



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI
Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

Sayı : 43452547-120.07- 145255
Konu : Yazılı soru önergesi

09.10.2013

Sayın Mehmet Akif HAMZAÇEBİ
İstanbul Milletvekili

İlgi : 20.09.2013 tarihli ve (7/30646) esas numaralı yazılı soru önergeniz.

Sayıştay'ın denetim programına ilişkin ilgi önergenize Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanan cevap metni ekte yer almaktadır.

Bilgilerinizi rica ederim.

Saygılarımla.


Sadık YAKUT
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanvekili

Ek: Soru Cevabı (7 sayfa)

T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

587390

Sayı : DYHB-GYİM/ **50071**
Konu: İstanbul Milletvekili
M.Akif HAMZAÇEBİ'nin Soru Önergesi

Ankara

04 EKİM 2013

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
BAŞKANLIĞINA

İLGİ: 24.09.2013 tarih ve 43452547-120.07-142492 sayılı yazınız.

İstanbul Milletvekili Sayın Mehmet Akif HAMZAÇEBİ'nin ilgi yazınız ekinde Sayıştay Denetim Programına ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına yönelttiği yazılı soru önergesinde belirtilen hususlara verilen cevaplarımız ektedir.

Saygılarımla bilgilerinize arz olunur.

Akyel
Doç. Dr. Recai AKYEL
Sayıştay Başkanı

EKLER:

Ek 1- Verilen cevap metni

MÜT/İE/04.10.2013

İnönü Bulvarı (Eskişehir Yolu) No:45 06520 Balgat/ANKARA
Telefon (0 312) 295 30 00 Fax (0 312) 295 40 94
e-posta sayistay@sayistay.gov.tr Elektronik Ağ: www.sayistay.gov.tr

SORU 1)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2012 yılı Bütçe ödeneği, 7 milyar 300 milyon TL'dir. Buna İSKİ Genel Müdürlüğü'nün 3 milyar 256 milyon TL ve İETT Genel Müdürlüğü'nün 1 milyar 827 milyon TL bütçe ödenekleri eklendiğinde 12 milyar 383 milyon TL yapmaktadır. Belediyenin 23 ticari şirketi eklendiğinde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kontrolündeki kaynak 25 milyar TL'yi aşmaktadır. 2012 yılında Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçe ödeneğinin 2 milyar 236 milyon TL, Orman ve Su İşleri Bakanlığının 1 milyar 846 milyon TL, Kültür ve Turizm Bakanlığının 1 milyar 705 milyon TL, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 929 milyon TL, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının 582 milyon TL, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 384 milyon TL olduğu ve bu altı bakanlık bütçesi toplamının 7 milyar 882 milyon TL ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi bütçe ödeneğine eşit olduğu göz önüne alındığında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 yılı hesabının 3 denetçi, 2012 yılı bütçe ödeneği 15 milyon TL olan Devlet Personel Başkanlığının 4 denetçi, 2012 yılı bütçe ödeneği 772 milyon TL olan Ceza İnfaz Kurumunun 7 denetçi tarafından denetlendiği haberi doğru mudur? Değil ise, gerçeği nedir?

CEVAP 1)

2012 yılı denetim programında İstanbul Büyükşehir Belediyesinin denetimi için 3 denetçi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün denetimi için 3 denetçi olmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idareleri için toplam 6 denetçi görevlendirilmiştir.

2012 Denetim programında yurt çapında teşkilatlanmış bulunan Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumunu denetlemekle görevlendirilmiş bulunan toplam 7 denetçi olmakla birlikte, aylıksız izin ve sağlık sebepleriyle fiilen çalışan denetçi sayısı 4 tür.

Devlet Personel Başkanlığının denetimi ile görevlendirilmiş ekibin sorumluluğunda aynı zamanda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının denetimi görevi de bulunmaktadır.

SORU 2)

Belediyelerin ticari şirketleri neden denetlenmemektedir?

CEVAP 2)

Sayıştayın yıllık denetim programı, TBMM'nin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri, kamu idarelerinin faaliyetlerinin nitelik ve niceliği, bütçe büyüklükleri, denetlenme sıklığı, ihbar ve şikayetler ve geçmiş yıllar denetim sonuçları da dikkate alınarak yapılan risk analizleri doğrultusunda Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanıp yürürlüğe konmaktadır. Programın hazırlık aşamasında denetim alanındaki kamu idarelerinin sayıca çokluğu ve işgücünün sınırlı olması da dikkate alınarak stratejik davranılmakta, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının, büyükşehir ve il belediyeleri ile il özel idarelerin tamamına yakını denetim programına her yıl alınırken ilçe ve belde belediyeleri, belediye şirketleri ile diğer mahalli idarelerde belli periyotlarla tamamının incelenmesine imkan verecek bir yaklaşımla hareket edilmektedir.

Diğer taraftan Sayıştay denetiminin kanunlar ve uluslar arası denetim standartlarına göre hazırlanan denetim rehberlerine göre yürütülmesi gerekmektedir. İlk kez Sayıştay denetimine giren belediye şirketlerinin denetimi konusunda denetim rehberleri hazırlanıp pilot uygulamalar henüz yapılamadığından, 2012 denetim programı kapsamına belediye şirketleri alınamamıştır.

SORU 3)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi hesabı Ankara'ya getirilip Sayıştay merkezinde denetlenmediğine göre 3 (ya da görevlendirilen kaç ise) denetçi İstanbul Büyükşehir Belediyesinde hangi tarihler arasında toplam kaç iş günü yerinde denetim ile görevlendirilmiştir?

CEVAP 3)

Sayıştayın yeni denetim yöntemi merkezde denetim ve yerinde denetim olarak tasnif edilecek bir denetim değildir. 6085 sayılı Kanun ve denetim rehberlerine göre yürütülen denetim, bir süreç denetimi olup planlama, uygulama ve raporlama aşamalarından oluşmaktadır. Bu aşamaların bir kısmı Sayıştayda yürütülürken bir kısmı ise denetim ekibinin kendi belirlediği ihtiyaç doğrultusunda kurumda yürütülmektedir.

Bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idarelerinin denetimi ile görevlendirilmiş ekiplerin denetim görevi programın başından sonuna kadar program boyunca devam etmiştir. Dolayısıyla denetim ekibinde yer alan her bir denetçinin ilgili

idarelerdeki denetim görevi, program dönemine ilişkin haftalık ve resmi tatiller çıkarıldıktan sonra kalan 250 işgünü sürmüştür.

Bununla beraber, 2012 denetim programı kapsamında farklı tarihlerde olmak üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi denetim ekibi 439 işgünü, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğünü denetleyen denetim ekibi ise 335 işgünü İstanbul ilinde görevlendirilmişlerdir.

SORU 4)

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2008, 2009, 2010 ve 2011 yılı hesaplarının denetimi için yıllarına göre kaçar denetçi hangi tarihler arasında kaçar iş günü süreyle yerinde denetimle görevlendirilmiştir?

CEVAP 4)

832 sayılı Sayıştay Kanununa göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi hesabının tamamının denetimi, 2008 yılı 5 denetçi ile 27.04.2009- 21.08.2009 tarihleri arasında toplam 404 işgünü, 2009 yılı ise 6 denetçi ile 07.06.2010- 03.09.2010 tarihleri arasında toplam 384 işgünü içinde tamamlanmıştır.

6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi nedeniyle cari yıl esası üzerinden İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2011 yılı denetimi, 2011 yılı programı kapsamında 6 denetçiden oluşan denetim ekibi ile 547 işgünü İstanbul'da geri kalanı merkezde olmak üzere program dönemi boyunca gerçekleştirilmiştir.

832 sayılı Kanuna göre bir önceki yıl hesabının denetimi esassından 6085 sayılı Kanunla cari yıl hesabının denetimi esasına geçilmesi, 2011 yılının geçiş ve ikincil mevzuatın hazırlanma yılı olması, 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi nedeniyle 832 sayılı Kanuna göre denetiminin yapılamaması, denetim alt yapısı henüz oluşmadığından yeni Kanuna göre denetlenmeme riski bulunması nedenleri ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2010 yılı hesabının denetimi, adı geçen idarenin 2011 yılı denetimini yeni Kanun çerçevesinde yürüten denetim ekibi tarafından ve yalnızca yargılamaya esas rapor hazırlamak üzere gerçekleştirilmiştir.

SORU 5)

2013 yılı itibariyle Sayıştay'da toplam denetçi sayısı kaçtır ve bunların kaç fiilen denetim görevinde, kaç diğ er görevlerde görevlendirilmiştir

CEVAP 5)

01.10.2013 tarihi itibariyle denetçi sayısı 779 dur. Bunun 39' u grup yöneticisi olmak üzere toplam 624'ü fiilen denetim görevi yapmaktadır. Geri kalan 155 denetçinin 7'si Başkanlıkta bölüm başkanı olarak, 64'ü daire ve kurullarda raportör olarak, 62'si denetim destek gruplarında denetçi olarak, 22'si ise başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere diğer kamu kurumlarında görevlendirilmiş durumdadır. Ayrıca eğitimleri devam eden 90 denetçi yardımcısı bulunmaktadır.

SORU 6)

Denetim programına alınacak kamu idareleri ile bunların denetiminde görevlendirilecek denetçi sayısı hangi kriterlere göre (muhasabe yevmiye sayısı, bütçe büyüklüğü, yatırım harcamalarının fazlalığı, vatandaş şikayeti, yolsuzluk riski vb.) ve nasıl belirlenmektedir?

CEVAP 6)

2' nci soruya verilen cevapta açıklandığı üzere Sayıştayın yıllık denetim programı, TBMM'nin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri, kamu idarelerinin faaliyetlerinin nitelik ve niceliği, bütçe büyüklükleri, denetlenme sıklığı, ihbar ve şikayetler ve geçmiş yıllar denetim sonuçları da dikkate alınarak yapılan risk analizleri doğrultusunda Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanıp yürürlüğe konmaktadır. Programın hazırlık aşamasında denetim alanındaki kamu idarelerinin sayıca çokluğu ve işgücünün sınırlı olması da dikkate alınarak stratejik davranılmakta, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının, büyükşehir ve il belediyeleri ile il özel idarelerin tamamına yakını denetim programına her yıl alınırken ilçe ve belde belediyeleri, belediye şirketleri ile diğer mahalli idarelerde belli periyotlarla tamamının incelenmesine imkan verecek bir yaklaşımla hareket edilmektedir.

Denetim programına alınmada kullanılan kriterler aynı zamanda görevlendirilecek denetçi sayısının belirlenmesinde de kullanılmaktadır. Ancak denetimle ilgili düzenlemeler ekip halinde çalışmayı öngördüğünden bazen bir denetim ekibinin sorumluluğuna birden fazla kamu idaresinin denetim görevi verilebilmektedir. Bazen de kamu idaresinin ülke geneline yaygın teşkilatlanması, faaliyetlerinin nitelik ve niceliği dikkate alınarak ilgili kamu idaresinin denetim görevi daha kalabalık sayıdan oluşan bir ekibe verilebilmektedir.

SORU 7)

2012 Taslak Denetim Raporlarından bir kısım denetim bulgusunun Grup Başkanlarının baskıları sonucu denetçiler tarafından, bir kısmının Sayıştay Başkanlığına sunulduktan sonra Bölüm Başkanları tarafından çıkarıldığı, kalan denetim bulgularının ise Rapor Değerlendirme Kurulu kararıyla Denetim Raporlarına alınmadığı doğru mudur?

CEVAP 7)

Sayıştay denetimlerinin sonuçları denetimin amacı, raporlamanın hedefi ve bulgularının mahiyetine göre ayrı ayrı raporlanmaktadır. Esasen yürütülen tek bir denetim süreci sonunda tespit edilen bulgulardan birden fazla denetim raporu üretilmiş olmaktadır. Düzenlilik denetimi raporu, mali bulgular ile kurumsal düzeyde sistematik karakter taşıyan uygunluk bulguları bir araya getirilerek elde edilmektedir.

6085 sayılı Kanuna göre Sayıştay raporlarına esas olan denetim raporlarının muhatabı kamu idarelerinin kendileri, kamuoyu ve TBMM'dir. Bu raporların hedefi, 5018 sayılı Kanunda öngörülen stratejik mali yönetim ilkeleri çerçevesinde üst yöneticinin kurumsal ve yönetsel hesap verme sorumluluğu ile ilişkili bulguları bir denetim görüşü de oluşturarak ortaya koymaktır. Bu raporlarda doğal olarak kurumsal nitelikte etki doğuran genel uygunsuzluklar ve kamu idaresinin tablolarını etkileyen mali bulgular yer almaktadır. Bu raporlar mali sorumlulukla ilgili değildir, TBMM'ye sunulur. Teknik olarak ifade etmek gerekirse denetçilerin hazırladıkları denetim raporları 6085 sayılı Kanunda öngörüldüğü üzere rapor değerlendirme komisyonları, Sayıştay daireleri ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşlerinin alındığı kalite kontrol süreçlerinden geçtikten sonra Sayıştay raporuna dönüşmekte ve muhataplarına bu haliyle sunulmaktadır.

6085 sayılı Kanunda Sayıştay raporları arasında sayılmayıp Kanunda ayrıca düzenlenen yargılamaya esas raporlar da yine aynı denetim sürecinde tespit edilen bulgulardan üretilmektedir. Ancak bu raporlar, münhasıran kamu zararı tespiti yapılmış olan uygunluk bulgularından oluşmaktadır. Bu raporların hedefi, 5018 sayılı Kanuna göre harcama ve gelir toplama sürecinde görevli ve sorumlu olan ve esas itibarıyla üst yönetici dışındaki kamu görevlilerinin kamu zararı-mali sorumluluk ilişkisini ortaya koymaktır ve muhatabı Sayıştay yargılama daireleridir. Rapor değerlendirme komisyonları, daireler ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşleri alınmaz. Grup başkanları ile bölüm başkanlarının

bu raporlara müdahale yetkisi yoktur. Denetçinin iddiasını içeren nihai rapor olarak karar verilmek üzere doğrudan ilgili yargılama dairesine gönderilir.

Sayıştay raporlarının, uluslararası denetim ve raporlama standartlarına, Sayıştay Kanunu ve ikincil düzenlemeleriyle rehberlerine uygun bir şekilde hazırlanması ve bu sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve sonuçlandırılması gerekmektedir. Kanun ve standartlarda öngörülen kalite kontrol süreçlerinde taslak raporlarda yer alan denetim bulgularının yok edilmeden muhatap ve amaçlarına göre farklı raporlara yönlendirilmesi, geliştirilmesi, olgunlaştırılması ve tekâmül ettirilmeye çalışılması işin doğası gereğidir.

SORU 8) Sayıştay tarafından 2012-2013 denetim programına alınan kamu idareleri ile bunların denetime ilişkin verileri içerir aşağıda örneği verilen tablonun doldurulup yazılı olarak gönderilmesi.

CEVAP 8)

Sayıştayın denetim kapsamındaki idarelerin yevmiye sayısı, bağlı idareleri ve şirketleriyle beraber konsolide bütçe büyüklüklerini içeren veri tabanı bulunmamaktadır. Yine denetlenen idarelerin raporlarına ilişkin denetim ekibinin bulgusu, grup başkanının rapordan çıkardığı denetim bulgusu, bölüm başkanının çıkardığı denetim bulgusu, dairelerin çıkardığı denetim bulgusu, Rapor Değerlendirme Kurulunun çıkardığı denetim bulgusu, Başkanlığın çıkardığı denetim bulgusu gibi bir çalışma tasnifi bulunmamaktadır. Bu tür işlemler denetim ve raporlama sürecinin alt işlemleri olup buna insan kaynağını verimli kullanmak bakımından ve teknik ve hukuki nedenlerle imkan ve gerek bulunmamaktadır.

Denetim raporlarının Sayıştay raporu haline gelip TBMM'ye sunulması aşamasına kadar var olan kalite kontrol süreçleri uluslararası denetim standartlarının bir gereğidir. Başkanlığın doğrudan içinde yer almadığı kalite kontrol süreçlerinde, denetim ekiplerinin hazırladığı taslak denetim raporlarından bazı denetim bulgularının kamu idarelerinin cevapları sonucu veya standartlar gereği çıkarılması ve yok edilmeden yargılamaya esas raporlara yönlendirilmesi denetim ve raporlamanın iç işleyişinin bir parçasıdır.

Yargılamaya esas raporlarda ise yukarıda öngörülen süreçler bulunmadığından, bu raporlardan herhangi bir bulgu çıkarılmadan denetçi tarafından, yargılamaya esas rapor nihai şekliyle doğrudan yargılama dairelerine gönderilmektedir.

Dolayısıyla tabloda öngörülen bilgiler Sayıştayın 2012 yılı için hazırladığı yaklaşık 450 civarındaki rapor açısından mümkün olamamıştır.