

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
47. Seri / Yıl 2005
Prof. Dr. Türkan Öncel'e Armağan

KAMU YÖNETİMİ DEĞİŞİM SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLERDE SAYIŞTAY DENETİMİ

Dr. Hasan BAŞ

Sayıştay 4. Daire Üyesi

ÖZET

Anayasanın 160.maddesinde, Sayıştayın görevi, genel ve katma bütçeli idarelerin denetimi olarak belirlenmiş olup, yerel yönetimlerin Sayıştayca denetimi Anayasal bir zorunluluk değildir. Ancak, anılan maddede, Sayıştayın bu görevine, kanunlarla başkaca denetim görevlerinin de eklenmesine olanak tanınmıştır. Bu olanaktan yararlanılarak 832 sayılı Sayıştay Kanununun geçici 8.maddesiyle 1934 tarihli, 2514 sayılı Sayıştay Kanununa atıfta bulunulmak suretiyle yerel yönetimlerin Sayıştayca denetiminin devamı sağlanmıştır. Atıf yapılan 2514 sayılı Kanun ile 1927 tarihli 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununda, yerel yönetim hesaplarının “ikinci derecede” Sayıştayın denetimine tâbi olduğu belirtilmiştir. İkinci derecede denetimden kasıt, yerel yönetimlerin, öncelikle yetkili, seçilmiş organlarınca denetlenmesidir.

Reform adı altında yakın zamanlarda çıkarılan Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu gibi yasalarda ise, Sayıştay denetiminin “ikinci derecede” olacağına dair herhangi bir hüküm yer almış değildir. Böylelikle, Sayıştayın yerel yönetimler üzerindeki denetimiyle klâsik bakanlık birimlerinin denetimi arasında fark kalmamıştır. “Reform kanunları” olarak adlandırılan kanunların bu yaklaşımı demokratik olmaktan uzak olup, 2000’lerde çıkarılan bu kanunlar, 1920’lerde çıkarılan kanunların da gerisine düşmüştür.

ABSTRACT

The auditing of the administrations with general budget and supplementary (annexed) budget is laid down as the task of Turkish Court of Account by the article 160 of Constitution of Republic of Turkey dated 1982. Nevertheless, the auditing of local administrations by Turkish Court of Account is not stated as a Constitutional obligation. However, the above mentioned article enables new auditing tasks to be added for Turkish Court of Account by other laws. Depending on the basis of this article, by the supplementary Article 8 of Law of Court of Account No:832, referring to the Law of Court of Account dated 1934, No:2514, the continuity of auditing of local administrations by Turkish Court of Account is ensured. In the referred Law No:2514 and Financial Accounting Law dated 1927, No:1050, it is stated that accounts of local administrations are under “secondary” supervision of Turkish Court of Account. By the “secondary” auditing, the prior auditing of local administrations by their elected and authorized administrative agencies is meant.

There is not any provision that the auditing of Turkish Court of Account shall be a “secondary” auditing in the recently enacted Laws such as Municipality Law, Law of Provinces, Public Fiscal Management and Control Law, Public Administration Basic Law which is introduced as a reform. In this way, the dissimilarities between the auditing of local administrations and units of ministry is eliminated. To conclude, the approach of the Laws introduced as “Reform Laws”, is far from being democratic and these legislations enacted in 2000’s lag behind the laws of 1920’s.

GİRİŞ

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim, kamu yönetimi anlayışında ve klâsik bürokratik yapılarda yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Ekonomi ve yönetim teorisindeki değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve “pazar”ın giderek artan cazibesi, kaliteli kamu hizmetine olan talebin artması sonucu “yeni kamu yönetimi” anlayışı, hemen tüm ülkelerin ilgisini çekmiş, bu anlayış giderek yaygınlaşmıştır.

“Demokratik ülkelerdeki son yıllardaki gelişmeler, mahalli idarelerin yetki, görev ve gelir yönünden daha çok güçlendirilmesi yolundadır. Merkezî idareler giderek küçülmektedir. Serbest piyasa ekonomisinin gelişmesi ve özelleştirme dolayısıyla da devletin vaktiyle yapmakta olduğu bir kısım hizmetler özel teşebbüse devredilmektedir”.¹

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezden yerel yönetimlere yetki ve görev devri eğilimi bugün de devam etmekte; yerelleşmenin, kamu yönetiminde birçok sorunu çözeceği yönünde genel bir kabul bulunmaktadır.²

Uzunca bir süredir ciddi bir kamu yönetimi sorunu yaşayan Türkiye, dünyadaki bu gelişime ayak uyduramamış, kamu yönetimi reformunda geç kalmıştır. Yerel ve yerinden yönetim yapıları öne çıkarılamamış, katılım bir türlü sağlanamamış, saydamlık ve hesap verilebilirlik yönetime girememiştir. Kamu yönetimimiz merkezîleşerek büyümüş, hantallaşmıştır. Kamu yönetiminde merkezî idare ile yerel idarelere bakıldığında yönetimin önemli ölçüde merkezîleştiği görülmektedir. “Aşırı büyüme ve merkezîleşme ile paralel olarak giden bir süreç sonunda mahalli idarelerin sayısında optimum ölçeği dikkate almayan bir büyümeyi de beraberinde getirmiştir”.³

1980 sonrası yerel yönetimlere sağlanan önemli olanaklar, bu bozulan dengeyi sağlayamamış, uluslar arası standartlara ulaşamamıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan sorunların ve krizlerin temelinde yatan önemli nedenlerin başında ülkemizin çağın koşullarına ve Türk insanının taleplerine yanıt veremeyen yönetim anlayışı ve yapısı gelmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefi doğrultusunda kamu yönetimini Birlik standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir faktör olmuştur.

Yerel yönetimler, son yıllarda Türkiye gündeminin önemli maddelerinden biridir. Genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana giderek büyüyen ve hantallaşan merkezi yönetimin

1 TORTOP, Nuri, “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, cilt 2, S.2. Mart 1993, Ankara, s. 3.

2 BOZTAŞ, Nevzat, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, cilt 8, S.2, Nisan 1999, Ankara, s. 3.

3 T.C.Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T.C.Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s. 79.

(doğal olarak taşra uzantısının) yetersizliği nedeniyle, dikkatler, sorunlara zamanında ve yerinde müdahale şansı bulunan yerel yönetimlere çevrilmektedir.⁴

Yerel yönetim sorunları tartışılırken, genellikle, bunların 20. yüzyılın ilk çeyreğinde çıkartılan yasalarla yönetilmekte olduğu, yerel yönetimlerin ağır bir vesayet denetimi altında bulunduğu, halkın katılımının azlığı, kaynaklarının yetersizliği, merkezi idarece yapılan bazı kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere devri konuları üzerinde durulmaktadır.⁵

Yerel yönetimler demokratik esaslara daha uygun düşmektedir. Belli bir yörede oturan insanlar, o yörede yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar verebilmek imkânına sahiptirler. Yerel yönetimlerde yurttaşlar hizmetin yürütülmesine katılabilmekte, karşılaşılan sorunları yakından görüp izleyebilmektedirler.⁶

Son zamanlarda yeniden yapılanma bağlamında çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bunlardan konumuzu ilgilendirenlerin başlıcaları 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁷, 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu⁸, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁹, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹⁰ ile 03.08.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur.¹¹

Bu çalışmada yerel yönetimlerdeki Sayıştay denetimi üzerinde durularak bazı değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır.

I- ANAYASAL GÖRÜNÜM

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiş; 127. maddesinde, mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları Kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlandıktan sonra bunların kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak Kanunla düzenlenmesi öngörülmüş; merkezi idarenin belli amaçlarla mahallî idareler üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiş ve

4 POLATOĞLU, Aykut, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, cilt 9, S.1, Ocak 2001, Ankara, s. 3.

5 POLATOĞLU, Aykut, *İbid*, s. 5.

6 GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2.baskı, Ankara, 1997, s.49.

7 Resmî Gazete, T.23.07.2004, S.25531.

8 Resmî Gazete, T.24.12.2004, S.25680.

9 Resmî Gazete, T.22.2.2005, S.25745.

10 Resmî Gazete, T.24.12.2003, S.25326.

11 Bu Kanun Sayın Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmiştir.

nihayet diğ er bazı iş ler meyanında mahallî idarelerin maliye iş lerinin kanunla düzenleneceğ i ifade edilmiştir.

Bu hükme göre, tüzel kişilikleri bulunan yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluş lar olup, bunların genel karar organları seç imle iş baş ına gelmektedir.¹²

Anayasa Mahkemesi kararlarıyla bu Anayasal ilkelerin içerikleri ortaya konulmaktadır. İl Özel İdaresi Kanununa 3360 sayılı Kanunla eklenen il özel idarelerinin görevli olduğ u mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının Bakanlar Kurulunca saptanacağı na ilişkin hükmü Anayasanın 123 ve 127. maddelerine aykırı bularak iptal eden Yüksek Mahkemeye göre, “Bu gereksinimleri yerel planda karşılamak olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin, o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur”.¹³

Diğ er taraftan Anayasa’nın 160. maddesinde, Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve iş lemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama iş lerini yapmakla görevli kılınmıştır.

Anayasa’nın kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimine ilişkin 165. maddesinde, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenlenmesi öngörölmüş olup, bu denetim, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılmaktadır.

Mahallî idareler, genel ve katma bütçeli olmadıkları için anılan 160. maddeye göre Anayasal düzeyde Sayıştayın denetim alanı dışındadır.

Kamu iktisadi teşebbüsü olmadıkları için, mahallî idareler, Anayasa’nın anılan 165. maddesiyle de ilgili olmayıp, dolayısıyla Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun da denetimi dışındadır.

Anayasa’nın yukarıda değ inilen 127. maddesinde diğ er bazı iş leri meyanında mahallî idarelerin maliye iş lerinin kanunla düzenleneceğ inin belirtilmiş olması karşısında, kanun koyucu, yerel idareleri, kendisinin takdir edeceğ i bir denetim düzenine bağlayabilir. Değ iş ik söyleyiş le, yerel idarelerin mutlaka Sayıştay tarafından denetlenmesi Anayasa gereğ i olmayıp, örneğ in, kanun koyucu, 127. maddeden hareketle bir mahallî idareler Sayıştayı kurarak yerel idarelerin denetimini yaptıracağı gibi İç iş leri Bakanlığı aracılığıyla ya da tümüyle yerel idarelerin kendi denetim birimlerince de denetim yaptırılabilir.

12 GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref/TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.105.

13 Anayasa Mahkemesi Kararı, T.22.6.1988, E.987/18, K.988/23, RG., T.26.11.1988, S.20001.

Uygulamada ayrı bir denetim organı kurulması yoluna gidilmemiş; öteden beri İçişleri Bakanlığınca yapılmakta olan denetime ilâveten yerel idarelerin Sayıştay tarafından “ikinci derecede” denetimi tercih edilmiştir.

II- UZUN SÜRE UYGULANAN DENETİM DÜZENİ

Anayasa'nın 160. maddesinde Sayıştayın görev alanı “genel ve katma bütçeli daireler” şeklinde belirlenmiş olup, bu alanın, yerel yönetimleri kapsamadığı açıktır. Anılan maddede, Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin denetimiyle görevlendirilmiş; ancak, bununla yetinilmeyerek “...ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama” işlerinin de Sayıştaya verilmesine olanak tanınmıştır. Başka bir deyişle genel ve katma bütçeli dairelere ek olarak Kanun Koyucunun belirleyeceği idarelerin de Sayıştayca denetlenmesi mümkün bulunmaktadır. Nitekim, uygulamada, genel ve katma bütçeli olmayan bazı idareler bu hükümden yararlanmak suretiyle Sayıştay denetimini tâbi tutulmuştur. Bu bağlamda 832 sayılı Sayıştay Kanununun 104.maddesiyle 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve “Anayasa'nın 116. ncı maddesi gereğince il özel idareleriyle belediyelerin malî işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar, 16 Haziran 1934 tarihli ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır.” şeklindeki geçici 8. maddesiyle de anılan Kanunun ve bu Kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ilişkin hükümlerinin yürürlükte kalacağı öngörülmek suretiyle il özel idareleri ve belediyelerin Sayıştayca denetiminin devamı sağlanmıştır.

İl özel idareleri ve belediye hesapları hakkında, 2514 sayılı Kanun hükümlerinin tamamının değil münhasıran bu idarelerle ilgili hükümlerinin uygulanması ve bunun dışında kalan hususlarda 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri ile 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 832 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanması 8.7.1971 gün ve 3523 sayılı Sayıştay Genel Kurul kararı ile de kabul edilmiştir.

2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun 68. maddesi ile; il özel idareleri ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği yıldan itibaren bütçelerindeki üç yıllık gelir ortalamaları 30.000 lira ve daha yukarı olan belediyelerin muhasip hesapları ile kesin hesaplarının “ikinci derecede” Divanı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabi olacağı, bu hesapların tasdik edildikten sonra bir ay içinde ilgili meclislerce alınacak karar suretleri ve bütçeleri ile birlikte Divanı Muhasebata gönderileceği, Divan-ı Muhasebatın bu hesaplarla, kararlarda yer alan konuları ve işlemleri tetkik ve hükme bağlayacağı ve Divan-ı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabi olmayan belediye bütçeleri hesaplarının Muhasebe Umumiye Kanununun 119. maddesi hükmüne tabi olacağı, aynı Kanunun 69. maddesi ile de bu tetkikatın yapılması için mahallinden evrak ve defterlerin getirilmesine veyahut mevzuun ehemmiyetine göre mahalline memur gönderilmesine Divanı Muhasebatın yetkili olduğu, hükme bağlanmıştır.

28.01.1991 tarih ve 4690/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında da belirtildiği üzere, 2514 sayılı Kanunu'n 68 ve 69. maddeleri ile il özel idareleri ve belediyelerin

Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olduğu, Sayıştayın bunlar üzerinde “ikinci derecede” yapacağı inceleme sırasında, bu hesaplara dahil tüm işlemlerle kararlar ve bunlara ilişkin her türlü belge ve kayıtlara da başvurmak suretiyle inceleme ve hükme bağlama yetkisi bulunduğu, 68’inci maddede yer alan “ikinci derecede tetkik ve muhakeme” tabirinden Sayıştayca bu hesaplar üzerinde yapılacak inceleme ve verilecek hükmün yalnız il genel meclisleri ile belediye meclisleri tarafından çıkarılan kararlarda belirtilecek ilişkili konularla sınırlı olabileceği gibi, Devletin nakit ve ayınları ile diğer kıymetlerinden sorumlu saymanlıklar idare hesaplarında olduğu gibi bir yıllık işlemlerinin belgeleri ile birlikte tamamının incelenmesi suretiyle hükme bağlanması da mümkün bulunmaktadır.

Ayrıca yine aynı Kanununun 29. maddesinin ilk fıkrasında “Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bu Kanunun âmiri italarla tahakkuk memurları için koyduğu yeni mesuliyet esasları mahfuz kalmak şartıyla her muhasip gerek hesabına kabul suretiyle ithal ve gerek hesabına ithal etmekle mükellef iken hariçte bıraktığı idaresi zamanına ait bütün muamelelerden mesul ve evrakı müsbiteye müstenit idare hesabını Divanı Muhasebata vermeye mecburdur.” tarzında yer alan hüküm ile aynı Kanununun, gerekli tetkikatın yapılması için her türlü evrak ve belgelerin getirilmesine veya konunun önemine göre mahalline memur gönderilmesine Divanı Muhasebatın yetkili olduğunu hükme bağlayan 69. maddesi hükmü birlikte değerlendirildiğinde; Sayıştayın saymanlık hesabının tümü üzerinde var olan inceleme ve yargılama yetkisinin, hesabın bir bölümünü teşkil eden teftiş layihası ve belgeler üzerinde yer alan konular veya encümen ve meclislerce ilişkili görülen ve Sayıştaya intikal ettirilen hususlarla sınırlı olarak da kullanılabileceği tabii bulunmaktadır.

Diğer taraftan 2514 sayılı Kanununun 68. maddesi ile atıfta bulunulan Muhasebe-i Umumiye Kanununun 119. maddesinin: “İdarei hususiye ve belediye muhasipleri hesabâtını, haklarındaki kararın tebliği tarihinden itibaren bir ay zarfında gerek alâkadarın ve gerek idarenin müracaatı üzerine derececi saniyede tetkik ve hükme raptetmek Divanı Muhasebata aittir” şeklinde yer alan hükmü ile Sayıştayın yıllık gelir tahsilâtı otuz bin liranın altında belediye saymanlık hesaplarını ancak ilgililerin veya idarenin müracaatı üzerine tetkik ve muhakeme edebileceği öngörülmüştür.

2514 sayılı Kanununun 68. maddesinde 30.000 liralık gelir tahsilâtı tutarında bugüne kadar değişiklik yapılmadığı gibi, bugün Türkiye’deki tüm belediyelerin üç yıllık gelir tahsilâtı ortalamaları da söz konusu miktarın üzerine çıkmış bulunmaktadır. Ancak Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 119.maddesinin miktar yönünden uygulama olanağının ortadan kalkmış olması, Sayıştay’ın bu hesapları ilgililerin veya idarenin müracaatı üzerine tetkik ve muhakeme etmesine engel değildir. Esasen bu hükümle Kanun koyucu, gelir tahsilâtları belli miktarın altında kalan bu gibi idarelerin hesaplarının tümünün Sayıştayca incelenmesinde faya görmeyerek bir istisna getirmekle beraber, belediye saymanlıkları hesaplarına ilişkin olarak idarenin veya ilgililerin mevcut başvuru imkânını saklı tutmayı amaçlamıştır.

Zira, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu’nun 68’inci maddesi gereğince Sayıştay’a gönderilmesi gereken il özel idare ve belediye hesaplarının inceleme ve

muhakemesi sırasında, Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 119. maddesinde yazılı kimselerin müracaatlarının dikkate alınmasını ve sonuçlandırılmasını engelleyen bir hüküm, gerek 832 sayılı Kanunda ve gerek 2514 sayılı Kanunda yer almamaktadır. Aksine bu müracaatların Sayıştay'a gelmemiş muhasebe hesaplarının Sayıştay'a getirilmesi suretiyle sonuçlandırılması mümkün olduğu gibi, yargılaması bitmiş veya hükmen onanmış hesaplarda dahi 832 sayılı Kanunun 74. maddesindeki sebeplerle ve aynı maddede yazılı süreler içinde yargılamanın iadesi suretiyle sonuçlandırılması mümkün bulunmaktadır.

Bu itibarla Muhasebe Umumiye Kanununun 119. maddesinin uygulanabilirliği ortadan kalkmış olsa da, 832 sayılı Kanunun sağladığı imkân ve şartlarla ilgililer ve idarenin Sayıştay'a başvurabilme imkânı olduğu gibi, bu başvuruların 2514 sayılı Kanunun mahallî idareler ile ilgili hükümleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle 832 sayılı Sayıştay Kanunundaki usul ve esaslar çerçevesinde sonuçlandırılması mümkün bulunmaktadır.

Uygulamada, Sayıştay kararlarına göre il özel idare ve belediye hesapları 2514 sayılı Kanunun 68. maddesi uyarınca sadece idare hesabı cetvelleri üzerinden incelemeye tâbi tutulabileceği gibi aynı Kanunun 68, 69, 70 ve 71. maddeleri uyarınca tüm belge ve kayıtlarıyla birlikte denetlenebilir ya da İçişleri Bakanlığına denetim elemanlarınca düzenlenen teftiş layihaları ve yerel idarelerin Meclis kararlarında yer alan mali konular itibarıyla da denetim yapılması mümkündür.

III-YENİ KANUNLARDA YEREL YÖNETİMLERİN SAYIŞTAY DENETİMİ

A- Doğrudan Yerel Yönetimlere İlişkin Mevzuat

1- 5272 sayılı Belediye Kanunu

5272 sayılı Kanunun 54. maddesinde, denetim amacı, belediyelerin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye örgütünün gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak biçiminde ifade edilmiştir.

Aynı Kanunun 55. maddesinde, belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı; denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığı ifade edilmek suretiyle denetimin kapsamı ve türleri belirtilmiş; iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı; belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de bu esaslara göre denetleneceği; denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı hükme bağlanmıştır.

2- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Bu Kanunda denetime ilişkin doğrudan bir düzenleme yer almamakta, Belediye Kanununa yollama yapılmaktadır. Gerçekten, 5216 sayılı Kanunun 23. maddesinde Büyükşehir belediyesinin gelirleri, 24. maddesinde giderleri, 25. maddesinde de bütçesi düzenlenmiş olup; 28. maddesinde Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiş bulunmaktadır.

3- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5302 sayılı Kanunda denetim, Belediye Kanununa paralel biçimde düzenlenmiştir. Gerçekten 37. maddede denetimin amacı noktasına virgülüne kadar Belediye Kanununun 54.maddesi gibi ortaya konulmuş; 38. maddesinde, yine Belediye Kanunu paralelinde, il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılacağı; denetimin , iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmiş; iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı; il özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmelerin de bu esaslara göre denetleneceği; denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı ifade edilmiştir.

Görüleceği üzere gerek Belediye Kanununda gerekse İl Özel İdaresi Kanununda, Sayıştay denetiminin, 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve 1050 sayılı Kanunun aksine, “ikinci derecede” bir denetim olduğuna dair herhangi bir hüküm yer almış değildir.

B-5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kanunun 2. maddesinde, mahallî idarelerin de bu Kanun kapsamında olduğu; 3.maddesinde, genel yönetim kapsamındaki mahallî idarelerin, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareyi ifade ettiği belirtilmiştir. Aynı Kanunun 63.maddesinde “iç denetim”, 64.maddesinde iç denetçinin görevleri”, 65. maddesinde “iç denetçinin nitelikleri ve atanması”, 66.maddesinde “İç Denetim Koordinasyon Kurulu”, 67. maddesinde “İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri” düzenlendikten sonra 68. maddesinde dış denetim ve Sayıştay düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddede, dış denetimin, genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartları dikkate alınarak;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığına tespiti,

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu hükümlere göre, Sayıştay, yerel idarelerin malî tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimiyle malî işlemlerinin mevzuata uygunluğuna ilişkin hukuki denetimlerini ve bunların kaynakları ne ölçüde tutumlu, etkili ve ekonomik kullandıklarına dair performans denetimlerini yapabilecektir. 5018 sayılı Kanunda 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun aksine, Sayıştayın, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin “ikinci derecede” bir denetim olduğuna dair herhangi bir hüküm yoktur. Bu itibarla, Sayıştayın, yerel yönetimler üzerindeki denetimiyle klâsik bakanlık birimlerinin denetimi arasında genel uygunluk bildirimini dışında fark kalmamıştır.

C- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

5227 sayılı Kanunun 39. maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılacağı; iç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim olarak, dış denetim ise, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planları ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi biçiminde tanımlanmıştır. Aynı maddede, iç ve dış denetimin “hukuka uygunluk denetimi”, “mali denetim” ve “performans denetimi”ni kapsayacağı belirtildikten sonra hukuka uygunluk denetiminin, eylem ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun; mali denetiminin, gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin; performans denetimininse, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin denetlenmesini ifade ettiği belirtilmiştir. Aynı Kanunun “Denetlemeye Yetkili Kurumlar” başlıklı 40.maddesinde, iç denetimin, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılacağı; dış denetimin, Sayıştay tarafından yapılacağı veya Sayıştayca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılacağı hükme bağlanmıştır. Bu maddesiyle Türk yönetim yapısında köklü geçmişi bulunan, yolsuzluk ve usulsüzlüklerde mücadelede önemli roller üstlenen teftiş kuralları kaldırılmaktadır. Kanunda öngörülen biçimiyle sıradan bir kontrol ve gözetim işlevinden ibaret olan iç denetimin gerek hiyerarşik gerekse idari ve vesayet denetimini kapsamaktan uzak olduğu; bu düzenlemenin, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleşme araçlarından biri olan denetim işlevini etkisiz kılacağı açık olup; dış denetimle görevlendirilen Sayıştayın bu yetkisini devretmesine olanak tanınması, aşağıda açıklanacağı üzere çok ciddi bazı Anayasal sorunlar yaratacaktır.

IV-DEĞERLENDİRME

Yeni yapılan yasal düzenlemelerde, yerel yönetimlerin Sayıştayca denetimi konusunda üzerinde durulması gereken sorunlar bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

A-Yeni Yasal Düzenlemelerin Denetim Yaklaşımı Ne Derece Demokratiktir?

Demokrasinin yerleşmesi, yaygınlaşması ve etkinleştirilmesi ile yerel yönetimler arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasinin, en iyi yerel düzeyde işlediği bilinen bir gerçektir. Katılımcı demokrasinin, güçlü, etkili ve örgütlü toplumun gereği olan yerel yönetimler, demokrasinin “olmazsa olmaz” kurumlarıdır.

Yerel yönetimler, demokratikleşme sürecinin ülke tabanına yaygınlaştırılmasında çok önemli bir araç olma özelliğine sahiptir¹⁴.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi-KAYA Raporu, kalkınma planları özel ihtisas komisyonu raporları ve mahallî idareler reformu kanun tasarıları gibi girişimler incelendiğinde bunların ortak amacının özerk, güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumlarının oluşturulması olduğu görülmektedir¹⁵.

Yerel yönetimler, merkezî yönetimin uzantısı değildir. Gerçekten, Anayasamıza göre kurum organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olan yerel yönetimler, özerk kuruluşlar olup, merkezî yönetimin hiyerarşik denetimi dışındadırlar.¹⁶ Kamusal sorumlulukların vatandaşın en yakın yönetim birimince yerine getirilmesine elverişli konumdaki yerel yönetimlerde özerklik, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın kamusal hizmetlerin yöre halkının çıkarları doğrultusunda yönetme hak ve olanağını içermektedir. Bu yönetme hakkının, seçilen meclisler eliyle kullanılması, demokrasinin bir gereğidir.

“Parlamentar demokrasinin temel felsefesi halkın yönetime katılmasıdır. Mahalli idareler bu katılmanın en çarpıcı örneğidir”¹⁷.

“Yeryüzündeki demokratikleşme eğilimleri, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetmesi anlamına gelen yerinden yönetim kuruluşlarına duyulan ilgiyi giderek arttırmaktadır. Küreselleşmeden sık sık söz edilen bir dönemle bile, yerinden yönetim önemini ve güncelliğini korumayı sürdürüyor. Küresel düşünmek, yerel davranmak (think globally, act locally) savsözü küreselleşme eğilimleri ile yerelliğin bağdaştırılması zorunluluğuna dikkat çekmek için kullanılmaktadır”¹⁸.

14 YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Belediye Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Cilt 2, S. 2, Mart 1993, Ankara, s. 13.

15 POLATOĞLU, Aykut, **op.cit.**, s. 15.

16 POLATOĞLU, Aykut, **op.cit.**, s. 4.

17 TORTOP, Nuri, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayını, Cilt 18, S. 4., Aralık 1985, Ankara, s.3.

18 KELEŞ, Ruşen, “İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Cilt 2, S. 4., Temmuz 1993, Ankara, s. 20.

Yerel yönetimler, seçenlerle seçilenlerin iç içe yaşadığı halkın kendini ilgilendiren kararları ve uygulamaları yakından izleyip etkileyebildiği ve denetleyebildiği yönetim birimleridir. Yerel yönetimler, halka sağladıkları katılım olanakları nedeniyle demokrasinin temel uygulama alanlarıdır.

Yerel seçimler önemli ama yeterli değildir. Buna ilâveten etkili bir yerel topluluk katılımı ve denetimi son derece önemlidir. Yerel halka kendini denetlettiren bir yapının kurulması gerekmektedir. Yerel topluluklar, kendi kaynaklarını teslim ettikleri yerel meclisleri ve yöneticileri en iyi denetleyebilecek konumdadır. Güçlü, demokratik yerel yönetimlerde, yerel hizmetlerin merkezden planlanmasının yarattığı sorunlar ortadan kalkacak, yerel toplulukların gerçekten ihtiyaç duydukları ve öncelik verdikleri konular, onların istekleri doğrultusunda etkili bir planlama ve programlamaya konu yapılabilecektir.¹⁹

Yerel yönetimlerde belediye meclisi ile il genel meclisi karar organlarıdır. Bu meclisler bir nevi yerel parlamento niteliğinde olup, belediye ve özel idarelerin iş ve işlemlerinin bu meclislerde tartışılması ve görüşülmesi işin tabiatı gereğidir. Bu meyanda il özel idareleri ve belediye bütçelerinin mali denetiminin, yöre halkının seçtiği temsilcilerden oluşan bu yerel parlamentolarca yapılması son derece doğal sayılmalıdır.

Bir hizmetin yapılmasının veya yapılmamasının kararı, o yörenin insanlarına ve onların temsilcileri olarak seçilmiş organlara ait olmalıdır. Seçilmiş organların kararlarının yerel halkın yararına olup olmadığının belirlenmesi, yerel demokrasiyi ilgilendiren siyasal bir denetimdir ve yöre halkına ait bir yetkidir.²⁰

Kamusal çıkarları ve kendilerine kaynak emanet edilenleri denetleyebilecek gerçek bekçi bizzat halkın kendisidir. Bu nedenle tüm işlemler halkın denetimine açık olmalı; herkes, her bilgi ve belgeye ulaşabilmelidir.²¹

Kamuoyu denetimi her zaman ve her birim için önemlidir. Yerel halk denetimi, yerel düzeyde daha da önemlidir. Yerel düzeyde halk denetimine ağırlık verilmelidir. Ancak, ülkemizde halk katılımının ve denetiminin istenilen düzeyde olduğu söylenemez. Sayıştay denetiminin, bu haliyle katılım ve denetim düzeyine olumlu katkısı beklenemez.

9.6.1927 tarihinde çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 119.maddesi ile 1934 yılında çıkarılan 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun 68.maddesinde, özel idare ve belediye hesaplarının Sayıştayca “ikinci derecede” incelenip hükme bağlanması öngörülmüşken, çok yeni yasal düzenlemelerle “ikinci derecede” denetimden söz edilmemektedir. Böylece, yerel yönetimlerin Sayıştayca denetiminin, herhangi bir bakanlık biriminin denetiminden farkı kalmamıştır.

19 YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerel Yönetimler İşin Yeni Model Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayını, Cilt 21, S.3, Eylül 1988, Ankara, ss.13-24.

20 YALÇINDAĞ, Selçuk, “Çağdaş Belediye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Cilt 1, S.1, Ocak 1992, Ankara, s. 8.

21 ÇOKER, Ziya, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Cilt 2, S. 4, Temmuz 1993, Ankara, s. 8.

1050 ve 2514 sayılı kanunla da öngörülen “ikinci derecede” denetim, yerel idarelerin öncelikle yetkili organlarına denetlenmesi gerektiği mantığına dayanmakta olup, bu, kuramsal açıdan son derece doğru bir yaklaşımdır. Bu tür bir yaklaşımın bilinçli bir tercih olup olmadığını bilmiyoruz. Kanun koyucuya kusur atfetmek gibi bir niyetimiz elbette olamaz. Ancak, yapılan düzenlemenin, demokratik anlayıştan uzak olduğu açıktır.

B-Sayıştay Denetimi Devredilebilir mi?

Belediye Kanununun 55. ve 58.maddeleriyle İl Özel İdaresi Kanununun 38. ve 41.maddeleriyle yapılan yollamalar nedeniyle Sayıştay, yerel yönetimlerin denetimlerini yapacak veya yaptırabilecektir. Denetimin “yaptırılması” halinde, bu iş, muhtemelen bağımsız dış denetçilere yaptırılacaktır.

Bu yola gidilmesi, çok ciddi Anayasal sorunları beraberinde getirecektir.

Anayasa, 160.maddesiyle, sadece Sayıştaya, TBMM adına kullanılacak bir denetim yetkisi vermektedir. Çok önemli olan bu yetki, münhasır bir yetki olup; bunun, bizzat Sayıştay tarafından kullanılması gerekmektedir.

Sayıştay, TBMM adına denetim yapan, milli egemenliğin göstergesi olan bir kurumdur. Sayıştayın görev ve yetkilerini devretmesi, dolaylı olarak milli egemenliğin de devri anlamına gelmektedir.

Esasen, Anayasanın 160.maddesinin yazılış biçimi, bu tür bir görev ve yetki devrini engellemektedir. Bu nedenle Sayıştayın denetim yetkisini devredilmesini öngören düzenlemeler, Anayasanın hem Sayıştaya ilişkin 160.maddesine, hem de “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” yolundaki 6. maddesine aykırıdır.

Öte yandan, Anayasanın “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” şeklindeki 128.maddesinden, kamunun genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi öngörülmekte, bu tür asli ve sürekli görevlerin bizzat kamu ajanları tarafından yürütülmesi esası benimsenmiştir. Sayıştayca görülen hizmet, her halde, genel idare esaslarına göre yürütülmekle yükümlü olunan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görev niteliğinde olmalıdır. Böyle olunca, TBMM adına yapılacak denetim hizmetinin memurlar veya diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi de soruna bu biçimiyle yaklaşmakta; önüne getirilen davalarda, kamu hizmeti teşkilâtlarında hizmet niteliğini araştırmakta, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir hizmetin varlığını belirlerse, kamu görevlisini de aramakta; bunun bulunmaması halinde iptal cihetine gitmektedir. Örneğin, sağlık kuruluşlarının sağlık işletmesine dönüştürülmesine ilişkin yasal düzenleme münasebetiyle “Madde (128) yürütmekle yükümlü olunan kamu görevlilerinin

gerektirdiği görevlerden söz ederken, ‘kamu hizmetleri’yle bağlantı kurmuş, hizmetlerin nitelik yönünden ayrılık taşıyacağı düşüncesinden hareketle devleti, kamu iktisadi teşebbüslerini ve diğer kamu tüzel kişilerini ayrı ayrı saymışsa da, hepsinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri kamu hizmeti olarak kabul etmiş ve bu hizmetleri görenlerin ancak memur ve diğer kamu görevlileri olabileceğini belirtmiştir.²²

Yüksek Mahkeme, Maden Kanununa göre yönetmelikte saptanacak görevleri yürütmek üzere özel kişilerce kurulacak yeminli teknik büroları Anayasanın 128.maddesine aykırı bulan kararında “Kamu hizmeti göreceğinde kuşku bulunmayan yeminli teknik büro personelinin mutlaka “memur” veya “kamu görevlisi” olması gerektiğini” belirtmektedir.²³

C- Şirketler Sayıştay Denetimine Tâbi mi?

5272 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesinin ilk fıkrasında, belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı, denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığı ifade edilmiş, ikinci fıkrasında 5018 sayılı Kanuna atıf yapılmış; üçüncü fıkrasında İçişleri Bakanlığı ve Belediye Başkanınca yapılacak denetim belirtildikten sonra dördüncü fıkrasıyla “Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir” hükmü getirilmiştir. Bu fıkrada geçen “bağlı kuruluş” ve “işletme”, tanımlara ilişkin 3. maddede tanımlanmış değildir. Ancak meclisin görev ve yetkilerine ilişkin 18. maddenin (i) bendinde, “Bütçe içi işletme” ile “Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklık” kurulmasına veya bu ortaklıklara ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar verme, meclisin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kanunun 70. maddesinde, belediyenin, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği; 71. maddesinde de, belediyenin, özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği ifade edilmiştir.

Bu hükümler topluca değerlendirildiğinde, işletmelerin Sayıştay’ca denetlenebileceği, ancak, 70. maddedeki ifadeyle “şirket”lerin, 18. maddedeki ifadeyle “Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıklar”ın Sayıştay denetimi dışında bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Belediye Kanunu’nun 58. maddesinde, denetim konusunda bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa atıf yapılmışsa da, 5018 sayılı Kanunda da, şirketlerin Sayıştayca denetleneceğine dair herhangi bir hüküm yer almış değildir. Gerçekten, 5018 sayılı Kanunun Sayıştay denetimine ilişkin 68. maddesinde “...genel yönetim kapsamındaki kamu

22 Anayasa Mahkemesi Kararı, 19.4.1988, E.1987/16,, K.1988/8, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, s. 24, s. 117.

23 Anayasa Mahkemesi Kararı, T.9.2.1993, E.1992/44, K.1993/7, **AMKD**.s. 29, s. 275.

idarelerinin...” denetiminden söz edilmekte olup, Kanunun 3.maddesinin (a) bendinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, uluslar arası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri kapsadığı ifade edilmiştir. Esasen, Kanunun “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde, bu Kanunun mahallî idareleri de kapsadığı duraksamaya yer vermeyecek biçimde vurgulanmıştır. Anılan 3.maddenin (e) bendinde mahallî idarenin, belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareyi ifade ettiği belirtilmiş olup, şirketleri kapsamamaktadır.

İl Özel İdaresi Kanunun’da da benzer düzenlemelere yer verilmiş olup, 10.maddenin (e) bendinde, bütçe işi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunun’a tabi ortaklıklar kurulması, il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmış; 52.maddede şirket kurulması, 53. maddede işletme tesisi düzenlenmiş bulunmaktadır.

Anılan 53. maddede, işletmelerin, il özel idaresinin tâbi olduğu usule göre denetleneceği belirtildiği halde şirket kurulmasına ilişkin 52. maddede denetimin meskût geçilmiş olması, şirketlerin, Sayıştay denetimi dışında tutulduğunun bir başka göstergesidir.

D-Teftiş Kurullarının Kaldırılması Sorunu

5272 sayılı Belediye Kanunu’nun 58. maddesiyle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 41.maddesinde aynen şu hüküm yer almaktadır: “Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.” Bunun gibi 5272 sayılı Kanunun 55. maddesiyle 5302 sayılı Kanunun 38. maddesinde aynen “İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır” hükmü yer almaktadır.

Yapılan atıflar nedeniyle artık iç denetim geçerli olmakta, teftiş kurulları ortadan kaldırılmakta; böylelikle kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olan teftiş kurullarının kaldırılmasının yaratacağı sıkıntılar yerel yönetimlere de taşınmış olmaktadır.

Yerel yönetimlerde, halkın ve halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan karar organlarının denetimi önemli olmakla beraber yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerin Anayasa’da öngörülen idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından merkezi idare tarafından da denetlenmesi gerekmektedir. İşte bu denetim konusunda teftiş kurullarının kaldırılmasıyla yaşanan duraksamalar ve eksiklikler karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten, bağımsız olmayan ve mesleki güvenceden yoksun iç denetçilerin, uzmanlık isteyen karmaşık iş ve işlemlerin üstesinden gelip gelemeyecekleri çok kuşkuludur. Yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin giderek arttığı bir ortamda iç denetçilerin başarı şansları çok yüksek gözükmemektedir.

SONUÇ

Çağdaş demokratik ülkelerde yerel yönetimlerin denetimi, yerel özerklikle bağdaştırılmalıdır. Yerel yönetimler üzerinde denetim arttıkça yerel özerkliğin azaltıldığı unutulmamalıdır.

Yerel yönetimlerin en ciddi sorunu, Türk kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi yapısından kaynaklanan ağır bir vesayet denetimi altında olmasıdır. Son yapılan yasal düzenlemelerle artık herhangi bir bakanlık biriminin denetiminden farkı kalmaması nedeniyle yerel yönetimler üzerindeki Sayıştay denetiminin düne göre ağırlaştığı söylenebilir. Halk denetiminin kurumsallaştırılmaya çalışıldığı bir dünyada Sayıştay denetimine ağırlık verilmesi yoluna gidilmesi düşündürücüdür.

20. yüzyılın ilk çeyreğinde çıkarılan kanunlarla yerel yönetimler üzerinde kurulan denetim düzeninin, ne yazık ki, 21. yüzyılın başında yeni yasal düzenlemelerle oluşturulan denetimden daha ileri ve daha demokratik olduğunu söylemek durumundayız.

Ayrıca, yeni yasal düzenlemelerdeki Sayıştay denetimi, ciddi bazı Anayasal sorunlara yol açacak gözükmektedir.

Tüm bu söylenenlerden, yerel yönetimlerin tümüyle Sayıştay denetimi dışında bırakılmasının istenildiği anlaşılmalıdır. Özerklik, denetimsizlik anlamına gelmemektedir. Aslında, özellikle ülkemizde merkezî idareden azımsanmayacak fonlar aktarılan yerel yönetimlerin Sayıştay tarafından denetlenmesinde yarar vardır. Bu tür yansız, objektif bir denetim, yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlemlerini önleyeceği için yerel idarelere karşı güven ve desteğin artmasına yardımcı olacaktır. Esasen üniter devletin, siyasal ve yönetsel birliğin gereği olan bu tür bir denetimin, demokratik ilkelere uyulmak koşuluyla yerel özerkliğe ve demokrasiye ters düşen bir yanı da yoktur.

KAYNAKÇA

- BOZTAŞ, Nevzat, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 8, S. 2, Ankara, 1999.
- ÇOKER, Ziya, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, S. 4, Ankara, 1993.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref/TAN, Turgut , **İdare Hukuku**, Cilt 1, Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2.Baskı, Ankara, 1997.
- KELEŞ, Ruşen, “İspanya’da Yeniden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, S. 4 Ankara, 1993.
- POLATOĞLU, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 9, S.1, Ankara, 2001.
- TORTOP, Nuri, “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, S. 2, Ankara, 1993.

- TORTOP, Nuri, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, Cilt 18, S. 4, Ankara, 1985.
- T.C. Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Ankara, 2003.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerel Yönetimler için Yeni Model Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, Cilt 21, S. 3, Ankara, 1988.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Çağdaş Belediye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 1, S. 1, Ankara, 1992.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir, “Belediye Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, TODAİE, Cilt 2, S. 2, Ankara, 1993.