

SAYIŞTAY'IN SİYASALLAŞTIRILMASI VE BAĞIMSIZ DENETİMİN TASFİYESİ



Cumhuriyet Halk Partisi

Genel Merkezi

Adres: Anadolu Bulvarı No. 12 Söğütözü, ANKARA

Tel.: 0 312 207 40 81 Faks: 0 312 207 40 44

Web: www.chp.org.tr

Ankara, Aralık 2010

Genç Ofset 0 312 341 06 41

I- GİRİŞ: AKP SAYIŞTAY DENETİMİNDEN NEDEN HOŞLANMAZ?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 160 ıncı maddesi Sayıştay'ı şöyle tanımlıyor: "Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir." (...) "Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır."

Görüldüğü gibi Sayıştay TBMM adına denetim yapmaktadır; ama bazılarının yanlış anladığı gibi TBMM'ye bağlı da değildir. Sayıştay, özünde **kamu ve toplum** adına denetim yapan bağımsız bir anayasal kuruluştur. Yurttaşların kamu giderlerini karşılamak üzere üstlendikleri vergi ve benzeri yükümlülüklerin amacına uygun harcanıp harcanmadığının genel toplum adına denetlenmesi, modern demokrasilerin en belirleyici tarihsel özelliğidir. Dolayısıyla, Sayıştay gibi bir kurumun bağımsızlığının gözetilmesi sadece siyasilerin görevi değil tüm yurttaşların titizlenmesi gereken bir konudur.



Ekim-Aralık 2010'da TBMM'de görüşülen ve 3 Aralık 2010'da kabul edilen Sayıştay ile ilgili düzenleme, şekil bakımından bile demokratik yasama süreciyle uyumlu değildi. Böylesine kapsamlı ve doğrudan TBMM'yi ilgilendiren bir düzenleme Meclis gündemine Meclisteki tüm partilerin katıldığı bir kanun teklifi olarak değil, sözde Hükümet tasarısı gibi gösterilmeyerek, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) milletvekillerinin kanun teklifi olarak getirilmişti. Üstelik, "milletvekillerinden gelen" bu teklif, AKP Grubu kararıyla "temel kanun" olarak görüştürüldü. Yani 84 maddelik bu yasanın her 30 maddesi bir bölüm olarak ele alındı ve dolayısıyla sadece 3 bölüm üzerinde parti grupları konuşma hakkına sahip olabildi. Bölümler içindeki maddeler üzerine verilen sınırlı sayıdaki önergeler üzerinde ise milletvekilleri 5'er dakika söz alabildiler. Başka deyişle AKP, Sayıştay üzerine planladığı yeni operasyonun milletvekillerince derinliğine tartışılmasını engellemiş oldu. O Sayıştay ki, değil yürütme organı, TBMM'ye bile bağlı değildir; TBMM adına denetim yapmakla görevlidir!...



Sayıştay Binası

Sayıştay Kanunu niçin değiştiriliyor?

Peki niçin bu değişiklik? AKP Teklifinin genel gerekçesine göre “Sayıştay’ın TBMM’ye rapor verme görevi, mevcut kanunda bu göreve ilişkin yetersiz düzenlemeler sebebiyle gereğigibi yerine getirilmemektedir”. Acaba? Gerçekte, bu konuda bir yetersiz düzenlemeden ziyade, denetleme ve raporlamaya ilişkin bir niyet (veya heves) yetersizliğinden söz edilebilir. Kaldı ki, yeniden düzenlenen “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun (5018 sayılı Kanun) getirdiği raporlama görevleri de eklendiğinde, Sayıştay’a raporlama sistemine ilişkin yasal düzenlemelerin yetersizliğinden söz etmek bir çarpıtımdan başka anlamaya gelmemektedir. Sayıştay’ın bir eksikliği varsa, o da, özellikle yönetimden kaynaklanan, bağımsız denetime ilişkin kurumsal kültür ve zihniyet yapısının yetersizliğidir; ki bu yetersizlikler AKP döneminde daha da pekişmiştir. Kaldı ki, kamu maliyesi disiplini amacıyla getirilen 5018 sayılı Kanunun delinerek, kimi kurumların merkezi yönetim bütçesi dışına çıkarılma girişimleri de denetimden kaçışın önemli göstergesidir.



AKP yönetimi kendisi hakkında bazen iyimserliğe kapılanları uykularından uyandıracak şokları vermekte hiç duraksamıyor. Nitekim, Teklifin “Tanımlar” başlığını taşıyan ikinci maddesi 20 Ekim 2010 tarihinde görüşülürken, AKP grup yönetimi kendi kanun teklifine değişiklik önergesi vererek “performans denetimi” tanımını metinden çıkarmış ve böylece denetimden kaçışın yeni ve açık bir adımını da atmıştır. Böylece getirdiği düzenlemenin gerçek ruhunu da ele vermiştir; tabii anlamak isteyenlere...

Aslına bakılırsa, 12 Eylül 2010 Referandumunda oylanan Anayasa paketiyle yargı yetkisinde **yerindelik denetiminin** kaldırılması, denetimden kaçış konusundaki kararlılığın ilk habercisi olmuştu. Yerindelik denetimin kaldırılması ile şimdi Sayıştay Kanununda **performans denetiminin** dışlanması birbirleriyle çok uyumlu düzenlemelerdir. Böylece iktidarın istediği “dikensiz gül bahçesi” (yani “denetimsiz icraat ortamı”) hızla oluşturulmaktadır. Bağımsız yargıdan ve bağımsız denetimden kaçış bir bütündür; bunun ortak anlamı, demokrasiden kaçıştır. Kişisel veya partisel güç yoğunlaşması ile demokrasinin ilerlemesi arasında ters orantılı bir ilişki vardır. Güç yoğunlaşmalarını frenleyebilmek ancak bağımsız yargı ve bağımsız denetim sayesinde gerçekleşebilir. Aksi durum, frensiz bir arabaya benzer; sonuçta hangi felakete yol açacağını kestiremezsiniz ama mutlaka bir felakete biteceğini kestirebilirsiniz.

3

Peki Başbakan Erdoğan neden denetimden hiç hoşlanmaz? Bunu anlamak için Sn. Erdoğan’ı İstanbul Belediye Başkanlığı döneminden itibaren izlemek, TBMM’de hakkında birikmiş fezlekelerinin niteliğine bir göz atmak ve dokunulmazlıkların sınırlandırılmasına karşı verdiği şiddetli tepkilere bakmak yeterli olacaktır. Kuşkusuz, neo-liberal ideolojinin AKP tarafından algılanış biçiminin etkisi de unutulmamalıdır.

II- SAYIŞTAY’IN SİYASALLAŞTIRILMASI

AKP, bir süredir demokratikleşme görüntüsü altında “sivil dikta” rejimini kurumsallaştırmaya yönelik hukuksal düzenlemeler yapmaktadır. Bu kurumsallaştırmanın bir yanında yürütmeye bağlı ve bağımlı bir yargı

yaratılarak yargı bağımsızlığının ortadan kaldırılması, diğer yandan ise Sayıştay denetiminin siyasallaştırılması ve yetkilerinin budanması yoluyla parlamentonun “bütçe hakkı”nın sınırlandırılması yer almaktadır.



Sayıştaylar, “bütçe hakkı”nın parlamentolara geçmesiyle birlikte yürütmenin mali faaliyetlerini parlamento adına denetleme ihtiyacından doğmuşlar ve ülkelerin tabi oldukları hukuk sistemine göre de farklı işlevler yüklenmişlerdir. Türk Sayıştay’ı, Osmanlı İmparatorluğu’nun Batı’lılaşma ve modernleşme çabalarının bir ürünü olarak 1862 yılında “Kıta Avrupa Hukuk Sistemi”ne bağlı Fransız Sayıştay’ı örnek alınarak “yargı tipi” Sayıştay biçiminde kurulmuş ve Türkiye’nin 1867, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında anayasal bir kurum olarak istisnasız yer almıştır.

Türkiye’de siyasal iktidarlar, 1980’lerdeki Özal Hükümetine kadar anayasal konumunu ve görevlerini göz önünde bulundurarak Sayıştay’ı güncel siyasal tartışmalardan genelde uzak tutmaya özen göstermişlerdir. Ancak 1980’lerde Özal Hükümetleri, 2000’lerde ise Erdoğan Hükümetleri, yürütmenin hesap verme sorumluluğunu ne derece yerine getirdiğinin parlamento tarafından denetlenmesinde parlamentoya bağımsız, tarafsız ve nesnel bilgi sunma görevi olan Sayıştay’ın bu işlevini yerine getirmesini engelleyen uygulama ve düzenlemeler içinde olmuşlardır.

4 AKP iktidarı bunu bir yandan Sayıştay’da kendi ideolojisi doğrultusunda siyasal bir kadrolaşmaya giderek Sayıştay raporlarının bağımsızlığı, tarafsızlığı ve nesnellliğini ortadan kaldırma, diğer yandan Sayıştay’ın görev ve yetkilerini budayarak parlamentonun “bütçe hakkı”ndan kaynaklanan denetim fonksiyonunu sınırlandırma biçiminde yapmaktadır. 3 Aralık 2010’da TBMM’de kabul edilen yeni Sayıştay Kanunu da bu anlayışın uzantısıdır.

1- AKP Öncesi

Sayıştay’ın bağımsızlığına darbeler 12 Eylül 1980 askeri rejiminin hazırladığı ortamla başlamıştır. 12 Eylül’ün siyaset sahnesine soktuğu ANAP-Özal döneminde Sayıştay siyasi hesapların hedef kurumu yapılmıştır. Asıl kırılma, Sayıştay’ın 40 olan üye sayısını 16 ek üye artışıyla 56’ya çıkaran Özal operasyonu ile gerçekleştirilmiştir.

1985 yılında geçerli olan mevzuata göre, Sayıştay üyeleri, her boş kadro için Sayıştay Genel Kurulunca seçilip TBMM’ye bildirilen iki aday arasından TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunca seçiliyor ve seçim TBMM Genel Kurulunca onaylanıyordu.

Özal operasyonu bu kuralı hem 16 ek üye için çiğnemiş hem de o sırada boş olan 5 üyelik için de benzer bir prosedür uygulanmıştır. Böylece 16+5 = 21 üyeyi doğrudan TBMM’ye getiren bir “istisnai” yasa hükmü uygulanmıştır ve Sayıştay’ın 56 üyesinin 21’i iktidar partisinin torba listesiyle oluşturulmuştur!

Bu torba listeden Sayıştay üyesi yapılanlardan biri (Haşim Kılıç) daha sonra gene Özal tarafından genç yaşta Anayasa Mahkemesi üyeliğine taşınmış ve bugün bilindiği gibi Yüce Mahkeme'nin başkanlığına kadar yükselmiştir.

Sayıştay'ın kadrolaşmasında bir başka süreç, denetçi yardımcılığı adaylığı sınavlarında, sınava katılanların geniş ölçekte yazılı sınavı aşmaları ancak sözlü sınavda elenmeleri yöntemiyle yaşanmış, sonuncu ANAP hükümeti döneminde ise, şimdiki Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül'ün o zaman İçişleri Bakanlığı Müsteşarı iken 1991 yılında Sayıştay Başkanlığı'na seçilmesiyle yoğunlaşarak sürmüştür.

Özal döneminde Sayıştay'ın devre dışı bırakılması bunlarla sınırlı kalmamıştır. Özal döneminin simgesi olan ve 1984 sonrasında çığ gibi büyüdükten sonra 1991'e gelindiğinde bütçe gelirlerinin yüzde 55'i kadar bir gelire hükmetmeye başlayan kamu özel fonları da bütçe hakkının kullanımını tahrip etmiştir. Sayıları 105'i bulan bu fonların büyük bölümünün kendi kuruluş yasalarına "Sayıştay denetimi dışında" tutulduğuna dair hükümler konulmuş, böylelikle anayasal bağımsız mali denetimin önu kesilmiş ve yolsuzluklara kapılar ardına kadar açılmıştır. Türkiye'de kamu maliyesini içinden çıkılmaz duruma sokan bu fonlar 1992-1999 döneminde güçlükle bütçe denetimi içinde tutulmaya çalışılmış, 2000-2002 arasında ise IMF'ye verilen Niyet Mektuplarının kesin taahhütleri çerçevesinde büyük ölçüde tasfiye edilebilmiştir.

Özelleştirme sürecinin de önünü açan kurumsal değişikliklerle birlikte bazı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, bu kapsamda Devlet Üretim Çiftlikleri ve TEKEL'in Sayıştay denetimi dışına çıkarılma süreci de belleklerdedir.

2- AKP ile Başlayan Yeni Dönemde Siyasal Kadrolaşma

AKP döneminde TBMM'den geçen üye yenilemeleri de iktidarın siyasi tercihlerini yansıtmıştır. Ama Sayıştay Başkanı seçimi ile Sayıştay denetçi yardımcılığına ilişkin düzenlemeler bu dönemin ideolojik kadrolaşmada sınır tanımaz özelliklerini öne çıkarmıştır.

a) Sayıştay Başkanı Seçimi

Elbistan kaymakamı olarak görev yaparken, 9 Nisan 2007 tarihinde vekaleten, 22 Eylül 2007 tarihinde ise asaleten Tokat Valiliğine atanan Sn. Recai Akyel, 25.06.2009 tarihinde TBMM Genel Kurulunun 110. Birleşiminde 285 oyla Sayıştay Başkanlığına seçilmiştir.

Sayıştay'ın en genç başkanı unvanını alan Sn. Akyel'in, kısa süre içinde terfi ettirilerek valiliğe atanması ve bu görevi sürdürürken denetimle ilgili hiçbir görevde bulunmadığı halde Sayıştay Başkanlığına seçilmesi dikkatleri üzerinde toplamıştı.

Daha sonraları bunun nedeni anlaşıldı: Sn. Recai Akyel kaymakamlıktan istifa ederek 2001 – 2003 yılları arasında, “siyasal İslamcı” bir yayın çizgisi olan ve AKP iktidarını destekler yayınlar yapan “Yeni Şafak” gazetesini çıkaran “Albayraklar Grubu”nda çalışmış ve AKP iktidarıyla yakınlaşmıştı. Sayıştay Başkanlığına yapılan bu “atama”, liyakat ve kariyer esaslarının bu dönemde nasıl çiğnendiğinin yeni bir göstergesini daha oluşturmuştur.

b) Denetçi Yardımcısı Adaylığı Giriş Sınavı (Örnek olay)

19 Kasım 2009’da TBMM’den görüşülüp kabul edilen bir AKP milletvekilinin kanun teklifiyle, Sayıştay denetçi yardımcılığına giriş sistemi de nesnel ölçütlerden uzaklaştırılarak kayırmacılığa ve keyfiliğe açık bir yapı oluşturulmuştur. Olaylar zinciri şöyledir:

- 1) Sayıştay Başkanlığı tarafından **02 – 06 Şubat 2009 tarihleri** arasında yapılan Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığı sözlü sınavının ve bu sınava dayanarak yapılan atama işlemlerinin **Danıştay Kararıyla** yürütmesinin durdurulmasına karar verildi.

6

Danıştay Onikinci Dairesi yürütmeyi durdurma kararını, yargısal denetimin yapılabilmesi için **“adaylara sorulan soruların, adayların verdiği yanıtların ve sözlü komisyonunun adaylara verdiği puanların tutanağa bağlanmaması”** ile **“sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi”** gerekçesine dayandırmıştı.

- 2) Demokratik hukuk devleti ilkesini benimsemiş bir Cumhuriyette olağan olan, sözlü sınavın Danıştay kararında belirtilen nesnel ölçütlere göre yeniden yapılmasını sağlamak iken, AKP iktidarı bunun yerine TBMM’deki sayısal çoğunluğuna dayanarak iki maddelik bir düzenlemenin Sayıştay Kanununa eklenmesini sağladı.



Sayıştay Kanununda değişiklik yapan bu düzenlemenin birinci maddesiyle, eleme ve yazılı sınavdan sonra girilen “sözlü sınav” yerine, ölçülebilirliği olmayan soyut kriterlere dayalı “mülakat” sistemi getiriliyordu ve başarılı sayılmak için eski halde sözlü sınavda 100 üzerinden 50 olan not, şimdi mülakatta 70’e çıkarılıyordu.

İkinci maddeyle ise geçici bir hüküm getiriliyor ve doğrudan doğruya 02 – 06 Şubat 2009 tarihleri arasında yapılan Sayıştay Denetçi Yardımcısı Adaylığı sınavına ilişkin özel düzenleme yapılıyordu! Buna göre: (i) bir yandan Danıştay Onikinci Dairesinin vermiş olduğu, sözlü sınavın yeniden yapılmasına ilişkin kararı hükümsüz kınıyor; (ii) diğer yandan, 2.2.2009-6.2.2009 tarihleri arasında yapılan “**sözlü sınavı**” kaybetmeleri sağlanmış olanların, hiçbir nesnelliliği olmayan “**mülakata**” alınmaları öngörülüyor ve (iii) daha önce sınavı kazanmış olanların hakları ise korunuyordu.

Daha da önemlisi, Danıştay Onikinci Dairesinin yürütmeyi durdurma nedeni saydığı “**sözlü sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi**” gerekçesini hükümsüz kılmak ve usulsüz yapılan sınavların bundan sonra yargı mercilerince bu gerekçeye dayalı olarak iptal edilmesini engellemek için “**mülakat ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz**” ifadesini yasa maddesi haline getirilmesiniydi.

7

- 3) Sayıştay Başkanlığı 02.02.2009-06.02.2009 tarihleri arasında yapılan ve hukuka aykırı bir şekilde yapıldığı Danıştay Onikinci Dairesi kararıyla sabit olan sözlü sınavda kaybettirdiği adayları, Sayıştay Kanununda yapılan yeni düzenlemeler çerçevesinde mülakata çağırırdı.

Bilgi ve becerisini eleme ve yazılı sınavlarda nesnel ölçme ve değerlendirme kriterlerine göre dereceye girerek ortaya koyan gençlerin tamamının Sayıştay tarafından yapılan mülakatlarda 50 puanın altında notlar verilerek elenmesi, Sayıştay’da yapılan siyasi kadrolaşmanın açık göstergesidir ve bunun alt yapısı AKP tarafından çıkarılan yasal düzenlemeyle oluşturulmuştur.

Bu durum, 19 Kasım 2009’da kanunlaşan bu teklifteki niyetin, hizmet gereklerini dikkate alarak kamu yararını gerçekleştirmek olmadığını, tam tersine, bir yandan Sayıştay Denetçiliği mesleğinde siyasi kadrolaşmaya gitme gibi saklı bir amaç güderken, diğer yandan yargı denetimini bertaraf ederek bu kadrolaşmayı kalıcı kılmak için amaçlandığını ortaya koymaktadır. AKP iktidarı, aynı hükümlere 3 Aralık 2010’da TBMM’de kabul edilen Sayıştay Kanunu’nda da yer vermiş bulunmaktadır.

3- Sayıştayın INTOSAI Denetim Standartlarına Göre Denetim Yapmasının Engellenmesi

Tüm Sayıştayların ortak özelliklerinin başında, denetçilerin ve Sayıştay'ın bağımsızlığı, tarafsızlığı ve mesleki yeterliği ile mesleki ahlak kuralları gibi özellikler yer almakta ve bunlar uluslararası düzeyde kurallara bağlanarak standartlaşmış bulunmaktadır.



8

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

INTOSAI Mesleki Ahlak Kurallarının 6 ncı maddesinde, *“Yüksek denetim Kurumunun güvenilen ve inanılan bir kurum olarak değerlendirilmesi çok büyük önem taşımaktadır. Denetçi bu amaca ancak, **Dürüstlük, Bağımsızlık, Tarafsızlık, Güvenirlik ve Yeterlik** gibi beş temel kelimedede saklı olan mesleki ahlakın gerektirdiği kavramları kabul ederek ve bunları uygulayarak hizmet edebilir”* denilmektedir.



Bu bağlamda Sayıştay denetimlerinin, mesleki yeterlilik ile tarafsızlık ve bağımsızlığa sahip denetçiler tarafından yürütülmesine güvence oluşturacak sınav sistemlerinin kurulması ve Sayıştay'a denetçi alımında ortalama üstü bilgi ve yeteneğe gerekli önemin verilerek gerekli niteliklere sahip personelin işe alınmasının sağlanması sadece demokratik siyasal sistemin ve parlamentonun “bütçe hakkı”nın gereği değil, Türk Sayıştay'ının üyesi bulunduğu INTOSAI'nin Denetim Standartlarının da gereğidir.

Oysa Türkiye’de Sayıştay denetçi yardımcılığına giriş sınavının düzenleniş ve yapılış biçimi, INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı olarak siyasal iktidarın ideolojisine uygun ideolojik bir kadrolaşma oluşturmaya yöneliktir.

3 Aralık 2010’da kanunlaşan Sayıştay Kanunu Teklifi’nin komisyon ve Meclis Genel kurul görüşmelerinin tüm aşamalarında muhalefet tarafından başlıca **altı** konuda Anayasaya ve INTOSAI Denetim Standartlarına aykırı düzenlemelere dikkat çekilmişti:

- (i) Türk Sayıştay’ının “Yargı Tipi” kurumsal teşkilat yapısının yargı yetkisi olmayan “Ofis Tipi” sayıştay modeline dönüştürülmesi çabası (Bu çaba bağlamında, hiyerarşik idari bir makamdan ibaret olan Başkanlığa, Sayıştayın yargı ve karar organları arasında yer verilmesi, raporlama yetkisinin Başkana bağlanması ve kurulların değersizleştirilmesi),
- (ii) Sayıştay’ın 1996’dan beri 14 yıldır INTOSAI Denetim Standartlarına göre yürüttüğü performans denetiminin, performans ölçümüne indirgenmesi,
- (iii) Sayıştay Genel Kurulunun yetkilerinin elinden alınması,
- (iv) Sayıştay Denetçi Yardımcılığı Giriş Sınavında, hiçbir nesnel kritere dayanmayan kayırmacılığa açık “mülakat” sisteminin getirilmesi,
- (v) Sayıştay’ın mevcut görev ve yetkilerinde kısıtlamaya gidilmesi,
- (vi) Sayıştay’ın, Anayasaya aykırı olarak, sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlamaktan alıkonulması.

Sayıştay denetiminin bağımsızlığının ve tarafsızlığının ortadan kaldırıldığı ve denetim literatüründe ortaya çıkan uluslararası gelişmelerin dikkate alınmayarak Sayıştay denetiminin etkisizleştirildiği hususlarında muhalefetten gelen eleştirilerin tümüne iktidarın kulaklarını kapamakla yetindiği görülmüştür.

4- Sayıştay’ın Performans Denetimi Yetkisinin Elinden Alınması

Sayıştay Kanunu Teklifinin TBMM Genel Kurulunda 20 Ekim 2010 tarihinde görüşülmesi sırasında, AKP Grup Başkan Vekilinin verdiği önergenin kabul edilmesiyle Performans Denetimi tanımı, “Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” şeklinde değiştirilerek, Sayıştayın **1996 yılından bu yana** INTOSAI Denetim Standartları (INTOSAI Auditing Standards) ile INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi (INTOSAI Implementation Guidelines For Performance Auditing) ve Avrupa Birliği Sayıştay Performans Denetimi El Kitabı (European Court of Auditors Performance Audit Manual) çerçevesinde

kamu kaynaklarının ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi şeklinde yürüttüğü performans denetim yetkisi tamamen kaldırılmış oldu.

Oysa Türk Sayıştay, performans denetimi kapasitesinin geliştirilmesi için bugüne kadar ulusal kaynaklar yanında uluslararası fonlardan da yararlanmış, Sayıştay'a 1996 yılında performans denetimi yetkisi verildikten sonra Dünya Bankasından sağlanan kredi Sayıştay Denetimini Geliştirme Bölümüne tahsis edilmişti.

Keza, AB müktesebatına uyum sağlamak için, "Sayıştayın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi" başlıklı bir "Eşleştirme Projesi" hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu Yönlendirme Komitesinin 14 Mart 2005 tarihli Koşulsuz Onay kararı ile proje hukuki geçerlik kazanmıştır.

Türk Sayıştay, çok yönlü uluslararası ilişkilerinden dolayı yer aldığı ortak performans denetimi projeleriyle birlikte, uluslararası düzeyde yanında, performans denetimi konulu uluslararası toplantılara katılmış, bildiriler sunmuş, deneyimlerini paylaşmış ve birçok ülke Sayıştaylarına denetçilerini göndermiştir ve bu çok yönlü ilişkileri sürdürmektedir. Sayıştayın performans denetimi yetkisinin kaldırılmasıyla bunların tamamı sona erecektir.

10

Sayıştay'ın bundan sonra "kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığını incelenmesine yönelik performans denetimi" yerine "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" şeklindeki performans ölçümüyle yetinmesi öngörülmüştür.

Ancak Sayıştay'ın yapacağı performans ölçümü bile kamu idarelerinin tamamını kapsamayacaktır. 5018 sayılı Kamu mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9 uncu maddesinin DPT Müsteşarlığı'na verdiği yetkiye göre, çok sayıda kurul, kurum, bakanlık ve kamu idaresi üzerinde Sayıştay performans

ölçümü dahi yapamayacaktır. Bunlar; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu



Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır.

5- Sayıştay'ın Yaptığı Performans Denetimlerine İlişkin Raporların Sayıştay Başkanı Tarafından Sümenaltı Edilmesi

Sayıştay'daki performans denetimi grupları, 1996 yılından bu yana, her yıl kamusal faaliyetler üzerinde genel bir araştırma yaparak, -konuya karşı parlamentonun ve kamuoyunun ilgisi, denetimin maliyeti ve takvimi, potansiyel performans riskleri gibi-, belirli kriterler eşliğinde çok sayıda performans denetimi konusu tespit ederek, bunları Sayıştay Başkanının bilgi ve onayına sunarlar. Sayıştay Başkanı, bunlardan uygun gördükleri hakkında denetim onayı verir ve performans denetimi grupları Sayıştay Başkanının onay verdiği konularda performans denetimini başlatarak Taslak Raporları Sayıştay Başkanına sunar.

Sayıştay Başkanı söz konusu Taslak Raporları kurumların resmi yazılı görüşlerinin alınması için ilgili kurumlara gönderir. Kurum Görüşleri alındıktan sonra Sayıştay Başkanı Taslak Rapor ile kurum görüşlerini, incelenmesi için Sayıştay yargılama dairelerinden birine gönderir ve daire görüşünden sonra ise Sayıştay Genel Kuruluna indirir. Sayıştay Genel Kurulu değerlendirmesini yaptıktan sonra Performans Denetimi Raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına veya sunulmamasına karar verir ve Sayıştay Başkanı bu kararı uygular. Performans Denetimi Raporlarının tamamlanarak TBMM Başkanlığına sunulması süreci bu şekilde işlemektedir.

Ancak bir süredir bu işleyişte kasıtlı tıkanmalar vardır. Sayıştay'daki performans denetimi grupları tarafından hazırlanarak Başkanlığa sunulmuş olan,

- (i) TÜBİTAK'ın Ar-Ge Destek Faaliyetleri isimli performans denetimi raporunu Ocak 2010,
- (ii) Türkiye'de İçme Suyu Yönetimi ile Türkiye'de Gıda Güvenliği raporlarını ise Mayıs 2010 tarihlerinden itibaren Sayıştay Başkanı kurum görüşlerinin alınması için ilgili kurumlara göndermek yerine elinde tutmaktadır. (Muhalefetten ve kamuoyundan gelen tepkiler üzerine bu raporların 2010'un son aylarında idarelere gönderilmek zorunda kalındığı duyumu alınmaktadır).

İkinci bir tıkanma biçimi ise, Performans Denetimi Raporları hakkında ilgili kurumlardan yazılı görüş alınmasına rağmen, Sayıştay Başkanı'nın bunları incelemesi için Sayıştay yargılama dairelerinden birine havale etmemesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda; (i) Karadeniz Sahilyolu Projesi, (ii) Deriner Barajı, (iii) Hafif Raylı Sistemler konulu Performans Denetimi Raporlarını, ilgili kurumlardan yazılı görüş alınmasına rağmen, Sayıştay Başkanı Mart 2010 tarihinden itibaren bunları da elinde tutmaktadır.



Deriner Barajı

Söz konusu beş performans denetimi raporunda kamu kaynaklarının ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uyulmadan kullanıldığı saptamaları ile birlikte, son üç raporda yüksek miktarlara varan kamu zararları oluştuğuna ilişkin bulgular da yer almaktadır.

12

Sayıştay Başkanından alınan onayla başlatılmış söz konusu performans denetimi raporlarının, Performans Denetimi Metodolojisi çerçevesinde gereği yapılmak yerine, Sayıştay Başkanınca elde tutulmasının hukuki ve fiili hiçbir gerekçesi bulunmamaktadır.

Raporları bekletmesinin amacı, Sayıştay'ın performans denetimi yetkisi alınmasını beklemek ve sonra da, "yetkimiz kalmadı" gerekçesiyle söz konusu raporları tamamen işlemiden kaldırmaktan başka anlama gelemmez. Sayıştay Kanunuyla Sayıştay Başkanına verilen ek yetkilerin, bu makamın siyasallaştırılmasından bağımsız olduğu da düşünülemez.

Kaldı ki, değiştirilen Sayıştay Kanununda söz konusu raporlar Sayıştay üyelerinin tamamından (56 üye) oluşan Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek TBMM Başkanlığına gönderilmesine veya gönderilmemesine karar verilirken, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nun 28 nci maddesiyle bu yetki "Rapor Değerlendirme Kurulu"na verilmektedir. Rapor Değerlendirme Kurulu ise, onbir üyeden oluşmakta, üye tam sayısının üçte ikisiyle toplanıp, mevcudun salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Başka bir anlatımla söz konusu raporların TBMM Başkanlığına gönderilmesine veya gönderilmemesi kararını 56 üye yerine 5 üye verebilecektir.

Sonuçta, Sayıştay'ın performans denetimi yetkisinin AKP İktidarı tarafından elinden alınması ve mevcut yasal yetkisi çerçevesinde yürüttüğü denetim raporlarının ise AKP oylarıyla seçilen Sayıştay Başkanı tarafından sümenaltı edilmesi, parlamentonun "bütçe hakkı"nın elinden alınması ve yürütmenin yasamayı tahakküm altında tutması olarak değerlendirilmektedir.

6- Sermayesinin Yarısından Fazlası Doğrudan Doğruya ve Dolaylı Olarak Devlete Ait Olan Kamu Kuruluş ve Ortaklıklarının Denetiminde Kargaşa

Kamu kurum ve kuruluşlarının denetimi, Anayasa'nın 160. maddesine göre "Sayıştay" tarafından yerine getirilirken, "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ve dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının" TBMM tarafından denetiminde Anayasa'nın 165. maddesiyle farklı bir denetimden söz edilmesi, uluslararası denetim ilke ve sistemine uygunluğun ve INTOSAI üyesi Sayıştaylara koşutluğun terkedilmesi anlamına gelmez. Durum böyle iken, hiçbir uyum düzenlemesi yapılmaksızın;

- a) Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ve dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM tarafından denetimi için, bu kuruluşları, kendine özgü denetim şekliyle denetleyerek raporlar hazırlayan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun, yeni Sayıştay Kanunu ile tasfiye edilerek, Sayıştay Başkanlığı içine,
- b) Söz konusu kuruluşların TBMM tarafından denetimini düzenleyen 3346 sayılı Kanunun da, aynen korunarak Sayıştay denetimi içine monte edilmesine Sayıştay denetiminin niteliğine ne de uluslararası denetim standartları ile "denetim bütünlüğü"ne uygun olmamıştır.

Denetim bütünlüğü, denetim kurumları ve şekillerini aynı çatı altında toplanmakla sağlanamayacağından, "ilkesel bütünlük" gerçekleştirilmeden yapılan bu montajın, denetimi değil, bu görüntü altında denetimsizliği amaçladığı açıktır.





CUMHURİYET HALK PARTİSİ
GENEL MERKEZİ