



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş: 03.06.2024 ✓Accepted/Kabul: 03.12.2024

DOI:10.30794/pausbed.1494922

Research Article/Araştırma Makalesi

Ateş Eren, M. (2025). "Türkiye’de Belediyelerde Siyasi Hesap Verebilirlik ve Sayıştay Denetimlerinin Rolü", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı 66, ss. 175-189.

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE SİYASİ HESAP VEREBİLİRLİK VE SAYIŞTAY DENETİMLERİNİN ROLÜ*

Merve ATEŞ EREN*

Öz

Bu makalenin başlıca amacı Türkiye yerel siyaseti özelinde belediyelerde hesap verebilirlik ve demokrasi ile Sayıştay’ın düzenlilik denetimleri arasındaki ilişkiyi irdelemektir. Sayıştay Türk siyasi tarihinin en köklü kurumlarından biridir. Akademik yazına baktığımızda ise Sayıştay’ın rolünün genelde kamu mali yönetimi veya hukuki ve kurumsal değişiklikler açısından ele alındığını; hesap verebilirlik olgusunun çokça adlandırılmasına rağmen yeterince tanımlanmadığını ve dolayısıyla Sayıştay ile arasındaki organik bağın açıkça ortaya konmadığını görüyoruz. Bu boşluğu doldurmak amacıyla yapılan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Öncelikle kavramsal bir çerçeve çizilecek; siyasi hesap verebilirlik ile demokrasi ve Sayıştay’ın kamu kurumlarını denetimi arasındaki ilişki irdelenecektir. Sonrasında Sayıştay’ın düzenlilik denetimleri incelenecek; belediyelerde siyasi hesap verebilirliğin sağlanmasındaki başlıca konular Dış Denetim Değerlendirme Raporlarının sağladığı veri ile açıklanacaktır. Bunun üzerine denetim sürecinin kendisi ve sonuçlarıyla, bunlardan bağımsız olarak raporlanan bulgu içeriklerinin hesap verebilirlik ve demokrasi açısından tartışılmasına imkân veren bir analitik çerçeve çizilecektir. Çalışma sonuç olarak belediyelerde yatay hesap verebilirliğin özellikle belediyelerin bütçelerini uzun vadede etkileyen alanlarda sağlanmadığını ve bulguların aynı zamanda yerel siyasal sistemin demokratik özelliklerini zayıflatan pratiklerle ilişkisini yatay hesap verebilirlik, hukuk üstünlüğü, demokratik sürdürülebilirlik ve temsil kavramları aracılığıyla göstermektedir.

Anahtar kelimeler: *Sayıştay, Belediye, Denetim, Hesap verebilirlik, Yerel demokrasi.*

POLITICAL ACCOUNTABILITY IN MUNICIPALITIES IN TÜRKİYE AND THE ROLE OF THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS AUDITS

Abstract

This paper aims at examining the relationship between accountability and democracy in municipalities in Türkiye and the Turkish Court of Accounts’ (TCA) regularity audits. TCA is one of the most established institutions in Turkish political history. In academic literature, however, the role of TCA is mostly addressed in terms of public financial management or legal institutional changes. Although accountability is frequently mentioned in these studies, it is not sufficiently defined. Therefore, it is not clearly demonstrated that the functions of TCA and political accountability are organically related. To fill this gap, this study consists of three sections. First, a conceptual framework that examines the relationship between political accountability and TCA’s audit of public institutions will be drawn. Second, the regularity audits in municipalities by TCA and its findings will be analyzed based on data from the External Audit Evaluation Reports. Based on these findings, a third section aims at building an analytical framework for a discussion of TCA audits, its formal consequences and the implications of reported findings for political accountability and democracy. In conclusion, the study shows that horizontal accountability in municipalities is not ensured, particularly in areas that affect municipal budgets in the long term, and the findings are further related to practices undermining the democratic features of the local political system in terms of horizontal accountability, the rule of law, democratic sustainability and representation.

Keywords: *Turkish Court of Accounts, Municipality, Audit, Accountability, Local democracy.*

*Dr, Öğr. Üyesi, İstanbul Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, İSTANBUL.
e-posta: merve.ates@medipol.edu.tr, (<https://orcid.org/0000-0002-6594-0453>)

1. GİRİŞ

Sayıştay'ın belediye denetimleri ve denetim raporlarının neye işaret ettiği, özellikle 2019 yerel seçimlerinden beri sosyal medya ve internet haberciliği ile gündelik hayatımıza önemli ölçüde dahil oldu. Bu süreçte kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda "hesap sormak" adına bir dil geliştirdi¹ ve belki de bu ve sonrasındaki seçimlerin sonuçlarını etkiledi. Denetim raporlarında ne gibi bulguların tespit edildiği ve bunların ne anlama geldiği tartışıldı. Tüm bu kavramlar kamu kurumlarının ve özellikle belediyelerin işleyişi ile ilgili bakış açımızı, düşünce ve eylemlerimizi şekillendirmek üzere hem siyasiler hem de vatandaşlar tarafından sıkça kullanılmaya başlandı. Buna karşılık, Sayıştay denetimlerinin belediyelerin siyasi olarak hesap verebilir kılınmasındaki rolüne dair akademik çalışmalar sınırlı görünüyor.

Sayıştay kamu kurumlarının harcamalarını denetleyerek hesap yargısı adı verilen işlevi yerine getiren bir üst mahkemedir. Dolayısıyla doğrudan ya da dolaylı olarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına, yolsuzluğun önlenmesine ve mali yönetişimin güçlendirilmesine katkıda bulunur. Sayıştay'ın kurumsal ve hukuki rolü, ilgili kanun ve değişiklikleri, denetimlerin kamu mali yönetimi açısından işlevi gibi konularda çeşitli çalışmalara ulaşılabilir (bkz., Akyel, 2016a; Candan, 2016; Önder ve Türkoğlu, 2012; Söyler, 2012). Ancak demokrasinin vazgeçilmez ve ayırt edici özelliklerinden biri olan siyasi hesap verebilirlik ile Sayıştay denetimleri arasındaki ilişkinin ayrıca irdelenmesi gerekir. Böylece Sayıştay denetimlerini belli özellikleri olan bir siyasi rejimin ögesi olarak ve seçimler, siyasi partiler, sivil toplum, demokrasinin zayıflaması ya da güçlenmesi gibi süreç, aktör ve kurumlarla ilişkisi bakımından da değerlendirmek mümkün olur.

Sayıştay'ın siyasi hesap verebilirliğin sağlanmasındaki rolünü tartışmak için öncelikle bu kavramın ne anlama geldiğini açıklamak gerekir. Sonrasında Sayıştay'ın hangi görev ve faaliyetlerinin bu olguyla ilişkili olduğuna dair örnekler vermek, denetim kavramını bir demokrasi meselesi olarak anlamlı hale getirecektir.

Bu yazının temel amacı, Sayıştay denetimlerinin siyasi hesap verebilirlik açısından anlamı ile işlevini ve Türkiye'deki belediyeler özelinde Sayıştay denetimleri ve demokrasi arasındaki ilişkiyi irdelemektir. Bunun için öncelikle siyasi hesap verebilirlik olgusu tanımlanacak ve Sayıştay bir kurum ve yüksek denetim aracı olarak tanıtılacak; böylelikle siyasi hesap verebilirliğin sağlanmasındaki rolü tanımlanacaktır. Bu kapsamda Türkiye'de belediyelerin dar anlamda mevzuata aykırılık, geniş anlamda ise yerel siyasetin hesap verebilirliğinin sağlanması, konusundaki başlıca meseleleri, 2012 ve 2022 yılları arasında yayınlanmış Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarındaki ilgili verilerle incelenecektir. Süreklilik gösteren konular örneklerle açıklanacak; bunların iyi yönetim ve demokrasi açısından ne anlama geldiği hem bir mekanizma olan denetimin kendisi ve raporlamanın ölçülebilen sonuçları hem de bulgu konusu olan pratiklerin demokrasi adına ifade ettikleri bakımından tartışılacaktır.

2. SİYASİ HESAP VEREBİLİRLİK VE DENETİM

Hesap verebilirlik, bir aktörün bir başka aktöre geçmiş ya da gelecek karar ve faaliyetlerini izah etmekle ve ayrıca bunların olumlu ya da olumsuz sonuçlarını kabul etmekle yükümlü olması olarak tanımlanabilir (Schedler, 1999: 17). Kimin, hangi konuda, kim tarafından denetleneceği ve bunun sonuçlarının ne olacağı, ya da ne olması gerektiği, kamuyu ve karar vericileri etkileyen asıl konulardır. Siyasi anlamda hesap vermek konusunda ise en büyük mesele elbette ki kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığıdır.

Siyasi hesap verebilirlik esasen kişisel ve vicdani bir mesele değil, hesap sormayı ve vermeyi mümkün kılacak bazı mekanizmaların varlığı ve işleyişi ile ilişkili olan kurumsal bir niteliktir. Bu mekanizmalar sorumluların kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarını, aldıkları kararları ve uyguladıkları politikaları açıklamalarını gerektirir ve aynı zamanda "hesap verilemeyecek" eylemleri karşısında bir bedel ödemelerini (seçimleri kaybetmek, oluşan kamu zararını ödemek, cezai yaptırımlar gibi) sağlar. Bunun nasıl sağlandığına ilişkin verilebilecek alternatif cevaplar bize siyasi hesap verebilirliğin farklı çeşitleri olduğunu gösterir.

1 2019 yerel seçimleri öncesi ve sonrası konunun medyada nasıl yer bulduğuna dair çeşitli kaynaklardan örnekler için bkz. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48665674>, Erişim: 08.03.2024; <https://www.sabah.com.tr/gundem/2019/05/29/11-iftirasina-11-cevap>, Erişim: 23.02.2024; <https://www.diken.com.tr/ibbnin-11-sirketi-ekside-nakit-calisan-isparkta-uc-aylik-zarar-18-milyon-lira/>, Erişim: 23.02.2024; <https://www.gazeteduvar.com.tr/sayistay-raporu-rizedeki-cay-carsisi-projesi-kanuna-aykiri-haber-1507903>, Erişim: 16.02.2024; <https://www.samsunhaber.com/samsun-haber/sayistay-raporu-ortaya-cikardi-samsun-buyuksehir-belediyesi-nden-h62139.html>, Erişim: 16.02.2024; <https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmet-unlu/sinavsiz-ve-ilansiz-personel-alimlari-sayistay-denetimine-takildi-2064622>, Erişim: 16.02.2024.

Siyasetçilerin vatandaşlara hesap vermelerini sağlayan en temel mekanizma seçimlerdir. Bu olgu siyaset bilimi literatüründe dikey hesap verebilirlik olarak adlandırılır. Adil, düzenli ve gerçek anlamda rekabetçi seçimler, demokrasilerde vatandaşlar ile siyasetçiler arasında bilgi akışını zorunlu kılar. Oy verirken hem seçim vaatlerini hem de halihazırdaki yönetimin performansını dikkate alan seçmen, memnun olmadığı durumlarda mevcut siyasetçileri, bir daha seçmemek suretiyle, izledikleri politikaların sonuçlarına katlanmak zorunda bırakabilir. Bir diğer deyişle, dikey hesap verebilirliğin ana aktörü vatandaşlar, ana konusu vatandaşların talep ve isteklerinin karşılanıp karşılanmadığı ve bunu sağlayan başlıca kurumsal mekanizma ise seçimlerdir.

Alternatif olarak demokrasilerde yatay hesap verebilirliğin de bir gereklilik olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu şekilde adlandırılan hesap verme olgusu esasen yetkili olan bir başka resmi aktör tarafından şekillendirilir. Demokrasilerde karar vericilerin yetkilerinin kaynağı olan seçmene hesap vermeleri esas olduğu gibi, hesap verebilirlik aynı zamanda devlet kurumlarının birbirini denetlemesine de tekabül eder. Türkiye'deki örneklerinden birinin Sayıştay olduğu bu gibi mekanizmalar, yukarıda bahsedilen dikey mekanizmanın aksine, hesap vermenin başlıca kriterini hukukun üstünlüğü olarak tanımlar (O'Donnell, 1998: 117).

Dikey ve yatay hesap verebilirlik dışındaki bir diğer tanım da çapraz (*diagonal*) hesap verebilirliktir. Bunun yukarıda bahsedilen süreç ve mekanizmalardan başlıca farkı sivil toplum, bağımsız medya ve vatandaşın siyasete çeşitli yollarla katılımının, hükümetin karar ve uygulamaları hakkında bilginin sağlanması, yayılması ve hükümetin performansının değerlendirilmesindeki rolüdür (Lührmann vd., 2020: 813). Diğer bir deyişle, hesap verebilirlik yine vatandaşlar eliyle gerçekleştirilebilirken, bu sadece seçimlerde oy kullanmak suretiyle değil, karar alıcıların şikâyet, dilekçe, protesto vb. yollarla gözetimi aracılığıyla da sağlanabilir. Bazı çalışmalarda bu olgu dikey hesap verebilirliğin bir çeşidi olarak, sosyal (*societal*) hesap verebilirlik olarak kavramsallaştırılmış (bkz., Smulovitz & Peruzzotti, 2000), bazılarında ise vatandaşın kamu yönetimini gözetimini mümkün kılacak bilginin ve verinin kullanıcı merkezli paylaşımı, şikâyet ve talep mekanizmalarının çalışması, kaynak tahsisinde aktif vatandaş katılımı gibi faktörlere değinilmiştir (bkz., Fox, 2015).

Görüldüğü üzere dikey ve çapraz olarak tanımlanan hesap verebilirlik olgularında karar alıcıları hesap verebilir kılan başlıca aktörler vatandaşlardır. Bunu da siyasete ve karar verme süreçlerine çeşitli yollarla katılım sağlayarak gerçekleştirirler. Yatay hesap verebilirlik ise kurumsal denetim ve yargı mekanizmaları ile işler. Hesap verebilirliğin bu iki boyutunun birbirini tamamlaması da birbiri ile çatışması da mümkündür. Vatandaşların memnun olmadığı bazı politikalar hukuka uygun olabileceği gibi, vatandaşların talep ettiği bazı politikalar da hukuka uygunluk gözetmeyebilir (Schmitter, 2004: 48-49). Örneğin, vergi konusunda yasalaştırılan bir politika önerisi toplumun vergi yükünü sırtlayacak kesimlerini memnun etmezken, hukuki olarak bu kararın uygulanması önünde bir engel olmayacaktır. Tam tersini düşünürsek, ayrımcı ya da ırkçı politikaların da hukuki bir zemine kavuşmadan toplumda destek kazanmaları mümkündür.

Hesap verebilirliğin bu farklı anlayışları arasındaki çatışma günümüzdeki demokratik gerileme vakalarında da gözlenmektedir. Demokrasinin seçimlere indirgenmesi ve artan kutuplaşma ile hesap vermenin sadece meşru kabul edilen belli konulara yönelik bir gereklilik olarak ele alınması, çağımızın otokratikleşme dalgasının başlıca pratiklerindedir (bkz., Haggard & Kaufman, 2021; McCoy vd., 2018). Demokrasilerin gerilemesine ayrıca "yolsuzluk" olgusu eklenmiştir. Özellikle, klientalizm ya da ahabap-çavuş ilişkileri ile örneklenebilecek, bazı fayda ve hizmetlere ulaşmanın belli aktörlere verilecek siyasi desteğe bağlı olduğu durumlarda ise seçmenin seçtiği siyasetçiye hesap sorması değil, bu fayda ve hizmetlere ulaşabilmek için desteğini sürdürmesi söz konusudur. Bu çarpık hesap verebilirlik ilişkisi (bkz., Stokes, 2005), yolsuzluğun olduğu durumlarda vatandaşların oy verme davranışına dair bize şunu söyleyebilir: Vatandaşlar kendilerine de fayda sağlanması durumunda karar alıcılar hizmet sağlarken yolsuzluk yapmış olsa bile onlara oy vermeye devam edebilir; bir diğer deyişle yolsuzluk konusunda hesap sormayabilir.

Kararları alan ve uygulayanların, vatandaşların talep ve ihtiyaçlarına cevap vermediği bir sistemin demokrasi olduğu düşünülemez. Ancak, sadece vatandaşlara hesap verebilirliğin düzgün işlemesi durumunda, çoğunlukçu bir anlayışın güçlenmesi ve iktidarların denetimsiz kalması tehlikesi ortaya çıkar. Mevcut yasalar ne kadar eleştirilebilirse de iktidar dahil her aktörün hukuk önünde eşit sayılması ve hukukun tüm kişisel çıkarların üstünde tutulması ilkesel olarak demokrasinin olmazsa olmazıdır. Dolayısıyla demokrasilerde yatay hesap verebilirliğin işlemesi beklenir.

Ayrıca yatay hesap verebilirliğin bir parçası olan yüksek denetim mekanizmalarının yolsuzluğun önlenmesinde önemli bir rolü vardır. Kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli ve etkin kullanımının denetimi, mali yönetim ve raporlamanın güvenilirliği ile doğruluğunun sağlanması ve bu konularda denetlenen kamu kurumu ile kurulan ilişkinin sonucunda, yüksek denetimin yolsuzlukla mücadelede etkin bir rol oynadığına dikkat çekilmiştir (bkz., McDevitt, 2020). Araştırmalar, birçok ülkede kamu kurumlarının etkin denetiminin yolsuzluğu azalttığını gösteriyor (bkz., Chêne, 2018: 9; Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 11–13). Bu açıdan hem uzun vadede sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanmasında, hem de demokrasinin pekişmesinde yatay hesap verebilirlik mekanizmalarının önemine dikkat çekmek gerekir.

3.SAYIŞTAY’IN SİYASİ HESAP VEREBİLİRLİĞİN SAĞLANMASINDAKİ ROLÜ

Sayıştay, Türkiye’de genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile kamu iktisadi teşebbüslerinin gelir, gider ve mallarını denetlemekle ve denetim sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisini (TBMM) bilgilendirmekle görevli bir yargı kurumudur. Kurumsal alt yapısı 1862’de kurulan Divan-ı Muhasebat’a dayanmaktadır ve 1876’da anayasal bir kurum olarak tanınmıştır. Cumhuriyetin ilanının hemen ertesinde, 24 Kasım 1923’te, Divan-ı Muhasebat yeniden kurulmuş ve 1924 Anayasası ile anayasal kimliğini korumuştur. 1961 Anayasası ile de Sayıştay adı altında tanınmıştır. 2010’da yürürlüğe giren, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kamu kaynağı kullanılan hemen hemen tüm faaliyetler Sayıştay’ın denetim kapsamına alınmış, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesi amacı ile 1938’de kurulmuş olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da bünyesine dahil edilmiştir.

Sayıştay hesap ve işlemleri kesin hükme bağlayan bir yüksek mahkemedir ve hesap yargısı olarak adlandırılan yargısal fonksiyonu yerine getirir. Kurum misyonunu şu şekilde tanımlamaktadır: “Kamuda hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığa katkı sağlamak üzere denetim, yargılama ve rehberlik yapmak.”² Sayıştay yolsuzlukla mücadele hedefini doğrudan dile getirmemesine ve yolsuzluğu daha çok hırsızlık olarak anlaşılabilir, yasal olarak suç olan faaliyetler kapsamında ele almasına rağmen, tüm dünyadaki yüksek denetim kurumları gibi yolsuzlukla mücadelede rol oynar. Sayıştay ile ilgili 2016’da yayınlanan bir çalışmada ise, her yıl yaklaşık 30 vakanın yolsuzluk şüphesi ile denetçiler tarafından ilgili kamu kurumu yöneticilerine ve Cumhuriyet Savcılıklarına raporlandığı belirtiliyor (Akyel, 2016b: 223).

Sayıştay’ın 2012 yılından itibaren gerçekleştirdiği belediye denetimlerine dair nihai raporlar, düzenlilik denetimlerinin sonucu olarak kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu denetimler yazının önceki bölümünde tartışıldığı gibi esasen yatay hesap verebilirliğin bir parçası olarak, ilgili mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilir. Belediyeleri öncelikle kamu kaynakları ile ilgili tüm teşebbüsleri konusunda bilgi vermeye zorlarken, hesap verebilirliğin ilk aşaması olan “cevap vermenin” gerçekleşmesini sağlar. Kurumlardan denetim kapsamında istenen belgeler ve denetim sonucunda kamuoyu ile paylaşılan raporlar ile başlıca mali yönetim olmak üzere birçok konuda öncelikle şeffaflığın güçlenmesi beklenebilir. Aynı zamanda bir yüksek mahkeme niteliğinde olan Sayıştay, “kamu zararı” konusunda sorumluları yargılar ve bu alandaki usulsüz işlemleri bir sonuca bağlar.³

Sayıştay denetimlerinin başta belediyeler olmak üzere kamu idarelerinde hesap verebilirliği nasıl sağlayabileceği konusunda kısaca şu hususlardan bahsedilebilir: Sayıştay kamu zararı doğuran işlemlerde sorumluların yargılanması ve zararın tazmin edilmesi, suç teşkil eden durumlarda ise ayrıca Cumhuriyet savcılıklarına suç duyurusunda bulunulması suretiyle, kamu kaynaklarının hukuka aykırı şekilde kullanılması konusunda doğrudan hesap verebilirliği sağlar. Bunun yanında, dolaylı olarak, kamuya, medyaya ve diğer paydaşlara kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda bilgi sağlayıp, nihayetinde vatandaşların oy tercihlerine etki etme potansiyeli ile dikey hesap verebilirliğin sağlanmasına katkıda bulunabilir. Böylelikle, kamu kurumlarının mali güvenliği konusunda diğer aktörlere bilgi sağlarken, hatalı uygulamaların düzeltilmesi için denetlenen kurumla da ilişki kurar.

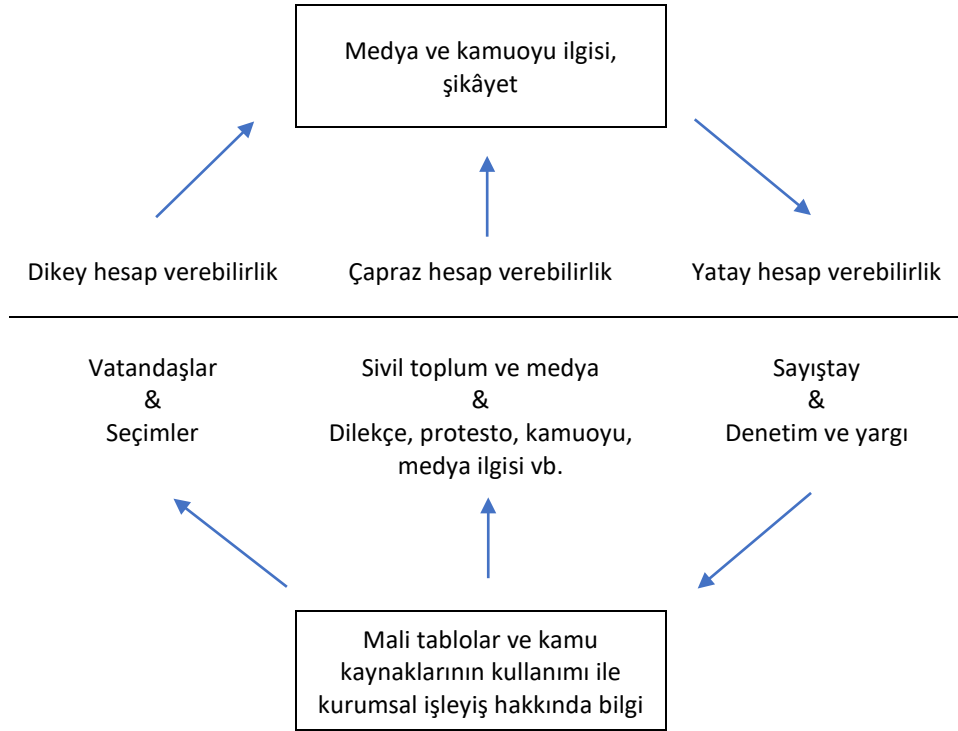
Denetlenecek kurumların seçiminde bunların bütçe büyüklüğü ve Sayıştay’ın bilişim sistemleri ile yaptığı mali risk analizlerinin yanında kurumla ilgili bir şikâyet ya da Sayıştay’ın denetim alanına giren bir konu üzerinde oluşmuş kamuoyu ya da medya ilgisi gibi kriterler de etkili olabilmektedir.⁴ Dolayısıyla Sayıştay’ın siyasi hesap verebilirlik alanındaki rolü doğrudan yatay hesap verebilirliğin sağlanması ya da dolaylı olarak dikey ve çapraz hesap verebilirliğin sağlanmasına katkıda bulunmak olarak özetlenebilir. Şekil 1’de Sayıştay denetimleri ile

2 Kurumun misyonu için bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/pages/1-misyon-ve-vizyon>, Erişim: 27.03.2024.

3 Kurumun temel özellikleri, görev ve yetkileri için bkz. https://sayistay.gov.tr/files/2253_sayistay_tanitimi_2022.pdf, Erişim: 23.03.2024.

4 https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/Rehberler/Duzenlilik_Denetimi_Temel_Kav_ramlari.pdf?x=123, Erişim: 16.03.2021.

sağlanması beklenen yatay hesap verebilirliğin diğer hesap verebilirlik mekanizmaları ile etkileşimi temsil edilmektedir.



Şekil 1: Sayıştay denetimleri ve hesap verebilirlik ilişkileri

4. BELEDİYELERDE DÜZENLİLİK DENETİMLERİ VE HESAP VEREBİLİRLİK

Sayıştay'ın belediye düzenlilik denetim raporlarının içeriğini, denetçilerinin ilgili idareden istediği belge ve bilgiler ışığında yaptığı incelemelerin sonucundaki tespitleri oluşturur. Düzenlilik denetimi adı verilen mali denetim ve uygunluk denetiminin sonuçları kurumun internet sitesinde “kamu idareleri denetim raporları”⁵ başlığı altında paylaşılır. Burada bahsedilen düzenlilik (*regularity*) kavramı, kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin doğruluğu ve hukuka uygunluğunun incelenmesi anlamına gelir. Mali denetimde belediyelerin mali tablo ve raporlarının doğruluğu değerlendirilirken, uygunluk denetimi kurumların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı ile ilgilidir.

Bu tespitler rapor içinde “bulgu” adı altında sunulur. Bu bulgulardan kurumun mali tablolarının doğruluğunu etkileyenler “denetim görüşünü etkileyen/denetim görüşünün dayanağı bulgular” başlığı altında, etkilemeyenler ise “denetim görüşünü etkilemeyen/diğer bulgular” başlığı altında paylaşılır. Hepsinin ortak noktası ise mevzuata aykırılık teşkil etmesidir. Örneğin, bir belediyede sadece ihalelerin nasıl gerçekleşeceği değil muhasebe kayıtlarının nasıl tutulacağı da belli yasa ve düzenlemelere bağlıdır. Dolayısıyla maddi ya da siyasi sonuçları aynı olmasa da hangi işlem ya da varlıkların hangi hesap grubunda ve nasıl muhasebeleştirildiği de bir uygunluk konusudur.

Bu açıdan raporlar, bazı riskli alanları tespit eder. Bu alanlarda düzeltici işlemlerin ve hesap verebilirliğin ne kadar sağlandığı izlemek için de bir araç işlevi görür. Sayıştay'ın, denetime konu olan meseleleri incelerken hem sürecin mevzuata uygunluğunu hem de yine mevzuata dayanarak kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığını değerlendiren bir yaklaşım geliştirdiğini söyleyebiliriz. Aşağıdaki tabloda, bazı belediye düzenlilik denetim raporlarından bu yaklaşımı örnekleyen rastgele seçilmiş ifadeler gösteriliyor.

⁵ Kamu idareleri denetim raporları için bkz. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/5-kamu-idareleri-denetim-raporlari>, Erişim: 27.03.2024.

Tablo 1. Sayıştay'ın belediye denetim raporlarından kamu kaynaklarının kullanımına dair örnek ifadeler

Amasya Merzifon Belediyesi 2022 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu Bulgu 6: Hizmet Alımı İşinde Teknik Kriterlerin İhale Şartnamesinde Belirtilmemesi	İstanbul Şişli Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu Bulgu 19: Doğrudan Temin ve Pazarlık Yöntemi ile Yapılan Alımlarda 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Belirtilen Üst Limitin Aşılması
"Merzifon Belediyesi Arıtma Çamuru Taşıma ve Bertaraf Ettirilmesi İçin Yapılan Hizmet Alımı İşinde kullanılacak nakliye araçlarının adedi, motor hacmi, modeli, kilometresi, yaşı, kasa boy ve yüksekliği vb. gibi kriterler idare tarafından şartnamede belirlenmemiştir. ... Teknik şartnamede işin teknik kriterlerinin belirlenmemesi ihalenin saydamlığı, rekabeti, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasına engel teşkil edebilmektedir. Bu nedenle hizmet alımlarında, ihale konusu hizmetin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilmesi gerekmektedir" (Sayıştay, 2023a: 20-21).	"Şişli Belediyesinin 2016 Yılı için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddelerine göre alımı gerçekleştirilen işlemlerin incelenmesinde; yıllık mal harcamaları toplamının bu amaç ile konulan ödeneğin %10'luk sınırını aştığı tespit edilmiştir. Mal alımları için ayrılan ödenek tutarının %10'luk kısmı 3.714.584,82 TL olup, doğrudan temin ve pazarlık yöntemi ile gerçekleşen mal alımları toplam tutarı ise 8.670.249,86 TL'dir. 4.955.665,04 TL'lik tutar aşımı söz konusudur. ... İdareler, 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludurlar. İdareler bu sorumluluğu ancak açık ihale süreciyle gerçekleştirilebilir. Doğrudan temin usulü ve pazarlık usulü ile yapılan işlerde bu ilkelere kısmen uyulduğu için yüksek fiyatlarda mal alımı gerçekleşme riski bulunmaktadır" (Sayıştay, 2017: 44,45).

Sayıştay TBMM'ye sunduğu "Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında"⁶ o sene denetlenen kamu idarelerinde ne gibi önemli hususların tespit edildiği ve bunların yaygınlığı konusunda ayrıca bilgi verir. Kurumun ifadesine göre bu raporlarda "genellik ya da önem" göstermesi açısından tespit edilen bazı bulgular idare tiplerine göre listelenir ve kısaca açıklanır. Böylece Türkiye'de belediyelerde yönetim ve hesap verebilirlik konusunda yıllara göre denetlenen belediyeler genelinde veri sağlar. Raporları bu açıdan okuyarak Türk yerel siyasetinde hesap verebilirliğe dair başlıca konuları irdeleyebiliriz.

Şekil 2'de, 2012 ve 2022 yılları arasındaki Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında belediyelere dair bahsedilen başlıca bulgular sıralanmıştır. Her bir konunun bu dönem boyunca rapora konu edildiği yıllar renklendirilmiş ve böylece denetimlere konu olan tespitlerin sürekliliğine ilişkin bir özet oluşturulmuştur.

5. BULGULARA YAKINDAN BAKIŞ

İlgili bulgular hakkında raporlarda, Sayıştay denetimlerinin ve aynı zamanda yatay hesap verebilirliğin temelini oluşturan mevzuata referans verilmiş ve buna göre belediyelerin hangi gereklilikleri yerine getirmediklerine açıkça yer verilmiştir. 2012 ve 2022 yılları arasında yapılan denetimlerde otoparkların yönetimine ilişkin sorunlar her yıl yaygın olarak tespit edilmiştir. Bu bulgular temel olarak yürürlükteki Otopark Yönetmeliğine ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na dayanır.⁷ Buna göre yapılan bazı tespitler şunlardır: İlçe belediyeleri tarafından otoparklardan tahsil edilen bedeller, aktarılması gereken büyükşehir belediyesi otopark hesabına gönderilmemekte ve ayrıca büyükşehir belediyesi de ilçe belediyelerine nüfusları oranınca aktarması gereken otopark gelirlerini aktarmamaktadır.

⁶ Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları için bkz. <https://sayistay.gov.tr/reports/category/12-dis-denetim-genel-degerlendirme-raporlari>, Erişim: 27.03.2024.

⁷ Örnekler için bkz. <https://sayistay.gov.tr/reports/category/12-dis-denetim-genel-degerlendirme-raporlari>, Erişim: 29.03.2024.

2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022

Otopark Yönetmeliği'ne Aykırı Uygulamalar											
Belediye Gelirleri Kanunu'nda Yer Alan Bazı Gelirlerin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması											
Belediye Taşınmazlarının Tahsis İşlemlerinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması											
Belediye Gayrimenkulleri İçin Ecrimisil Uygulamasının Genel Bir Kiralama Usulü Olarak Kullanılması											
Belediyelerin Borçlanma İşlemlerinde Belediye Kanunu'nda Öngörülen Limite Uyulmaması											
Gecekondu Kanunu Gereği Oluşturulan Fon Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması ve Takip ve Tahsilinde Sorunlar Yaşanması											
Toplu Taşıma İmtiyaz Hakkının İhalesiz Gördürülmesi ve/veya İhalelerde Süre Belirtilmemesi											
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerleri Bulunması ve Bunlara İlişkin İdari Yaptırımların Uygulanmaması											
Taşınmazların Belediye Şirketlerine Kiralanmasında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması											

Şekil 2: Sayıştay denetimlerinde belediyelerde yaygın şekilde tespit edilen bazı bulguların yıllara göre değişimi (2012-2022)

Kaynak: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/12-dis-denetim-genel-degerlendirme-raporlari>, Erişim: 07.02.2024.

Dikkat çeken bir diğer husus da otopark işletilmesi ile ilgili alınacak bedellerin ayrı bir hesapta tutulduğu gibi sadece otopark yapımı için kullanılabilmesi, ancak belediyelerin bu hesabı amacı dışında kullandığıdır. Bu konu ile ilgili raporlanan bir ifade şudur: “Belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri arasında yer alan otopark gelirlerinin tahakkuk, tahsil ve takibinin yapılmaması, belediyelerin önemli bir gelir kaleminden yoksun kalmasına yol açmaktadır” (Sayıştay, 2023b: 68). Hem kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı hem de hukuk kurallarının uygulanıp uygulanmadığı ile doğrudan ilgili olan bu tespitlerin on yıl boyunca süreklilik göstermesi dikkat çekicidir.

Uzun vadede devamlılık gösteren ikinci tespit de zaten doğrudan belediye gelirleri hakkındadır. Belediye gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmaması olarak adlandırılan bu tespitler genel olarak çevre, eğlence ya da ilan ve reklam vergilerine, yol, kanalizasyon ve su tesisi harcamalarına katılım paylarına, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı verilmeyen iş yerleri dolayısıyla alınmayan ruhsat harçlarına işaret etmektedir (örn. bkz., Sayıştay, 2016: 39; Sayıştay, 2023: 66-67). Bu örneklerden görüleceği gibi ilgili bulgular doğrudan belediyelerin gelirleri ile ilgili olup, tahakkuk ve tahsilatın eksik olduğu durumlarda belediye gelirlerinin olması gerekenden az olduğu anlamına geliyor. Önemli ölçüde devamlılık gösteren bu husus, 2014 yılından itibaren kamuya açık en güncel Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunun ele aldığı 2022 yılına kadar raporlanmıştır.

Benzer şekilde yaklaşık 10 yıldır altı çizilen diğer iki bulgu da yine belediyelerin kaynaklarından taşınmazların yönetimi ile ilgili. Raporlanan bulguların temel dayanağı belediye taşınmazlarının başka kamu kurumlarına tahsisini ya da kiralanmasını düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili maddeleridir. Bu kapsamda yapılan denetimlerde şu gibi sorunlara dikkat çekiliyor: Belediyeler işgal edilmiş taşınmazları için bir ceza niteliğindeki ecrimisil bedelini sürekli olarak bir kira gibi tazmin etmekte ve böylece işgalin devamına imkân sağlamaktadır (örn. bkz., Sayıştay, 2014: 36).

Taşınmazların tahsisinde ise sorunların başlıca üç boyutunu tanımlayabiliriz: (1) Kullanımın süresine yönelik yasal limitlere uyulmaması, (2) kullanım amacına yönelik yasal limitlere uyulmaması, (3) tahsise dair karar alma sürecinin kendisinin hukuka aykırı olması. Somut olarak örnek verecek olursak ilgili bazı ifadeler şunlardır: “Taşınmazların yirmi beş yılı geçecek şekilde ya da süresiz tahsis edilmesi,” kamu hizmeti amacı dışında taşınmaz tahsis edilmesi,” “bazı taşınmazların tahsis amacı dışında kullanılması,” “belediye meclisi kararı olmaksızın taşınmaz tahsis edilmesi” (Sayıştay, 2022: 72). Bu örneklerden gördüğümüz gibi, Sayıştay denetimlerinden elde edilen veriler doğrudan belediyelerin gelir ya da giderlerini etkileyen işlemler ile ilgili olabildiği gibi, yerel siyasette demokrasinin kurumsallaşması, belediye organlarının demokratik işlevlerini yerine getirip getirmediği, kamu kaynaklarının herhangi bir özel çıkara hizmet etme riski gibi konular ile de yakından ilgilidir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarının (ve ayrıca bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerin) ne kadar borçlanabileceği ve değişen miktara göre borçlanma kararının belediye meclisince hangi nitelikteki oy desteği ile alınabileceği ya da ilgili bakanlık onayının gerekliliği yine 5393 sayılı kanun ile düzenlenmiştir. Buna göre mali denetim ve sürdürülebilirlik açısından son derece önemli olan bu konuda belediyelerin hem borçlanma sınırlarına uymadığı hem de yasanın gerektirdiği karar alma yolunu takip etmediği raporlanmıştır. Bu durum 2021 ve 2022 yıllarına ait Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında şu şekilde ifade edilmiştir:

“Denetimlerde, bazı belediye ve bağlı kuruluşlarında 5393 sayılı Kanun'da belirlenmiş borçlanma limitlerine uyulmadığı, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla güncellenen miktarının %10'unu geçmeyen iç borçlanma için belediye meclis kararı alınmadığı ve %10'u geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve/veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından onay alınmadığı tespit edilmiştir.” (Sayıştay, 2022: 74; Sayıştay, 2023: 79)

2015 yılından itibaren yaygın olarak tespit edilmiş bir başka bulgu ise Gecekondu Fonunun kullanımı ile ilgilidir. İlgili bulguların temel dayanağı 775 sayılı Gecekondu Kanunudur. Bu ve buna bağlı yasal düzenlemeler belediyelere bu alanların iyileştirilmesi, tasfiyesi ya da dönüştürülmesi konusunda yetki ve sorumluluklar tanır. İlgili kanunun 12. ve 13. maddeleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince, bu fondaki paranın örneğin ilgili bölgelerde alt ve üst yapı iyileştirmelerinde kullanılması mümkündür. Dış Denetim Raporlarında raporlanan ise hem fon hesaplarının uygun şekilde kaydedilmediği hem de amacının dışında kullanıldığı belediyelerin varlığıdır (bkz., Sayıştay, 2023b: 73; Sayıştay, 2022: 69).

Şekil 2’de devamlılığı gösterilen bulgulardan toplu taşıma ve iş yeri açma konusundakiler ise belediyelerin doğrudan sağladığı hizmetlerle ilgilidir. Belediyeler şehrin ulaşım alt yapı ve planını sağlamanın yanında toplu taşıma hizmetini farklı yollarla yerine getirebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. Maddesine göre izlenebilecek yollar, 49 yılı aşmayacak şekilde imtiyaz sözleşmesi, tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat verilmesi, toplu taşıma hatlarının kiraya verilmesi ya da satın almadır. Sayıştay ilk üç yolun izlenmesi durumunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, hizmet satın alımında ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun esas alınması gerektiğini belirtmiştir (Sayıştay, 2022: 71). Buna göre raporladığı tespitler ise şunlardır: Toplu taşıma hizmetinin “ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere gördürülmesi,” ve “ihale edilmesine rağmen sözleşmelerde bir geçerlilik süresi öngörülmemesi” (Sayıştay, 2022: 71).

İş yerlerinin açılması ise hem kamu sağlığı hem de iş sağlığı ve güvenliği açısından birçok yasal düzenlemeye tabidir. Belediyeler kendi yetki alanlarındaki vakalarda hem ruhsat sağlar hem de sonrasında uygun koşulların devam edip etmediğini denetler (Kanun No: 3572; Kanun No: 5393). Böylece kamuyu ilgilendiren başlıca iki husus ortaya çıkar: Belediyelerin gelirlerinden mahrum kalması ve denetimsiz kalan iş yerlerinin faaliyetlerine devam etmesi. İş yerleri açma ve çalışma ruhsatı olmadan iş yeri açılması, belediyenin gelir kalemlerinden olan iş yeri açma izni harcını tahsil etmediği anlamına gelir. Raporlarda diğer yandan, ruhsatsız faaliyet gösteren iş yerleri denetimsiz şekilde çalıştığı gibi, belediyelerin herhangi bir kapatma kararı almadığı ve idari para cezası vermediğine de dikkat çekiliyor (Sayıştay, 2023: 70). Dolayısıyla ilgili iş yerlerinin hem hukuk hem de kamu sağlığı açısından uygunluğu önemli bir mesele olarak görünüyor.

Makalenin bu bölümünde sonraki bölüme temel oluşturması için, raporlanan bulguların içeriği açıklanmaya çalışılmıştır. Bir sonraki bölümde, denetim bulgularının Türkiye’deki belediyelerde siyasi hesap verebilirlik ve dolayısıyla demokrasi ile ilişkisi çeşitli boyutlarda ele alınacaktır ve denetimlerin bu zeminde çalışılması için analitik bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

6.BELEDİYELERDE HESAP VEREBİLİRLİK VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİNE DAİR

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları ışığında belediyelerde yaygınlık ve süreklilik gösterdiğini öğrendiğimiz bulguların ve bir mekanizma olarak Sayıştay denetimlerinin demokrasi ile ilişkisini başlıca aşağıdaki boyutlarda ele alabiliriz:

- Bulguların yaygın olması, süreklilik göstermesi ve belediyelerin denetime cevapsız kalması; yani yatay hesap verebilirliğin zayıflığı,
- Bulguların mevzuata aykırılık teşkil etmesi ve belediyelerde hukuka uygun yönetişimin zayıflığı,
- Bulguların bazılarının, vatandaşların demokrasiye normatif bağlılığını da güçlendirebilecek mali sürdürülebilirlik ve kamu yararı gibi konularda sorunlara işaret etmesi,
- Bulguların belediyelerin karar alma süreçlerinde mevzuata aykırılık gösterdiği durumların doğrudan demokratik temsile zarar vermesi.

6.1. Türkiye’de belediyeler ve yatay hesap verebilirlik

Bir önceki bölümde örneklenen ve devamlılık gösteren denetim konuları, bizlere belediyelerin bu alanlarda hesap verebilir olmadığını gösteriyor. Her ne kadar Sayıştay’ın denetim mekanizması işlese de tanım gereği hesap verebilirlik sonuca bağlı bir olgudur. Bir diğer deyişle eğer bir belediye tespit edilen bir usulsüzlük, mevzuata ya da kamu yararına aykırılık karşısında hesap verebilir ise bunun başlıca iki göstergesi olacaktır. Birincisi, Sayıştay ya da ilgili diğer mahkemeler tarafından konunun hukuki bir karara bağlanmasıdır. Sayıştay kamu zararının tespit edildiği durumlarda hesap yargısının işlediğini ve zararın sorumlulardan tazmin edildiğini ifade ediyor. Yasal zeminde yolsuzluk olarak tanımlanacak durumlarda ise ayrıca yargılamanın gerçekleştiğini belirtiyor. Böylece sadece Dış Denetim Değerlendirme Raporlarına bakarak bu sonuca varamasak da sorumluların yargı yoluyla bedel ödemesi ile belediyelerde hesap verebilirliğin sağlandığını varsayabiliriz.

Ancak hesap verebilirliğin ikinci bir göstergesini düşünürsek ortaya araştırılması gereken daha fazla soru çıkacaktır. Eğer belediyeler raporlanan konularda hesap verebilir ise bu konuların zaman içinde ortadan kalkması ve özellikle yatay hesap verebilirlik var ise tanımı gereği yolsuzluğun ve hukuk ihlallerinin ortaya hiç çıkmaması beklenir. Dış Denetim Raporlarına bu açıdan baktığımızda, hem mali yönetim ve hukuk üstünlüğü açısından önemli görüldüğü, hem de genel bir sorun olarak ortaya çıktığı için raporlanan bulgular, süreklilik göstermektedir. Bu da belediyelerin Sayıştay denetimlerine yanıt vermediğini, aynı alanlarda sürekli benzer bulgular raporlanmasına rağmen bu sorunların ortadan kalkmadığını gösterir.

Bu makalede ele alınan bulguların devamlılığını görmüş olsak da bunların sürekli aynı belediyeler için raporlanıp raporlanmadığını bilmiyoruz. Sayıştay'ın düzenlilik denetimi sonrasında belediyenin kendisine de ulaştırılan rapor neticesinde, yukarıda örneklenen sorunlar belki de ilgili belediyelerde tekrar edilmiyor. Ancak yine de denetlenen kuruma verilen geribildirim yanında kamuya da açık olan düzenlilik denetimi ve Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarının sağladığı veri ışığında, belediye yönetimlerinin genel olarak tespit edilmiş bulgular konusunda bilgi sahibi olması gerekir. Çünkü bu raporlar, özellikle kamu mali yönetimi ve buna bağlı olan muhasebe sistemi ile ilgili diğer mevzuatın yorumlanması konusunda yol gösterici bir özellik taşıyor. Bu nedenle, belediyelerde ilgili çalışanların bu konuda bilgiye erişebildiklerini de varsayarak, yatay hesap verebilirlik gereği bulguların azalmasını beklemek yerinde olacaktır. Bir önceki bölüme konu olan ve azalmadığını gördüğümüz pratikler ise belediye siyasetinde bu alanlarda yatay hesap verebilirliğin zayıf olduğunu gösteriyor.

6.2. Türkiye’de belediyeler ve hukuk üstünlüğü

Sayıştay denetimleri Türkiye’de yatay bir siyasi hesap verebilirlik mekanizması olarak belediyelerin mali yönetimi ve diğer karar verme süreçlerine dair bilgi sağlarken hem denetleme yetkisi hem de denetimin kriterleri hukuki bir temele dayanır. Zaten bunun bir gereği ve sonucu olarak bulgu adı verilen tespitlerin özetlendiği raporlarda hangi hususların, ne şekilde mevzuata aykırılık gösterdiğinin altı açıkça çiziliyor. Bu açıdan denetimler siyasi ya da hukuki sonuçlarından bağımsız olarak bize aynı zamanda hukukun hangi alanlarda ihlal edildiğini gösteriyor; yani belediyelerde hukuk üstünlüğüne dair bilgi sağlıyor.

Hukuk üstünlüğü bu makalede yatay hesap verebilirlik olgusunun bir parçası olarak ele alınmıştır. Ancak sadece bir hesap verebilirlik kriteri olarak değil, başlı başına demokrasi tanımıyla ilişkili bir kavramdır. Bu ilişki, istediğini yapabilecek sınırsız bir siyasi gücün kontrol altına alınması ve sınırlandırılması, kamuya cevap verir kılınması ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınması fikirlerine dayanır (O’Donnell, 2004: 37). Hukuk üstünlüğü, yasaların siyasi iktidar ve devletin kurum ve görevlileri de dahil tüm toplum için geçerli olması anlamına gelir (Kurtulmuş, 2021: 664). Bu nedenle belediye düzeyinde süreklilik gösteren ihlaller, hukuk üstünlüğüne dair sorular doğurmaktadır. Örneğin, hukuki açıdan bakılacak olursa, özellikle otoparkların idaresi ya da taşınmazların yönetimi gibi konularda uzun yıllarca raporlandıktan sonra, mevzuatın hangi sınırları çizdiği ve Sayıştay’ın konuyu nasıl ele aldığı açıkça bellidir. Buna rağmen yaygın ve devamlı olarak rapor konusu olan bulgular, yani mevzuata aykırı pratikler, hukuk üstünlüğünün de belediyelerde zayıflığını gösteriyor.

Başka bir açıdan ise sürekli raporlanan bulguların altında yatan nedenlere dair bir tartışmayı bu başlığa dahil edebiliriz. Yerel siyaset ve belediyelerde mevzuata aykırı uygulamalar, daha geniş bir bağlamda demokrasiyi mümkün kılacak ve güçlendirecek hukuk üstünlüğü gibi kavramlara normatif bağlılığının azalmasının bir yansıması olabilir. Ancak bu makale kapsamında hukuk üstünlüğünün ilkesel olarak reddedildiğine dair bir niyet ölçmemiz mümkün değil. Diğer yandan mevcut düzenlemelerin pratikte gerekli ya da etkin olacak bazı uygulamalar için yetersiz kaldığını da düşünebiliriz (Ateş Eren, 2021: 100). Özellikle büyük kent ve metropollerin yönetimini düzenleyen mevzuat, normatif değil pratik nedenlerle – örneğin karar alma süreçlerinin hızlanması gereken ya da normal olarak işleyemediği doğal afet ve terör benzeri kriz yönetiminde – ihlal edilmiş olabilir. Bu konuda dikkat çekici bir örnek Van Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu’ndadır. Su hizmetlerine ilişkin yaklaşık 50 milyon TL bedelin tahsis edilmediğine ilişkin bulguya belediye şu yanıtı vermiştir:

“2011 yılında yaşanan deprem sonrası yıkılan birçok mesken ve işyeri adına tahakkuk etmiş su bedeli alacakları, özellikle depremde binalarda kimse olmadığı halde hasarlı binalardaki suların sürekli boşa akmasından kaynaklı oluşan tahakkuklar, borçluların uzun süre il dışında yaşamaları, deprem nedeniyle Maliye Bakanlığı tarafından ilimizde mücbir sebep hali ilan edilerek tüm vergi vb. ödemelerin faizlerinin alınmaması ... ve inşaat yapımlarının

olmaması ya da çok yavaş ilerlemesi, bu tahakkuk miktarının yıllar itibariyle devir ederek borç miktarının yükseltmesi tahsilatın yapılamamasının en önemli etkenlerindendir. (Sayıştay, 2013a: 8).”

Üçüncü bir açıdan ise, belediye yönetimleri ile Sayıştay’ın mevcut yasa ve düzenlemeleri farklı yorumlamasına değinilebilir (Ateş Eren, 2021: 101). Örneğin belediye taşınmazlarının tahsisi konusunda 2013 yılı Trabzon Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu’nda belediyeye ait bir binanın Trabzon Barosu Başkanlığına tahsis edilmesi konu edilmiştir. Buna istinaden belediye baronun hem “*kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu*” olduğuna dikkat çekmiş hem de baronun kendisine “*harabe halde*” tahsis edilen taşınmazın tadilatını sağladığı, yani bir kamu faydası olduğu belirtilmiştir (Sayıştay, 2013b: 5). Sayıştay ise iki kurum arasında ancak “*ortak hizmet projesi*” yapılabileceğini, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun ise kamu kurumu olmadığını ve tahsisin mümkün olmadığını ifade etmiştir (Sayıştay, 2013b: 5).

Yukarıdaki örnekler bize belediyelerde hukuk üstünlüğünü sadece denetim raporu bulgularına bakarak tartışmanın yüzeysel kalacağını ve yanıltıcı olabileceğini gösteriyor. Bu konuda ileride yapılacak farklı çalışmalar belediyelerin bu açıdan hangi konularda zayıf kaldığını ve bunun altında yatan nedenleri derinlemesine analiz edebilir. Denetim raporu bulgularının sadece hukuk üstünlüğü kavramı ile irdelenmesi durumunda, bulguların demokrasi ile ilişkisinin doğrudan kurulamayabileceğini not etmemiz gerekir.

6.3. Türkiye’de belediyeler ve demokratik temsil ile sürdürülebilirlik

Kamu kaynaklarının toplumun farklı kesimlerinin ihtiyaçlarına yönelik, özel çıkar gruplarının değil kamu faydasının gözetilerek ve aynı zamanda denetlenebilir, şeffaf ve verimli şekilde kullanılması demokrasi ve iyi yönetişimin bir gereğidir. Bu açıdan mevzuat bunları gerektirsin ya da gerektirmesin – mevzuatın ölçüt olarak alınamayacağı durumlarda dahi – elimizdeki verileri daha geniş bir açıdan, demokrasi ve iyi yönetişim açısından tartışabiliriz.

Belediyelerin vergi tahsilatında, iş yerlerine ruhsat verilmesinde ya da taşınmazlarının yönetiminde ortaya çıkan düzensizlikler, demokrasilerde görmeyi beklediğimiz temsilci-vatandaş ilişkisindeki bazı sorunlara işaret edebilir. Yasaların öngörmediği kurum ya da kişilere taşınmaz kullanımı sağlanması ya da bu kararın farklı partileri temsil eden belediye meclisinde tartışılmadan ve karar alınmadan uygulanması hem sürecin demokratik olmadığını hem de sonucun kamu yararı gözetmeden sadece belli bir gruba fayda sağladığını gösterebilir. Benzer şekilde vergi tahsilatı ya da ruhsat ve izinlerin sağlanması konusunda raporlanan bulgular, muhasebe sistemi ya da ilgili personelin yetersizliği ile ilgili olabileceği gibi seçim desteği sağlamak vb. nedenlerle siyasi partilerin stratejik olarak kullandığı araçlar da olabilir.

Yasal olarak yolsuzluk kapsamında ele alınmayan konular dahi, kaynakların keyfi ve ahbap-çavuş ilişkileri ile dağıtıldığı durumlarda demokratik değildir. Kişisel ilişkiler sayesinde kişisel faydaların elde edilmesi, her ne kadar demokratik seçimler gerçekleşse de vatandaşların hükümetin performansını değerlendirip buna göre oy verme davranışını etkileyeceği gibi, seçimlerin tüm adaylar için gerçek bir rekabeti sağlama olasılığını da azaltır (Hopkin, 2006: 15). Diğer yandan vatandaşların siyasi katılımı tercihlerini ifade etmeleri ve böylece toplumsal bir paydaşlık geliştirmelerini zedeler ve karar alma süreçlerine erişimde eşitliği bozar (Hopkin, 2006: 16-17). Aynı zamanda vatandaşların ülkelerindeki kamu hizmetlerinin topluma fayda sağladığını ya da kamu hizmetlerinde yolsuzluğun olmadığını düşünmeleri ile bir rejim olarak demokrasiden memnun olmaları arasında güçlü bir bağ ortaya konmuştur (Ariely, 2013; 758-760).

Bu açılardan ele alındığında, Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarında sunulan, özellikle belediye gelirlerinin tahsilinde ve özellikle vergilerin toplanmasında yaşanan aksaklıklar, ruhsatsız şekilde faaliyet gösteren iş yerleri, belediye taşınmazlarının haksız işgaline pratikte kira şeklinde toplanan ecrimisil karşılığında müsaade edilmesi, yine taşınmazların yönetiminde ve hizmet alımında yapılması gereken ihalelerin gerçekleşmemesi ve son olarak kentlerin dezavantajlı bölge ve kesimlerine hizmet etmesini beklediğimiz Gecekondu Fonunun amacı dışında kullanılması sadece kamu mali yönetişimi değil aynı zamanda belediye siyasetinin demokratikleşmesi açısından da ele alınmalıdır.

Demokrasilerin vatandaş katılımı ile denge ve denetleme araçları sayesinde yolsuzluktan muaf olmasını beklemek şaşırtıcı olmaz. Ancak çalışmalar yolsuzluğun demokrasilerde de farklı şekillerde gözlemlenen bir olgu olduğuna dikkat çeker (örn. bkz., Rock, 2009; Rose-Ackerman, 1996; Warren, 2004). Bu açıdan hem kamu faydasının norm haline gelmesi ve bunun güçlenmesi hem de etkin denetimin sağlanması gerekir. Demokrasiyi aynı zamanda eşitsizliklerin azaltılması gibi çıktıların sağlanmasındaki performansı açısından ele alırsak, Sayıştay'ın belediyeler özelinde raporladığı bulgulardan Gecekondu fonunun amacına aykırı şekilde kullanılması ya da belediye taşınmazlarının kamu faydası sağlamayacak şekilde kullanımına izin verilmesi sadece bir muhasebe meselesi değildir. 775 sayılı kanun, Türkiye'de özellikle 1980'lerden itibaren artış hızı gösteren şehirleşme⁸ ile daha çok gündeme gelen, altyapının ve diğer fiziki koşulların zayıf, hizmetlere erişimin kısıtlı olduğu ve yoksulluk sınırında ya da altında yaşayan kent sakinlerinin (bkz., Adaman ve Keyder, 2009) barındığı gecekondu alanlarını kapsar. Dolayısıyla, kentteki dezavantajlı gruplara yönelik hizmetleri kapsayabilecek bu aracın ne amaçla kullanıldığı uzun vadede, toplumsal barış ve vatandaşların demokrasiye bağlılığı gibi konularda olumlu ya da olumsuz sonuçlar üretebilir.

Raporlanan denetim bulguları, belediye hizmetlerinin özel sektör aracılığı ile sağlanmasının etkililik ve verimlilik açısından değerlendirilmesine de imkân sağlıyor. Kamu kurumlarının özel sektör ile yürüttüğü ihale-sözleşme uygulamalarının iyi yönetişimi güçlendirmenin aksine, hesap verebilirliği zayıflattığı ve yolsuzluğun önünü açtığı konusunda halihazırda birçok ülke bağlamında eleştiriler mevcut (örn. bkz., Christensen & Lægreid, 2002; Erlingsson vd., 2008; Gregory, 1995; Rehren, 1996). Türkiye'de belediyeler eliyle gerçekleşen ihaleleri de bu açıdan incelemek elzem görünüyor. Bu konuda yapılmış sınırlı sayıdaki çalışmalardan birinde, örneğin, bu ihalelere çoğunlukla belediye şirketlerinin tek istekli olarak katıldığına, dolayısıyla gerçek anlamda rekabetin gerçekleşmediğine ve alımların bu şekilde piyasadan daha pahalıya yapıldığına dikkat çekilmektedir (İlhan, 2013).

Demokrasilerin aynı zamanda sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınmaya imkân veren araçlara sahip olduğu iddia edilir (bkz., Acemoğlu ve Robinson, 2012) ve bunu doğrulayan çalışmalar da vardır (örn. bkz., Acemoğlu vd., 2019). Ancak bu ilişki sadece ilgili araçların beklenen işlevi yerine getirmeleri ile mümkündür. Demokrasinin sürdürülebilir kalkınmaya katkısı, gittikçe kabul gören yönetim yaklaşımının da altını çizdiği gibi, karar alma ve uygulamanın farklı basamaklarında hayata geçecek şeffaflık, kapsayıcılık ve katılımçılık gibi prensipler ile mümkün olabilir (Munslow ve Ekoko, 1995: 175-176). Dayanıklı bir mali yönetim, mali tabloların doğruluğunu ve iyi işleyen iç kontrol sistemlerini gerektirdiği gibi belediyelerin borçlarının kontrolünü, var olan kaynakların verimli ve etkin kullanılmasını ve elde edilebilecek kaynakların en üst düzeyde toplanmasını da gerektirir. Bu açıdan bir önceki bölümde tartışılan bulgular belediyelerin mali sürdürülebilirliği ve aynı zamanda güvenilirliği için de önemlidir. Bu konulardan doğacak olası olumsuz sonuçların bir etkisi de vatandaşların bu kurumlara olan güveninin azalması ya da yerel siyasette demokrasinin meşruiyetinin sorgulanması olabilir.

Demokrasi açısından tartışılacak bir diğer husus da belediyelerdeki karar alma süreçlerinin Dış Denetim Raporlarındaki yansımalarıdır. Türkiye belediyelerinde belediye meclisleri seçmenin iradesini temsil eden başlıca karar alma organıdır ve bir belediyenin uygulamalarının temel meşruiyet kaynağıdır (Oktay, 2019: 41). Dış Denetim Genel Raporlarında belediyelerin taşınmaz tahsisi ve borçlanma konularında meclis kararı almadan hareket ettikleri not edilmiştir. Mali sürdürülebilirlik açısından çok önemli olan bu iki hususta Türkiye genelinde belediye meclislerini yok sayarak karar alınması oldukça dikkat çekicidir. Belediye başkanı gibi belediye meclis üyeleri de doğrudan halk tarafından seçilmiş ve yasalarca öngörülen konularda öngörülen şekillerde, temsil ettikleri vatandaşlar adına karar vermek üzere iş başına gelmişlerdir. Belediyedeki diğer ofislere kıyasla temsil gücü en yüksek olan ve ayrıca yerel düzeyde yasa yapma yetkisi bulunan organ belediye meclisidir. Örneğin başkanlık makamının aksine, bir belediye meclisinde birden çok siyasi partinin temsil edilmesi mümkündür. Buradaki karar alma süreci aynı zamanda meselelerin kamuoyunun gündemine gelmesi ve farklı aktörler arasında bir istişare süreci yaratması açısından çok önemlidir.

Dolayısıyla bu konudaki bulgular mevzuata aykırılık göstermenin yanında, yerel siyasetin en güçlü demokratik temsil kurumlarından olan belediye meclislerinin yetki alanının çığnendiği anlamına gelir. Bu şekilde alınan kararların meşruiyetinin sorgulanması ve kamuoyunun belediyeye bir siyasi kurum olarak duyduğu güveni sarsması da olasıdır.

8 Bkz. <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/kentsel---kirsal-nufus-orani-i-85670>, Erişim: 02.05.2024.

7.SONUÇ

Bu çalışmada Sayıştay'ın rolüne, Türkiye'de belediyelerin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından değinilmiş ve Sayıştay'ın belediye denetimlerinin demokrasi ve iyi yönetim bağlamında ne ifade ettiği tartışılmıştır. Sayıştay öncelikle Türk siyasi hayatında yatay hesap verebilirliğin başlıca mekanizmalarından biri olarak ele alınmış, Sayıştay'ın kamu kurumlarını denetimi ve siyasi hesap verebilirliğin çeşitli boyutları arasındaki ilişki irdelenmiştir. Sonrasında denetim raporlarının amacı ve kapsamına değinilmiş, denetimler sonucunda belediyeler için raporlanan bulgulara örnekler verilmiş ve Dış Denetim Raporlarına göre bulguların konu ve sayı itibarı ile dağılımına dair veriler ışığında, Türkiye'deki belediyelerin hesap verebilirliği konusunda başlıca meselelere dikkat çekilmiştir. Bulguların demokrasi ile ilişkisi ise hesap verebilirliğin yanında hukuk üstünlüğü, demokratik temsil ve sürdürülebilirlik kavramları aracılığı ile tartışılmıştır.

“Genellik ve önem arz eden” bulgulara bakıldığında otoparkların ve taşınmazların yönetimi, izin ve ruhsatların sağlanması, vergilerin toplanması, toplu taşıma ve gayrimenkullerin kiralınması amacıyla gerçekleşen ihaleler, Gecekondu Fonunun kullanımı ve borçlanma konularında mevzuata aykırı uygulamaların en çok raporlanan konu başlıkları olduğunu görüyoruz.

Bu konular 2012 yılından beri genelde raporlarda yer buluyor. Raporlardaki ilgili açıklamaları incelediğimizde, bunların belediyelerin bütçelerini etkileyecek ve belediyeler ile vatandaşlar arasındaki demokratik ilişkiyi zedeleyecek konular olduğunu görüyoruz. Belediyelerin olabilecek gelirlerinden mahrum kalması ya da borçlanma limitlerinin aşılması mali güvenirlilik ve sürdürülebilirliği tehdit ediyor. Gecekondu fonuna dair kayıtların ve olası bir amaç dışı kullanımın ise bütçe üzerindeki etkilerinin yanında belediyelerin toplumun dezavantajlı kesimlerine karşı sorumluluğunu, cevap verirliliğini ve kapsayıcılığını zedelemesi söz konusu. Bunun yanında ihale ve sözleşme yoluyla sağlanan hizmetlerin kamu zararına neden olması ya da kamu faydasının yanında belli grup ya da kişilere özellikle fayda sağlanması demokrasi konusundaki başlıca meselelerden. Belediyelerin karar alma süreçlerinde hem mevzuata aykırı hem de temsiliyeti zayıflatacak yollar izlemeleri de demokrasinin vatandaş ile temsilcileri arasında sağlaması beklenen bağı zayıflatacak bir husus.

Dikey hesap verebilirliğin güçlenmesi demokrasi açısından pozitif bir gelişme olmasına rağmen bunun yatay hesap verebilirliğin sağlanmadığı durumlarda gerçekleşmesi çoğulcu ve sınırsız bir iktidarın güçlendiğini gösterir. Demokrasilerin prensip olarak hesap verebilirliğin farklı ve iyi işleyen mekanizmalarına ihtiyacı vardır. Sayıştay denetimlerini de temel bir yatay hesap verebilirlik mekanizması olarak ele alıp Dış Denetim Raporlarının içeriğine baktığımızda, belediyelerle ilgili bulguları demokrasi ve iyi yönetim açısından tartışabiliriz. Türk yerel siyasetinde demokratikleşme ile ilgili birçok konunun denetim raporları aracılığı ile tespit edildiğini söylemek mümkün. Gelecek çalışmalar bu bakış açısıyla hem akademik yazına hem de kamuoyuna açık bu bilgilerin vatandaşlar ve sivil toplum tarafından anlamlı bir şekilde değerlendirilmesine katkıda bulunabilir.

KAYNAKÇA

- Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Crown Publishers.
- Acemoğlu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A. (2019). Democracy Does Cause Growth. *https://Doi.Org/10.1086/700936*, 127(1), 47–100. <https://doi.org/10.1086/700936>
- Adaman, F., & Keyder, Ç. (2009). Türkiye'de Büyük Kentlerin Gecekondu ve Çöküntü Mahallelerinde Yaşanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Raporu. Avrupa Komisyonu. Elde edilme tarihi: 28 Mayıs 2024, https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/study_turkey_tr.pdf
- Akyel, R. (2016a). Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı. *Amme İdaresi Dergisi*, 49(1), 119–145. <http://search/yayin/detay/189803>
- Akyel, R. (2016b). *Supreme Audit Matters: Practice of the Turkish Court of Accounts*. T.C. Sayıştay.
- Ariely, G. (2013). Public Administration and Citizen Satisfaction with Democracy: Cross-national Evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 474-766. <https://doi.org/10.1177/0020852313501432>
- Ateş Eren, M. (2021). *Democracy at the Local Level in Turkey: An Empirical Analysis of Municipalities* (Doctoral Dissertation). Sabancı University.

- Belediye Kanunu (2005, 13 Temmuz). *Resmi Gazete* (Kanun No: 5393, Sayı: 25874). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004, 23 Temmuz). *Resmi Gazete* (Kanun No: 5216, Sayı: 25531). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Candan, E. (2016). Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Dönüşüm Bekleyen Bir Fonksiyon: Dış Denetim ve Sayıştay. *Denetim*, 2, 6–24.
- Chêne, M. (2018). *U4 Anti-Corruption Helpdesk The role of supreme audit institutions in fighting corruption*.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *Journal of Political Philosophy*, 10(3), 267–295. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00153>
- Devlet İhale Kanunu (1983, 10 Eylül). *Resmi Gazete* (Kanun No: 2886, Sayı: 18161). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2886&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Erlingsson, G. O., Bergh, A., & Sjölin, M. (2008). Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon? *Local Government Studies*, 34(5), 595–608. <https://doi.org/10.1080/03003930802413780>
- Fox, J. A. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, 72, 346–361. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2015.03.011>
- Gecekondu Kanunu (1966, 30 Temmuz). *Resmi Gazete* (Kanun No: 775, Sayı: 12362). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=775&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Gregory, R. (1995). Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the Public Production Process. In J. Boston (Ed.), *The State Under Contract*. Bridget Williams Books.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108957809>
- Hopkin, J. (2006). Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory. *APSA Annual Meeting*, 1–18.
- İlhan, İ. (2013). Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma. *Sayıştay Dergisi*, 88, 5–25.
- İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun (1989, 17 Haziran). *Resmi Gazete* (Kanun No: 3572, Sayı: 20198). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3572&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Kamu İhale Kanunu (2002, 22 Ocak). *Resmi Gazete* (Kanun No: 4734, Sayı: 24648). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Kurtulmuş, F. (2021). Prosedürel Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23(2), 661-677.
- Lührmann, A., Marquardt, K. L., & Meckova, V. (2020). Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. *American Political Science Review*, 114(3), 811–820. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000222>
- McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16–42. <https://doi.org/10.1177/0002764218759576>
- McDevitt, A. (2020). *Supreme audit institutions’ anti-corruption strategies*. <https://about.jstor.org/terms>
- Munslow, B., & Ekoko, F. E. (1995). Is democracy necessary for sustainable development? *Democratization*, 2(2), 158–178. <https://doi.org/10.1080/13510349508403434>
- O’Donnell, G. A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- O’Donnell, G. A. (2004). Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- Oktay, T. (2019). *Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan*. Marmara Belediyeler Birliği, İstanbul.

- Önder, Ö., & Türkoğlu, İ. (2012). Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8(17), 197–214. <https://doi.org/10.11122/ijmeh.2012.8.17.313>
- Rehren, A. (1996). Corruption and local politics in Chile. *Crime, Law and Social Change*, 25(4), 323–334. <https://doi.org/10.1007/BF00572513>
- Rock, M. T. (2009). Corruption and Democracy. *The Journal of Development Studies*, 45(1), 55–75. <https://doi.org/10.1080/00220380802468579>
- Rose-Ackerman, S. (1996). Democracy and 'grand' corruption. *International Social Science Journal*, 48(149), 365–380. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00038>
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and Government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
- Sayıştay (2013a). Van Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2013b). Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2016). 2015 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2017). İstanbul Şişli Belediyesi 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2022). 2021 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2023a). Amasya Merzifon Belediyesi 2022 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2023b). 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay Kanunu (2010, 19 Aralık). *Resmî Gazete* (Kanun No: 6085, Sayı: 27790). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6085&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, P. C. (2004). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, 15(4), 47–60. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0073>
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jnlodmcy11&id=755&div=92&collection=journals>
- Söyler, İ. (2012). Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü. *Sayıştay Dergisi*, 87, 61–96.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315–325. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>
- Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2), 328–343. <https://doi.org/10.1111/J.0092-5853.2004.00073.X>

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Bu çalışmanın yazarları, araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduklarını kabul etmektedirler (The authors of this article confirm that their work complies with the principles of research and publication ethics).
2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).
3. Bu çalışma, intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir (This article was screened for potential plagiarism using a plagiarism screening program).