

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ DENETİMİ

Yazan :

Sadettin DOĞANYIĞIT

Sayıştay Denetçisi

I. Giriş

Anayasaya göre yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını mevzuata uygun olarak karşılamak için kurulur. Bilinen şekliyle de bu kuruluşlar, belediye, il özel idaresi ve köy tüzel kişiliğiyle faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Kaynak kullanımı açısından, özellikle belediye ve il özel idareleri, günümüzde trilyonlarca liralık "harcamalar" gerçekleştiren birimler konumdadırlar. Son yıllarda metro gibi büyük hacimli yatırımların finansmanını sağlayabilmek için özellikle büyükşehir belediyelerinin Hazine kefaletiyle "dış borçlanmalara" da yöneldiği bir gerçektir.

Diğer taraftan yerel yönetimlerin; rantabl işletilemeyen, günden güne zararı büyüyen ve "özelleştirilmesi" zorunluluk arzeden KİT benzeri kuruluşları (BİT ve ÖZİT'ler) da bulunmaktadır.

Ayrıca belediyeler, "çeşitli nedenlerle" bünyelerinde gerektiğinden fazla personel barındırır hale gelmişlerdir. Dolayısıyla bütçelerindeki cari giderlerin oransal değerinin yüksek olması; bu belediyelerin personel giderlerini karşılayabilmede zorlanmalarına neden olmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak da, yerel halkın beklentileri doğrultusundaki yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilebilmesinde güçlük ve imkansızlıklarla sürekli olarak yüzyüze gelinmektedir.

Bir taraftan kıt kaynaklarla oluşan yerel bütçelerin israftan uzak, verimli ve plan hedeflerine uygun olarak harcanmasının gerekliliği; diğer taraftan yerel yönetimlerin özelleştirme, borçlanma, siyasi ve popülist tercihlerin yoğunluğu gibi son derece girift sorunlarla karşı karşıya bulunması; bu yönetimlerin, "mali denetimlerinin nasıl yapılması gerektiği" konusundaki tartışmaları peşisıra gündeme getirmektedir. Tartışmaların diğer bir nedeni de, sanırım yerel yönetimlerin konumlarının, idari vesayetle merkeze sıkı sıkıya bağlı mı? veya bütünüyle bağımsız mı? olacağı, veyahut bunların değişik dozlardaki bileşkesinden mi? oluşacağı konusunun tam bir netliğe kavuşmuş olmamasından kaynaklanmaktadır.

Biz burada yerel yönetimlerin mali denetimlerinin, tüm bu olguları da gözardı etmeden, "nasıl olması gerektiği" sorusuna cevap aramaya çalışacağız.

II- Yerel Yönetimlerin "Mali Denetiminin" Kendi Meclislerince Yerel Parlamentolarca Yapılması Görüşü :

Belediye Meclisi ile İl Genel Meclisi bir karar organı olup seçimle teşekkül eder. Diğer bir ifadeyle bu meclisler, yasama yetkisi olmayan yerel parlamento niteliğindedirler.

Belediye ve il özel idarelerine ait bütçelerin mali denetiminin, yerel halkın seçimle oluşturduğu "parlamentolarca" yapılması gerektiği yönündeki görüşün çıkış noktası; yerel bütçenin tamamen yerel gelirlerden oluştuğu, dolayısıyla mali denetiminin de yöre halkının seçtiği yerel parlamentolarca gerçekleştirilmesinin doğal olduğu tezidir. Bu tezin, haklı görülecek taraflarının bulunması yanında "açmazlarının" da çoğunlukta olduğu mantalitesi gözardı edilmemelidir.

Herşeyden önce, belediye ve özel idarelere ait bütçelerin tamamı yerel gelirlerden oluşmamaktadır. 2380 sayılı Kanunun 3239 sayılı Kanunla değişik 1 nci maddesi gereğince, Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden, yerel yönetimlere (belediye ve il özel idarelerine), İller Bankası kanalıyla pay verilmektedir. Diğer taraftan genel, katma ve özel bütçeli idarelerin kendi bütçelerinde yer alan ödeneklerin il özel idarelerine aktarılması yoluyla, son yıllarda bu idarelerin yatırım harcamalarında büyük miktar ve oranlara varan artışların olduğu da gözlenmektedir. Dolayısıyla hadise; "yerel faaliyet ve hizmetlere harcanan kaynakların bütünüünün yerel olarak karşılandığı" bağlamından çıkmış yeni bir boyut kazanmıştır. Bu durumda vergi ve değişik yollarla, genel bütçe gelirlerinin oluşumuna ilgili yerel çevre dışından iştirak eden tüm ülke insanının; yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar üzerinde "bütçe ve denetim" hakkını elde etmesi gerektiği gerçeği gözardı edilmemelidir.

Bunların dışında yerel parlamentoların, yerel hizmetler için oluşturulan yerel bütçelerin mali denetimlerinin tam bir tarafsızlık içinde yapılabilmesinin zorluğu; denetimde bulunacak yerel parlamento üyelerinin, denetim tekniği açısından deneyimlerinin yeterli olmayışı ve denetim için gerekli olan mevzuat, iletişim, bilgi işlem gibi donelerin yetersizliği de bu tezin diğer "açmazlarını" oluşturmaktadır.

Ayrıca "anayasal vesayetin" mevcudiyeti de bu tezin uygulama alanını sınırlayan diğer bir etken olarak değerlendirilebilir.

III- Yerel Yönetimler Üzerinde Anayasal Vesayetin Gerektirdiği Denetim:

1982 Anayasasının 127 nci maddesi gereğince; Merkezi İdare, Mahalli İdareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esaslar ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde görev icra eden Mülkiye Müfettişleri ile yerel ve merkezi mahalli idareler kontrolörleri, idari ve mali nitelikte denetim ve incelemelerde bulunmak suretiyle bir şekilde idari vesayetin gereğini yerine getirmektedirler. İlgili teftiş kurullarının yerel yönetimler üzerindeki mali denetim görevini yerine getirirken bu denetim kurumları ile belediye ve il özel idarelerinin kendi organları (parlamentoları) arasında bir uyuşmazlık oluştuğunda T.B.M.M. adına denetim ve inceleme görevini ifa eden Sayıştay bu uyuşmazlıkları ikinci derece inceleyerek kesin hükme bağlar. Bunun yanısıra Sayıştay İl Genel Meclisi ve Belediye Meclislerince alınan kararlarda belirtilen ilişkili hususlarla bağlı kalmayarak, özel idare ve belediye hesaplarına ilişkin her türlü gelir gider evraklarını da içine alacak şekilde kapsamlı ve nihai olarak denetim ve incelemelerde de bulunabilir. Bu ise, Anayasa ile tesis edilen vesayetin değişik bir tezahürü olarak düşünülebilir.

Önemine binaen yerel yönetimler üzerindeki Sayıştay denetimi, ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

IV- Sayıştay Denetimi :

Yerel yönetimlere, ilgili yöre dışından tüm ülke insanların vergi vererek katkıda bulunduğu genel bütçe gelirlerinden pay ayrıldığını ve bu durumda ülkenin genel nitelikteki kamu kaynaklarından o yöre halkına götürülen hizmetler üzerinde, vergi vererek kamu gelirlerinin oluşumuna yöre dışından katılan tüm ülke fertlerinin "bütçe ve denetim" hakkının doğduğuna, belirtmiştik. Bu hakkın yerine getirilmesinin de milletin temsilcileri adına denetim görevini yürüten bir organa, yani Sayıştay'a ait olmasının gerekliliği açıktır. Bu hükmün, ayrıca çağdaş yönetimlerdeki anayasal vesayetin gereğine de uygun düşeceği söylenebilir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 104 ncü maddesi hükmü ile 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve ek 8 inci maddesi ile de anılan kanunun ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ilişkin hükümlerinin yürürlükte kalacağı öngörülmüştür. Bunun yanısıra, il özel idareleri ve belediye hesapları hakkında, 2514 sayılı Kanun hükümlerinin tamamının değil münhasıran bu idarelerle ilgili hükümlerin uygulanması ve bunun dışında kalan hususlarda 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 832 sayılı kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanması 8.7.1971 gün 3523 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı ile de kabul edilmiştir.

Dolayısıyla Sayıştay 832 sayılı Kanunun geçici 8 inci maddesiyle yürürlüğü sürdürülen 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 68,69,70 ve 71 nci maddeleri uyarınca özel idare ve belediyelerin sayman ve kesin hesaplarını doğrudan denetleyebilir. Ayrıca yerel yönetimlerin, sözleşme ve bağışlarının Sayıştay'ın kayıt ve tesciline tabi tutulmuş olması da Sayıştay'ın bu idareler üzerindeki denetimini daha fonksiyonel hale sokabilecektir.

Yerel Yönetimlerin mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması gerektiği yönündeki görüşlerin odak noktası, Sayıştayın esasen bağımsız ve siyasi etkilere kapalı bir kurum oluşundandır.

Ayrıca genel ve katma bütçelerin mali denetimini yapan Sayıştay'ın, yerel yönetimlerin denetiminde de söz sahibi olması, denetimin çok elden yapılmasının zararlarını giderebileceği gibi, tek elden yapılan denetimin, uygulamada kurumlar arası mali birliği sağlayıcı yönde önemli işlevleri de olabilecektir. Nitekim Dünya Bankasının, Uzman Mr. Mavrice MOULD' a hazırlattığı "Türkiye'de muhasebe, finansal raporlama ve denetim hizmetlerinin gelişimi" konulu ilgili raporda da konunun önemine değinilmiş ve mali denetimde birliği sağlamak açısından diğer mevcut Devlet denetim kurumlarını da içine alacak biçimde Sayıştay'ın "Genel Denetim Kurumu" na dönüştürülmesinin gerekliliğinden bahsedilmiştir.

Bununla beraber Sayıştay'ın meslek mensuplarının yargı teminatına sahip olması, denetiminin parlamento (T.B.M.M.) adına yapılması ile siyasi etkilerden uzak ve bağımsız hareket edebilme özellikleri dikkate alındığında ve ayrıca İskandinav ülkelerinde yer alan ve yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması ile bürokrasinin mevzuata uygun faaliyet yürütmesinin sağlanması yönünde önemli hizmetler üstlenen "kamu denetçiliği" müessesesine Sayıştay'ın kısmen benzemesi; özel idarelerin ve belediyelerin mali denetiminde bu kurumun daha aktif ve yoğun görevler alması gerektiğine haklı nedenler olarak sayılabilir. Bu meyanda belediye ve özel idarelerin ortak olduğu teşebbüs ve işletmelerin bilanço ve faaliyetlerinin verimlilik ve kârlılık açısından incelenmesi ve taşınır-taşınmaz mallarının değerlendirilme yolları alternatifli olarak tesbiti suretiyle, başta "özelleştirme" olmak üzere çeşitli iktisadi ve sosyal politikaların oluşumunda yararı olabilecek raporların Sayıştay'ca hazırlanarak T.B.M.M.'ne sunulmasının gerekliliğini de düşünmekteyiz.

Diğer bir husus yerel yönetimlerin çalıştırdığı personelin, yerel halktan müteşekkil ve bilgilendirilme imkanlarının sınırlı olduğu gözönünde bulundurulursa; denetimden amacın esasen sorumluları cezalandırma olmadığının bilinciyle Sayıştay'ın, hata ve usulsüzlüklerin "yapılmadan önlenmesine" yönelik olarak bilgilendirici ve eğitici bir denetim anlayışıyla hareket etmesinin yararlarının da büyük olacağı söylenebilir.

V- Genel Değerlendirme ve Sonuç :

Özel idare ve belediyelerin yürüttüğü yerel nitelikteki mikro ekonomik faaliyetlerin, makro düzeydeki kalkınma planlarıyla öngörülen hedef ve politikalarla uygunluk taşıması gerekmekte olup, bunun ise yerel yönetimlerin işlem ve hizmetlerinin milli plan ve genel politikaya uygunluğunun denetimi ile sağlanabileceğini düşünmekteyim. Teşekkül eden mahalli nitelikteki plan ve politikaların milli politika ve hedeflere uygun hale getirilmesi ise, Sayıştay'ın bu idareler üzerinde yapacağı "yerel faaliyet ve hizmetlerin plan

hedeflerine uygunluğunun denetimi" yoluyla oluşturacağı raporların T.B.M.M.'ne ve komuoyuna sunulması ile mümkün hale gelebilecektir. Bu durum, mali denetimin ötesinde "yerindecilik" denetiminin gerektirdiği nihai bir sonuç olarak da karşımıza çıkacaktır.

Belediye ve il özel idareleri için Sayıştay'ın denetiminden kaçınmaya veya denetimin başka bir organa verilmesine yönelik temayüllerin doğması; bağımsız bir "dış denetim" yerine kontrol altında tutulabilen bir "iç denetim" yönelme arzusundan mı? yoksa denetimden beklenen etkinliğin artırılması fikrinden mi? kaynaklandığı hususları tartışma zemininde irdelenerek çözüme kavuşturulmasının gerekliliği açıktır.

Kanımcı bu tür eğilimlerin doğması; denetimde etkinliğin artırılması fikrinden ziyade, bağımsız bir dış denetim yerine kontrol altında bulundurulabilecek bir iç denetim arzısından kaynaklanıyor olabilir.

Zira yerel yönetimler, mali denetimlerini kendi içinde yerine getirirken bu idarelerin objektif ölçülerde hareket ve davranış beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Bununla beraber yerel yönetimlerin mali denetimini yapacak idareden bağımsız bir "Yerel Yönetimler Sayıştay'ının" kurulabilmesi ise, idari yapıda ve sistemde pek çok değişiklikler gerektirdiğinden, bugün için müşkilat arzotmektedir. Bu arada denetimin yapılması kadar sonuçta ortaya çıkan verilerin, değerlendirilerek idarenin gelişimi için kullanılmasının da önemli olduğu unutulmamalıdır.

Bunların yanı sıra "verimli ve tarafsız" denetim klasik vesayet denetimlerini kısmen de olsa azaltacak ve yerel yönetimleri, belirli ölçülerde özerkliğe de yöneltebilecektir. Ayrıca yerel yönetimler için siyasal etkilere kapalı ve bağımsız bir kurum tarafından denetlenmek; denetlenen kurum için "aklanmak" ve "güvence" de oluşturulabilecektir.

Ayrıca T.B.M.M. adına yani milletin temsilcileri adına görev ifa eden Sayıştay'ın; genel bütçeden yerel yönetimlere transfer edilen kaynaklar üzerindeki "bütçe ve denetim" hakkının, genel bütçenin oluşumuna katılan tüm ülke fertleri adına kullanabilmesinin, daha doğru olacağı inancındayım.

Bütün bunlar dikkate alındığında, belediye ve özel idarelerin mali yönden daha yoğun ve etkin bir şekilde, merkezi idareden bağımsız olarak, yargı teminatına sahip, merkezi ve teknik bir denetim kurumu olan "Sayıştay" tarafından denetlenmesinin bugün için en uygun yol olduğu görülecektir.

Bu bağlamda Sayıştay; 1993 yılında, belediye ve il özel idarelerini daha etkili ve teknik olarak denetleyebilmek ve yerel yönetimlerde karşılaşılan sorunları yerinde çözümleyebilmek için, özel ihtisas birimleri oluşturmuş ve yerel yönetimlerin mali denetimini bugüne değin tarafsız ve objektif bir tutumla sürdürmüşdür.

Mevcut Sayıştay Yasasında olumlu yönde köklü değişiklikler öngören ve çeşitli anket çalışmalarıyla Sayıştay ile koordineli hazırlanan ilgili yasa tasarısının yasallaşmasıyla da, bu yöndeki çalışmaların daha etkin ve işlevsel hale geleceği şüphesizdir.