya kesin mizan ve bilânçolarla karşılaştırarak Kanunlarla da belirtilen diğer konuları ilgili daire ve kurumlardan alınacak bilgi ve belgeleri inceleyerek denetler.

2.2.2.2.Hesapların Niteliği

Gelir, gider ve mal işlemlerinin hesapları Sayıştay'a ayrı ayrı verilir. Daire ve kurumların bir bütçe veya hesap yılında veya özel kanuna göre kabul edilmiş olan hesap devresi içinde:

a) Tahakkuk eden ve tahsil edilen bütün gelirlerin, gelir artıklarının ve emanetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeler, gelir hesabını;

b) Yapılan harcamaların ve bunlara ilişkin olarak alınan para ve sair kıymetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeler, gider hesabını;

c) Mevcut ve alınan, sarf olunan, satış, yok etme veya sair suretlerle elden çıkarılan her türlü malların ve eşyanın miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeler, mal hesabını teşkil eder.

28 inci maddenin 1 (B) ve (C) bendlerinde söz konusu sabit veya döner sermayeler veya fonlar veyahut kurumların yetkili mercilerce onaylanmış bütçe ve kadrolarıyla kesin hesapları ve bunlarla ilgili kararlar, bilanço esasına göre hesap yürüten kurumlarda ise kesin mizan ve bilançolar, Sayıştay'a verilecek hesaplara dahildir. Yukarıdaki fıkralarda sözü geçen cetvel, defter ve belgelerin cins ve nevileri ve verilme devreleri, Sayıştay'ca bir genelgeyle belirtilir. Özel mevzuatına göre bir saymanın aynı zamanda gelir, gider ve mal işlemlerini yapmakla görevli olması halinde, hesapların bu işlemlerin tamamına veya bir kısmına şamil olması veya ayrı ayrı verilmesi hallerini ve hesapların verilme tarz ve şekillerini, Sayıştay bir genelgeyle tespit ederek ilgili idare, kurum ve saymanlara tebliğ eder.

2.2.2.3.Hesapların Verilme Zamanı

Mal işlemlerinin hesap süresi 5 yıldan fazla olmamak kaydıyla saymanlık işlemlerinin durumuna göre Sayıştay'ca tespit olunur. Bunun dışında hesap ve işlemleri Sayıştay'ın görev alanına giren idare ve kurumların kanunlarına göre bir bütçe veya hesap yılı veya hesap devir içindeki bütün gelirlerin giderlerin ve malların hesap saymanları tarafından en geç mahsup devresini takip eden bir ay içinde Sayıştay'a verilir.³⁹

2.2.2.4.Sayman Durumunda Olanlar

Usulüne uygun olarak sayman olarak görevlendirilenlerle, sayman olarak görevlendirilmedikleri halde kendiliğinden veya verilen emir üzerine gelirleri toplayan harcayan ve malları saklayan ve idare edenler de sayman sayılır ve kanun hükümleri gereğince sayman sıfatıyla hesabını Sayıştay'a vermeye zorunlu olup saymanlar hakkındaki sorumluluklar bunlar içinde geçerlidir.

³⁹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 39

2.2.2.5.Saymanların Hesap Vermesi

Hesaplar saymanlar tarafından Sayıştay kanununda ve diğer kanunlarda yazılı süre zarfında hazırlanarak incelmeye hazır durumda bekletirler veya Sayıştay'ın bildireceği yere gönderilir. Hesapları görev başında bulunan sonuncu sayman hazırlar ve verir sorumluluk da kendisine aittir. Hesabını hazırladıktan sonra emekliye ayrılan veya bakanlık emrine alınan saymanlar görevlerini haleflerine devrederken hazırladıkları hesapları da devrederler ve bu husus devir tutanağında belirtilir.

Ölüm sağlık ve sair mücbir sebeplerle hesap veremeyen veya hesap vermekten kaçan saymanların hesapları bağlı bulundukları dairelerce kurulacak bir kurul eliyle yeni saymana devredilir.

Saymanlığın bir başka saymanlığa dahili halindeyse sayman o tarihe kadar ki hesapları yeni saymana deve saymanlığın kaldırılması durumundaysa hesapların Sayıştay'a üç ay içinde verilmesi zorunludur.

2.2.2.6.Saymanlarla Diğer Görevliler Hakkında Uygulanacak Cezalar

Hesabını kanunda öngörülen süre zarfında ve tam olarak vermeyen saymanlarla, Sayıştay denetimine tabi daire ve kurumların görevlilerinden denetleme ve yargılama sırasında istenilen her türlü bilgi belge ve defteri vermeyen denetleme ve yargılamayı güçleştiren personelin aylıkları Sayıştay'ın istemi üzerine istenilen bilgi belge ve kayıtları verene kadar yarım olarak ödenir ve bu tarihten itibaren saymanlar için en çok üç ay diğer görevliler içinse Sayıştay'ca belirlenen süre içinde yine hesapları bilgileri ve kayıtları vermez veya denetleme yardımcı olmaz ise bu sebepleri ortadan kaldırıncaya kadar usulüne göre işten el çektirilerek haklarında gerekli kavuşturmalar yapılır.⁴⁰

⁴⁰ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 51

2.2.2.7.Hesap Vermeyen Saymanlar

Bakanlık emrine alınma, emeklilik veya benzeri sebeplerle hesabını devretmeden geçici veya sürekli şekilde görevinden ayrılan saymanlar hesaplarını verene kadar aylık ve diğer irtifai haklarından yararlanamazlar. Başka bir göreve naklen atanan saymanlarda hesaplarını devretmedikçe yeni görevlerine başlayamazlar.

İlgili daireler yukarıda belirtilen durumlar söz konusu olduğunda Sayıştay'a bilgi vermek zorundadırlar. Sayıştay'ın istemi üzerine yukarıdaki hükümleri uygulamayanlar hakkında daireleri tarafından disiplin kovuşturması yapılır.

2.2.2.8.Hesapların İncelenmesi

Sayman Hesaplarının İncelenmesi

- Gelirlerin alacakların ve her türlü hakların kanunlara tüzüklere yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplerine uygun olarak tahakkuk takip ve tahsil edilip edilmediği,
- Giderlerin kanunlara tüzüklere yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine uygun olarak harcanıp harcanmadığına, ödemenin istihkak sahiplerinin veya vekillerinin araştırılıp araştırılmadığına, idarenin hesabına giren bütün işlemlerin para ve diğer kıymet hareketlerinin kanun tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uygun olup olmadığına
- Taşınır ve taşınmaz malların giriş kullanım ve çıkışlarıyla bunların bulunması gereken yerde bulunup bulunmadığının kanun tüzük ve yönetmeliklere göre yapılıp yapılmadığının ve tüm bu işlemlerin belge ve kayıtlara uygun olup olmadığı kontrol edilir.⁴¹

⁴¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 46

2.2.2.9.Ödemeler

Sayıştay denetimine giren bütün daire ve kurumların bütçelerine konulmuş olan ödeneklerin öngörülen iş ve hizmetler için harcanıp harcanmadığını uygunluk bildirilerine ekler.

2.2.2.10 İstikraz Kredi ve Avansların Denetimi

Devlet tarafından kişi ve kuruluşlara verilen paralar saymanların inceleme ve izleme görev alanındadır. Özel kanunlarla hazine tarafından kefil olunan istikraz muameleleri de Sayıştay tarafından incelemeye tabi olup uygunluk bildirimlerine eklenir.

Genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlarla alınan avanslar ve hizmet karşılığı olmayarak çıkarılan hain boaları miktar ve faizleri ve itfa bedelleri kanunlarındaki hükümlere göre Sayıştay tarafından kayıt olunur. Kanunları gereğince mutemet ve müteahhitlere verilen avanslarla krediler dahi Sayıştay’ca incelenir⁴².

2.2.2.11.Denetçi Raporları

Denetçiler kendilerine verilen hesapları kanunlar yazılı esaslar ve yönetmeliğindeki usuller gereğince inceler ve sonucu gösteriri bir rapor düzenler. İnceleme sırasında uygun olmayan veya noksan olan işler hakkında sorumlulardan yazılı savunmalarını isteyen görüşünü rapora ekler.

Yapılan bildirimde bilgi edinen süre zarfından itibaren en geç 30 gün içerisinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları beklenmeyerek mevcut bilgi ve belgelerle rapor hazırlanarak ayrıca kanun esaslarına göre disiplin veya ceza kovuşturması isteminde bulunulur.

⁴² 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 55

Bu raporlarda hesapların doğruluğu denkliği ve belgelerin tam olup olmadığı inceleme sonucunda sorumluluğu gerektiren hususlar görülüp görülmediği raporların sonunda açıklanır.

2.2.2.12.Raporlar Üzerinde Yapılacak İşlem

İncelenmesi biten raporlar kendi cetvel ve belgelerle birlikte 1. başkanlığa verilir başkanlık da bunları yargılanmak üzere dairelere verir.⁴³

2.2.2.13.Suç Teşkil Eden Fiiller

Sayıştay'a gönderilen tahakkuk belgeleri ve harcamadan sonra sayman hesaplarının incelenmesi esnasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığında denetçi delilleri tespit ederek durumu 1. başkanlığa iletir başkanlık da görevlendireceği hesap mahkemesine gönderir. Kamu davası yönünden ovuşturma yapılmasına karar verilmesi halinde de işlemler evrak veya hesabın bu kısmı gereği yapılmak üzere toplanan delillerle beraber sorumluların bağlı olduğu daireye veya cumhuriyet başsavcılığına verilir. Genel mahkemelerce verilen hükümler Sayıştay'ın denetimine ve hükmüne engel değildir.⁴⁴

2.2.3.TESCİL VE VİZE

2.2.3.1.Tescil ve Önceden Vizeye Tabi İşlemler

Sayıştay'ın harcamadan sonra denetim ile yargılama, bilgi verme ve danışma hizmetleri dışında harcamadan önce denetim biçiminde yerine getirdiği

⁴³ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 50

⁴⁴ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 61

tescil ve vize grevleri de vardır.⁴⁵ Genel ve Katma Bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işleri önceden vizeye tabi kılınmıştır.

Sayıştay denetimine giren idare ve kurumların kullanmak üzere aldıkları kadrolar her yıl Sayıştay'a bildirilmek zorundadır. Bu kadroların dağıtımı yapılırken önce Sayıştay'ca vize edilir. Gizlilik ilkesi gereği askeri kadrolarla ilgili olarak farklı bir durum söz konusu olup bunların Sayıştay'a gönderilmesi saklanması ve yok edilmesi usulleri ilgili bakanlık ve Sayıştay'ın görüşü alınarak başbakanlıkça saptanır. Sayıştay'ın denetimine giren kurum ve kuruluşlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile tabidir.

Sözleşmeler ile bağitların dayanaklarıyla beraber bağit tarihinden itibaren 3 gün içinde Sayıştay'a gönderilmesi zorunlu olup Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanmaları mümkün değildir. Ancak Sayıştay genel kurulunca bütçe rejimi niteliği konusu veya tutarı itibariyle tescilden istisna edilen sözleşmelerle ivedilik ve gizlilik nedeniyle eksiltilmeden istisnasına bakanlar kurulunca karar verilen konular ve yabancı ülkelerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmeler bu hükmü dışındadır⁴⁶.

Kadroların önceden vizeye tabi tutulmasındaki amaç kamu hizmetlerinde kadrosuz personel istihdamını önlemek genel kadro miktarının aşılmasına mani olmak kadroların sınıf ünvan ve derecesi itibariyle doğru kullanılmasını sağlamaktır.⁴⁷

Konsolide Devlet Bütçesine konulmuş olan ödeneklerin dağıtımı da önceden vizeye tabidir.

Ödeneklerin önceden vizeye tabi tutulmasındaki amaç ise tertibe konulan miktardan fazla ödenek kullanılmasını önlemek ödeneğin ait olduğu işte kullanılmasını sağlamak ve ödeneksiz iş yapılmasını önceden önlemektir.

⁴⁵ İnan Atilla; Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı, s:111, 1992 Ankara

⁴⁶ Köse H.Ömer;a.g.e.s.: 239

⁴⁷ Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay; Sayıştay Yayınları,s:84 Ankara

2.2.3.2.Tescile Tabi Olmayan Sözleşmelerin Sayıştay’a Gönderilmesi

Tescile tabi olmayan sözleşmeler ve dayanaklarının 7 gün içerisinde Sayıştay’a gönderilmesi gereklidir.⁴⁸

2.2.3.3.Vize ve Tescilde Uygulanacak Usul

Vize ve tescil işlemleri için Sayıştay’a gönderilen kadro ve ödenek dağıtım işlemleriyle sözleşme ve bağitlardan uygun bulunanlar denetçi ve grup şefi tarafından vize ve tescil edilir. Uygun bulunmayanlar ise denetçi ve şefi tarafından düzeltilmek üzere dairesine geri gönderilir. Düzeltildikten sonra bunlar vize ve tescil edilir ya da bir müzakere ile 1. başkanlığa verilir. Başka bun işlemleri görüşünü bildirmesi üzerine dairelerden birine verir. İşlem gönderilen daire tarafından da mevzuata uygun bulunmazsa dairesine geri gönderilir. İlgili itaa amiri bu karara itiraz ederse bir başkan bu belgeleri incelenmek üzere daireler kuruluna verir.

Kurul işlemi mevzuata uygun itirazı yerinde bulursa tescil ve vize gerçekleşir aksi takdirde işlemle ilgili belgeler karar gereğince dairesine geri gönderilir. Daireler kurulunca vize ve tescil edilmeyip mevzuat tarafından açıkça yasaklanmayan kadro ve ödenek dağıtım işlemleri ile sözleşme ve bağitlar itaa amirlerinin sorumluluğu yüklenmeleri durumunda Sayıştay’a keyfiyetin bildirilmesi durumun uygulanabilir.

Bu takdirde Sayıştay’ca kabul edilmeyen hususlara ilişkin ödeme ve harcamalardan doğacak sorumluluk o ita amirine aittir. Bu sorumluluk ödeme ve harcamaların yapıldığı yıla ait sayman hesabının yargılanması esnasında hükme bağlanır. Birince derecede ita amiri bulunan bakanların sorumluluğu yüklenmeleri durumunda keyfiyet yapılan ödeme ve harcama miktarları ile birlikte TBMM başkanlığına bildirilir.

⁴⁸ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 34

Bir işleminin vize veya tescil edilmiş olması sorumlularını bağlamayacağı gibi Sayıştay'ın yargı yetkisini de kısıtlamaz.⁴⁹

2.2.3.4.Kesin Geri Çevirme

Sayıştay tarafından gerekçeli bir önergeyle dairesine geri gönderilen işlemlerde maddi hataya veya ödenek veya kadro yetersizliğine ilişkin olanlar hakkındaki reddi kesindir.⁵⁰

2.2.3.5.İnceleme Süresi

Kadro ve ödenek dağıtım işlemlerinin vizesi 3, sözleşmelerin tescil süresi ise 15 gün içerisinde sonuçlandırılır.⁵¹

2.2.3.6.Harcamaların Kısa Süre İçerisinde İncelenmesi

Genel ve katma bütçelerden yapılan harcamalar Sayıştay'ca harcamadan sonra ve aylık olarak incelemeye alınabilir. Bu suretle incelenecek hesaplara ilişkin belge kayıt defter ve cetvellerin Sayıştay'a gönderilme süreleri ve bu tarz incelemenin hangi yerlerdeki hesaplara uygulanacağı maliye bakanlığının görüşü alınarak genel kurulca tespit edilir.Denetçiler tarafından yapılan inceleme sonucunda mevzuata uygun görülmeyen işlemler 48. madde çerçevesinde gerekçesiyle beraber sorumlulara bildirildikten sonra yazılı savunmaları alınarak rapor hesabın tümü hakkında düzenlenir.

⁴⁹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 32

⁵⁰ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 33

⁵¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 37

Bu kanun gereğince yapılacak inceleme ve denetlemeler sırasında harcamaların ilişkin bulunduğu mevzuat yoruma müsait görüldüğü taktide keyfiyet Sayıştay görüşü tespit edilmek üzere birinci başkanlığa bildirilir ve alınacak sonuca göre işlem yapılır.⁵²

⁵² 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 31

2.3-SAYIŞTAYIN YARGILAMA GÖREVİ

2.3.1.SAYIŞTAYIN YARGI GÖREVİ HAKKINDA ÇIKAN ANLAŞMAZLIKLAR

Anayasa ve 832 sayılı yasayla sayıştaya verilen yargılama görevinin niteliği anlaşmazlık konusu olmuştur. Deniliyor ki:⁵³

1) Sayıştay Anayasanın üçüncü bölümünü teşkil eden yargı bölümünde ve yüksek yargı organları arasında sayılmayıp ikinci bölümünü teşkil eden yürütme bölümünün idare kısmında yer almıştır bu nedenle Sayıştay bir yargı organı değildir.

2) Anayasanın 127nci maddesinde hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanacağı yazılı ise de 114ncü maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve 140ncı maddesinde de idari işlemlerin Danıştayca inceleneceği belirtilmiş bulunmaktadır. Bu nedenle Sayıştay son hüküm mercii değildir.

3) Sayıştay hukuka aykırı işlemleri kendi bulmakta ve hükme bağlamaktadır. Dava edenle hüküm veren merciin aynı olması yargılama hukuku ilkelerine aykırı düşmektedir. Bu nedenle sayıştayın mahkeme olma niteliği tartışmalıdır.

Profesör Bedi N.Feyzioğlu sayıştayın yargı görevi hakkında aşağıdaki görüşü ileri sürmektedir:⁵⁴ Sayıştay'ın bütçe devresinden sonra hesapları üzerinde yaptığı asıl müstakil murakabenin kazai denetleme olduğu görülecektir. Sayıştay bu çalışmalarında artık bir yargıç sıfat ve selahiyeti ile hareket eder.

Bu sıfatına nazaran yaptığı iş de bir yargılamadır. Kararları kaziye muhakeme mahiyetini ve icrai kuvveti haizdir. Aynı konuda Profesör Sıdık Sami Onarın

⁵³ Cumhuriyetin 50 yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları, s.106 Ankara 1973

⁵⁴ Feyzioğlu, N.Bedi. Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçenin Kontrolü. İ.Ü. İkt.F. yayınları No:70 s.474 İstanbul 1954

görüşleri ise şöyledir.⁵⁵ “Sayıştay mahiyeti itibariyle icrai ve idari uzuv olmadığı gibi istişare uzvu da değildir. Bu sebepten dolayı Sayıştay uzvi bakımdan da idare teşkilatının yapısı içerisinde sayılmaz. Sayıştay esas itibarla Anayasa teşkilatıdır; ancak idarenin mali iş ve faaliyetlerine müdahalesi itibariyle idari faaliyetler bakımından büyük bir ehemmiyete haizdir. Bilhassa idarenin mali kaynaklarının ve masraflarının idaresine Sayıştay kesin bir suretle müdahale eder. Profesör Gözübüyükse Sayıştay’ın görevlerini idari ve yargısal olmak üzere ikiye ayırdıktan sonra yargı görevini Özel İdari Yargı şeklinde nitelendirmektedir. Yargı görevleri yönünden Sayıştay özel bir idari yargı kuruluşudur. Sayıştay sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak beraat veya zimmetlerine karar verebilmesinden dolayı, sayıştaya hesap mahkemesi de denilmektedir.”⁵⁶

Anayasa koyucusu bir yargı mercii kararlarının başka bir yargı merciinde tetkik edilemeyeceğini göstermek istediği zaman kesin karar, kesin hüküm ibarelerini kullanmıştır. Örneğin yüksek seçim kurulu kararları açısından anayasanın 75. maddesi; uyuşmazlık mahkemesi açınsındansa anayasanın 142nci maddesi ve anayasa mahkemesi açınsındansa anayasanın 152nci maddesinde aynı terim kullanılmıştır.

2.3.2.YARGILAMA

Sayıştaylar asli yapıları itibariyle yüksek denetim kurumlarıdır. Yargısal görevleri ikincil konumdadır⁵⁷.bu özellikleriyle bazı Sayıştaylara yargı yetkisi verilmiş bazılarına ise verilmemiştir (Fransa, İtalya İspanya yargı yetkisi olan; Almanya İngiltere Hollanda yargı yetkisi olmayan Sayıştaylara örnektir.)

Sayıştayların yargı yetkisi bulunsun bulunmasın en temel yetkileri idarenin hesap ve işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığının incelenip ortaya konulmasıdır.

⁵⁵ Onar, S. Sami. İdare Hukukunun Umumi Prensipleri, İ.Ü.H.F. yayınları s.1019 İstanbul 1952

⁵⁶ Gözübüyük, Şeref. İdari Yargı s.41-42

⁵⁷ Bayar, Doğan; Maliye Dergisi, Sayıştayın Anatomisi, s.:12, Ankara

Denetim sonuçları yargılama ile hükme bağlanmaktadır. Sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanması sonucunda bu hesap ve işlemlerin mevzuata uygunluk derecesi saptanmakta ortaya çıkan devlet zararı ödettirilmekte ya da sorumluların beraatine hükmolunmaktadır.

Bugün yürürlükte olan sistemde saymanlar ve bazı kamu görevlileri için diğer kamu görevlilerinden farklı bir sorumluluk sistemi uygulanmaktadır. Memurların idareye karşı olan sorumlulukları adliye mahkemeleri tarafından özel hukuk kurallarına göre saptanmaktayken saymanlar ve ikinci derecedeki itaa amirleri ve taahhuk memurlarının mal sorumluluklarının saptanması işi görev olarak Sayıştay'a verilmiştir. Bu sorumluluklar Sayıştay tarafından kamu hukuku ilkelerine göre saptanmaktadır. Sayıştay'ın verdiği kararlar doktrinde yargı kararı olarak kabul edilmektedir.⁵⁸

Sayıştay'ın başlıca yargı görevi saymanların ikinci derecedeki itaa amirlerinin ve tahakkuk memurlarının hukuka aykırı davranışlarından dolayı idareye verdikleri zararın ödettirilmesiyle ilgilidir.⁵⁹

Sayıştay yargısı sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunun tespiti ile başlayıp bu tespitten sonra sorumlu bulunup bulunmadığı sorumluluk söz konusuysa sorumlular ve sorumluluk dereceleri ödemekle yükümlü bulunan miktar hükme bağlanmaktadır. Hesapların ne suretle yargılanıp ilama bağlanacağı ve ilamların ilgililere tebliği yürütülmesi ve kovuşturulması ve diğer yargılama usulleri hakkındaki hükümler Sayıştay yasasının 56-66. maddelerinde şu şekilde gösterilmiştir:

2.3.2.1.Hesapların Dairelerce İncelenmesi: Daire başkanları dairelerine verilen hesap raporları hakkında savcının yazılı düşüncesini alarak hesapları savcı raporuyla birlikte üyelere verirler.

⁵⁸ Onar, S.Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, s.:611,İstanbul 1968

⁵⁹ Gözübüyük, Şeref; Sayıştay ve Yargı Görevi, Sbf Dergisi, cilt 21, sayı 1 s. 157 Ankara

Üyeler bu raporlar üzerine gerekli incelemeyi yaparak ilişiksiz görülen kısımları da araştırarak düşüncelerini yazmak suretiyle raporları daire başkanlığına geri verirler. Üyelerce raporlar üzerinde yapılacak inceleme esnasında lüzum görülen yerlerde üyenin teklifi üzerine daire başkanlığınca hesabın her cihetine bakılıp bakılmadığının araştırılması için uzman denetçilerden birine verilir. Uzman denetçi hesapta ilişkili hususlar görürse usulü esasında sorumluların savunmasını alır ve yazacağı rapor düşüncesi bildirilmek üzere savcılığa gönderilir. Savcılıktan gönderilen bu dosya daire başkanı tarafından tekrar üyelere verilir.⁶⁰

2.3.2.2.Hesapların Yargılanması: Üyeleri yazılı düşünceleri çerçevesinde dairece hesabın yargılanmasına başlanır bu esnada lüzum görülürse savcı davet edilerek düşüncesi sorulabilir.⁶¹

2.3.2.3.Saymanın Beraatine Yeterli Belgeler: Resmi daireler mutemetlere veya istihkak sahiplerine posta veya bankalar vasıtasıyla gönderilen paralarla, kıymetli senet veya ayniyata ait alındıla saymanın beraatine yeterlidir.

Merkez veya diğer saymanlıklar adına harcama yapılmış ve bunlara ait para yerine geçen evrak ve senetler yerlerine gönderilmişse merkez veya ilgili saymanın bunların alındığını bildiren belgeleri Sayıştay'a göndermesi ödemeyi yapan saymanı beraat ettirir. Bu belgeler gönderilmediği takdirde bunların postaya verildiği sırada yapılan tutanakların veya kaybolan evrakın kayıtlarından alınacak onanmış örnekleri de beraat için terlidir ancak bu evrak ve senetler kanun ve kurallara uygun değilse saymanın bu kanuna göre sorumluluğu devam eder.

Posta idarelerine tutanaklarıyla birlikte kıymetli posta paketi halinde teslim edilen paralar gönderildiği yerde tam olarak çıkmazsa idare ve adliyece yapılacak soruşturmaya ve verilecek karara göre sorumluluk belli olur.⁶²

⁶⁰ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 56

⁶¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 57

2.3.2.4.Belge ibraz edilmemesi: Zaruri sebeplerle asılları veya nüshaları ibraz ve tevdi edilmeyen hallerde hizmetin yapıldığı ve karşılığının hak sahibine verildiğini gösteren evraka belgeye ve kayıtlarla delillere göre savcının düşüncesi alınarak sorumluların beraat veya zimmetine karar verilir.⁶³

2.3.2.5.Olağanüstü haller: Belge ibraz edilmemesi savaş yangın sel deprem idari ve askeri sebeplerle tahliye gibi olağanüstü haller dolayısıyla veya çalınma ya da mücbir sebeplerden dolayı kaybolduğu anlaşılan belge ve kayıtların bulunmasına ve gönderilmesine imkân bulunmadığı idare kurallarınca tutanakla onanırsa sayman mevcut delillere göre yargılanır fakat söz konusu durumlarda saymanın durumu derhal yazı ile üstüne bildirmesi zimmetini ibra için on beş gün içinde bağlı olduğu bakanlık veya daireye başvurusu şarttır.⁶⁴

2.3.2.6.Hüküm ve Tutanaklar

Hesap ve işlemlerin yukarıdaki maddelere göre yargılanması sonunda beraat veya tazmin hükmü verilir bunların dışında gerekli hususların ilgili mercilere bildirilmesi de kararlaştırılabilir.

Yargılama sırasında mahkemelere veya yürüyen bir soruşturma için ilgili idari mercilere verilmiş olması nedeniyle belgeleri bulunmayan hesap ve işlemlerle yargılama konusu olan bir işleme ilişkin bilgi ve belgelerin yeterli görülmemesi ve kovuşturma veya soruşturma sonucunun beklenmesine gerek görülen hallerde bu hususlara ilişkin hesap ve işlemlerin yargılanması durdurularak sayman hesabı hakkındaki hükmün dışında bırakılabilir.

⁶² 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 58

⁶³ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 59

⁶⁴ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 60

Hüküm dışı bırakılan miktarlara ilişkin hesap ve işlemler tamamlandıkları tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı taktirde 66.madde hükmü uygulanır.

Verilen hüküm ve kararların özeti daire başkanı tarafından rapora yazılıp imza edilir. Ayrıca tutanak yapılması ve daire başkanı ile üyeleri tarafından imza edilmesi lazımdır.⁶⁵

2.3.2.7.İlamlar

İlam müsvetteleri mahkeme kurulu tarafından görülüp imzalandıktan sonra gereği kadar çıkarılır. Bu ilamlardan 2şer nüshası daire başkanı ve üyeler tarafından imza edildikten sonra imzalı nüshalardan birisi dairede alıkonulur diğeri ve imzasız nüshaları hesap dosyasıyla beraber 1.başkanlığa verilir. İlamlar 1.başkan ve görevlendireceği kişiler tarafından Sayıştay mührü ile mühürlenip imzalandıktan sonra mahkeme kurulu tarafından imzalı nüshası genel sekreterlikçe saklanır.⁶⁶

2.3.2.8.İlamların Bildirilmesi ve Tavzihi

Sayıştay ilamları Sayıştay Kanununun 63. maddesi uyarınca sorumlulara sorumluların bağlı olduğu bakanlık veya daireye maliye bakanlığına ve Sayıştay savcılığına tebliğ edilir.

Belediye ve Özel idare hesaplarına ilişkin ilamlar maliye bakanlığı yerine iç işleri bakanlığına tebliğ edilir. İlamların yerine getirilmesini izlemekten ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumludur.⁶⁷

⁶⁵ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 61

⁶⁶ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 62

⁶⁷ Köse H.Ömer;a.g.e. s. 244

Sayıştay daireleri veya temyiz kurulundan verilen kararlar müphem ise taraflardan her biri tavzihini yahut iki tarafın adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaları sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini isteyebilirler.

Tavzih ve düzeltme dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazlasıyla verilir. Kararı vermiş olan daire veya temyiz kurulu işi inceler ve gerek görürse dilekçenin bir nüshasını tayin edeceği süre zarfında cevap vermek üzere diğer tarafa tebliğ eder cevabı iki nüsha olarak verilir bunlardan biri tavzih veya düzeltmeyi isteyen tarafa gönderilir. Görevli daire veya kurulun bu husustaki kararı taraflara tebliğ olunur. Tavzih kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.⁶⁸

2.3.2.9.Sorumluluk Halleri

Sorumlularca gelir gider mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği alınmadığı harcanmadığı verilmediği saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştay’ca kesin hükme bağlanan sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde hazineye ödemekle zorunludurlar.

Sayıştay tarafından haklarında kesin hükümler sorumlulara ve ayrıca gerekli kovuşturma yapılmak üzere maliye bakanlığına 63. madde uyarınca tebliğ edilir.

Malın ödettirilmesi yok olma tarihindeki rayiç bedel üzerinden bu tarih belli değilse malın satın alındığı tarih ile kaybolmanın tespit edildiği tarih arasındaki en yüksek rayiç bedele göre bulunacak bedel üzerinden olur.

Devlet mallarının hasara uğratılması halinde uygulanarak genel hükümler saklıdır.⁶⁹ Bu maddenin son fıkrasında bulunan “Sayıştay’ca verilen ilamlar aleyhine Danıştay’a başvurulamaz hükmü Anayasa Mahkemesinin esas no 1972/56 karar no

⁶⁸ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 63

⁶⁹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 45

1973/11 sayılı kararlarıyla anayasaya aykırı bulunarak oy çokluğu ile 6.3.1973 günü” iptal edilmiştir.

2.3.2.10.İlamların İnfazı

Sayıştay İlamlarının infazı denetim çalışmaları ardından verilen yargı kararlarının yerine getirilmesin ifade eder.⁷⁰ Sayıştay ilamlarının infazı icra ve iflas kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Sayıştay ilamları ile tazmine hükmedilen parasal tutarların sorumlular tarafından en geç üç ay içerisinde hüküm tarihinden itibaren işleyecek faizleri ile birlikte hazineye ödenmesi gerekmektedir.

Sayıştay ilamlarında sayman ve tahakkuk memurları ile kimi özel koşullarda ita amirleri ve bazı belgeleri düzenleyen ve onaylayanlar sorumlu tutulmakta ise de bu sorumluların tazminine hükmedilen fazla ve yersiz ödemenin yapıldığı kişilere rücu etme hakları bulunmaktadır. Tazmine hükmedilen tutarların önce sorumlularca hazineye ödenip sonra dava yoluyla ahizlerine rücu etmeleri gerekmekeyse de bu tutarların sorumluların ödeme gücünün üzerinde olması vb nedenlerle sorumlular ödemeyi doğrudan ahizlerine yaptırmakta ve bu şekilde sorumluluktan kurtulma yolunu seçmektedirler⁷¹.

Ancak bu sorumlularla ahizlerin ikili ilişkileri çerçevesinde ve daha çok kamu gücünden yararlanmak suretiyle gerçekleşmekte olup ahizler ilamın infazından doğrudan sorumlu değildir. Ahizler adli ya da idari yargıya başvurarak kendilerinden yapılan tahsilatın geri ödenmesini talep eder ve davayı kazanırsa sorumlular Sayıştay ilamı ile hükmedilen tutarları kendileri ödemek zorunda olup başkalarına rücu hakları kalmamaktadır.

⁷⁰ İnan,Atilla;Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı,s:85, 1992 Ankara

⁷¹ Köse H.Ömer;a.g.e. s.:245

Üstelik Sayıştay ilamları ile diğer adli ve idari yargı organlarının kararları arasında hüküm uyumsuzluğu bulunduğu takdirde uyumsuzluk mahkemesine gitme olanağı da bulunmamaktadır.⁷²

2.3.2.11.Hükmen Onanma

Sayman hesapları Sayıştay'a verildiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde yargılanmadı takdirde hükmen onanmış sayılır. Sayıştay dairelerince verilen ilamlara karşı başvurulacak kanun yolları şunlardır:

- Temyiz
- Yargılamanın iadesi
- Karar düzeltilmesi istemi.

2.4.YARGILAMAYA KARŞI BAŞVURULACAK KANUN YOLLARI

2.4.1.TEMYİZ

832 Sayılı Sayıştay Kanunundan önce Sayıştay Daire kararlarının temyiz yeri Sayıştay Genel Kuruluyken 832 sayılı kanundan sonra “Sayıştay dairelerin verdiği kararların temyizen incelenmesini sağlamak üzere bir temyiz kurulu meydana getirilmiştir.”⁷³.Kurulun başkan ve üyeleri Sayıştay genel kurulu tarafından dört yıl için seçilirler temyiz kurulu dört daire başkanı ve her bir daireden alınan iki yeden oluşur temyiz kurulu üyelerinin dörtte biri her yıl yenilenir.

⁷² İnanc, Atilla; Sayıştay İlamlarının İnfazı, Sayıştay Dergisi, Sayı 29, s. 19-20 1998 Ankara

⁷³ Sayıştay Hakkında Yazılar; İkinci Kitap Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi, s. 157

Daire kararları temyiz kurulu tarafından temyiz edilebilir inceleme kağıt üstünde olur kurul daire kararını ya aynen veya değiştirerek onaylar veya bozar Temyizle ilgili hükümler 832 sayılı Sayıştay Yasasının 67–73. maddelerinde aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

Sayıştay Dairelerince verilen ilamlar Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz olunur. Bu kurulca verilen kararlar kesindir.

2.4.1.1.TEMYİZ SEBEPLERİ

Sayıştay Dairelerinin ilamları;

Kanuna aykırılık,

Yetkiyi aşmak,

Yargılama usullerine riayet etmemek gibi sebeplerle ilgililer tarafından temyiz olunabilir. Temyiz süresi ilgiliye ilamın tebliğinden itibaren doksan gündür.

2.4.1.2.TEMYİZ İSTEĞİ

Temyiz isteği dilekçe ile yapılır. Dilekçeye ilgililer tarafından itirazlarını ispat edecek belgeler bağlanır. Temyiz evraklarının suretleri karşı tarafın sayısınca verilir. Temyiz dilekçesi ile buna bağlı evrak karşı tarafa tebliğ olunur. Tebliğden itibaren otuz gün içinde cevap verilebilir.

Bu cevaplar da temyiz edene tebliğ olunur. Temyiz eden de buna on beş gün içinde cevap verebilir. Bu cevaplar da karşı tarafa tebliğ olunur. Buna da on beş gün içinde cevap verilebilir.

2.4.1.3.TEMYİZ İSTEĞİNİN KARARA BAĞLANMASI

Cevaplar alındıktan sonra veya taraflardan biri süresi içinde karşılık vermediği takdirde temyiz incelenmesi yapılarak karara bağlanır.

2.4.1.4.TEMYİZ DİLEKÇESİNİN VERİLECEĞİ YERLER

Temyiz dilekçesi ve layihalar Sayıştay Başkanlığına verilir. Merkezde bulunmayanlar temyiz dilekçelerini Sayıştay’a gönderilmek üzere bulundukları yerin en büyük Mülkiye Memuruna da verebilirler.

2.4.1.5.MÜRAFA

Taraflar yazı ile isterler veya temyiz kurulu lüzum görürse tarafları veya bir tarafı davet ederek savunmalarını dinler ve açıklama isteyebilir.

2.4.1.6.TEMYİZ KURULU KARARI

Temyiz kurulu temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek tasdik eder, kaldırır ya da bozar. Bozma halinde evrak yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren daireye gönderilir.

Daire ilk kararında direktir ve bu direktme üzerine temyiz olunarak tekrar temyiz kurulunca bozma kararı verilirse daire bu karara uymak zorundadır. Temyiz Kurulunun tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin kararları, temyiz konusu ilam maddesindeki bütün sorumluları kapsar.

2.5.YARGILAMANIN İADESİ

Yargılamanın iadesi sebepleri Sayıştay Yasasının 74-76. maddelerinde açıklanmıştır.

2.5.1.Yargılamanın İadesi Sebepleri: Aşağıdaki sebepler üzerine savcı, hükümlü, hükümlünün bağlı olduğu bakanlık veya daire ya da Maliye Bakanlığı tarafından yargılamanın iadesi istenebileceği gibi Sayıştay Dairelerince da doğrudan doğruya buna karar verilebilir. Yargılamanın iadesi sebepleri şunlardır:

- a) Hesapta maddi hata bulunması, noksan veya mükerrerlik olması,
- b) İbraz olunan belgede sahtecilik bulunup da hükme etki yapmış olması,
- c) İnceleme veya yargılama sırasında görülmeyen yanlış veya usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması,
- d) Hükme esas tutulan bir ilamın bozulma suretiyle ortadan kalkmış olması,
- e) Kesin hesapların incelenmesi sonunda genel kurulca, bütçe tertip ve mahsubuna ilişkin idare kararlarının aksine karar verilmiş olması. Yargılamanın iadesi isteminde bulunma süresi ilamın tebliği tarihinden 5 yıldır. Bu süre hükmen onanmış hesaplarda hesabın onandığı tarihten başlar. Türkiye Büyük Millet Meclisinden de kesin hesabın onanmış olması şahıs borçlarına etkili değildir.
- f) Hükme tesir edebilecek bazı belgelerin inceleme ve yargılama sırasında bulunmayıp, hükümden sonra meydana çıkması.

2.5.2.Yargılamanın İadesi İsteminin Görüşülmesi: Yargılamanın iadesi istemi, hükmü veren dairece incelenir ve ilk olarak yargılamanın iadesinin lüzumuna karar verilir. Bu karardan sonra iade olunan hususlara inhisar etmek şartı ile yargılama yapılır.

2.5.3.İcranın Geciktirilmesi: Yargılamanın iadesi dileğinde bulunmak icrayı alıkoymaz. İade dilekçesini inceleyen daire gerekli gördüğü takdirde, kanunen muteber teminat karşılığında, icranın geciktirilmesine karar verilebilir.

2.6.KARAR DÜZELTİLMESİ

1982 Anayasamızla getirilen “Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden on beş gün içinde bir nereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu karara dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.”hükmü ile, ilgililerin Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında karar düzeltilmesi isteminde bulunabilmeleri ve Sayıştay kararına karşı idari yargı oluna başvurulamayacağı ilkeleri getirilmiştir.

2.6.1.Karar Düzeltilmesi Sebepleri

Temyiz Kurulu kararları hakkında Sayıştay Yasasının 63. maddesinde sayılan ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere aşağıdaki sebeplerle karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler,

- a)Hükmün esasına etkili iddia ve itirazların karada karşılanmamış olması,
- b)Bir karada aynı konu hakkında birbirlerine aykırı hükümler bulunması,

c)Temyiz incelemesi sırasında hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkmış olması,

d)Temyiz sebeplerinden en az birinin mevcut olması

2.6.2.Karar Düzeltmesi İstemi ve İncelenmesi:

Karar düzeltilmesi istem ve incelenmesi temyiz şekil ve usulleri dairesinde yürütülür. Karar düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel değildir. Verilen karar ilgililere tebliğ olunur.

2.6.3.İçtihadın Birleştirilmesi:

İşin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya temyiz kurulunca verilen ilamlar birbirine aykırı ise birinci başkan bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için genel kurula verir. Birinci başkan birleşmiş içtihadın değiştirilmesi için de istemde bulunabilir. İçtihadın birleştirilmesi ve değiştirilmesi kararı ile idari nitelikteki kararları resmi gazete ile yayınlanır.

2.7.GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMLERİ VE SAYIŞTAY RAPORLARI

Sayıştay'ın görevleri Anayasanın 160. maddesinde düzenlenmiş ancak bununla yetinilmeyerek Anayasa 164. maddeyle “kesin hesap kanun tasarılarının kanunda daha kısa bir süre öngörülmemişse ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra bakanlar kurulu tarafından T.B.M.M.’ye sunulması gerekmektedir.

Sayıştay genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlamak üzere en geç yetmiş beş gün içinde T.B.M.M.’ye sunar.⁷⁴ Sayıştay’ı kesin hesap kanun tasarıları hakkında TBMM’ye genel uygunluk bildirimi sunmakla görevlendirmiştir. Bilindiği üzere ülkemizde bütçenin uygulanması bizzat yürütme tarafından denetlenmektedir.

Bununla yetinilmeyerek hem uygulama aşamasında hem de uygulama aşamasından sonra TBMM adına Sayıştay’ca da denetlenmektedir. Ancak denetleme burada bitmemekte son aşama olarak bütçenin asıl sahibi olan TBMM tarafından son bir denetime tabi tutulmaktadır. İşte bu denetim kesin hesap kanunlarıyla yapılmaktadır.⁷⁵

Sayıştay görevini, yasama organına genel uygunluk bildirimleri ve Sayıştay raporlarını sunarak yapmaktadır; bütçesel işlemleri yargısal usulle muhakeme eder ve kararını beraat ya da mahkûmiyet şeklinde hükme bağlar.

Mahkûmiyet durumunda, uygunsuz işlemi yapan, söz konusu işlemin neden olduğu zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Harcama sonrası denetim ardından, Sayıştay bütçe harcamaları ve gelirleriyle ilgili, Parlamento adına “Genel Uygunluk Bildirimi” olarak adlandırılan nihai bir hüküm verir. Bu son hüküm aracılığıyla, Parlamento, Bütçe Kanununun hükümet tarafından Mecliste benimsendiği şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemiş olur

2.7.1.SAYIŞTAY RAPORLARI

Genel ve katma bütçeli dairelerin bir hesap devresine ilişkin mal ve nakit işlemlerinin incelenmesi sonunda belirlenen hata ve insanlıklarla bu daireler dışında kalan idare ve kurumların bir yıllık hesaplarının incelenmesi sonucu bunların

⁷⁴ Akdoğan, Abdurrahman; Kamu Maliyesi, s. : 302, 1997 Ankara

⁷⁵ Baş, Hasan; Çağdaş Denetim ve Sayıştay, s.: 84, Ankara 1991

faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun ve verimli olup olmadığı raporlarla TBMM’ne bildirilmektedir.⁷⁶

Ayrıca inceleme sırasında rastlanılan ve hazineyi zarara uğraticı nitelikte olduğu kanısına varılan mevzuatta bir raporla TBMM’ne bildirilmektedir.⁷⁷

1996’dan bu yana Sayıştay, Parlamenteoya “Genel Uygunluk Bildirimi”nin yanı sıra, “Bütçe Uygulama Sonuçları Hakkında Rapor”unu sunmaktadır⁷⁸. Söz konusu rapor, ilgili yıl bütçesinin gelir ve harcamalarını ayrıntılı şekilde gösterir ve gerçekleşen harcamalarla planlanan harcamalar arasındaki farkı ortaya koyar. Bundan sonra Sayıştay bir de mali denetimin önemli bulgularını içeren bir “Hazine işlemleri Raporu”⁷⁹ hazırlar. Buna ek olarak 1997’den bu yana “Dış Borç izleme Raporu”⁸⁰ da Parlamenteoya sunulmaktadır.

2.7.2.GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMLERİ

Anayasamızın 164.maddesinde “kesin hesap kanunu tasarıları kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç 7 ay sonra Bakanlar Kurulunca TBMM’ne sunulur.

Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM’ne sunar.” Hükmü uyarınca TBMM’ne genel uygunluk bildirimleri verilmektedir.

Genel Uygunluk Bildirimleri Bakanlar Kurulunca TBMM’ne sunulan kesin hesap kanunu tasarılarının bir nüshası da Sayıştay’a verilir. Sayıştay’a verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM’ne sunulur.

⁷⁶ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 87

⁷⁷ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 88

⁷⁸ Karaman, Füsün-Aral, Cem Suat;Avrupa Birliğine Adaylık Sürecinde Sayıştay,Sayıştay Dergisi Sayı 46-47,s.:10

⁷⁹ Karaman, Füsün-Aral, Cem Suat; a.g.e. s. :11

⁸⁰ Karaman, Füsün-Aral, Cem Suat;a.g.e. s.: 11

Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Genel uygunluk bildirimlerinin sunulmasından sonra denetim ve yargılama sonucunda kesin hesaplara ilişkin olarak ortaya çıkacak bulgular ilk genel uygunluk bildirimi ile birlikte ek olarak TBMM'ne sunulur.

2.7.3.Genel Uygunluk Bildirimlerinin Hazırlanması ve Görüşülmesi

Başbakanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, kesin hesap kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulama sonuçları ve genel uygunluk bildirimleri, bu ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve bunların uygunluk derecesi ile TBMM'ne duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirimi taslaklarını içeren raporlar Başbakanlığa gönderilir.

Bu raporlar genel kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır. Raporların genel kurulda görüşülmesi sırasında Maliye ve Gümrük Bakanı adına bir yetkili Sayıştay savcısı ve gerekli görülürse ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur.⁸¹

Sayıştay yasasının 47. maddesindeki “Sayıştay yapacağı incelemeler sırasında denetimine giren bütün daire ve kurumların bütçelerine konulmuş olan ödeneklerin bütçede gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü uygunluk bildirimine derceder” hükmü ile uygulamada yapılan işlerin ve giderleri plan, program ve bütçe ile getirilen hizmet esasına göre denetlenme ve sonucun yasama organına bildirilmesi öngörülmüştür.

⁸¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 81-85

2.8-SAYIŞTAY’IN YARGI VE KARAR ORGANLARININ KURULUŞ, İŞLEYİŞ GÖREV VE YETKİLERİ

2.8.1.Sayıştay Yargı ve Karar Organları

Sayıştay Yasasının 2. maddesine göre Sayıştay kuruluşuna dahil yargı ve karar organları şunlardır:

- a)Daireler,
- b)Daireler Kurulu,
- c)Temyiz Kurulu,
- d)Genel Kurul,
- e)Yüksek Disiplin Kurulu,

f)Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu. Hazine temsilcisi sıfatı ile savcılık bu kuruluşa dahil değildir.

2.8.1.1.Daireler

Daireler Sayıştay’ın hem yönetsel görevlerini hem yargı görevlerini yerine getirir.”Yargısal ve yönetsel görev yapan daireler Danıştay’ın aksine birbirinden ayrılmamıştır.”⁸²

Bir başkan ve altı üyeden kurulu daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler bir başkan ve dört üye ile toplanır; hüküm ve kararları oy çokluğu ile verilir.

Daireler;

- a)Sorumluların hesap ve işlerini yargılayarak hükme bağlar,

⁸² Gözübüyük, Şeref; Yönetsel Yargı, s.:58, Ankara 1999

b)Gerektiğinde genel uygunluk bildirimleri ve TBMM’ne sunulacak diğer raporlar hakkında görüş bildirir.

c)Birinci başkan tarafından görüşülmesi istenilen konular hakkında karar verir. Daire Başkanlığının boşalması, Daire Başkanın izinli veya özür olması veya Birinci Başkanlığa vekalet etmesi halinde en kıdemli üye daire başkan vekilliğini yapar. Kıdemde esas, üyeliğe seçilmedir.⁸³

2.8.1.2. Daireler Kurulu

Daireler Kurulu, Temyiz Kuruluna seçilen başkan ve üyelerin dışında kalan en kıdemli Daire Başkanı kurula başkanlık eder. Kurul üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır. Kanuni mezuniyet veya münhal üyelik sebebi ile toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, dairelerden kurula ayrılmış bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydıyla kurul başkanı tarafından yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur.

Daireler Kurulu Bakanlıklar ve Sayıştay’ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmelikler hakkında verilecek Sayıştay mütalaasını tespit eder.

Daireler kurulu bu kanunla kendisine verilmiş olan diğer görevleri yapar ve Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen konularla işlemleri görüşerek karara bağlar. Savcı doğrudan doğruya veya kurul başkanının çağrısı üzerine oy hakkı olmamak şartıyla kurula katılabilir.⁸⁴ Daireler kurulu idari karar organlarıdır

⁸³ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 14

⁸⁴ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 15

2.8.1.3.Temyiz Kurulu

Dairelerin verdiği kararların temyiz yoluyla incelenmesi açısından oluşturulan temyiz kurulu 4 yıl için Sayıştay Genel Kurunca daire başkanları arasından seçilecek 2 üyeden kurulur. Her yıl kurul üyelerinin dörtte biri yenilenir. Kurula en kıdemli Daire Başkanı başkanlık eder. Duruşmalı oturumlarda savcı kurul huzurunda savunmasını yapar. Kurul, üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır. Kanuni mezuniyet ve münhal üyelik sebebi ile toplantı yeter sayısının sağlanamadığı hallerde, Daireler Kuruluna seçilmiş bulunan üye sayısını aşmamak ve o toplantıya münhasır olmak kaydı ile kurul başkanı tarafından yeter sayıyı sağlayacak kadar üye toplantıya davet edilebilir. Mevcudun çoğunluğu ile karar verilir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur. Kararı temyiz edilen Daire Başkanı ve üyelerinin oy hakları yoktur.

Temyiz Kurulu üyeleri Sayıştay Yasasının 22. maddesinde gösterilen görevleri de yapar. Temyiz Kurulu Sayıştay Dairelerince verilen ilamların son hüküm merciidir.⁸⁵

2.8.1.4.Genel Kurul

Genel Kurul, birinci başkanın başkanlığı altında Daire Başkanları ile üyelerden kurulur. Genel Kurul Sayıştay Kanunu ile kendisine verilmiş olan görevleri yapar ve Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen diğer konu ve işlemleri görüşerek karar bağlar. Genel Kurul üye tam sayısının en az üçte ikisi ile toplanır; mevcudun salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliğinde Birinci Başkanın bulunduğu taraf üstün tutulur.⁸⁶

⁸⁵ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 16

⁸⁶ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 17

Sayıştay'a ilişkin olarak yapılan kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüşleri tespit etmek, Genel kurulun görevleri arasındadır.⁸⁷ Genel kurul Sayıştay'ın idari karar alan en yüksek organıdır.

2.8.1.5.İdari Nitelikteki Kararların Birleştirilmesi

Dairelerin kararları veya bir dairenin iki kararı arasında aynı meselede aykırılık bulunur veya bir içtihadın değişmesine lüzum görülür ya da bu mahiyette bütün işlemlere uygulanabilecek kararlar almaya ihtiyaç duyulursa mesele genel kurulda görüşülerek karara bağlanır.⁸⁸ Genel kurulun faaliyeti esas itibari ile idari niteliktedir. Ancak iki dairenin yargısal kararları arasındaki aykırılığı gidermek amacıyla içtihadın birleştirilmesi veya bu nitelikteki birleşik bir içtihadın birleştirilmesi, genel kurulun yargısal faaliyetini teşkil etmektedir. Bu nedenle genel kurulun u tür kararları, diğer yargı organlarının içtihadı birleştirme kararları niteliğinde olup, karar alırken kurul, yargısal yetki kullanmakta ve genel kurulun asıl görevlerinin bir istisnasını teşkil etmektedir.

2.8.1.6.Yüksek Disiplin Kurulu

Her takvim yılı için Sayıştay Genel Kurulunca her daireden seçilecek birer üye ile daire başkanları arasından seçilecek 5daire başkanından oluşur. En kıdemli daire başkanı kurula başkanlık eder.

Görevi Sayıştay Birinci Başkanı, daire başkanları ve üyelerin disiplin kovuşturmalarına ilişkin kararlar vermektedir. Kurul, üye tam sayısı ile toplanır. Üçte iki çoğunlukla karar verir.⁸⁹

⁸⁷ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 19

⁸⁸ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 18

⁸⁹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 95-B

2.8.1.7.Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu

Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu 2 takvim yılı için Genel Kurulca seçilecek bir daire başkanı, bir üye, bir uzman denetçi veya raportör, baş denetçi ile Genel Sekreter'den kurulur. Aynı şekilde birer yedek seçilir. Kurula daire başkanı başkanlık eder. Kurul Üye tam sayısı ile toplanır. Ve oy çokluğu ile karar verir. Kurulun görevleri, başkan ve üyeler dışında kalan meslek mensupları ile diğer memurların atama ve yükselme işlerini yürütmek, bunların disiplin kovuşturmasına ilişkin kararlar vermektir. Uzman Denetçi veya Rapörtör, Baş denetçi şahıslarını ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara katılamazlar.⁹⁰

⁹⁰ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 27

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3-SAYIŞTAY MENSUPLARININ GÖREV VE YETKİLERİ

3.1.Sayıştay Mensupları

Sayıştay Yasasının 3. maddesine göre Sayıştay Mensupları şunlardır:

3.1.1.Meslek Mensupları

3.1.1.1.Birinci Başkan

Birinci Başkan Sayıştay'ın en büyük amiri olup, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından gizli oyla seçilir, sonuç meclis tarafından onaylanır. Görev süresi dört yıl olup seçilemeyen ya da görevden ayrılan başkan üye olarak göreve devam eder. Başkan Sayıştay'ın genel, işlerinden sorumludur. Genel Kurulun başkanıdır. Gerekli gördükçe Temyiz ve Daireler Kuruluna da başkanlık eder. Bu kurullara verilecek işleri düzenler ve görüşmeleri yönetir. Birinci başkan Sayıştay'a düşen bütün ödevlerin iyi yapılmasını ve iç yönetimin düzenli bir surette yürütülmesini sağlamak için gereken tedbirleri alır.

Daire Başkanlarının ve üyelerin dairlere ayrılması, işlerin dairlere dağıtılması, denetçilerin ve personelin görevleri ve görev yerlerinin tayin ve tespit olunması, denetleme guruplarının kurulması, hesapların merkezde veya yerlerinde incelemelerine ilişkin programların yapılması Birinci Başkana aittir.

Birinci Başkan görevinde bulunamayacağı zaman daire başkanlarından birini yerine vekil bırakır. Vekil tayin etmemiş olduğu veya Birinci Başkanlığın açık bulunduğu hallerde daire başkanlarının en kıdemlisi vekillik yapar.

3.1.1.2.Daire Başkanları ve Üyeler

Anayasa Mahkemesinin 11-07-1991 gün ve E.90/39,K 91/21 sayılı kararı neticesinde Daire Başkanları, Sayıştay Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından gizli oyla dört yıl için seçilirler. Dair Başkanları dairelerine ayrılan hesapları yargılama ve bunlara ilişkin tutanak ve ilamların düzenleme ve sonuçlandırılması işleri ile ve diğer işlerin yapılmasını sağlamakla görevlidir.

Üyeler denetçi raporlarını inceler ve düşüncelerini yazılı olarak belirtir. Ayrıca bu kanunda gösterilen diğer işleri yapar.⁹¹

3.1.1.3.Genel Sekreter

Genel Sekreter yönetim işlerinde Birinci Başkan'ın yardımcısıdır. Birinci Başkan kendisine bu kanunla verilmiş yönetime ilişkin görevlerden bir kısmını kendi adına yürütme görevini Genel Sekreter'e verebilir. Genel Sekreter denetim gurupları ile şubelerini ve idari şubeleri Birinci Başkan adına yönetir ve denetler. Mesleki araştırma, inceleme ve yayın işlerini düzenler. Genel Sekreter Genel Kurul'a ve Daireler Kuruluna üye sıfatı ile katılır.

Genel Sekreter Yardımcıları Genel Sekreter'e verilmiş görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olurlar. Bunlar arasındaki iş bölümü Genel Sekreterce yapılır.⁹²

⁹¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 22

⁹² 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 23

3.1.1.4.Raportörler

Raportörler, bağlı bulundukları daire ve kurullara bu kanunla verilen görevlerle ilgili kararları yazmak ve verilen hükümler dairesinde tutanak ve ilamları düzenlemek ve bunların gerektirdiği diğer bütün işlemleri yapmakla görevlidirler.⁹³

3.1.1.5.Denetçiler

Denetçiler, incelemek üzere Birinci Başkanlıkça veya onun adına grup şeflerince kendilerine verilen idare hesapları ile kesin hesapları ve işlemleri kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usuller dairesinde inceleyerek sonucunu birer raporla Birinci Başkanlığa bildirmek ve bu kanunla verilen diğer Sayıştay hizmetlerini yapmakla görevlidirler. Denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesi ile birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildirirler. Birinci Başkan bu bildirimleri derhal Genel kurula havale eder ve bunlardan genel kurul kararı ile kabule değer görülenler üç aylık raporlarla TBMM'ne sunulur.

Denetçiler tarafından hesap ve işlemlerin inceleme usulleri, denetleme gruplarının çalışma şekilleri ile grup şeflerinin görev ve sorumlulukları bir talimatta belirtilir.⁹⁴

3.1.2.Yönetim Mensupları

Müdürler, Müdür Yardımcıları ve memurlar. Müdür, müdür yardımcıları şef ve memurlardan oluşan yönetim mensupları ise Devlet Memurları Kanununa tabi personel olup Sayıştay'ın yönetim ve destek hizmetlerini yürütmekle görevlidirler.

⁹³ 832 Sayılı Sayıştay Yasası.Madde 24

⁹⁴ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 25

3.1.3.Savcı ve Savcı Yardımcıları

Savcı ve yardımcılarının nitelikleri, atanmaları

Madde 8-Sayıştay Savcısı ve yardımcıları, Sayıştay Birinci Başkanının mütalâası alındıktan sonra Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine ortak kararname ile atanırlar. Bunların Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat Fakülteleriyle, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinden veya öğretim itibariyle bunlara denkliği Milli Eğitim Bakanlığınca onanmış yurt içindeki veya dışındaki fakülte veya yüksek okullardan birini bitirmiş ve sonradan mali ve iktisadi konularla ilgili görevlerde en az on yıl başarı ile çalışmış olmaları şarttır

3.1.3.1.Savcı

Savcı aşağıdaki görevleri yerine getirir:

Hesapların incelenmesi ve yargılanması safhalarında iddia ve düşüncesini bildirmek,

Uygunluk bildirimlerinin ve TBMM'ne sunulacak raporların Sayıştay Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında hazır bulunarak görüşünü açıklamak,

Kanunların sorumlular hakkında cezai veya inzibati kovuşturmayı emrettiği hususlarda buna ait hükümlerin uygulanmasını izlemek,

Hesapların yargılanması sırasında veya herhangi bir suretle sorumluların cezai veya inzibati cezayı gerektiren hallerine vakıf olduğu takdirde durumu Maliye Bakanlığına ve diğer ilgili makamlara yazı ile bildirmek,

Birinci Başkan tarafından verilen işleri görmek,

Kanunda yazılı süreler içinde hesaplarını vermeyen saymanlar hakkında yapılacak işlemler dolayısıyla düşüncesini bildirmek, Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.⁹⁵

⁹⁵ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 20

3.4-SAYIŞTAY MENSUPLARININ NİTELİKLERİ, SEÇİMLERİ, ATAMALARI VE TEMİNATI

3.5.Birinci Başkan ve Üyelerin Nitelikleri

Sayıştay Birinci Başkan ve üyelerinin nitelikleri, seçimi Sayıştay Yasasının 4-5-6. maddelerinde belirtilmiştir. Bu hükümlere göre: Sayıştay Birinci Başkanı ve üyelerinin en az 4 yıllık yüksek öğrenimi bitirmesi ve aşağıda sayılan niteliklerden en az birini taşıması şarttır.

3.5.1.Birinci Başkanlık için;

- a) Sayıştay daire başkanlığı veya üyeliğinden,
- b) Bakanlık, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı ve valilikte,
- c) Genel ve katma bütçeli dairelerin veya diğer kamu kurumlarının genel müdürlük veya başkanlık görevlerinde,
- d) Bakanlıkların teftiş kurulları ile maliye ve gümrük bakanlığı hesap uzmanları kurulu başkanlıklarında,
- e) Yüksek öğretim kurumlarında hukuk, iktisat, işletme, muhasebe, maliye ve kamu yönetimi profesörlüklerinde bulunmuş olmak.

3.5.2.Üyelik İçin,

a)Birinci sınıfa ayrıldıktan sonra en az 4 yıl süre ile başarılı görev yapmış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay meslek mensupluğu ve savcı yardımcılığında,

b)Sayıştay savcılığında,

c)(A) fıkrasının b, c, d, e bentlerinde sayılan görevlerde bulunmuş olmak.

3.5.3. Birinci Başkanın Seçimi

Sayıştay Birinci Başkanı, bu kanunda yazılı niteliklere sahip istekliler arasından TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından gizli oyla seçilir. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu meclis iç tüzüğünün hükümlerine göre toplanır ve mevcudun salt çoğunluğunun oyunu alan seçilmiş sayılır.

Seçim sonucunun TBMM genel kurulunca onaylanması gerekir. Bu onay işlemi, plan ve bütçe komisyonunca seçim yapıldığı günden başlayarak iki ay içinde tamamlandığı takdirde Plan ve Bütçe komisyonu kararı kesindir. Birinci Başkanın görev süresi 4 yıldır. Süresi biten yeniden seçilebilir. Yeniden seçilmeyen ile seçime girmeyen veya süresi dolmadan bu görevinden çekilen Birinci Başkan boş üye kadrosu şartı aranmaksızın Sayıştay üyesi olarak görevine devam eder, boşalan ilk üye kadrosu kendisine tahsis edilir.

3.5.4.Üyelerin Seçimi

Sayıştay'da boşalan üyeliklerin üçte ikisi Sayıştay Meslek Mensuplarından, üçte biri de diğer adaylar arasından seçilir.2/3 ve 1/3 oranlarının uygulanmasında tam sayı yanında meydana gelen kesirler bir adet olduğu takdirde Sayıştay Meslek Mensupları; iki adet olduğu takdirde biri Sayıştay Mensupları kontenjanına, biri ise

diğer adayların kontenjanına aktarılır. Sayıştay Genel Kurulunca Sayıştay'a başvuranların sicilleri üzerinde yapılacak inceleme sonucunda, bu kanunda yazılı niteliklere sahip oldukları anlaşılanlar arasından üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile her boş yer için üçer aday seçilir. Sayıştay boşalan üyeliklerin sayısı üçü bulduğu tarihten itibaren üç gün içinde başlamak üzere basın ve yayın organları kanalı ile seçim için duyuru yapar.

Genel kurul ilk duyuru tarihinden itibaren bir aylık süre içinde başvuran ve aday adaylıkları kabul edilenler arasından başvuru süresinin bitiminden itibaren altmış gün içinde aday seçimini sonuçlandıramadığı takdirde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Sayıştay Genel Kurulunca aday adaylıkları kabul edilmiş olanlar arasından seçimi doğrudan yapar, çalışmaya ara verme müddeti bu sürenin hesabında nazara alınmaz. Boş üyelik sayısı altıdan fazla olması halinde TBMM Plan ve Bütçe komisyonu müracaatları kabul ederek seçimi doğrudan yapar.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunca yapılacak seçimde birinci fıkrada belirtilen oranlar aynen uygulanır. Seçim beşinci madde esaslarına göre yapılır.

3.5.5.Daire Başkanlarının Seçimi

Sayıştay Daire Başkanları, Sayıştay Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilir. Seçilebilmek için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu almak şarttır. Bunların görev süresi dört yıldır. Süresi dolan veya kendi isteği ile üyeliğe dönmüş olanlar yeniden seçilebilirler.

Seçim, görev sürelerinin bittiği tarihte, diğer sebeplerle boşalma halinde boşalmanın vukuu bulduğu tarihten itibaren on beş gün içinde yapılır. Çalışmaya ara verme müddeti, bu sürenin hesabında nazara alınmaz.

Daire Başkanları, Başkanlıktan ayrılmaları halinde boş üye kadrosu aranmaksızın üyeliğe dönerler. Bunlara ilk boşalacak üye kadrosu tahsis edilir.⁹⁶

3.5.6.Başkan ve Üyelerin Teminatı

Sayıştay Başkan ve üyeleri azlolunmaz. Kendileri istemedikleri sürece 65 yaşından önce emekliye ayrılmaz.

Memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı kesin hüküm giymiş olanların görevleri kendiliğinden, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği tam teşkilatlı resmi sağlık kurulu raporu ile kesin olarak anlaşılanların da Sayıştay Genel Kurulu kararı ile görevleri sona erer.⁹⁷

3.5.7.Savcı ve Yardımcılarının Nitelikleri, Atanmaları

Sayıştay savcı ve yardımcıları, Sayıştay birinci Başkanının mütalaası alındıktan sonra Maliye Bakanlığınca yapılacak teklif üzerine ortak kararname ile atanır. Bunların hukuk, siyasal bilgiler, iktisat fakülteleri ile iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya öğretim itibarı ile bunlara denkliği Mili Eğitim Bakanlığınca onaylanmış yurt içindeki veya dışındaki fakülte veya yüksek okullardan birini bitirmiş ve sonradan mali ve iktisadi konularla ilgili görevlerde en az on yıl başarı ile çalışmış olmaları şarttır.⁹⁸

⁹⁶ 2534 Sayılı yasa ile eklenen ek madde

⁹⁷ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 7

⁹⁸ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 8

3.5.8. Raportör ve Denetçilerin Nitelikleri, Mesleğe Alınmaları

Raportör, uzman denetçi, baş denetçi ve denetçiler denetçi yardımcılığından yetişirler.

Denetçi Yardımcılığına hukuk, siyasal bilgiler iktisat fakülteleri ile iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya öğretim itibarı ile bunlara denkliği Mili Eğitim Bakanlığınca onaylanmış yurt içindeki veya dışındaki fakülte veya yüksek okullardan birini bitirmiş olanlar arasından açılacak sınavı kazananlar Birinci Başkan tarafında aday olarak atanırlar.

Sınava girebilmek için otuz bir yaşından gün almamış ve Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde gösterilen genel nitelikleri haiz olmak şarttır. Adaylık süresi en az bir, en çok iki yıldır.

Adaylık süresi sonunda; Bilgi, çalışma ve ahlak bakımından hizmete elverişli görülenler memurlar seçim ve disiplin kurulunun kararı ve Birinci Başkanın onayı ile denetçi yardımcılığına atanırlar. Hizmetে elverişli görülmeyenlerin görevine memurlar seçim ve disiplin kurulu kararı ve Birinci Başkanın onayı ile son verilir. Denetçi yardımcıları bir meslek kursuna veya stajına tabi tutulur. Kursta okutulacak nazari ve tatbiki derslerle stajın şekil ve şartları, kursun veya stajın süresi, kurs veya stajın sonundaki sınav usulleri ve diğer hususlar yönetmeliğinde belirtilir.

Denetçi olabilmek için kurs veya stajdan sonra yapılacak meslek sınavını başarmak şarttır. Sayıştay Meslek Mensupları ile Savcı ve yardımcılarının yükselme süreleri iki yıldır.⁹⁹

⁹⁹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 9

3.5.9.Genel Sekreter ve Yardımcıları

Birinci Başkanın seçeceği bir üye Sayıştay Genel sekreterliği görevini yapar. Genel sekretere, Birinci Başkanın onayı ile dördüncü ve daha yukarıdaki derecelerdeki meslek mensuplarından en çok üç yardımcı verilir.¹⁰⁰

3.5.10.Raportör ve Denetçilerin Atanmaları

Raportör, uzman denetçi, baş denetçi ve denetçiler memurlar seçim ve disiplin kurulu kararı ve Birinci Başkanın onayı ile atanırlar.¹⁰¹

3.5.11.Meslek Mensuplarının Teminatı

Sayıştay Meslek Mensuplarının görevlerini, bu kanunda yazılı haller ile devlet memurluğundan çıkarılmayı gerektiren haller dışında son verilmez. Aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Meslek mensupları için tesis edilmiş sınıflardan başka bir sınıftaki görevde çalıştırılmazlar. Ancak sağlık bakımından görevlerini yerine getiremeyecek durumda oldukları tam teşekküllü resmi sağlık kurulu raporuyla anlaşılanlarla, bulundukları derecede yaş haddini doldurdukları halde bir üst dereceye yükselemeyenlerin görevine Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulu Kararı ve Birinci Başkanın onayıyla son verilir.

Haklarında disiplin veya ceza soruşturması yapılmasına karar verilen raportör, uzman denetçi, baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarının görevleri başında kalmalarında soruşturmanın veya hizmetin gereği bakımından sakınca görülürse, memurlar seçim ve disiplin kurulu kararıyla geçici süre için işten el çektirilebilir.

¹⁰⁰ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 10

¹⁰¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 11

İşten el çekirme ve tekrar işe başlatma ve bunlarla ilgili diğer hususlar hakkında devlet memurlarının görevden uzaklaştırılma bölümündeki hükümler uygulanır.¹⁰²

3.5.12.Yönetim Mensuplarının Nitelikleri, Atanmaları ve Sınıflandırılması

Müdür ve yardımcılarının, şef ve memurların Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinden yazılı nitelikleri taşımaları gerekir. Bunlar, Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunun Kararı üzerine Birinci Başkanın onayı ile atanırlar.¹⁰³

Yönetim mensupları için Devlet Memurları Kanunu gereğince yapılacak yükseltme ve kademe ilerlemeleri ile disiplin ve ceza soruşturmalarında yetkili kurul, Memurlar Seçim ve Disiplin kuruludur.¹⁰⁴

3.5.12.1.—BİRİNCİ SINIFA AYRILMA

13 Nisan 1990 gün ve 20491 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 420 sayılı KHK.'nın 2. maddesi ile getirilen ek birinci madde ile Sayıştay Meslek Mensuplarının birinci sınıfa ayrılma esası getirilmiştir.¹⁰⁵Buna göre birinci sınıfa ayrılabilmek için;

1-Birinci dereceye yükselmek,

2-Meslekte 16 yılını doldurmak,

¹⁰² 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 90

¹⁰³ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 12

¹⁰⁴ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 13

¹⁰⁵ 3162 Sayılı Yasa Madde 1-6 ve Ek 1-2-3 Maddeler,3677 Sayılı Yasa Madde 1-5, 11.04.1990 Tarihli 420 Sayılı KHK.

3-Bilimsel güç ve yeteneği ile hizmet ve meslekteki başarısına göre emsali arasında temayüz etmiş olmak,

4-Kınama, aylıktan kesme ve kademenin durdurulması cezalarını aynı nev’iden olmasa bile birden fazla almayan, mesleğin vakar ve şerefine dokunan fiilleri veya kişisel haysiyet ve itibarını kıran davranışları sebebiyle veya görevle ilgili herhangi bir suçtan affa uğramış olsa bile, hüküm giymemiş olmak gerekir.

Birinci sınıfa ayrılma şart ve yöntemleri, kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir.12 Ocak 1991 tarih 20753 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sayıştay Genel Kurulu ilke kararı ile birinci sınıfa ayrılma şart ve yöntemleri aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir.

Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçileri ile Sayıştay Savcı Yardımcılarının 832 sayılı Sayıştay Kanununa 420 sayılı K.H.K. ile eklenen (ek madde:1 uyarınca birinci sınıfa ayrılmalari şart ve yöntemlerinin tespitine dair Sayıştay Genel Kurulu ilke kararı.

3.5.12.2.Genel esaslar:

Madde 1- Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçileri ile Sayıştay savcı ve yardımcıların birinci sınıfa ayrılabilmeleri için;

a)Birinci dereceye yükselmiş olmaları,

b)Meslekte 16 yılını doldurmuş bulunmaları

c)Bilimsel güç ve yeteneği ile hizmet ve meslekteki başarısına göre aşağıda 3. maddede yazılı yöntemle yapılacak değerlendirme sonucunda emsali arasında temayüz etmiş olmaları,

d)Kınama, aylıktan kesme ve kidemin veya kademenin durdurulması cezalarını aynı nev’iden olmasa bile birden fazla almamış, mesleğin vakar ve

şerefine dokunan fiilleri veya kişisel haysiyet ve itibarını kıran davranışları sebebiyle veya görevle ilgili herhangi bir suçtan affa uğramış olsalar bile, hüküm giymemiş bulunmaları şarttır.

3.5.12.3.Kıdem ve süre yönünden değerlendirme;

Madde 2- Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçilerinin meslekte 16 yılını hangi tarihte doldurulmuş olduklarının tespiti, bu maddede yazılı ilkeler dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığınca yapılır. Meslek kıdeminin başlangıcı, ilgilinin Sayıştay denetçi yardımcısı aday olarak göreve başladığı tarihtir. Meslekten ayrıldıktan sonra yeniden meslek mensupluğuna atananların birinci sınıfa ayrılmasında, Sayıştay dışında geçen süreleri meslek kıdeminden sayılmaz.

Özel kanunları gereğince; meslekten sayılacağı açıkça belirtilmiş olan görevlerde bulunanlarla, kadroları saklı tutulmak suretiyle başka kurumlarda görevlendirilenlerin bu hizmetleri meslek kıdeminden sayılır.

Mesleğe girmeden veya meslekte iken zorunlu askerlik hizmetinde geçirilen süreler ilgililerin meslek kıdemine eklenir Aylıksız izin hariç, kanuni izinler meslek kıdeminden sayılır. Meslekte iken işten el çektirilenlerden tekrar işe başlatılanlar, gözüaltına alınanlardan salıverilenler ve tutuklandıktan sonra beraat edenlerin bu suretle geçirdikleri süreler meslek kıdeminden sayılır.

T.O.D.A.İ. Enstitüsünün kamu yönetimi uzmanlığı eğitimine katılmak üzere kurumdan izinli sayılanların izinli oldukları süre meslek kıdemine dahil edilir.

Sayıştay baş raportörlüğü, raportörlüğü ve uzman denetçiliği görevlerinden, kurumla ilişkileri kesilmek suretiyle ayrıldıktan sonra yeniden mesleğe girenlerin meslek kıdemleri, bu maddede yazılı esaslara göre on altı yılını doldurmuş olsa dahi, birinci sınıfa ayrılma incelemesine tabi tutulabilmeleri için göreve döndükten sonra en az iki tam yıl çalışmış olmaları zorunludur.

Sayıştay Savcı Yardımcılarının meslek kıdeminin başlangıcı bu göre başladıkları tarihtir. 832 sayılı Sayıştay Kanununun 8. maddesinde sayılan öğrenim guruplarından mezun olduktan sonra mali ve iktisadi konularla ilgili görevlerde geçirilen hizmet sürelerinin 10 yılı aşan kısmı, Sayıştay Savcı Yardımcılarının meslek kademine eklenir.

Sayıştay Savcı Yardımcılarının birinci sınıfa ayrılabilmeleri için son 2 yıllık hizmetlerinin fiilen savcı yardımcılığından geçmiş olması şarttır. Sayıştay Savcı Yardımcılığından ayrıldıktan sonra yeniden bu göreve dönenlerin Sayıştay dışında geçirdikleri süre ile zorunlu askerlik hizmetinde, kanuni izinlerde, görevden uzaklaştırma halinde, gözaltında ve tutuklulukta geçirdikleri süre ve T.O.D.S.İ. Enstitüsünün kamu yönetimi uzmanlığı eğitimi nedeniyle verilen izin süresi, meslek mensupları için yukarıda belirlenmiş olan esaslara göre değerlendirilir.

Sayıştay Savcı Yardımcılığından ayrıldıktan sonra yeniden bu göreve dönenlerin meslek kıdemleri, bu maddede yazılı esaslara göre 16 yılı doldurmuş olsa dahi, birinci sınıfa ayrılma incelemesine tabi tutulabilmeleri için göreve döndükten sonra en az 2 tam yıl çalışmış olmaları zorunludur.

3.5.12.4.Ehliyet ve temayüz yönünden değerlendirme:

Madde3-

a) Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçilerinin meslek yaşamları boyunca aldıkları sicillerin not ortalamasının 160 puan veya daha fazla olması, değerlendirmeye tabi mesleki hizmet süresinin son 16 yılında yetersiz sicil sayısının üçten fazla olmaması gerekir.

Son iki yılın sicilinin en az 2. derecede olması gerekir. Ortalama puanın hesabında ondalık kesirler nazara alınmaz.

Özel kanunların gereğince, meslekten sayılacağı açıkça belirtilmiş olan görevlerde bulunanlarla, kadroları saklı tutulmak suretiyle başka kurumlarda görevlendirilenlere bu kurumlarca verilen siciller, Sayıştay meslek mensuplarına ait sicil iç yönetmeliğindeki hükümler dikkate alınarak değerlendirilir ve bu siciller, sözü edilen yönetmelikte belirtilen sicil derecelerinden hangisine tekabül ediyorsa, puanlamada o sicil derecesinin tavan puanı esas alınır. Söz konusu kurumlarca verilen sicillerin “olumlu-olumsuz” şekilde olması halinde olumlu sicil için en yüksek yeterli sicil puanı, olumsuz sicil için en yüksek yetersiz sicil puanı esas alınır.

Eğer bu siciller “çok iyi-iyi-orta-yetersiz” tarzında ise çok iyi sicil için birinci derece yeterli sicilin tavan puanı, iyi sicil için ikinci derece yeterli sicilin tavan puanı, orta sicil için üçüncü derece yeterli sicilin tavan puanı ve yetersiz sicil için de yetersiz sicilin tavan puanı esas alınır. Belirtilen şekildeki puan tespiti, birinci sınıfa ayırma işlemi ile görevli kurul tarafından yapılır.

Bu şekilde bulunan ortalama puana meslekle ilgili doktora için 3, master için 2, kamu personeli yabancı dil seviye tespit sınavında en az (C) derecede başarılı olunan her yabancı dil için 1, Sayıştay meslek mensuplarının mesleki inceleme ve yayınları hakkında yapılacak uygulamaya ait iç yönetmelik uyarınca incelenerek kabul edilmiş sadece kitap şeklindeki mesleki yayınlar için 1 puan eklenir. Hesaplanan ortalama puandan, varsa uyarma cezası için 1, kınama cezası için 4, diğer cezalar için 6 puan düşülür.

b)Savcı Yardımcılarının birinci sınıfa ayrılmalarında, meslekte geçen ve geçmiş sayılan hizmetleri süresince aldıkları sicilleri ile Sayıştay dairelerinin verecekleri verimlilik puanları esas alınır. Meslek mensupları için uygulanan verimlilik puanı, savcı yardımcılarını için de aynı esaslar çerçevesinde uygulanır. Ancak savcı yardımcılarının verimlilik puanı, ilgili bulundukları daire kurulu tarafından ve 1 yıllık çalışmaları göz önünde tutularak verilir. İlgililer için düzenlenecek puan cetvellerinin birer nüshası, savcılığa ve Sayıştay Personel ve Eğitim Müdürlüğüne gönderilir.

Savcı yardımcılarının meslekte geçen ve geçmiş sayılan hizmetleri süresince aldıkları sicillerin yarısından fazlasının çok iyi veya iyi, verimlilik puanı ortalamasının 25 veya daha fazla olması; son iki yılın sicillerinin çok iyi veya iyi, verimlilik puanının 30 veya daha fazla olması gerekir.

Meslek mensupları için ortalama puana eklenti yapılması veya ortalamadan düşülmesi öngörülen hususlar savcı yardımcılarını hakkında da aynen uygulanır. Ancak bu suretle tespit edilen puanlar, savcı yardımcılarının verimlilik puanı ortalamasına eklenir veya bu ortalamadan düşülür.

3.5.12.5. Disiplin ve hükümlülük bakımından

Madde 4-Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçileri ile savcı yardımcılardan birinci maddenin d bendinde yazılı disiplin cezalarını birden fazla almış bulunanlar veya mesleğin vakar ve şerefine dokunan fiilleri veya kişisel haysiyet ve itibarını kıran davranışları sebebiyle veya görevle ilgili herhangi bir suçtan (affa uğramış olsalar bile) hüküm giymiş olanlar birinci sınıfa yarılabilirler. Kınama, aylıktan kesme ve kıdemin veya kademenin durdurulması cezalarından birini bir defa almış olup da haklarında aynı cezalardan birinin verilmesini gerektirebilecek davranışları nedeniyle disiplin soruşturması açılmış olanlar ile mesleğin vakar ve şerefine dokunan fiilleri veya kişisel haysiyet ve itibarını kıran davranışları sebebiyle ya da görevle ilgili herhangi bir suçtan haklarında dava açılmış bulunanların birinci sınıfa ayrılma incelemesi, soruşturma veya dava sonunca kadar ertelenir.

Soruşturma veya davanın ilgili lehine sonuçlanması üzerine ilgili birinci sınıfa ayrıldığı takdirde birinci sınıfa ayrılma işlemi, emsalinin ayrılma tarihinden geçerli olur.

3.5.12.6.İnceleme Yöntemi

Madde 5-Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçileri ile savcı yardımcılarında bu ilke kararına göre yapılacak hesaplamada meslekte 16 yılını doldurulmuş bulunanların sicil dosyaları ile varsa soruşturma ve kovuşturma dosyaları, 16. yılın dolduğu ay içerisinde memurlar seçim ve disiplin kuruluna itikal ettirilir.

Birinci sınıfa ayırma işlemi yukarıdaki esaslara göre, bu kurulun kararı ve Birinci Başkanın onayı ile yapılır. Birinci sınıfa ayrılamayan meslek mensupları ile savcı yardımcılarının bu durumu Sayıştay Başkanı tarafından ilgililere duyurulur.3. madde uyarınca değerlendirme sonucunda birinci sınıfa ayrılmayanların durumu bir yılsonunda yeniden değerlendirilir.

3.5.12.7.Geçici Uygulama

Geçici Madde 1-Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçileri ile savcı yardımcılarında 420 sayılı K.H.K.'nın 2. maddesi ile 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen ek 1. maddenin yürürlüğe girdiği tarihte birinci dereceye yükselmiş ve bu karar esaslarına göre meslekte 16 yılını doldurmuş bulunanlar, anılan “Ek Madde:1”in 4 numaralı bendinde yazılı şartı taşımaları ve değerlendirmeye tabi mesleki hizmet süresinin son 16 yılında aldıkları sicillerin yarısından fazlasının olumlu olması kaydıyla, meslekte 1 yılını doldurdukları tarihten geçerli olmak üzere, gerekli değerlendirme yapılarak birinci sınıfa ayrılırlar. meklilik veya ölüm nedeniyle meslekten ayrılanların durumlarının değerlendirilmesi

Geçici Madde 2-Sayıştay baş raportör, raportör ve uzman denetçileri ile savcı yardımcılarında emeklilik veya ölüm nedeniyle 13.4.1990 tarihinden itibaren önce meslekten ayrılanların durumları, bu kararın geçici 1. maddesinde belirlenen esaslar uyarınca değerlendirilir ve sonuç T.C. emekli Sandığı Genel Müdürlüğüne bildirilir.

3.5.12.8.Yürürlük

Madde 6-Bu karar 13.4.1990 tarihinden geçerli olmak üzere genel kurulca kabul edildiği tarihten itibaren yürürlüğe girer.

3.5.12.9.Yürütme

Madde 7- Bu ilke kararını Sayıştay Başkanı yürütür.

3.6.DİSİPLİN VE CEZA KOVUŞTURMASI

Sayıştay mensupları hakkında uygulanacak disiplin ve ceza kovuşturması esasları Sayıştay yasasının 95-99. maddelerinde aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir. Anayasamızın 148.maddesinde, Sayıştay Başkanı ve üyelerini, görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinin yargılayacağı belirtildiğinden 96. madde bu hükme yer vermiştir.

3.6.1.Başkanlarla Üyeler Hakkında Disiplin Kovuşturması

a)Sayıştay daire başkanları ve üyelerinin görevlerinin vakar ve şerefiyle bağdaşamayan veya hizmetin aksamasını mucip olan hal ve hareketleri görülür veya öğrenilirse, Birinci Başkan durumu inceledikten sonra sonucuna göre, haklarında disiplin kovuşturması yapılır.

Birinci Başkanın yukarıda yazılı hal ve hareketlerinin görülmesi veya öğrenilmesi halinde, Yüksek Disiplin Kurulu Başkanı, olayı yüksek Disiplin Kuruluna intikal ettirir.

b)Yüksek Disiplin Kurulu her takvim yılı için Sayıştay Genel Kurulunca her daireden seçilecek birer üye ile daire başkanları arasından seçilecek beş daire başkanından kurulur. Kurula en kıdemli daire başkanı başkanlık eder. Kurul tam üye sayısı ile toplanır. Başkan veya üyelerden herhangi biri kurula katılmadığı veya boşalma olduğu hallerde başkan veya üyenin bağlı bulunduğu dairenin en kıdemli üyesi kurula katılır. Kararlar üçte iki çoğunlukla verilir. Haklarında istisna bulunanlar, Disiplin Kurulu üyesi ise kurula katılamazlar.

c)Yüksek Disiplin Kurulu, eldeki bilgi ve delillere isnat olunan hal ve hareketlerin mahiyetine göre disiplin kovuşturması yapılmasına yer olup olmadığını takdir eder. Kurul, disiplin kovuşturması yapılmasına karar verirse kurul dışındaki daire başkanları ve üyeler arasından seçeceği üç kişiyi soruşturma yapmakla görevlendirir.

Soruşturmayı yapmakla görevlendirilenler, ilgiye isnat olunan hal ve hareketi bildirmek savunmasını alırlar, lüzum gördükleri kimseleri adına dinler, konu ile ilgili bilgileri toplar ve sübut delillerini tespit ederler. Bütün daire, teşekkül ve kurumlar ile gerçek ve tüzel kişiler, sorulan hususlara cevap vermek ve diğer istekleri yerine getirmek zorundadır.

Soruşturmayı yapanlar, yaptıkları soruşturmaları ve elde ettikleri bilgi ve delilleri gösteren ve bunlara göre disiplin cezaları verilmesine yer olup olmadığı hakkındaki kanaatlerini belirten bir rapor hazırlayıp müspet evrak ve belgeleri bu rapora bağliyerek Yüksek Disiplin Kuruluna verirler.

d)Kurul Başkanı, soruşturma sonucu ilgiliye yazılı olarak bildirir ve on günden az olmamak üzere tayin edeceği süre içinde yazılı savunmasını vermeye kendisini davet eder.

Kurul Başkanı, soruşturma dosyasını Yüksek Disiplin Kurulu üyelerinden birine havale eder. Kurul, işi evrak üzerinden inceler ve gerekirse soruşturmanın genişletilmesine ve derinleştirilmesine karar verir. İlgili, bu dosyayı raportörün önünde inceleyebilir.

e)Yüksek Disiplin Kurulu, isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyanın işlemiden kaldırılmasına karar verir. Kurul bu hal ve hareketleri sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre ilgilinin uyarılmasına veya görevine son verilmesine karar verir. İlgilinin uyarılmasına karar verildiği takdirde, kurul kararı Birinci Başkan tarafından ilgiliye tebliğ edilir. Karar, Birinci Başkan hakkında ise Yüksek Disiplin Kurulu Başkanınca tebliğ olunur.

f)Yüksek Disiplin Kurulunca hizmet süresine göre istifa etmeye yahut emekliliğini istemeye davete karar verilmesi halinde, olay en geç bir hafta içinde bir defa da Sayıştay Genel Kurulunda görüşülür. Bir haftalık müddet, kanuni tatillere ve 101'inci madde gereğince çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa, bu tatillerin bitimi tarihinden başlar. Genel Kurul, Yüksek Disiplin Kurulu kararını ya onaylar veya ilgilinin uyarılmasına karar verir. Bu halde Genel Kurul, hastalık, geçici görev ve izin gibi kanuni sebeplerle vazife başında bulunamayan üyeler dışındaki üyelerin tam sayısı ile toplanarak üçte iki çoğunlukla karar verir. Hakkında kovuşturma yapılan toplantıya katılamaz. Genel Kurul kararı ilgiliye yukarıda açıklanan esaslar dairesinde tebliğ edilir.

g)İlgili, emekliliğini istemeye veya istifa etmeye davete dair olan karara, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde uymazsa istifa etmiş sayılır. Bir aylık süre için ilgili izinli sayılır. İlgili görevine son verilmesi kararına tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde uymazsa istifa etmiş sayılır. Bir aylık süre için ilgili izinli sayılır.¹⁰⁶

3.6.2.Bakan ve Üyeler Hakkında ceza Kovuşturması

Sayıştay başkan ve üyelerinden birinin görevi ile ilgili veya görev sırasında işlediği bir suçtan dolayı Sayıştay Genel Kurulunca seçilecek üç daire başkanı ve iki üyeden kurulu bir heyet tarafından ilk kovuşturulması yapılarak hazırlanacak fezleke

¹⁰⁶ 832 Sayılı Sayıştay Yasası Madde 95

ile sair evrakı yargılamanın lüzum veya men'ine karar alınmak üzere Daireler kuruluna verilir. Bu kurulun vereceği yargılamanın men'ine dair olan karar kendiliğinden, yargılamanın lüzumuna dair olan karar itiraz üzerine Sayıştay Genel Kurulunca incelenir. İtiraz süresinin kararın tebliği tarihinden itibaren on beş gündür.

Genel Kurulca verilen yargılamanın men'ine dair karar kesindir. Soruşturma Kurulunun seçimine ilgiler ve yargılamanın lüzum veya men'i kararı görüşmelerine soruşturma kurulu üyeleri ile ilgililer katılamaz.

Yukarıdaki fıkradan yazılı olanların görev sırasında görevle ilgili bulunmayan şahsi bir suç işlemeleri halinde yargılamanın men veya lüzumuna karar verilmesi işlemi bu maddede yazılı usuller dairesinde yürütülür. Daireler Kurulu Kararı şahsi davacılar varsa onlara da tebliğ olunur. Yargılamanın lüzumuna dair verilen kesin karar üzerine dosya Anayasa Mahkemesine tevdi olunur.

Bunların görevleri dışında şahsi bir suç işlemeleri halinde yapılacak kovuşturmada Yargıtay üyelerinin şahsi suçlarının kovuşturulmasına ilişkin hükümler uygulanır.¹⁰⁷

3.6.3.Başkan ve Üyeler Dışındaki Meslek Mensupları Hakkında Disiplin Kovuşturması

Başkan ve üyeler dışındaki Sayıştay meslek mensuplarının,

a) Meslekin vakar ve şerefiyle bağdaşamayan,

b) Hizmetin veya görevlerinin aksamasına mucip olan, çalışma düzenini veya disiplini bozan hal ve hareketleri görülmesi veya öğrenilmesi üzerine Birinci Başkan durumu inceledikten sonra sonucuna göre haklarında bu konun hükümleri uyarınca disiplin kovuşturması yapılmak üzere Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna bildirir.

¹⁰⁷ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 96

Bu kurul eldeki bilgi ve karnelere ve isnat olunan hal ve hareketin mahiyetine göre disiplin kovuşturması yapılmasına lüzum olup olmadığını takdir eder. Kovuşturma yapılmasına karar verilirse, kurulca kurul dışından seçilecek bir üyenin başkanlığından bir uzman denetçi ile bir baş denetçi veya raportörden teşekkül eden kurul tarafından soruşturma yapılır. Soruşturma şekli ve raporun verilmesi, rapor üzerinde Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunca yapılacak işlemle diğer hususlar hakkında 95. maddede yazılı hükümler uygulanır.

Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunca dosya üzerinde gizli olarak yapılan inceleme ve görüşme sonunda isnat olunan hal ve hareket sabit görülmezse dosyanın işleminden kaldırılmasını, bu hal ve hareket sabit görüldüğü takdirde 98.maddede yazılı disiplin cezalarından birinin verilmesine karar altına alır.¹⁰⁸

3.6.4.Başkan ve Üyeler Dışındaki Meslek Mensupları Hakkında Ceza Kovuşturması

Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensupların görevleri ile ilgili veya görev sırasında bir suç işlenmesi halinde Birinci Başkan tarafından görevlendirilecek bir üyenin başkanlığında bir uzman denetçi, bir baş denetçi veya raportörden teşekkül eden bir kurul ilk soruşturmayı yaparak düzenleyici fezlekeyi Memurlar Seçim ve Disiplin Kuruluna verilir. Bu kurul yargılamanın lüzumuna veya Men'ine karar verir.

Karar sanığa, varsa şikâyetçiye tebliğ edilir. İlgililerin, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde karara itirazları hainde dosya bir defa da Yüksek Disiplin Kurulunda incelenir. Bu kurulca da yargılamanın lüzumuna karar verilirse dosya Yargıtay'a tevdi olunur. Kurulca verilen kararlar ilgililere tebliğ edilir. Yargılama Yargıtay'ın görevli ceza dairesinde yapılır.

¹⁰⁸832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 97

Bunların kişisel suçlarının kovuşturulmasında ise ikinci sınıfa mensup hakimlerin kişisel suçlarının kovuşturulmasına ilişkin hükümler uygulanır.¹⁰⁹

3.6.5. Disiplin Cezaları

Disiplin cezaları şunlardır:

a)Uyarma: Memura, görevinde daha dikkatli davranmasının gerektiğini yazı ile bildirmektedir.

b)Kınama: Memura, görevinde ve davranışında kusurlu sayıldığını yazı ile bildirmektedir.

c)15 günü geçmemek üzere aylığı kesilmesi.

d)Kıdeminin Durdurulması: Memurun bulunduğu derecedeki kıdeminin ilerlemesinin 6 ay ile 1 yıl veya 2 yıl içinde durdurulmasıdır.

e)Göreve Son Verilme: Memurun görevine son verilmesidir. İlgilinin karara karşı Danıştay'a başvurması halinde boşalan kadrosuna atama yapılamaz.

97. maddede belirtilen disiplin kovuşturmasının gerektiren hallerin neler olduğu ve bunlara hangi disiplin cezasının verileceği iç yönetmelikle tespit edilir.¹¹⁰

¹⁰⁹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 99

¹¹⁰ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 98

3.7.BÜTÇE, PERSONEL VE ÖZLÜK İŞLERİ

3.7.1.Bütçe

Sayıştay, Genel Bütçe içinde kendi bütçesi ile yönetilir. Birinci Başkanlıkça TBMM Başkanlığına sunulan Sayıştay bütçesi, Genel Bütçe Kanunu tasarısına ithal edilmek üzere, TBMM bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonuna verilir ve bir sureti de Maliye Bakanlığına gönderilir. Sayıştay'ın muhasebe işleri, TBMM Saymanlık Müdürlüğünce yönetilir.

Çeşitli kanunların Bakanlar Kurulu kararına lüzum gösterdiği işlerden Sayıştay hizmetleri ile ilgili olanlar, Sayıştay Genel Kurulunun idari işler niteliğindeki kararı ile yürütülür.

3677 sayılı yasanın 4. maddesi ile eklenen fıkrada “Sayıştay bütçesinin ita amiri Sayıştay Birinci Başkanıdır.” denilmiştir.

3.7.2.Aylıklar

Başkan ve üyeler birinci derecede memur aylıkları tutarını alırlar. Bu suretle alınan aylıklar, bunların emekliliklerinde ve diğer memuriyetlere geçmelerinde kazanılmış hak sayılmaz.

Bu gibilerin emekliliklerinde ve diğer memuriyetlere geçmelerinde hizmet sürelerine göre kazandıkları derece aylıkları esastır. Daire Başkanları ve üyelerin izin ve geçici görevleri Birinci Başkan'ın onayı ile olur. Birinci Başkan hakkında bu hüküm kendiliğinden uygulanır. Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensupları ile savcı ve yardımcılarının yükselme sürelerinin dolduranların bulundukları kadroda üst derece aylığı verilerek veya üst kadroya atanarak yükselmelerinde yeterlilik esastır. Yeterlilik sicillerine göre belli olur.

Bunların yükselebilmeleri, üst üste iki sicillerinin olumlu olmasına bağlıdır. Üç sicil döneminde iki olumlu sicil alanlar da yükselebilirler. Boşalan bir üst kadroya atanmada aynı derecede olanlar birden fazla ise; disiplin cezası almamak, inceleme ve yayınlarda bulunmuş olmak, bir yabancı dil imtihanını kazanmış olmak ve kıdem tercih sebebidir.

Raportör, uzman denetçi, baş denetçi, denetçi yardımcılarının yükseltme işleri Memurlar Seçim ve Disiplin kurulu kararı ve Birinci Başkan'ın onayı ile olur.

Savcı ve savcı yardımcılarının yükselme işlerinde özlük işleri Maliye Bakanlığına aittir. Ancak yıllık izinlerinin verilmesi Sayıştay Birinci Başkanına bağlıdır.¹¹¹

3.7.3.Meslek Mensuplarının Sicilleri¹¹²

Başkan ve üyeler dışındaki meslek mensuplarının her takvim yılı sonunda:

kişisel ve mesleki nitelikleri, kanun ve nizam derecesi, görevine uyabilme yeteneği, bulundukları konumda başarı derecesi ve verimlilik notları göz önünde tutularak yükselmeye yeterli olup olmadıklarını belirtecek şekilde;

A)Birim ve grup şefleri hakkında ikinci derecede bir daire başkanı,

B)Raportörler, denetçiler Ve denetçi yardımcılar, denetçi yardımcısı adayları hakkında ilk derecede bağlı grup şefi, ikinci derecede bir üye;

C) Genel sekreter yardımcılar hakkında ilk derecede sekreter, ikinci derecede Birinci Başkan tarafından, Sicillerinde aykırılık olması halinde üst derece İTA amiri üye olanlar için Daire Başkanı diğerleri için ilgili hakkındaki düşüncesini belirtir.

¹¹¹ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 91

¹¹² Karamazakcadık, Ali;a.g.e. s.72,

Ayrıca, yerinde inceleme sonucunda gurup şefi tarafından gurubundaki görevliler hakkında sicil düzenlenir. Görevlerinde başarı gösteremedikleri veya yükselmeye yeterli olmadıkları yolunda sicil alanlara ve yeterli bulundukları halde diğerlerinin tercihi sebebiyle yükseltilmeyenlere durum Birinci Başkan tarafından gizli olarak bildirilir.

Üç defe üst üste olumsuz sicil alan meslek mensuplarına Memurlar Seçim ve Disiplin Kurulunun Kararı ve Birinci Başkanın onayı üzerine emekliliklerini veya istifa etmeleri bildirilir. Bir ay içinde bu davete uymayanlar istifa etmiş sayılır. Yukarıda öngörülen hususların uygulama şekli iç yönetmeliğinde belirtilir.¹¹³

3.7.4.Başka Görev Yasağı

Özel bir kanun ile olmadıkça Sayıştay mensupları resmi veya özel daire, kurum ve kurullarda ve özel kişiler yanında paralı ve parasız hiçbir görev alamazlar. Bu maddeye aykırı hareket edenler istifa etmiş sayılırlar. Bu husus disiplin kurullarınca karar bağlanır.

Genel hükümler saklıdır. Ancak, mahkemelerce bilirkişi tayin edilenler, kooperatif şirketlerinin ve hayır kurumlarının yönetim kurullarında görev alanlar, ilmi ve mesleki araştırma ve yayınlarda bulunanlar, davet olundukları milli ve milletler arası kongre, konferans ve toplantılara katılanlar için bu madde hükümleri uygulanmaz.¹¹⁴

¹¹³ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 94

¹¹⁴ 832 Sayılı Sayıştay Yasası, Madde 93

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.YÜKSEK MALİ DENETİM ORGANLARININ DEĞELENDİRİLMESİ

Bir yüksek denetim organı olan sayıştayın çağa uygunluğunun tespit edilmesi bir takım nitelikleri taşıyıp taşımadığına bakılarak mümkün olabilir.

4.1.BAĞIMSIZLIK

Denetimde muhatap yürütme organı ve idare olduğuna ve denetim yasama organı adına yapıldığına göre yüksek mali denetimin yürütme organı dışında mütalaası mantıklı bir zorunluluktur.¹¹⁵ Yüksek mali denetim kurumlarının ortak özelliklerinin başında bağımsız olmaları gelmektedir. Görev niteliği ve işlev gereği olarak yüksek mali denetim organları kuruluş görev yetki ve işleyiş bakımından bağımsız olup yürütmeden ayrı ve pek çok ülkede de olduğu gibi ülkemizde de anayasal güvenceye bağlanmıştır.

Şüphesiz Sayıştayların bağımsızlığı mensuplarının bağımsızlığı ve teminatlarıyla doğrudan ilgilidir. Kurumsal bağımsızlıkla meslek mensuplarının bağımsızlığının birlikte düşünülmesi gerekmektedir.

Bağımsız mali denetim kurumlarının görevlerini bağımsız olarak yerine getirebilmeleri biraz da onlara ekonomik imkanların sunulmasıyla ilgilidir, nitekim denetim kurumlarının kendi bütçeleri olmalıdır.

Kendi bütçeleri olan ve bütçelerini yönetebilmeleri onları bağımsız kılan araçlardandır. Mali imkanlarla beraber denetlenecek konuların belirlenmesindeki özgürlük de bağımsızlığın gereğidir.

¹¹⁵ Turgay, Rıza. “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştayımız,” Cumhuriyetin 50 yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları, s.222 Ankara 1973

4.2.DENETİM ALANI

Devletin geleneksel görevlerini yürüten merkez ve taşra teşkilatı yüksek mali denetim kurumunun denetimine tabidir. Sayıştaylar kamu fonlarının kullanıldığı her alanı denetleyebilmektedirler. Ülkeden ülkeye ismi şekli değişse de Çağın ihtiyaç ve gerekleri çerçevesinde görevleri, farklı alanlardaki rolü sürekli değişen, gelişen, devlet beraberinde denetim organlarının da denetim alanını genişletmiştir.

4.3.VERİMLİLİK VE ETKİNLİK DENETİMİ

Denetim görevi mevzuata uygunluk şeklinde başlayan Sayıştay temelde hesaplarının düzenliliğinin ve harcamalarının kanuniliğinin kontrolü şeklinde uygulanmıştır. Klasik olarak niteleyebileceğimiz bu anlayış çağın gereklerine göre değişiklikler yaşamış bugün yüksek mali denetim organları iktisadilik, verimlilik ve etkinlik gibi esasları da kriterleri arasına almıştır. Devlet tarafından harcanan paranın karşılığının alınıp alınmadığı, alternatiflerin değerlendirilip değerlendirilmediği hususları üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bunlara paralel olarak demokrasilerin gelişmesi de beraberinde sorgulamayı getirdiğinden demokratik toplumların esası olan halk kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütölüp yürütölmediğini de öğrenmek istemektedir. Kısacası ekonomik ve mali yaşamın karmaşılaşmasıyla beraber halk bilincinin ve demokrasinin gelişmesi denetim anlayışını değiştirmiş görev alanını genişletmiştir.

4.1.TÜRK SAYIŞTAYININ ÇAĞDAŞ ÖLÇÜTLERE GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1.1.SAYIŞTAYIN BAĞIMSIZLIĞI

Sayıştay anayasanın 160 maddesinde düzenlenmiştir.160. madde “Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını T.B.M.M. adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme denetleme ve hükme bağlamak işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren 15 gün içerisinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu ararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulmaz.

Vergi benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Sayıştay’ın kuruluşu işleyişi denetim usulleri mensuplarının nitelikleri atanmaları ödev ve yükümlülükleri ile diğer özlük işlemleri kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının T.B.M.M. adına denetlenmesi usulleri Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.” Şeklindeir. Bu hükümde sayıştayın görevleri 3 grupta toplanmıştır.

1.Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle mallarını T.B.M.M. adına denetlemek,

2.Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,

3.Yasalarla verilen inceleme denetleme hükme bağlamak işlemlerini yapmak. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak sayıştayın yargısal işlevini oluşturmaktadır.

Türk Hukukunda kamu görevlilerinin idareyi zarar uğratmaları durumunda idarenin kendiliğinden harekete geçerek uğradığı zararı tazmin ettirme imkanı olmayıp adli yargı yerlerine başvurularak özel hukuk kurallarına göre memurların sorumluluğu saptanır.¹¹⁶

Anayasa 160.maddeyle bu genel ilkeden ayrılarak kamu fonlarına el koymuş olan sayman, tahakkuk memuru, gider gerçekleştirme memuru ve ikinci derece ita amirleri ile bir kısım kamu görevlilerinin sorumluluğu konusunda özel bir düzenleme getirmiş olup adı geçen memurların mali sorumluluğu genel kurullardan ayrı biçimde Sayıştay tarafından saptanır.

Sayıştay'ın anayasanın yürütme bölümünde düzenlenmemiş olması son derece anlamlıdır. Yürütmeyi mali açıdan denetlemekle görevli bir kurumun yürütme içerisinde mütalaa edilmemiş olması son derece isabetli olmuş tur nitekim sayışayın uğraş alanına cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun hiçbir müdahalesi yoktur.

Anayasamızın 160. maddesinde yer alan genel ve katma bütçeli dairelerin gelir gider ve mallarının T.B.M.M. adına Sayıştay tarafından denetlenmesi sayıştayın yasamanın bir parçası olduğu anlamını taşımamaktadır nitekim T.B.M.M. ile Sayıştay arasında organik bir bağ bulunmamaktadır. Sayıştay'ın faaliyetleri daha geniş bir yelpazede seyretmekle beraber "Sayıştay yargı yetkisine de sahiptir."¹¹⁷

Sayıştay kanununa göre, Başkan ve üyelerinin azlolunamayacağı, kendi istekleri dışında 65 yaşından önce emekli olamayacakları, meslek mensuplarının aylık ve başka haklarının elinden alınamayacağı belirtilmiş olup bütün bunlarla beraber Sayıştay'ın Anayasal konumunun bağımsızlık açısından çağdaş çizgide olduğu söylenebilir.

¹¹⁶ Gözübüyük, Şeref. Sayıştay ve Yargı Görevi. Sbfd, C.XXI.S.4

¹¹⁷ Keneti, Selim. Sayıştayın Anayasal Konumu ,Sayıştay Dergisi, s.1, 1990 Ankara

4.1.2.SAYIŞTAYIN DENETİM ALANI

Anayasasının 160 maddesi sayıştayın görevlerini ve denetim alanını belirlemektedir. Buna göre sayıştayın denetim alanı genel ve katma bütçeli daireleridir. Sermayesinin yarısı veya yarıdan fazlası genel ve katma bütçeli daireler tarafından verilmek suretiyle sabit veya döner sermaye veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsler de sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. 832. sayışı kanunun 8.maddesiyle belediye ve özel idareler de Sayıştay denetimi içine alınmışlardır.

Genel ve katma bütçeli idareler dışında kalan kurum ve kuruluşların Sayıştay tarafından denetimi anayasal bir buyruk olmayıp kanundan kaynaklanmaktadır. Bunlar çıkarılacak bir kanunla Sayıştay denetimi ışıında da kalabilmektedirler. Durum böyle olduğunda “sayıştayın denetim alanının hayli dar olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.”¹¹⁸ Buna son yıllardaki fon uygulamasının giderek büyük boyutlara ulaşması ve anayasanın 165. maddesiyle kamu iktisadi teşebbüsleri için ayrı bir denetim yönteminin kabul edilmiş olması da eklendiğinde sayıştaya çizilen denetim alanı iyice daralmaktadır.

4.1.2.1.KAMU ÖZEL FONLAR SORUNU

1982 Anayasasının Sayıştaya ilişkin 160. maddesinin gerekçesinde fon ibaresine yer verilmiştir. Anayasamızda bunun dışında fonlara ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunla, bazen yürütme organının kararlarıyla kurulan fonlar, bütçeden dış ülke yardımlarından ve bütçe dışı kaynaklardan oluşturulabilmekte; kullanım şekilleri de çok farklıdır. Hukuki yapılar çok değişik olan “fonların ortak yanı bütçe ve mali mevzuat dışında harcamalara esneklik kazandırılmasıdır.”¹¹⁹

Fonların anayasada düzenlenmemiş ve açıkça tanımlanmamış olması onu sürekli tartışma konusu yapmıştır.

¹¹⁸ Benlikol, Selahattin. Günümüz Sayıştayları, çoğaltma s.53 İstanbul 1991

¹¹⁹ Baş, Hasan. Çağdaş Denetim ve Sayıştay, s.66, Ankara 1991

Tartışılan başlıca onular fonların genellik birlik alenilik gibi bütçe prensipleriyle bağdaşmadığı, kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılmasına ilişkin hükmün ihlal edilip edilmediği ve denetim meselesidir.

1961 Anayasası döneminde Anayasa mahkemesi fonların kurulmasına ilişkin yasal hükümleri Anayasanın kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı kuralına aykırılığı ve Sayıştay denetiminde bulunmadığı gerekçeleriyle iptal etmişken 1982 Anayasası ilgili kurallarda hiçbir değişiklik olmadığı hallerde fonlara ilişkin olarak açılan davaları reddetmiştir. Örneğin, “28-07-1967 tarih ve 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması esaslarına Dair Kanunun kimi hükümlerinin iptaline ilişkin kararında yüksek mahkeme sözü edilen yasaya göre ödünç verilecek paralar bütçe de yer alıyorsa da bunların aracı kuruluşlara verilişinden sonra artık Sayıştay tarafından denetlenememesini büyük bir eksiklik olarak görerek 933 sayılı yasanın bazı kurallarını Anayasanın Sayıştaya ilişkin 127. maddesine aykırı bularak iptal etmiş Sayıştay tarafından yapılan denetimi anayasal denetim olarak tanımlayarak; idari denetim in ne denli etkili olursa olsun ‘Anayasal Denetimin’ yerini tutamayacağını belirtmiştir.”¹²⁰ Oysa aynı Mahkeme “29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkındaki Kanun münasebetiyle verdiği bir karar da “....Devlet gelir ve giderleri ile mallarını T.B.M.M. adına denetlenmesinde Anayasa iki yol ve yöntem kabul etmiştir. Bunlardan birincisi Sayıştay tarafından yapılan; ikincisi de kanun ile kurulan bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir.”¹²¹

Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay’ın denetim alanı genel ve katma bütçeli idareleridir. Kurulan her fonla bu bütçeler küçülmektedir. Bu sayıştayın alan itibariyle etkinliğinin azalması demektir.

Fonlardan yapılan harcamalar konsolide bütçe harcamalarının tabi olduğu parlamenter kontrol rejiminin de dışında kalmaktadır.

¹²⁰ Anayasa Mahkemesinin 23,24 ve 25.10.1969 tarih, E.1967/41, K.1969/57 sayılı kararı

¹²¹ Baş, Hasan. A.g.e. s.56

Fon harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı arttığı oranda yasama denetimi zayıflamakta ve kamu harcamalarının bütünü hakkında ekonomik çözümler yapılması güçleşmektedir.¹²²

4.1.2.2.KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DURUMU

Kamu iktisadi teşebbüsleri Sayıştay denetimi dışında bulunmaktadır. Anayasanın 165. maddesinde Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının T.B.M.M.nce denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiş olup, bugün KİT'ler esas itibariyle Başbakanlık Yüksek Denetleme kurulu tarafından denetlenmektedir.

1982 Anayasasının hazırlık aşamasında kamu ekonomisinin bir bütün olarak denetlenerek elde edilecek bulguların yasama organına aktarılması amacıyla batıdaki örneklerinden de esinlenerek Anayasa Komisyonunca hazırlanan tasarıda Kit'ler Sayıştay denetimi kapsamına alınmıştır. Tasarıda Kit'lerin denetimin bunların yapısal özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle yargı dışı yollarla yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen kit'lerin Sayıştay denetimi kapsamına alınması yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bir kısım bilim adamı ve uygulamacı kit'lerin Sayıştay denetimine alınmasına karşı çıkarken bir kısmı da bu duruma tavır koymuştur.

Bu konuda ilk karşı çıkış Sayıştay kanununun katma bütçelerin dışına taşmaması gerektiği, aksi halde çok büyük problemlerin doğacağı; idarenin bütünlüğünün bozulacağı, kit'lerin idare tarafından denetlenmesine mani olacağı kit'lerin de nereye bağlı olduklarını bilemeyecekleri ileri sürülmüştür.

Aynı konudaki bir diğer tutum da "kit'lerin taslağının 192. maddesiyle Sayıştay denetimine bağlı tutulması suretiyle kit'lerin birer devlet dairesi haline getirileceği ki bu düzenleme, öteden beri kit'lerin iktisadi bağımsızlık ve ekonominin

¹²² Çağan, Nami. Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, Anayasa Yargısı 2, Anayasa Mahkemesinin 23. Kuruluş Yıldönümü nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No:5, s..219. Ankara 1986

gereklerine göre çalışma gibi ilkelere bağılı kalması yolundaki esasa ters düşmektedir denilmektedir.

KİT’lerin denetimi konusunda Sayıştay Başkanlığınca şu açıklama yapılmıştır: “Yeni Anayasal düzenleme, öteden beri duyulan ihtiyaca cevap verdi Sayıştay icranın dışında bir kuruluş olduğu için Kit’leri her türlü siyasi etkiye kapalı şekilde denetleyecektir.” Sayıştaya T.B.M.M. adına icranın üzerinde ve dışında icranın bütçe uygulamasını denetleme görevi verilince bunun tutarlı olanı kit ayrımı yapılmaksızın tüm kamu kuruluşlarının denetim kapsamına alınmasıdır. Çünkü devlet varlığı tektir ve bütünlük esastır. Devlet bütçesinden beslenen bir kuruluşu meclis adına denetlemek sayıştayın en tabii hakkıdır.

Özetle, KİT’lerin sayıştayca denetlenmesinin sakıncalı durumların ortaya çıkaracağı iddia edilmiştir. Bu tartışmalar sonucu Danışma Meclisi kit’lerin Sayıştay tarafından denetlenmemesi esasını benimseyerek Anayasa Komisyonunca hazırlanan madde metninden kit denetimine ilişkin bölüm çıkarılmıştır.

Ülkemizin somut koşulları çerçevesinde olay incelendiğinde kit’lerin Sayıştay denetimine alınmamasıyla bir fırsatın kaçırıldığı söylenebilir.

Batı’daki Sayıştayların hemen hemen hepsinde temelde aynı olan ortak özellik kamu onu bulunan her yerde Sayıştay denetiminin olduğudur.

Sayıştay ülkemizin ekonomik ve mali durumunu saptamaya yarayan verilerin büyük bir bölümünün toplandığı bir kuruluştur.¹²³ Sayıştay eldeki verilerle yaptığı değerlendirmeler sonucunda ekonomik ve mali duruma ilişkin rakamsal çıkarımlarda bulunarak bunların yasama organı tarafından yürütme organını denetleme görevini icrasını sağlamaktadır. Yasama organına denetleme görevini yapabilmesi için sağlıklı veriler sunulması şüphesiz kamu fonlarının kullanıldığı tüm alanlarda Sayıştay denetiminin yapılmasına bağlıdır.

¹²³ Baş, Hasan. A.g.e. s.64

Sayıştay denetimine tabi olduğu taktirde kit'lerin  zellilerini kaybederek birer devlet dairesi gibi çalışacakları kuruluş mantığı davranış şeklinden uzaklaşacağı yönündeki eleştirilere katılmak mümkün değildir. Nitekim kitlerin Sayıştay denetimine tabi olması halinde şüphesiz klasik devlet daireleri gibi denetlenmeyeceği açıktır.

K T'ler gibi Genel bütçeye dahil olup Sayıştay denetimine tabi olmayan bir diğer kurum da Türk Silahlı Kuvvetleridir. 832 sayılı kanunda TSK. elinde bulunan devlet malları için özellikleri göz önünde bulundurularak genel denetleme usulleri dışında usuller tespit edileceği ve bu usullerin ilgili bakanlıklarca belirleneceği  ng r lm ş olmasına rağmen öngörülen yöntem belirlenmiş değildir.1961 Anayasasının 127 maddesinde ‘‘Silahlı kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının T.B.M.M. adına denetlenmesi usulleri Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir. şeklinde yer almış aynı madde 1982 Anayasasında da yer alırken hükümde öngörülen kanun çıkarılmamış sorun çözüme kavuşturulmamıştır.

4.1.3.SAYIşTAYDA ETK NLİK VE VERİMLİLİK

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de başlangıçta yüksek mali denetim organları hukuka ve mali kurallara uygunluk ile işe başlamışken zaman içinde verimlilik ve etkinlik denetimi de yapmaya başlamışlardır.

Ülkemiz için mevcut hukuk kuralları açısından bakıldığında sayıştayın bu tür bir denetim yapmasını engelleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Aksine bu tür bir denetime imkan veren hükümler bile mevcuttur. Anayasamızın sayıştaya ilişkin 160. maddesinin yasalaşma sürecine bakıldığında Anayasa Komisyonunca hazırlanan tasarının sayıştayın verimlilik ve yerindelik ilkelerine göre yapacağı yolunda bir fıkra içermekteyken hüküm hakkında başlayan tartışmalar neticesinde verimlilik ve yerindelik ilkeleri madde metninden çıkarılmıştır.

Ancak bu düzenleme sayıştayın etkinlik denetimi yapmasına mani değildir çünkü kanunda bu tür denetime imkan veren hükümler bulunmaktadır. Hükümlerden bir kısmı 832sayılı Sayıştay kanununda; Sayıştay Kanununda değişiklik yapan “1260 sayılı Kanun parlamentoda görüşülmesi sırasında 15.04.1970 gün ve Esas no:2/289 karar no, 2 sayılı Milet Meclisi Geçici Komisyonu raporunda da söz konusu tekliflerin amaçları meyanında Sayıştay denetiminin daha etken bir hale getirilmesi’nden söz edilmektedir.”¹²⁴ Bir kısmı da 1050 sayılı muhasebei umumiye kanununda yer almıştır; 26.09.1979 tarih ve 2171 sayılı sayılı Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı önlemek amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanununda¹²⁵ etkinlik ve verimlilik kavramlarına çok net bir şekilde yer verilmiştir. Söz konusu hükümler yürürlükten kaldırılmadığı gibi anayasaya aykırılığı iddiasıyla da hüküm altına alınmış değildir. “Anayasada yer alan denetim kavramı etkinliği de içerir”¹²⁶

¹²⁴ T.B.M.M. Tutanak Dergisi Cumhuriyet Senatosu, Sayısı: 764

¹²⁵ 29.09.1978 tarih ve 16419 sayılı Resmi Gazete

¹²⁶ İnan, Atilla ve Nezihe Gündüz. Sayıştay Etkinlik Denetimi Yürürlükteki Mevzuat Açısından Uygulama İmkanları, Çağdaş Sayıştay Sempozyumu, s. 69, Ankara 1987

BEŞİNCİ BÖLÜM

5.SONUÇLAR VE TARTIŞMA

Yukarıdan beri yaptığımız incelemelerden görüldüğü gibi Türk Sayıştay'ı dünyadaki örnekleriyle aşağı yukarı eş zamanda kurulmuştur. Bütün kurumlarda olduğu gibi, kısa dönemde hukuk kurallarındaki değişmelere ve diğer faktörlere bağlı olarak değişik evrelerden geçmiş ve bugünkü yapısına ulaşmıştır.

Demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlardan biri olarak Sayıştay, hukuk devletini oluşturan kuruluşlar arasında yerini almıştır.

Asli yapıları itibariyle yüksek denetim kurumları olan sayıştayların yargısal görevleri ikincil konumdadır. Bu özellikleriyle bazı Sayıştaylara yargı yetkisi verilmiş bazılarına ise verilmemiştir. Denetim sonuçları yargılama ile hükme bağlanmaktadır. Sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanması sonucunda bu hesap ve işlemlerin mevzuata uygunluk derecesi saptanmakta ortaya çıkan devlet zararı ödettilmekte ya da sorumluların beraatine hükmolunmaktadır.Geçmişte olduğu gibi ileriki yüzyıllarda da Sayıştaydan beklenen devletin kaynak sağlama ve kullanmada etkin, verimli ve tutumlu bir performansa ulaşmasına katkıda bulunmak ve Türk milletinin refah ve mutluluğu için; kendisine düşen görevi en iyi şekilde yerine getirmesidir.

Tüm dünyada yüksek denetim organlarının etkin ve verimliliğe geçişi sağladığı bugünkü ortamda Türk Sayıştay'ı da etkin ve verimliliğe geçmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur. Türk Sayıştay'ı açısından denetim sadece denetim organlarının bir sorunu değildir yasama organını da yürütme organını da doğrudan ilgilendirmektedir.

Kamu kaynaklarının akılcı kullanılması gereği, hem yürütme hem de yasama organı kendine düşen görevi yapmalıdır.

Kamu fonlarının amaca uygun olarak kullanılması konularında etkin ve titiz bir denetim herkesin yararınadır herkesin kamu fonlarının amaca en uygun kullanılıp kullanılmadığı konusunda duyarlı olması gerekmektedir. Tartışmalar etkinlik ve verimlilik konusunda zihniyet meselesinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Sayıştay evvela bu konuda kamuoyu oluşturmali bunun için seminerler, kuruluş yıldönümleri, akademik yardım alarak konunun Dünya’da ve Türkiye’de uygulama karşılaştırılması şeklinde tartışmaya açılmasını sağlamalıdır. Sayıştay kendi içerisinde denetimde etkinliği bir amaç haline getirmeli ve bunun gereği olan şartları sağlamalıdır. Nitekim denetim alanının genişliği itibariyle birbirinden farklı sektörlerde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların denetlenmesi muhakkak ilgili sektörler de deneyim ve bilgi sahibi personel gerektirecek ve bu personel dünyadaki meslektaşlarına paralel olarak kendilerini geliştirmek durumunda kalacaktır. Kurum olarak yasama organına düşen tabi ki bu denetimin gerçekleşmesine zemin olacak ilgili kanunların çıkarılması ve sayıştayın gereken yetkilerle donatılmasıdır. Fonların, Kit’lerin denetlenmesi bir sorun olmaktan çıkarılmalı ve sayıştayın görev alanına dahil edilmelidir. Yürütme organı da kendi işleyişini değerlendirmeye yönelik bu tür bir denetime imkan verecek elverişli bir ortam hazırlamalıdır.

Sayıştay’ın yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler büyük ölçüde “dış sistemlerin”¹²⁷ etkisi altındadır. Bu nedenle ister etkin, yeterli ve verimli; ister etkin olmayan, verimsiz ve yetersiz olsun ortaya çıkacak yargıları tek başına sayıştaya mal etmemek gerekir. Sayıştay’ın denetlediği ve yargıladığı işlemlerin dayanağını oluşturan bütçe ne tür model ve yapısal özelliklere sahipse denetimin konusu olan işlemler bu özelliklere göre şekillenecektir.

Örneğin, “madde sınıflandırılması esasına göre hazırlanmış bir bütçenin denetlenen hesap ve işlemleri üstünde yeterli maliyet analizleri yapma imkanı yoktur”¹²⁸ Yürürlükte bulunan mali yasalarımızın birçoğu denetlemenin etkisini azaltacak şekildedir. Mali yasalarımızın belirgin özelliği günümüz koşulları karşısında yetersiz kalmaları ve kırtasiyeciliği teşvik etmesidir.

¹²⁷ Mehter, Hamdi. “Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay”, Etkin Sayıştay, Sayıştay Yayınları, s. 212

¹²⁸ Mehter, Hamdi. A.g.e. s. 212

Ayrıca mali yasalarımızın yürürlük tarihleriyle teknik yetersizlikleri arasında zaman farklarının bulunması bütün olma imkanını da kaldırmıştır. Sayıştay'ın etkinliğini artıracak konulardan diğeri de idari reform konusudur. İdarenin yapısında ve işleyişinde yapılmak istenen değıştirme ve düzenlemelerin amacı kolay verimli etkin ve süratli çalışabilen bir idare ortaya çıkarmaktır ki bu idare toplumun ekonomik ve toplumsal açıdan itici gücü olabilsin. Sayıştay Millet meclisine uygunluk bildirimleri ve raporlar sunmakla yükümlüdür. Bu bildirimlerin görüşülmesi neticesinde kesin hesap kanunları çıkarılarak bütçe dönemi kapatılmaktadır. Etkinliğin artırılmasının yollarından biri de Sayıştay tarafından meclise sunulan bildirimler üzerinde değıterlendirilmelerin yapılması ve bu bildirimlere ilgi gösterilmesiyle olacaktır.

Sayıştay'ın mali yasalar konusunda Anayasa Mahkemesine gidebilme yetkisinin bulunmayışı Sayıştay'ın görevleri ve etkinliğin artırılması konuları ile çelişki yaratacak niteliktedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Abdurrahman. Kamu Maliyesi. Ankara:1997
- Akgündüz, Ahmet.Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi.Ankara:Sayıştay Yayınları, 1997
- Aksoy, Şerafettin. Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi. İstanbul:1999
- Baş, Hasan; Çağdaş Denetim ve Sayıştay. Ankara:1991
- Bayar, Doğan. Maliye Dergisi. “Sayıştayın Anatomisi” Ankara
- Cumhuriyetin 50.Yılında Sayıştay.Ankara: Sayıştay Yayınları 1973
- Eren, Cahit.117.Yıl Sayıştay Kuruluş Yıldönümü Açılış Konuşması. Ankara
- Feyzioğlu, N. Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe. İstanbul: Filiz Kitapevi, 1984
- Feyzioğlu, N.Bedi. Sayıştay ve Parlamento. Ankara:1987
- Giritli, Prof. Dr. İsmet. Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli. İstanbul:1983
- Gözübüyük, Şeref. Anayasa Hukuku. Ankara:1993
- Gözübüyük, Şeref. Sayıştay Hakkında Yazılar, Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi
- Gözübüyük, Şeref.Yönetmelik Yargı.Ankara:1999
- Gözübüyük, Şeref. Sayıştay ve Yargı Görevi. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.Ankara
- Gözübüyük, Şeref ve Zekai Sezgin.1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1957

İnan, Atilla. Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı. Ankara:1992

Karaman, Füsün ve Cem Suat Aral. Sayıştay Dergisi, “Avrupa Birliğine Adaylık Sürecinde Sayıştay.”

Karamazakcadık, Ali. Kuruluşunun 129.Yılında Sayıştay. İstanbul:1991

Karamürsel, Ziya. Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler. Türk Tarih Kurumu, Ankara

Köse, H.Ömer. Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim. Ankara:2000

Kuruluşunun 117.yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları. Ankara

Onar, S.Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul:1968

Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku. Ankara:1998

Resmi Gazete. Anayasa Mahkemesinin 11.07.1991 gün ve 90/39, .91/21 sayılı kararı.

Sayıştay Dergisi. Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay. Ankara:1998

Sayıştay Hakkında Yazılar; İkinci Kitap Sayıştayın Yargısal Görevlerinin Yeniden Düzenlenmesi

Sayıştay Yasası,832. Madde 51

T.C. Maliye Bakanlığı. Tanzimattan Günümüze Devlet Bütçesi Mevzuatı. Ankara:1996

T.C. Sayıştay. 125. Kuruluş Yıldönümü Kutlamaları; Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu. Ankara:1987

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Hasan Halis ALTUN

Sürekli Adresi :İncili Sokak 17/9 PK.06010
Etlık-ANKARA

Doğum Yeri ve Yılı :Kızılcahamam/ANKARA 1978

Yabancı Dili :İngilizce

İlköğretim :Kızılcahamam Kazım Karabekir İlkokulu 1985

Ortöğretim :Fethiye Kemal Mumcu Anadolu Lisesi 1993

Lisans :Abant İzzet Baysal Üniversitesi 2001

Yüksek Lisans :Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler
Enstitüsünde öğrenim görmekteyim.

Anabilim Dalı :Kamu Yönetimi

Bilim Dalı :Kamu Yönetimi

Yayımları :

Çalışma Hayatı :Coca-Cola Satış ve Dağıtım A.Ş.Ankara Satış
Müdürlüğünde Satış Temsilcisi olarak çalışmaktayım.