

İTALYA SAYIŞTAYININ ORGANİZASYONU ve GÖREVLERİ

GUISEPPE CARBONE (*)

Eurosai ve İtalya Sayıştay Başkanı

1- 1948 Anayasası ve Sayıştay Kanunundan Hükümler

İtalyan Sayıştayı kamu maliyesi yüksek denetim kuruluşu olarak, İtalya Krallığı'nın ilânından sonra, 1862 yılında kuruldu. Böylece Krallığın birleşmesinden önce değişik devletlerde mevcut çok sayıda Sayıştayın yerini aldı.

İlk kuruluşundan itibaren yargı ve denetim fonksiyonları ile görevli Sayıştaydaki bu yetkiler değiştirilmeden muhafaza edildi. Fakat Devletin diğer kuruluşları karşısındaki pozisyonu ve Yönetim karşısındaki rolünde (kamu oyu tarafından denetlenen mali olayların çeşitlenmesi, Devletin sosyal ve ekonomik müdahalelerinin bütçe olaylarının artması ve kamu maliyesindeki derin değişiklik karşısında) 1948 Anayasası tarafından önemli değişiklikler yapıldı.

O zamandan beri yapılan bu değişiklik, Sayıştayın bugünkü rolü ve fonksiyonları bakımından, ekonomi ve kamu maliyesi arasında kurulmuş karşılıklı bağımsızlık açısından bir ışık oldu.

Anayasanın 100 ve 103 ncü maddeleri Sayıştayın temel görevlerine ilişkindir.

100 ncü maddenin 2 nci paragrafına göre Sayıştay Hükümetçe yapılan sözleşmelerin yasalara uygunluğu konusunda ön denetim (bilhassa kamu maliyesi ile ilgili olan sözleşmeler), Devlet bütçesinin uygulanması konusunda da sonradan denetim yapar. Sayıştayın bu maddeye göre eski rejimde olmayan yeni bir görevi daha vardır: O da, Devlet adına finanse edilen kuruluşların yönetsel denetimine iştirak etmektir.

Anayasa ayrıca Sayıştay'ın Devlet maliyesi yönetimine ilişkin olarak Parlamento'ya rapor sunmasını da öngörür. Bu raporla Sayıştay, denetim sırasında edindiği bilgileri Parlamente'ya aktarır.

Anayasa'nın 103 ncü maddesine göre Sayıştayın, Kanunun belirlediği konularla devlet muhasebesi alanında yargısal görevleri de vardır. Kamu muhasebesi konusundaki yargısal fonksiyonları denetim fonksiyonunu tamamlar nitelik arzeder. Gerçekten Sayıştay denetim fonksiyonu icrası sırasında (kamu gelirlerini kurallara aykırı toplayan, Devlet hazinesine zarar veren yerel görevlilerde dahil olmak üzere Devletin diğer yönetici ve memur-

(*)Fransızcadan çevirtti: Erol AKBULUT Sayıştay Uzman Denetçisi

larının, Gerek Savcının gözetiminde yapılan yargı prosedürü sonucunda sorumluluklarını tesbit eder.) bir devlet memuru veya idarecinin, hatta yerel idare görevlisinin kamu gelirlerini kurallara aykırı topladığını, veya Devlet hazinesine zarar verdiğini tespit edebilir. Bu durumda sorumluluk bakımından yargı prosedürü savcının gözetiminde başlatılır.

Savaş, askeri ve sivil emekli ödenekleri de aynı şekilde Sayıştayın yargı yetkisinde olan hususlardır.

Anayasa tarafından tesbit edilen Sayıştayın yargı ve denetim görevleri; Sayıştayla ilgili kanunların birleştirildiği metin (değişik 12 Temmuz 1934 tarih 1214 no'lu Kararname), daha yakın bir tarihte çıkarılan Devlet tarafından sübvans edilen organların denetimi ile ilgili 21 Mart 1958 tarih 259 no'lu Kanun, yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili olmak üzere bir "Daire"nin kurulmasına ilişkin 26 Şubat 1982 tarih 51 no'lu kanunun 13 ncü maddesi tarafından birleştirilerek daha net bir hale getirildi.

Parlamentoya rapor verme hususundaki görevleri yakın geçmişte 23 Ağustos 1988 tarih 362 no'lu Kanunun 7. maddesi ile genişletilmiştir.

Gelirler konusunda ise Sayıştay, tahsilât üzerinde bir gözetim görevi yapar. Devlete ait mal depolarının ve mağazaların denetimi de keza Sayıştayın görevlerindendir.

Nihayet, halen yürürlükte bulunan 1923 tarih 2440 no'lu Kral Kararnamesi ile 1939 tarih 273 no'lu Kanun, kamu muhasebesi konuları başta olmak üzere fonksiyonları ile ilgili kanun tasarıları hakkında Sayıştaya danışmanlık yapma yetkisi de vermiştir.

2- Denetim Fonksiyonları

2.1. Devlet Yönetimi ve Hükümet İcraatı Üzerindeki Denetim

Sayıştay kamu adına yapılan sözleşmeleri kanunlara uygun olup olmadıkları açısından bir ön denetimden geçirir. Kanunlara aykırı olan sözleşmelerin vizesini yapmaz, sicil defterine kaydetmez.

Sayıştay bazende bazı özel saymanlıklara, bütçe dışı işlemlere Devlete ait bazı birimlere veya iş pazarları ile ilgili Kararnamelere göre yapılmış sözleşmeleri uygulamadan sonra da denetleyebilmektedir.

Bahsedilen iki şekildeki denetimin sonuçları farklıdır. Sayıştaydan vize alan ve tescile tabi tutulan sözleşmeler (denetimi) etkili değildir. Ancak ihtiyat kaydı ile yürürlüğe konulan sözleşmeler bu durumun istisnasını teşkil ederler.

Sonradan denetim ise kesin etkilidir. Ancak bu durumda yanlış uygulamadan kaynaklanan zararların karşılanması, kurallara aykırı işlerin iptal edilmesi gibi hususların yapılması idareye düşer. Sayıştay tesbit ettiği kural dışı işlemleri, muhtemel hazine zararına sebep olan görevlileri adalet önüne çıkarma yetkisine haiz olan, genel savcıya bildirir.

Denetimle görevli olanlar idari işlemlerin kanunlara, kamu kurallarına uygun olup olmadıklarını inceler.

Ön denetim konuları şunlardır :

- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Politik karakterli olanlar hariç),
- Devlet bütçesi ile ilgili sözleşmeler,
- Belli miktarların üzerindeki kamu alışverişleri ile ilgili kararnameler,
- İşe alma, yükseltme ve işten el çekirme ile ilgili sözleşmeler,
- Devlet bütçesine maaş veya ödenek şeklinde yük getirecek görev sözleşmeleri,
- Devlet giderlerine ilişkin ödeme emirleri,

Sayıştay bünyesindeki görevli birim mevzuata aykırı gördüğü sözleşme yada kararnameleri ilgili dairesine iade eder.

İdare bu iadeleri ya Sayıştayın isteği doğrultusunda düzeltir veya ilk haliyle yürürlüğe girmesinde ısrar eder.

Son durumda, eğer idarenin gerekçeleri Sayıştay Denetçisini tatmin etmek ise, belgeler ilgili denetim Dairesine havale edilmek üzere Birinci Başkanlığa verilir. Ancak idare gene de ısrarlı olursa bu defa politik sorumluluğu yüklenmek kaydıyla Hükümetin isteği üzerine sözleşmeler ihtiyat kaydı ile tescil edilir.

Bazı durumlarda örneğin personel görevlendirme ve terfileri ile ilgili kararnameler, özellikle belirtilen konulardaki sözleşme veya kararnameler hakkındaki Sayıştay görüşü ise kesindir. Yukarıdaki prosedür uygulanmaz.

Sayıştayın "Sonradan" Yaptığı Denetim Konuları

- Kanun tarafından kesin olarak belirtilen sözleşmeler
- Devlete bağlı bazı kuruluşların (Karayolları, Posta İdaresi gibi) sözleşmeleri
- Akademi Başkanlığı, Valilik gibi birimlerin idare hesapları (Kanunda açıklıkla belirtilmiş olduğu şekilde)
- Üniversite hesapları, yüksek düzeydeki kuruluşlar,
- Özel Saymanlıklar,
- Bütçe dışı işlemler. (Bütçede birlik ve genellik ilkelerine rağmen bazı gelir ve giderler bütçe dışında gerçekleştirilir. Örneğin sanayi yenileme ve yeniden yargılama fonları)

Böylece bu konularda belirtilen sürelerde yapılan icraat üzerindeki sonradan denetim, her işlemin mevzuata uygunluğunu araştırır ve işlemlerin uygulamaya kondukları andaki ön denetimlerini etkiler.

Son yıllarda sonradan denetim lehine önceden denetim alanında bir azalma görülmektedir.

Bütçede öngörölmüş giderlerle, genel saymanlık bildirimleri arasındaki uygunluğu doğrulayan kesin hesap uygunluk bildirimleri de, sonradan denetimin gelişmesine katkıda bulunur. Bu bildiri (Sayıştay Daireler Kurulunca uyuşmazlık mahkemesi şeklinde görüşölerek son şeklini alan) Sayıştay denetim sonuçlarını bildiren, idarenin mali işlemlerinin mevzuata uygunluğunu doğrulayan vazgeçilmez çok önemli bir belgedir.

Fakat Sayıştayın görevleri idari denetim alanına da girer. Kesin hesap bildirisine ekli olan ve Devletin mali yönetimi ile ilgili olarak Parlamenteoya sunulan rapor, tek tek incelenmiş sözleşmelerin mevzuata uygunluğunu içermez, fakat bunlar global olarak birleştirilmiş bir bütün halinde yönetim sonuçlarını içerir.

Netice itibariyle Hükümet tarafından mali işlemlerin kanunlar tarafından öngörölen şekilde, hedeflere uygun olarak yapıp yapılmadığının kontrolü yanında, ekonomi kurallarına uygunluk ve etkinlik denetimleri de yapılır.

İki tip denetim sonuçları belirli bir düzen içinde birleştirilir ve denilebilirki mevzuata uygunluk denetimi "yönetim" denetimine esas teşkil eder. Esasen denetim kriteri tektir. O da mevzuata sadakat kriteridir.

Yönetim denetimleri böylece, muhasebe kurallarına ve mevzuata uygunluk denetimlerini içeren Parlamenteoya sunulan raporlarda yer alarak bu raporların bir bütün olmasını sağlarlar.

Yıllık raporların bir bölümü bakanlık kamu yönetimi ve bütçe politikaları konularına ayrılır.

1934 tarih 1214 no'lu kanunun 41 nci maddesine göre bir rapor özellikle şu konuları içermelidir.

- a) İhtiyaç kaydı ile vize edilen konularla ilgili gerekçeler,
- b) İdarenin mali ve idari mevzuata ne ölçüde uyduğı konusundaki gözlemleri,
- c) Kamu gelirleri ve yönetimle ilgili faydalı gördüğü mevzuat değişiklikleri ve reformlar,

Rapordaki gözlemlerin ve tavsiyelerin yasal bağlayıcı bir özelliğı yoktur. Ancak hükümet politikasına, yasalara uygunluk açısından faydalı ve yapıcı birer eleştiri durumundadırlar.

İdari denetim raporları her zaman Parlamento yararına olan raporlardır. Bu raporlar aynı şekilde yerel yönetimlerin ve Devlet tarafından finanse edilen kurumların yönetimleri ile ilgili hususlarda içerir.

2.2. Devlet Tarafından Sûbvanse Edilen Kamu Kurumlarının Denetimi

Bu kurumların mali uygulama sonuçları, Anayasa'nın 100 ncü maddesi gereğince 1958 yılında özel olarak kurulan Sayıştayın bir Dairesince incelemeye alınır.

Bu kurumlar üzerindeki Sayıştay denetimi, kurumların direkt olarak yaptıkları ve sorumlu oldukları hususları değil ancak, dolaylı olarak ta etkili oldukları hususları ve aynı zamanda klasik denetim sonuçlarını da kapsar.

259 sayılı Kanuna göre iki tür organ denetime tabi tutulur, Bunlar:

1) Kamu kurumları veya Devlet tarafından finanse edilen diğer kurumlar,

2) Mal, hizmet veya para olarak Devletin iştiraki bulunduğu kamu kurumları,

Anayasa yerel birimler için ayrı bir denetim şekli öngörür. Gene kredi ve banka kuruluşlarının denetimi Merkez Bankasının gözetimine tabidir. Bir kısım sermayesi Devlete ait özel kuruluşların (holdingler) denetimine gelince, Sayıştay bu kuruluşları ancak dolaylı olarak denetler.

Kârlılık amacı güden bir takım müesseseler ise ya bilgi ve döküman alışverişi veya kendi iç denetim organları aracılığıyla gözetim altında tutulur. 259 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde belirtilen müesseseler ise, Sayıştay Başkanınca görevlendirilen bir meslek mensubunca, o müessesesinin toplantılarına iştirak edilmek suretiyle denetlenir. Söz konusu 12 nci maddede belirtilen denetim şekli yani yönetim kurullarında Sayıştay temsilcisi bulundurma yöntemi son derece etkili ve sonuç alıcı bir yöntemdir. Nitekim ilgili Sayıştay Dairesince, Sayıştay denetimine tabi diğer kurumlarda da bu tip bir yöntemin uygulanması dileklerini birçok kereler vurgulamıştır.

Hangi denetim şekli olursa olsun, denetimlerde iki hususa dikkat edilir. Bunlar yerindelik ve yasallıktır.

Denetim "mali yönetimi" inceler yani, ilgili organın yönetsel, mali ve ekonomik işlemleri incelenir.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim sonuçları incelenmek üzere Parlamenteoya sunulur. Bunun için denetimi yapılmış her organ için ayrı bir rapor hazırlanır. Bütün bu raporların sonunda ilgili Sayıştay Dairesinin gözlemlerini içeren bir bölüm bulunur. Bu raporlar Hazine Bakanlığına ve ilgili idareye de gönderilir.

Ayrıca ilgili Sayıştay Dairesi her zaman çeşitli yönlerden kanunlara aykırı hususları rapor edebilir. Sorunlar sorumlu idareye, idarenin bağlı bulunduğu Bakanlığa ve Parlamento'ya iletilir. Bu raporlardan amaç ne etkinlik açısından bir denetim ve nede ilgili memurların sorumluluklarını tesbit etmektir. Ancak bu yöntemle işlemlerin yasalara uygun olarak yapılması sağlanmış olur.

2.3. Yerel İdarelerin Denetimi

1982 tarih 51 nolu Kanunun 13 maddesi, Parlamento'ya yıllık rapor verilmesi hakkındaki hükmüyle Sayıştayın yerel idarelerin denetimi konusundaki yetkisini artırmış ve bu işle ilgili olarak çalışmak üzere Sayıştay bünyesinde ayrı bir "Daire" kurulmuştur.

1982 tarihli Kanun gereğince İl İdarelerinin ve belediyelerin Sayıştay denetimine tabi olabilmeleri için nüfuslarının 8.000 den fazla olması gerekmektedir. Aynı zamanda bu yerel idarelerin bir defa da olsa yerel denetim organlarının denetiminden geçmiş olmaları esası aranır.

Yukarıdaki şartları havi hesaplar, inceleme Program ve kriterleri Sayıştayca Parlamento'ya bildirilir.

1987 tarih 440 no'lu Kanunun öngördüğü şekilde bir Sayıştay Dairesi bütçe açığı olan veya bütçe dışı borç yapan idarelerin hesaplarını inceleme işini üstlenir. Bu idarelerin listeleri yerel dış denetim organlarınca Sayıştaya iletilir.

Gerçekte Anayasanın 130. maddesi gereğince Bölge İl İdareleri ile belediyelere ait sözleşmelerin normal dış denetimleri Bölgeler Kontrol Komitelerince yapılır.

Bu komiteler sözleşmeler üzerinde sonradan maddi denetim yaparlar. Yerel birimlerle ilgili olarak 1990 yılında çıkarılan 142 no'lu Kanuna göre ise bu komiteler hiçbir Sayıştay temsilcisini bünyelerinde bulundurmazlar.

Aynı anda iki denetim şeklini de görmek mümkündür. Bölgesel denetim organları tek tek her idarenin sözleşmeleri ile ilgilenirler. Sayıştay ise bu idarelerin yönetsel ve mali işlemleri ile ilgilenerek, bulgularını bir raporla Parlamento'ya aktarır.

Altını çizerek belirtmek gerekir ki büyük küçük ayırımı yapılmaksızın bu idarelerin saymanları yıllık hesaplarını ve bilançolarını yargılanmak üzere Sayıştay'a göndermek durumundadırlar.

2.4. Parlamento ve Hükümetin Yardımcısı Bir Organ Olarak Sayıştay

Yoruma açık konularda Sayıştayın Hükümete ve Parlamento'ya yardımcı olma gibi bir fonksiyonu vardır.

Anayasa'nın 100 ncü maddesi gereğince gerçekleştirilen denetimler sonucu Parlamentoyu bilgilendirerek politik eğitim, kontrol ve idarenin fonksiyonları arasında bir bağ kurar. Bu işlem amacı hükümeti ve Parlamente'ye bilgilendirmek olan Sayıştayın klasik denetim fonksiyonuna da uygun düşer.

Gene Anayasa'nın 100 ncü maddesinde Hükümete ayrılan "Yardımcı Organlar" bölümündeki işlevleri ile yani denetim sonuçları ile ilgili olarak sunduğu tavsiyelerle Hükümetle Sayıştay arasında iyi bir işbirliği tesis edilir.

Yukarıdaki Anayasa maddesi hükmünün uygulanmasından itibaren Sayıştay hem Parlamente'ye ve hemde Hükümete yardımcı raporlar tanzim ederek bu organlarla işbirliği halini sürdürmektedir.

İhtiyat kaydı ile vize edilen sözleşmelerle ilgili olarak tavsiyeler şeklinde hükümete yapılan bildirimlerle sözleşmeler üzerinde etkinlik sağlanır ayrıca mevzuata aykırı görülen sözleşmelerin bu yolla yürürlüğe konmaları engellenmiş olur.

Bu etki son derece önemli bir etkidir. Zira ihtiyat ile vize edilme isteğiyle her zaman mevzuata aykırı sözleşmelerin uygulanmaları sağlanabilmekte. Oysa bu yolla böyle bir durum kesin olarak engellenmiş olmaktadır. Mevzuata aykırı sözleşmelerin yürürlüğe girmesinde en etkili yöntem olarak bu tavsiye raporlarını belirtmek mümkündür.

Sayıştayın bu fonksiyonunu yerine getirirken bağımsız bir yargı organı olarak görev yaptığını unutmamak gerekmektedir.

Ayrıca Sayıştay kamu maliyesi ile ilgili tüm sorunların genel raportörü olarak Parlamente'ye yardımcı olur. Böylece Parlamente'ye çıkarılan tüzükler Sayıştayla işbirliği yapılarak, gereğinde Sayıştayca yapılan anket çalışmaları sonuçları da dikkate alınarak hazırlanır. Ayrıca Sayıştay Mili Sağlık Kuruluşlarının gelirleri, kurumlara yapılan devlet yardımları ve cezaevleri harcamaları ile ilgili raporları da hazırlar.

Bunların dışında Sayıştay 1988 tarih ve 362 nolu kanun gereğince, geçmiş dönemde uygulanan kanunlar ve bütçe maliyet teknikleri ile ilgili olarak her dört ayda bir Parlamente'ye rapor sunmak durumundadır. 1987 yılından beri de Sayıştay'ın raportörlük görevi acil ve zorunlu hallerde Hükümetçe çıkarılan düzenlemeler ve Parlamente'ye kabul edilen tüm kanunlarla ilgili olarak genişlemiştir.

1988 tarih 400 no'lu Kanunun 16 ncı maddesine göre ise Sayıştay Parlamente bünyesindeki komisyon başkanlarının istemi üzerine bu komisyona katılarak, katıldığı konularla ilgili olarak ayrı bir denetim işleri görevini yerine getirir.

Bu görevler direkt denetimle ilgili görevler olmayıp netice itibariyle eğitcilik, danışmanlık görevleridir.

3- Sayıştayın Yargı Fonksiyonu

Sayıştay aşağıdaki uyuşmazlıklara bakar.

- a) Kamu muhasebesi alanındaki uyuşmazlıklar,
- b) Emekli ödenekleri konusundaki uyuşmazlıklar,

Birinci uyuşmazlığı ilgilendiren iki konu olabilir. Bunlardan biri, kamu müesseseleri, yörel kurum yöneticileri ve saymanların sorumlulukları ile ilgili konular, diğeri belediyeler, il idareleri ve Devletin gelirlerini toplayan ve giderlerini yapan saymanlarca sunulan hesapların yargılanması konusudur.

İkinci durumda ya memurlarla yönetim arasında sivil ve askeri emekli aylıkları konusunda ya da Hazine Bakanlığı işlemlerinden veya savaştan kaynaklanan sorunlara muhatap olanlar arasında bir uyuşmazlık çıkmış olabilir.

Sayıştay yargısı adli ve idari yargı dışında kalan ve kendisine sunulan konularla ilgili olan tüm mevzuatı kapsayan bir alana sahiptir.

Muhasebe konusundaki mevzuata aykırı durumları Sayıştay sadece tesbit etmekle yetkilidir. İdari sözleşmelerin mevzuata varsa aykırılıklarını belirtmekle birlikte bu düzenlemelerin yerine geçecek yada bunları iptal edecek kararlar alamaz.

Emekli aylıkları ile ilgili yargılamada durum tersinedir. Sayıştay gerektiğinde mevzuata aykırı gördüğü işlemleri iptal edebilir.

Sayıştay yargılamasının araştırıcı (sorgulayıcı) bir prosedürü vardır ve yargılama bağımsız bir yargıç tarafından yönetilir.

Yargılamada 100 kadar yargıç statüsünde görevlinin çalıştığı bir bürodan yardım gören genel savcıda bulunur. Kanunların uygulanmasını takip ve emekli ödenekleri ile muhasebe konusundaki yargılamada hazineyi temsil etmek, Bakanlar dahil hazineye zarar veren yerel ve Devlet görevlilerini mahkemeye sevk etmek genel savcının işidir.

İdarelerin genel müdürleri ve servis şefleri sorumluluk gerektiren hatalı işleri Genel Savcıya resmen bildirmek durumundadırlar.

Savcı yargılama prosedürünün tümünü uygulamak ve savaş, askeri, sivil emekli ödenekleri ile ilgili kanıtları ve bilgileri edinerek, incelemiden sonra vardığı sonuçları Sayıştay Yargı Dairelerine iletmek durumundadır.

Devlet memurlarının ve saymanların sorumluluklarına ilişkin davalar genellikle genel savcı tarafından başlatılır. Bazı durumlar hariç belli saymanların hesaplarını sunmaları sırasında yargılama açık olarak yapılır. Say-

manların işlerini bırakmış olmaları, hesabın sunulmasındaki gecikmeler, isbat edici belgelerdeki önemli noksanlıklar halinde yargılama açık olarak yapılmaz. Bu gibi durumlarda hesapların yargılama prosedürleri Genel Savcı tarafından veya yetkili Daire Başkanının kararıyla başlatılır.

Yargılama sonunda ya beraat kararı alınır veya varsa zararın ödettirilmesi kararı alınır. İkinci halde Sayıştay hazineye zarar veren sorumlunun da tesbit edeceği bir miktarda ceza ödemesine karar verebilir. Kararlar ilgili Daire Başkanı'nın bildirisi ile (bazen belirli bir borç kalıntısının da kabulü ile) nihayetlenir.

Bazen emekli ödenekleri miktarları bazende emeklilik hakları ile ilgili uyumsuzluklarda olabilir. Emekli ödenekleri miktarları ile ilgili uyumsuzluklarda yargı prosedürünü sadece hak sahipleri değil Genel Savcı'da res'en başlatabilir.

4- Sayıştay ve Üyelerinin Bağımsızlığı

Anayasa'nın 100 ncü maddesi ile getirilen özel bir hükümle Sayıştay ve üyelerinin Hükümet karşısındaki bağımsızlıkları kanunla garanti altına alınır. Üyelerinin görevleri ister yargı ister denetim veya danışmanlık olsun tarafsızlık garantisinden hepside yararlanır. Bağımsızlık garantisi kesindir ve bu konuda hiçbir sınırlandırma söz konusu değildir.

Söz konusu bağımsızlık rejimini yürütmek için bir Başkanlar Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul meslek mensuplarının görevlendirilmelerinde, ilerlemelerinde, görev değişiklikleri ile ilgili konularda kararlar almaya yetkili kılınmış böylece tarafsızlık ilkesinin uygulanması garanti altına alınmıştır. 1988 tarih 117 no.lu Kanuna göre bu kurul 17 üyeden oluşur. Bu üyelerden üçü doğal üyedir. Bunlar Sayıştay Başkanı ile en kıdemli iki Daire Başkanıdır. Geri kalan 14 üyeden 10 tanesi Sayıştay mensupları arasından, 4 tanesi ise Parlamento'da oluşturulmuş 2 Komisyon Başkanı tarafından üniversite öğretim üyeleri veya kıdemli Baro üyeleri arasından seçilir. Bu şekilde değişik üyelerce oluşturulan Kuruluş çalışmaları güvence altına alınmıştır.

Sayıştay Meslek mensubu eksikliğini bu iş için bir müsabaka açarak giderir. Bu müsabakaya kabul edilebilmek için mahkeme hakimliği derecesine ulaşmış adli yargılama yetkisi olan hakim, baroya kayıtlı avukat, Devletin sivil kesiminde yüksek dereceli bir görevli olmak gerekmektedir. Bu şartların yanında ayrıca hukuk fakültesi diplomasına haiz olmak ve kamu görevinde en az beş yıl çalışmış olmak şartları da aranmaktadır.

Hukuk fakültesini de bitirmiş olmak kâfi gelmemektedir. Meslekle ilgili ilk sınavı başarı ile vererek sayılan görevlere gelmiş olmak gerekmektedir.

Üye seviyesindeki atamalar Hükümet tarafından yapılır. Hükümetin üye olarak görevlendireceği kişiler ister Devlet görevinde ister kamu karek-

terli dış görevlerde bulunmuş olsunlar, kamu hizmetinde, kabul edilen yüksek memuriyetlerde bulunmuş olmaları gerekmektedir.

Şüphesiz Anayasaca öngörülen bağımsızlık ilkesi karşısında, Hükümet'e atama yetkisinin verilmiş olması her zaman tartışılabilir.

5- Sonuç

Ekonomide ve sosyal yaşamda kamu oyu gücünün artması, yapı değişiklikleri Sayıştay'ın fonksiyonlarında da büyük değişikliklere neden olmuştur.

Önceden denetim alanı bütçe uygulaması sırasında Parlamentoca verilen yetki ve kredi limitleri dahilinde Hükümetçe yapılan giderler çerçevesinde kalmaktaydı.

Denetim sonuçlarının sadece Parlamento'ya sunulduğu ve O'nun sözcü olduğu dönemde Sayıştay denetiminin amacı sadece Hükümetin işlemlerini denetlemekten ibaretti.

Oysa bugün ekonomi ve yönetim anlayışındaki ani değişiklikler nedeniyle Sayıştay denetiminin amacı sadece kamu harcamalarına engel olmak değil, fakat bilhassa Parlamento tarafından onaylanmış bütçe ve kanunlar çerçevesinde harcamaların etkin ve amaçlara uygun bir şekilde hızlı ve yerinde kullanılmalarında idareye rehber ve yardımcı olmaktır.

Sayıştay bütün bu işleri yapabilmek için yöneticilerden daha iyi yönetim bilimi, ekonomi bilmek ve bu bilgilerini sürekli olarak artırmak durumundadır. Zira basit bir hesap ve denetim bilgisiyle görevini yapması mümkün değildir.

Modern yönetimin fonksiyonları da değiştikçe ve arttıkça bizzat Hükümetinde bağımsız bir pozisyonda olan bir denetim organının vereceği bilgilere, tavsiyelere yapacağı kritiğe ihtiyacı olacağı muhakkaktır. İşte Sayıştay artık bu ihtiyaçlara da cevap veren bir pozisyona sahiptir.

6- Bölgelere Ait Sözleşmelerin Denetimi

İtalyan Bölgelerinin yönetim işlerinin dış denetimi kısmen Sayıştay denetimine tabidir.

Özel statüden yararlanan beş bölgeden dördünde Sayıştay'ın bölgesel Daireleri vardır ve bunların Devlet sözleşmelerinin denetimlerinde uygulanan prosedürle bölgesel sözleşmeleri denetleme yetkileri vardır.

Val d'Aoste bölgesinde ise denetim özel bir Komisyon tarafından yapılır. Bu Komisyon bünyesinde Sayıştay'ın temsili de söz konusu değildir. Kanunun öngördüğü bazı durumlarda bu Komisyon yerel bir organdan bir sözleşmenin yeniden denetlenmesini isteyebilir. Bu durum uygunluk denetiminin etkinliğini azaltan bir yöntem olarak kabul edilir.

Diğer bölgelere gelince, Anayasanın 125 nci maddesi ile getirilen hükme göre bu bölgelerin denetimi merkezi olmayan kanunla belirtilen yöntemle çalışan bir organ tarafından yapılır. Bu organ bir Sayıştay üyesi, Hükümet memurlarından bir eleman ve Bölgece belirtilen uzmanlardan oluşur (1953 tarih 62 no.lu Kanun). Bu organa bir hükümet komiseri (genellikle vali) başkanlık eder.

Bu bölgelerde Anayasanın 125 nci maddesine göre önceden, genel ve zorunlu maddi denetim ile yerindelik denetimi yapılır. Denetlenecek sözleşmelerse bir bir sayılarak belirtilmiştir.

Bu komisyonlarla Sayıştay arasındaki bağ hem Sayıştay mensubu ve hem de bölgesel denetim Komisyonunun üyesi durumunda bulunan kişi tarafından kurulur.

Bir Sayıştay mensubunun bu Komisyonların bünyesinde yer alması Sayıştayın Parlamento raportörü olarak görevini yapabilmesi için iyi bir çare olmaktadır. Zira Sayıştayın Parlamenta sunduğu yıllık raporda sadece devlet mali yönetimi ile ilgili bilgiler değil, Devletin yardım ettiği tüm organlarla ilgili bilgilerinde bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla bu organlar bünyesindeki Sayıştay mensuplarının, bulundukları organların çalışmaları ile ilgili bilgileri Sayıştaya aktarmaları bir zorunluluk arz etmektedir.

7- Bünyesel Denetim Organları İle İlişkiler

İç denetim her Bakanlık bünyesinde Hazine Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan Genel Muhasebe birimlerince yapılır.

Hizmetin mevzuata uygun olarak yapılmasını sağlayan bu denetim Sayıştay denetimine mani değildir.

İç denetim birimlerince (her Bakanlık bünyesindeki Hazine Bakanlığı'na bağlı Devlet Genel Muhasebe Servisleri) denetlenmemiş belgeler, vize edilmemiş sözleşmeler Sayıştay'a gönderilmez. Nitekim 1934 tarih 1214 no.lu Kral Kararnamesinin 21 nci maddesine göre Sayıştay denetleyeceği belgeleri bu servisler denetlendikten sonra kabul eder. Bu birimlerin görevlerinde bir aksaklık görülmesi halinde durum ya Disiplin Kurulu'na ya da Sayıştay'a bildirilir.

Yerel birimlerin iç kontrolü hesap komiserlerince yapılır. Bunların raporları ve ilgili hesaplar sonradan Sayıştay'a gönderilir.

1958 tarih 259 no.lu Kanun'a göre Devlet tarafından sübvansede edilen kurumlar Hesap Komiserleri Kurulları tarafından ön denetime tabi tutulurlar. Bunlar tarafından hazırlanan raporlar gene Sayıştay'a gönderilir. Ayrıca Sayıştay'ın hesap denetimi ile ilgili olarak istediği bütün bilgi ve dokümanları bu Kurullar gönderirler.

Hizmet, mal ve kapital olarak Devlet Yardımı gören kuruluşların iç denetimleri bünyelerinde kurulan iç kontrol servislerince yapılır. Sayıştayla

bu kuruluşlar arasındaki ilişkiler, bu kuruluşların bünyesinde bulunan ve yönetim organları toplantılarına katılan, Sayıştayca görevlendirilmiş Sayıştay meslek mensupları aracılığı ile yürütülür.

8- Sayıştay'ın Yapısı

Denetim işlevi Daireler ve denetim Bürolarınca gerçekleştirilir.

Merkezde Hükümet ve Bakanlıkların sözleşmelerini denetlemekle görevli bir adet, otonom Bölgelerde aynı görevi yapmak üzere üç adet Toronto ve Bolzano illerinde birer tane denetim Daireleri bulunur.

Merkezde halen 31 adette Kontrol Binası mevcuttur. Merkezleri Bölge merkezi durumunda olan yerlerde bulunmak üzere taşrada da 15 adet Kontrol Bürosu bulunmaktadır. Bunlar Bölgelerindeki Akademiler, Üniversiteler, Mali Yönetim Kurumlarının sözleşmelerini denetlemekle görevlidirler.

Farklı otonom bölgelerde de il ve bölge yönetimlerinin sözleşmelerini denetleyen bir Daire vardır.

Normalde denetimler denetim Büro veya Dairesi merkezinde yapılır

İki ayrı özel Daire sübvansé edilmiş organların mali problemleri ve yerel birimlerin yönetim denetimleri ile uğraşırlar.

Yargı fonksiyonunu ise kamu muhasebesi konuları ile ilgilenmek üzere merkezde iki ve merkez dışında iki adet olmak üzere 4 Daire vardır. Gene Sayıştay bünyesinde yargı daireleri ve daireler Kurulunda Savcılığı temsil eden bir savcı ve bunun yardımcısı durumunda 105 adet meslek mensubu mevcuttur.

Sivil ve askeri emekli aylıkları ile ilgili konuları görüşmek üzere iki, savaş ödenekleri ile ilgili konuları görüşmek üzere beş özel Daire vardır.

Daireler Kurulunca kabul edilerek Parlamenteoya sunulacak rapor tas-laklarını hazırlamak üzere de ayrı bir servis mevcuttur.

Yargı Dairelerinin, memurların sorumlulukları ve muhasebe ile ilgili konularda verdikleri kararları Daireler Kurulu temyizen görüşür ve gene Yargı Dairelerinin farklı kararlarını görüşerek içtihat birliği oluşturur. Bu görev Daireler Kurulu'nun yargı fonksiyonunu oluşturur. İhtiyat Kaydı ile tescil ve vize ile ilgili kararları Daireler Kurulunun kontrol fonksiyonunu, kamu muhasebesi ile ilgili konularla, Sayıştay'ın kendi mevzuatı ile ilgili konulardaki görüşleri ise Daireler Kurulunun danışmanlık fonksiyonunu oluşturur.

Sayıştayın personel ve iç yönetim işleri Genel Sekreterlikçe yürütülür.

Sayıştay'da bir Başkan, bir Genel Savcı, 22 Daire Başkanı ile 560 adet üye, başdenetçi ve denetçi vardır.

Bütün bu üyeler yargıç durumundadırlar. Kuruluşun yetkisi dahilinde denetim ve yargı işlerini yerine getirirler. 300 meslek mensubu Kontrol Bürolarında (190 adedi Roma'da 110 adedi taşrada), yaklaşık 105 adedi savcılıkta 145 adedi de Yargı Dairelerinde görev yapmaktadırlar. Bir otuz kadarı da diğer işlerde görevlidirler.

Genel prensibe göre Sayıştayın kendi fonksiyonunu yürütmesi için Birinci Başkan büroların görevleri ve çalışmaları ile ilgili prensipler ve kriterler koymaya yetkilidir. Nitekim 1976 tarih ve 76 no.lu İç Yönetmelik Başkanın onayı ile iç işleyişi düzenlemek üzere yürürlüğe konmuştur.

Yönetim işleri ile görevli yaklaşık 3400 civarında memur vardır.

Sayıştay yönetim personelini aşağıdaki şekilde de sınıflamak mümkündür. 450 genel yönetim personeli, 900 hesap revizörü, 1300 arşiv memuru, 750 daktilo, odacı şoför v.s. olarak görevlidir. Bu görevliler işlerini 1957 tarih 3 no.lu düzenleme ile tesbit edilen kurallar dahilinde yaparlar.

9- Personel Seçimi

Meslek mensupları normal olarak hukuk veya ekonomi lisans diplomasına haiz olan kişilerdir. Bunlar mesleki tecrübeleri ve kariyerleri dikkate alınarak yapılan bir sınavla Sayıştay'a girerler.

İtalya'da yönetim personeli Kamu Yönetimi Yüksek Okulu tarafından yetiştirilir. Bu okul, Kamu İşleri Bakanlığı ve Diğer ilgili bakanlıklarla işbirliği halindedir. Bu işbirliği ile deneyimli, bilgili ve yetenekli elemanlar yetiştirilmesi mümkün olabilmektedir.

Sayıştaya yargıç olarak girenler bu konudaki uzmanlığı eski bir meslekdaşlarının yanında zamanla, tecrübeyle (bilimsel olmayan bir tarzda) edinirler. Zaten ilk giriş sınavı Sayıştaya baştan kaliteli, yetenekli elemanların girmesini sağlayabilmektedir.

Yukarıda bahsedilen yüksek düzeyde kamu yönetici yetiştiren okul her yıl kamu yönetimi ve spesifik bilimler sahasında ortalama altı ay süreli kurslar açmaktadır. Bu kurslar sayesinde hem katılanların bilgileri artırılmakta ve hem de uygulamada karşılaşılan sorunlar hakkında tartışma ortamı oluşturulmaktadır.

Dışarıdaki bu eğitim yanında ayrıca Sayıştay bünyesinde kendi konuları ile ilgili olmak üzere gene yukarıda adı geçen okulla işbirliği içinde hizmetçi eğitimler düzenlenmektedir. Bu şekilde eğitimden geçmiş personel ilgili bürolarda ve servislerde yönetici olarak görevlerini devam ettirmektedirler.

PERFORMANS DENETİMİ VE İTALYA SAYIŞTAYI

Giorgio Clemente ()*

İtalya Sayıştay Üyesi

1- Giriş

İtalya Sayıştay ve performans denetimine ilişkin tebliğimin başında dikkatinizi, 1977 yılında yapılan INTOSAI Dokuzuncu Kongresinde kabul edilen ve denetime ilişkin kural ve prensipler koyan Lima Deklerasyonuna çekmek istiyorum. Deklerasyonun Dördüncü Bölümü Klasik Denetim ve Performans Denetimine ilişkin olup bu bölümün ilk paragrafında; "Yüksek Denetim Kuruluşlarının geleneksel görevinin mali yönetim ile muhasebenin yasallığını ve düzenliliğini denetlemek olduğu" hükmüne bağlanmaktadır. Daha sonra ikinci paragrafta kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik ve tutumluluğuna yönelik performans denetimi konusu ele alınmakta ve bu denetim tarzının sadece yönetimin belirli alanlarına yönelik olmayıp organizasyon ve yönetim sistemlerini de içerecek biçimde kapsamlı yönetim faaliyetlerine ilişkin olduğu belirtilmektedir.

Sonuç olarak Lima Deklerasyonunun Dördüncü Bölümünün Üçüncü paragrafında da; "Yüksek Denetim Kuruluşlarının denetim amaçlarının mali yönetimin yasallığını, düzenliliğini, verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu belirlemek olduğu, bunların tümünün eşit önemde bulunduğu ve bu amaçlardan her birine verilecek nisbi önemin Yüksek Denetim Kuruluşunun kararına bırakıldığı" açıklanmaktadır.

2- Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi geniş kapsamda düşünüldüğünde; kabul edilen herhangi bir hükmün, yasal normlara uygunluğuna karar verebilmek için gerekli tüm değerlendirmeleri içerir. Bu tür denetimlerde, denetlenen konunun veya hüküm normlara uygunluğuna karar vermek ve buna ilişkin muhakeme yürütmek sadece temel fonksiyonun bir parçası olarak düşünülürken, uygunluk denetimlerin fonksiyonunun daha büyük olduğuna inanılmaktadır.

Kamu yönetimi çatısı altında düzenlilik denetimleri, İtalya Sayıştayınca çeşitli idarelere ilişkin kanunlar üzerinde yapılan denetimleri kapsamaktadır.

İlk başta harcama işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarını doğrulamak ve desteklemek şeklinde olan denetim kriterinde asıl amaç idari faaliyete formel bir garanti vermektir.

Düzenlilik denetiminin hiç şüphesiz devamı gerekmektedir. Ancak yönetim açısından bu denetim tarzının yasal garantilerin herşeyin üstünde tutulduğu dönemlerdeki önemini kaybettiği de bir gerçektir.

(*) Çeviri : Gül ALPTÜRK Sayıştay Uzman Denetçisi