



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞI
Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

Sayı : 43452547-120.07- 168741
Konu : Yazılı soru önergesi

12.03.2014

Sayın Mehmet Akif HAMZAÇEBİ
İstanbul Milletvekili

İlgi : 13.02.2014 tarihli ve (7/39300) esas numaralı yazılı soru önermeniz.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürütmeye ilişkin 84'üncü maddesinde, söz konusu Kanun hükümlerinin TBMM Başkanı tarafından yürütüleceği hükmü, esas olarak Anayasa'nın 160'ıncı ve 6085 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi gereğince, Sayıştay'ın TBMM adına denetim yapmakla görevli olmasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan, uluslararası denetim standartları ve 6085 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre Sayıştay; kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurumdur.

Bu bağlamda, 2012 yılına ait Sayıştay Rapor ekinde yer alan denetim bulgularına 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 (5 sayfa)

591553

T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Sayı : DSTK-5-HBEGRB-BE/2014-126
Konu : Sayıştay Raporları Hk.

/14017

03.03.2014

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İlgi : 18.02.2014 tarihli ve 43452547-120.07-165205 sayılı yazınız.

İlgide kayıtlı yazınız ile İstanbul Milletvekili Mehmet Akif HAMZAÇEBİ'nin 2012 yılı Sayıştay raporlarına ilişkin TBMM Başkanına yönelttikleri soru önergesinin cevaplandırılabilmesi için Başkanlığımızdan istediğiniz bilgilere ilişkin yazımız ekli olarak sunulmuştur.

Arz olunur.


Fehmi BAŞARAN
Sayıştay Başkanı a.
Başkan Yardımcısı

E K İ :

İstanbul Milletvekili Mehmet Akif HAMZAÇEBİ'nin soru önergesine ilişkin yazımız.

E K :

Soru 1 - 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 38. maddesine göre hazırlanmış ve aynı maddeye göre yargılama daireleri tarafından, anılan Kanunda öngörülen amaç, çerçeve ve sınırlar içinde olup olmadığı yönünden incelendikten ve daire kararları doğrultusunda denetçilerce yeniden düzenlendikten sonra görüş için Rapor Değerlendirme Kuruluna sunulan denetim bulgusu eklerini içerir kamu idarelerine ilişkin 146 adet kurum denetim raporu ile 64'ü il özel idaresine ve 132'si belediyelere ait toplam 196 adet mahalli idareler denetim raporunun TBMM Başkanlığına hala neden intikal ettirilmediğinin hukuki gerekçeleri nelerdir?

Cevap 1 - Denetçiler tarafından hazırlanan Denetim Raporları ile TBMM'ye sunulan Sayıştay Raporları farklı amaçta ve nitelikte raporlardır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun "Tanımlar" başlıklı 2 nci maddesinde, Denetim Raporu ile Sayıştay Raporu ayrı ayrı tanımlanmıştır. Denetim Raporu, Sayıştay raporlarına esas olmak üzere, denetim ve incelemeler sonucunda denetim grup başkanlıkları veya denetçiler tarafından hazırlanan raporu ifade etmektedir. Sayıştay Raporu ise denetim ve incelemeler sonucu hazırlanarak Sayıştay Başkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan veya kamu idarelerine gönderilen ve kamuoyuna duyurulan raporu ifade etmektedir.

Kanuna göre Sayıştay Raporları şunlardır: Kamu idaresi raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu ve genel uygunluk bildirimi.

Aynı Kanunun 38 inci maddesinde kamu idaresi raporunun ve dış denetim genel değerlendirme raporunun, 39 uncu maddesinde faaliyet genel değerlendirme raporunun, 40 ıncı maddesinde mali istatistikleri değerlendirme raporunun ve 41 inci maddesinde genel uygunluk bildiriminin Sayıştay raporu olarak TBMM'ye sunulacağı açıkça düzenlenmiştir.

Yine Kanunun 44 üncü maddesinde, Sayıştay raporlarının TBMM'ye sunulduğu tarihten itibaren kamuoyuna duyurulacağı hüküm altına alınmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanuna göre; Denetim raporu, denetim grup başkanlıkları veya denetçiler tarafından hazırlanan ve Sayıştay raporlarının hazırlanmasına esas olan raporlardır. Denetim raporu, belli kontrollerden geçtikten sonra Sayıştay raporu haline dönüşür.

Bu dönüşüm süreci şöyle çalışır:

- Denetim raporları, Kanunun 35 inci maddesine göre rapor değerlendirme komisyonları tarafından değerlendirildikten sonra ilgili kamu idarelerine gönderilir.

- Kamu idarelerinin cevaplarına göre denetim raporlarına nihai şekli verilir.

- Nihai denetim raporları, Kanunun 38 inci maddesine göre **Sayıştay dairelerinin ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşleri alınarak Başkanlıkça Sayıştay raporuna dönüştürülür.**

- Yani **Sayıştay raporları, denetim raporları esas alınarak hazırlanan ve Başkanlıkça son şekli verilen raporlardır.**

- Sayıştay raporları, TBMM'ye sunulur ve kamuoyuna duyurulur.

Denetimin gözetimi ve yeniden gözden geçirilmesi denetim sürecinin ayrılmaz bir parçası ve gereğidir. Nitekim 6085 sayılı Kanunun 35 inci maddesinde "Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, stratejik planlara, denetim programlarına ve mesleki etik kurallarına uygunluğu açısından sürekli gözden geçirilir." denilmek suretiyle gözetim ve gözden geçirmenin ne denli önemli olduğu, hukuki gerek ve

önemi vurgulanmıştır. Ayrıca, yine aynı Kanunun aynı maddesinde “denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür” hükmü ile uluslararası denetim standartlarına atıf yapılmakta bu Standartlarda (ISSAI 300) ise bu durum “gözetim ve gözden geçirme” diye ayrı bir bölüm olarak ele alınmak suretiyle önemi ve gerekliliği ayrıca ortaya konmaktadır. Buna göre;

“2.1 Alan standartları, şu hususu içerir:

“Her kademede denetim görevlisinin çalışması ve denetimin her safhası uygun bir biçimde gözetime tabi tutulmalı ve belgelendirilmiş denetim çalışması kıdemli bir denetim elemanı tarafından gözden geçirilmelidir.”

Aşağıdaki paragraflar gözetim ve gözden geçirmeyi bir denetim standardı olarak açıklar.

2.2 Gözetim, denetim amaçlarının yerine getirilmesini ve denetim çalışmasının kalitesinin korunmasını sağlamak açısından gereklidir. Dolayısıyla uygun bir gözetim ve kontrol, denetçilerin bireysel yeterliliği ne olursa olsun her durumda gereklidir.

2.3 Gözetim, hem denetimin içeriğine hem de denetim metoduna yöneltilmelidir.

2.4 Tüm denetim çalışmaları, denetim görüşü veya denetim raporu sonuçlandırılmadan önce kıdemli bir denetim mensubu tarafından gözden geçirilmelidir. Bu gözden geçirme işi denetimin her aşamasında yapılmalıdır.

Gözden geçirme, denetim görevine birden fazla deneyim ve birikim düzeyi katar.

2.5 Bu standart, kurullar halinde çalışan Yüksek Denetim Kurumlarında daha farklı bir biçimde uygulanır. Böyle bir yapıya sahip YDK’larda günlük olağan nitelikte olanlar dışındaki kararlar, konunun önemine uygun bir düzeyde kurul tarafından alınır. Böyle bir kurum, incelemelerin kapsamı, yapılacak testler ve uygulanacak metotlara ilişkin kararları bir bütün olarak verir.”

denilmektedir.

6085 sayılı Kanuna göre Sayıştay, bu gözetim ve gözden geçirme sürecini, grup başkanlığınca sunulan taslak raporlar üzerinden rapor değerlendirme komisyonları, daireler ve rapor değerlendirme kurulu eli ile yürütür ve görüş verilen raporlar Başkanlıkça Sayıştay Raporu haline getirilir. Dolayısıyla, hukuki olarak tanımlanmış ilgili komisyon, daire ve kurullarca denetim raporlarının görüşülmesi, değiştirilmesi daha doğru ifadeyle uygun olmayan hususların çıkarılarak mevzuata ve uluslararası standartlara uygun hale getirilmesinden daha doğal bir şey olamayacağı gibi mevzuat gereği bu aynı zamanda hukuki bir gerekliliktir.

Bu itibarla, denetim raporlarının Sayıştay raporuna dönüşmesine kadar geçen süreçler kalite kontrol süreçleri olup Sayıştayın iç işleyişi ile ilgilidir. Sonuç olarak; hukuken ve denetim mesleği açısından teknik olarak bağlayıcı ve geçerli olan raporlar, Sayıştay raporlarıdır.

Sayıştay Başkanlığı da, 146 adet kamu idareleri ile ilgili Sayıştay raporları ile Genel Uygunluk Bildirimini, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu, Faaliyet Genel Değerlendirme Raporunu ve Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporunu zamanında TBMM’ye sunmuş ve kamuoyuna da açıklamıştır.

Mahalli idareler söz konusu olduğunda ise; Sayıştay mahalli idarelerin denetimini TBMM adına yürütmemektedir. Anayasa bu alanda denetim yetkisini Sayıştay’a vermiş olup Sayıştay’ın mahalli idareleri denetimi, doğrudan Anayasadan kaynaklanan bir yetkidir.

Anayasanın Sayıştay'ı düzenleyen 160'ıncı maddesine göre; Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmişken, mahalli idarelere ilişkin denetim yetkisi ayrı bir fıkra halinde, TBMM ile ilişkilendirilmeksizin ve ondan bağımsız doğrudan Anayasal bir yetki olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle yetki bakımından merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin denetiminden farklılık gösterir ve sonuçlarının değerlendirilmesinin de farklı olması tabiidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre mahalli idarelerin bütçeleri, bütçe hakkı ilkesi gereği kendi meclislerinde onaylanmakta ve bütçe uygulama sonuçları da yine kendi meclislerinde görüşülmektedir. Bu açıdan mahalli idarelere ilişkin Sayıştay denetim raporlarının gönderileceği merci de ilgili mahalli idare meclisleri olması gerekmektedir.

Mahalli idare bütçelerine genel yönetim bütçesinden katkı sağlanıyor olması bu raporların TBMM'ye gönderilmesini gerektirmez. Bu yönde bir uygulama mahalli idarelere ilişkin bütçe hakkının TBMM tarafından denetlenmesi anlamına gelir ki; böyle bir uygulama üst yöneticilere ilişkin olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 11'inci maddesindeki düzenlemeye aykırı düşecektir. Şöyle ki;

“Üst yöneticiler

MADDE 11.- Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; **mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.**” şeklindedir. Dolayısıyla, mahallî idarelerde üst yöneticiler görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesi bakımından kendi meclislerine karşı sorumludurlar ve hesaplarını kendi meclislerine verirler.

Nitekim, 6085 sayılı Kanunun Sorumlular ve sorumluluk halleri başlıklı 7 nci maddesinde de; “...sorumlular ve sorumluluk halleri uygulamasında; 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay denetimi ile ilgili diğer kanunlarda belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınır.” denilmek suretiyle sorumluluk konusunda 5018 sayılı Kanuna atıf yapılmaktadır.

Diğer taraftan mahalli idarelere ilişkin Sayıştay denetim raporlarının nereye ve ne şekilde gönderileceği Sayıştay Denetim Yönetmeliğinde “Denetim Raporları” başlığı altında;

“MADDE 35 –

.....

(6) Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. **Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.**” hükmü yer almaktadır.

Buna göre Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.

Ayrıca TBMM gerek görmesi halinde bu raporları elde edip her zaman görüşebilir, bütçe hakkının denetimini genel ilkeler doğrultusunda yapabilir. Ancak Sayıştay'ın mahalli idarelere ilişkin denetim raporlarını doğrudan TBMM'ye göndermesi Anayasa ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa aykırılık teşkil eder.

Sayıştay Başkanlığı da, özel idare ve belediyelere ait mahalli idareler Sayıştay raporlarını ilgili mahalli idarelere ve meclislerine göndermiş ve kamuoyuna da açıklamıştır.

Soru 2 – 6085 sayılı Kanunun 84. maddesine göre Sayıştay Kanununu yürütme yetkisini kullanarak ve TBMM'nin "Bütçe Hakkı"na sahip çıkarak söz konusu denetim raporlarının TBMM Başkanlığına intikalini sağlayacak mısınız; sağlamayacak iseniz hangi hukuki gerekçelerle sağlamayacaksınız?

Cevap 2 – İlk sorudaki cevapta da belirtildiği üzere denetim raporları bir ara rapor olduğundan hukuki bir bağlayıcılığı ve geçerliliği olmayan raporlar olup Sayıştay raporları TBMM'ye sunulmuştur.

Soru 3 - Rapor Değerlendirme Kurulu'nun 23 Temmuz 2013 tarihli ve 49/1 sayılı kararı ile anılan kararın 3. maddesine sonradan ekleme yapılan ve Kurul üyeleri Sayın Nükrettin Parlak ile Sayın Bekir Aydın'ın muhalefet şerhini taşıyan kararının onaylı birer suretlerinin Sayıştay'dan temin edilerek TBMM Başkanlığına intikalini sağlayacak mısınız; sağlamayacak iseniz Sayıştay Kanununu yürütme yetkisi bağlamında hangi hukuki gerekçelerle sağlamayacaksınız?

Cevap 3 – 23 Temmuz 2013 tarihli ve 49/1 sayılı bir karar bulunmakla birlikte; bu kararda Taraf gazetesinde bahsedilen şekliyle sonradan herhangi bir ekleme ya da şerh konulmamıştır. İlgili belge tekemmül etmemiş bir işlem ve iç işleyişe ilişkin nitelikte bir belge olduğu için gönderilememektedir. Nitekim 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa dayanılarak çıkarılan Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 12 inci maddesinde tekemmül etmemiş bir işleme ilişkin taleplere kurumlar olumsuz cevap verebilirler denilmektedir.