

## YEREL YÖNETİMLERDE DIŞ DENETİMİN AMAÇ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

**Arş.Gör. Alptekin AKTALAY**  
Dokuz Eylül Üniversitesi  
İİBF-Kamu Yönetimi Bölümü  
[alptekin.aktalay@deu.edu.tr](mailto:alptekin.aktalay@deu.edu.tr)

**Yrd.Doç.Dr. Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI**  
Ondokuz Mayıs Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi  
[erdal.abdulahkimogullari@omu.edu.tr](mailto:erdal.abdulahkimogullari@omu.edu.tr)

### ÖZET

*Geleneksel kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişiklikler nedeniyle yönetimin, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık yanında, kamu kurumlarının kuruluş amaçları doğrultusunda ve kamunun yararına kullanılması gereken kaynaklarını ne şekilde kullanıldığının değerlendirilmesi gerekmiştir. Geleneksel denetim sisteminde var olan aksaklıkları gidermek için reform niteliğinde olduğu öne sürülerek yapılan düzenlemelerin işlerliğe kavuşabilmesi için öncelikle uygulamaların amaca yönelik olması gerekir. Yerel yönetimlerde yasa düzeyinde bu amaç düzenlenmiştir. Diğer düzenlemelerin bu amacı gerçekleştirebilecek içerikte ve işlevsel olması büyük önem arz etmektedir. Ancak, denetim sisteminin yasal ve kurumsal açıdan incelenmesi sonucunda görülen eksiklikler nedeniyle ulaşılmak istenen sonuca varmaya elverişli olmadığı anlaşılmıştır. Mevzuatla getirilen istisnalar ve özellikle performans denetiminin uygulamasına bakıldığında öngörülen amaçların belirtilen çerçevede yapılması mümkün görünmemektedir. Yerel yönetimlerin dış denetimindeki eksikliklerin giderilmesi yerel yönetimlerde yürütülen kamu hizmetlerinin başarısını doğrudan etkileyecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Denetim, Denetimin Amacı

### EVALUATION OF EXTERNAL AUDIT IN LOCAL GOVERNMENTS IN TERMS OF PURPOSE

#### ABSTRACT

*As a result of the changes in traditional public administration perception the necessity to evaluate the efficiency in using public resources arose besides the need for transparency. In order to make changes, which aimed at correcting the inherent flaws in the traditional audit system, effective, applications should be directed towards targets. This aim is set in legislation. Any other arrangement should be in accord with this aim. However, the deficiencies in legislation and the institutional structure, among them exceptions set by the legislation and the current application of performance auditing, prevent the arrangements from reaching the desired goals. Removing the deficiencies in external auditing of local governments will unequivocally affect their success in providing public services.*

**Keywords:** Central Government, Local Government, Audit, Purpose of Auditing.

## 1. GİRİŞ

Denetim, en yalın anlamıyla çağdaş anlamda, örgütlerin faaliyetlerinin, kuruluş amaçları doğrultusunda çıktılar üretip üretmediğini ve hizmetlerin yürütümünde ortaya çıkan aksamaları ve çözüm önerilerini ortaya koyarak, yönetim görev ve yetkisine sahip olanlara daha etkin, verimli ve ekonomik metotlarla hizmet yürütmelerinde faydalanacakları yöntemleri gösterme faaliyetidir.

Devlet yönetiminde denetim olgusu, onun ortaya çıkmasıyla birlikte vazgeçilmesi mümkün olmayan bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Devlet, kendisini ortaya çıkaran ve yaşatan toplumsal yapıyı korumak ve geliştirmek maksadıyla kurulduğundan, devletin mevcut yapısını ve toplumu denetim altında tutmak ihtiyacı içerisindedir (Köse, 2000: 1). Sanayi devrimiyle ve ulus devlet anlayışıyla birlikte karmaşıklaşan ve artan devlet faaliyetleri, kamunun karar ve eylemlerinin denetimine farklı bir boyut kazandırmıştır (Kulukçu, 2007: 1). Denetim olgusu artan devlet faaliyetleri dolayısıyla oldukça karmaşıklaşmış ve yeni tekniklerin geliştirilmesini gerektirmiştir.

Değişen kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yönetimin faaliyetlerinin hesap verme zorunluluğu, şeffaflık yanında, kamunun yararına sunulan kaynakların ne şekilde kullanıldığının da ayrıca değerlendirilmesini gerektirmiştir. Bu durumda klasik “uygunluk denetimi” yöntemiyle yapılan denetimin yanında yeni metotların hayata geçirilmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Ancak, yapılan çalışmalar yeterli olmamış, kurgulanan bu sistemle ulaşılmak istenen hedeflerin ne oranda gerçekleştirildiğinin ölçülerek daha yüksek performans gerçekleştirilebilmesi için performans denetim sistemleri hayata geçirilmiştir. Bu yapılırken geleneksel denetim sisteminde var olan sorumluyu bulma ve cezalandırma anlayışının yerine köklü bir anlayış değişikliğine gidilerek kurumlara ve yöneticilere rehberlik etmek, yol göstermek, problemlere çözüm üretmek suretiyle sistemin işleyişini kolaylaştırma amaçlanmıştır. Süreçlerin denetiminden çok, sonuç odaklı bir denetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Elbette denetim sisteminin bu şekilde kurgulanmasında geçmiş denetim tecrübelerinden faydalanılmıştır. Sorumluyu yakalama ve cezalandırma yaklaşımı kurumların ve çalışanların mevzuata uygun bir şekilde çalışmalarında etkili olmuştur. Ancak, katı bürokratik yapının ve geleneklerin bulunduğu kurumların harcadıkları devasa kamu kaynaklarını daha verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde kullanmalarını sağlayamamıştır.

Çok hızlı büyüyen ve ihtiyaçları alışılmış sınırların çok ilerisinde gerçekleşen kamu yönetiminin sağlıklı, sürdürülebilir çerçeve içerisinde ve rekabet eden ülke/şehirlerin varlığı gerçekliği karşısında sürekli değişimin gerekçeleri ve gerekleri konusunda farkındalık sağlama açısından çok önemli hale gelmiştir. Küreselleşme sürecinin devleti; düzenleyici devlet çerçevesi içerisine almaya çalıştığı düşünüldüğünde istenilen düzenleyici devlet fonksiyonlarının icra edilebilmesi için sağlıklı denetim sonuçlarının varlığına ihtiyaç duyulacağı görülecektir. Özet olarak, belirtilen nedenler değerlendirildiğinde, gerek denetleyenlerin yaptıkları hizmet konusunda, gerekse denetim sonuçlarına olan ihtiyaçları hakkında farkındalık oluşturma hayati derecede önemli hale geldiğinden kurgulanan sistemin belirtilen amaçlar doğrultusunda çıktılar oluşturabilecek nitelikte olması gerekmektedir.

Denetimin, yönetimin en önemli unsurlarından biri olduğu ve yapılan değişikliklerin bu unsuru işlevsel hale getirme amacı taşıdığı göz önünde bulundurulduğu takdirde, yasalardaki ve kurumsal yapılardaki eksikliklerin belirlenen amaçlar doğrultusunda giderilmesi kamu yönetimine getirilmeye çalışılan yeni yönetim anlayışının yerleşmesi ve başarısı için kaçınılmaz olduğu görülecektir. Yapılan çalışma merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisi bağlamında mevzuattaki ve kurumlardaki eksiklikleri belirtme ve çözüm önerileri getirme amacını taşımaktadır. “Mahalli İdare Birlikleri” ve “Şirketler” çalışmanın dışında bırakılmıştır. 2005 yılı sonrasında yaşanan gelişmeler değerlendirilmiştir. Çalışmada Anayasa, yasalar, tüzükler, yönetmelikler, teftiş rehberleri, faaliyet raporları, yıllık programlar ve teftiş emirleri incelenmiş ve denetimin amacı bağlamında değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

## 2. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ

### 2.1. Yerel Yönetimleri Denetleme Yetkisinin Kaynağı

Merkezi yönetimler yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim uygulamaktadır. Merkezden yönetim kısaca; milli kamu hizmetlerinin tümünün başkent teşkilatı tarafından planlandığı ve yürütüldüğü, harcamaların merkezde yapıldığı ve gelirlerin merkeze aktarıldığı sistemi ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinin dışında tüzel kişiliğe sahip yönetim birimleri tarafından yürütülmesini ifade eder (Gözler, 2009: 78). Merkezi yönetim, tarihi açıdan, yerel yönetimlerden sonra ortaya çıkmış olsa bile bugün gelinen noktada merkezi yönetime bağımlı ve bütün yetkilerini merkezi yönetimden almaktadırlar (Kalabalık, 2005: 707-708).

1982 Anayasasının 123. maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri *merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına* dayanır.” denilmektedir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı idari yönden belli ölçülerde bağımsız (özerk) birimlerdir. Türkiye’de idare teşkilatı organik olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir (Toprak, 2006: 11). Yerel etkinlik ve demokrasi, yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında öncelikli bir yere sahiptir (Köse, 2004: 10).

Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti idaresinin merkezden ve yerinden yönetim karma esasına dayalı olmasını öngörmüş bulunduğu bu kadar çok sayıda tüzel kişilik ve hukuksal varlıktan oluşan bir sistemde yönetim birliği ve uyumun sağlanabilmesinin tek aracı “*idari vesayet*” tir (Özay, 2000: 88). Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, vesayet denetlenmesi denir (Gözübüyük ve Tan, 2001: 51). Yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı denetimin dışında, merkezi yönetim yasalarla sınırlı olmak kaydıyla dış denetim yapma yetkisine sahiptir.\*

---

\* İç denetim, örgüt, faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finansal, muhasebe ve diğer tüm yönlerden bu amaçla çalışan iç denetçi adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Dış denetim ise; örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı

Anayasaya göre yerel yönetim birimleri il, belediye ve köyden oluşmaktadır.<sup>†††</sup> 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” nun 38. 39. 40. 41. ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu” nun 54. 55. 56. 57 ve 58. maddelerinde denetimle ilişkili olarak yapılan düzenlemelere bakıldığında yapılacak olan denetimin türlerini içeriğini ve sınırları ortaya koyarak, *iç ve dış denetimin* 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki hükümlere göre yapılacağı belirtilmiştir. Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesine ilişkin örgütlenme ve denetim sisteminin işleyişi adı geçen kanunlarda gönderme yapılan ve 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden yapılandırılmıştır (Köseoğlu, 2007: 1). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 28. maddesinde “Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.” diyerek uygulanacak denetimin amaç, kapsam ve sınırlarını belirlemiştir. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun iznine dayanarak kurulan “Mahalli İdare Birlikleri” nin denetimi 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunuyla düzenleme konusu yapılmamıştır.<sup>†††\*</sup>

Tüm bu kanunlar birlikte incelendiğinde görülecektir ki denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Kanunda geçen “*mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemler*” ifadesi dış denetimi ifade etmekte ve “*idari ve mali dış denetim*” olarak kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Mali denetim, dış denetim olarak Sayıştay’ın yetkisi içerisine girmekte, diğer idari işlemler konusunda ise genellikle İçişleri Bakanlığı yetkili olmaktadır. Mahalli idarelerin mali nitelikteki iş ve işlemleri, İçişleri Bakanlığının denetimi kapsamından çıkarılmıştır. İçişleri Bakanlığı idari nitelikteki iş ve işlemleri *mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri vali veya görevlendireceği kişiler ve kaymakamlar* aracılığıyla denetlemektedir. Mahalli idarelerin faaliyet ve işlemleri üzerinde vesayet yetkisi kullanan çeşitli Bakanlıklar ve kuruluşlar bulunmakla beraber, idari kararlarda, vesayet yetkisinden doğan idari denetim görev ve yetkisi, esas olarak İçişleri Bakanlığı tarafından ifa edilmekte ve kullanılmaktadır (Candan, 2006: 1)

## 2.2. Dış İdari Denetimin Amacı ve Kapsamı

Kamu yönetiminde yapılan reformlar çerçevesinde denetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. 5018 Sayılı Kanun ve yeni kamu yönetimi anlayışına göre hazırlanan yerel yönetim mevzuatında denetimin *amacı ve kapsamında* yapılan değişikliklerle denetimin etkinleştirilmesi ve denetlenen kurumların amaçları ve hedefleri doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerinin açığa çıkarılması öngörülmüştür. Yönetim, yapılan denetim faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan

---

olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir. (Kenger, 2001; ([http://www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm), 2010).

<sup>†††</sup>1982 AY. Madde 127 - Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

\*Mahalli idare birlikleri 1982 Anayasasında yerel yönetim birimi olarak sayılmamıştır ama 5018 sayılı Kanunun 3 ncü maddesinin e fıkrasında mahalli idare birlikleri bir mahalli idare birimi olarak sayılmıştır. Bu durum Anayasaya aykırıdır. Ancak, ülkemiz ve dünyada gelişen mahalli idare anlayışına bakılarak yasanın değil Anayasanın değiştirilmesi daha uygun olacaktır.

eksiklikleri giderme, kalite standartlarında hizmet yürütme, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışma zorunluluğu altında bırakılmıştır.

Mali denetim yapma yetkisi Sayıştay'ın görev alanına girdiği için İçişleri Bakanlığı'nın idari işlemler üzerinde denetim yapma yetkisi **belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü** açısından yapılacaktır (5393 sayılı Kanun m. 55, 5216 Kanun m. 28). **İl Özel İdarelerinde** ise, denetim, mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, *idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu* açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenecektir (5302 sayılı Kanun m. 38). Kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğun aranmasında İl Özel İdarelerinin hizmet konuları ve alanının genişliği kuşkusuz etkili olmuştur.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, içerik olarak belediye ve büyükşehir belediyelerinde de kalkınma planları doğrultusunda faaliyet göstermeyi gerektirmekle birlikte, kanun metninde, *“kalkınma planları ve stratejilerine uygunluk açısından”* ifadesinin bulunması yorum farklarının engellenmesi ve denetimin amacından sapılmasının önüne geçilmesinin sağlanması bakımından faydalı olacaktır. İl özel idareleri açısından bakıldığında ise hukuka uygunluk ifadesinin bulunmaması denetimin önemli ayaklarından birini açıkta bırakmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki hükümler var olan bu açığı kapatmakla birlikte uygulayıcıların en çok baktıkları ve işlemlerini şekillendirdikleri kanun metinleri olduğu için sakıncalar doğurabilecektir.

Önceki denetim sisteminin ve anlayışının etkin olmaması, sonuçlardan çok süreçlerle ilgilenmesi, denetlediği kurumlara rehberlik hizmeti vermemesi, geçmişe dönük değerlendirmede bulunması, geleceğe yönelik önerilerde bulunmaması gibi sebeplerden ötürü eleştirilmiştir. Bu nedenlerden dolayı sistemde değişiklik yapılması yönünde yoğun bir literatürün ortaya çıkması söz konusu olmuştur.

### 2.2.1. Yerel Yönetimler ve Dış Denetimin Amacı

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte değişen ya da değişmesi gereken denetim sisteminin istenen biçimde değişip değişmediğinin tespiti kamu yönetiminde arzulanan dönüşümün sağlanıp sağlanmadığı anlamına da geldiğinden önemlidir. Bu tespitin ortaya konulabilmesi için yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta yer alan denetimin amaçlarını ortaya koymak, ardından denetimi düzenleyen diğer hükümlerin bu doğrultuda düzenlenip düzenlenmediğine bakmak ve son olarak ikincil ve üçüncül düzeydeki düzenleyici işlemleri incelemek gerekecektir. Tabii yapılan düzenlemelerin kurumsal temelde uygulamaya geçip geçmediğinin tespiti de en az yukarıda yapılacak incelemeler kadar önemlidir.

Çağdaş denetim uygulamasında **idari denetimin amacı**, “Yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve doğru bir şekilde çalışmasını, kamu personelinin elindeki kaynaklarla, doğru zamanda ve doğru yerde, yasalar çerçevesinde işlemlerini doğru bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktır.” (Karanfiloğlu, 2000: 65)

Çağdaş denetim uygulamasında **mali denetimin amacı**, “Bir kurum veya kuruluşun hesabı hakkındaki “denetçi görüşünü oluşturmaya yeterli, uygun ve güvenilir denetim kanıtlarını toplamak ve böylece; hesabın şekil ve muhteva itibarıyla muhasebe

mesleğinin gereklerine ve ilkelerine uygunluğu, hesaptaki rakamların mali tablolarda gerektiği gibi gösterildiği, tahsis edilen kamu fonlarının Yasama organınca öngörülen amaçlara ve hizmetlere harcadığı, tahsilât ve ödemelerin ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak yapıldığı konularında güvence elde etmektir ([http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_denetim\\_metin\\_tebliğ1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php), 2008).

Çağdaş denetim uygulamasında **performans denetiminin amacı** ise, “İlgili idarenin kendisine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece yerine getirdiğinin ve bu düzen ve mekanizmaların ne derece etkili işlediğinin bağımsız ve tarafsız bir değerlendirmesi ile bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyileştirilebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır.” ([http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_denetim\\_metin\\_tebliğ1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php), 2008).

Görüleceği üzere, çağdaş denetim anlayışında *idari denetimin*, mali ve performans denetiminin yapılış amaçları ile örtüşen bir içeriğe kavuşması söz konusudur. Yerel yönetim mevzuatında, denetimin amacı, kanun metni içerisine alınmıştır. Aşağıda görüleceği gibi, mevzuatta denetimin amacı açıklanırken idari, mali ve performans denetimleri ayrı ayrı belirtilmek suretiyle değil hepsi için geçerli olacak şekilde kanun koyucu tarafından düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Türk denetim sisteminde var olan aksaklıkları gidermek için reform niteliğinde olduğu öne sürülerek yapılan düzenlemelerin işlerliğe kavuşabilmesi için, öncelikle, uygulamaların amaca yönelik olması sağlanmalıdır. Yerel Yönetim mevzuatında bu amaç düzenlenmiştir. Diğer düzenlemelerin, bu amacı gerçekleştirebilecek içerikte ve işlevsel olması gerekmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37 nci maddesinde *denetimin amacı*;

- “İl özel idarelerinin denetimi; *faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak*,
- *Çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının* gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine *rehberlik etmek* amacıyla;
- Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını *mevzuata*,
- Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere (planlama),
- *Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına* göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” şeklinde düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 54 ncü maddesinde *denetimin amacı*;

- “Belediyelerin denetimi; *faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak*,
- *Çalışanların ve belediye teşkilâtının* 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, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Şeklinde hüküm altına almıştır.

Denetim faaliyetinin sonucunda, yürütülen faaliyetlerin denetlenen kurumun kuruluş amacı doğrultusunda misyon, vizyon ve stratejik planlardaki hedefler doğrultusunda, kalite standartlarına ve hukuka uygun faaliyet gösterilip gösterilmediğinin tespit edilmesi amaçlanmakta, ardından teşkilatın ve personelin gelişmesi için yapılması gerekenlerin üzerinde durulmaktadır. Ancak, mevcut mevzuata bakıldığında, alışılmış denetim algısına uygun şekilde yapılmış bir düzenlemeyle karşı karşıya olduğumuz görülecektir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali denetiminin, merkezi yönetim tarafından, kanunların izin verdiği ölçüde gerçekleştirilmesi esastır. Yerel yönetim mevzuatında sayılan görevlerin, yerel inisiyatiflerle yerel ihtiyaçların gözetilmesi suretiyle yerine getirilmesi gereklidir. Yapılan harcamaların 5018 sayılı Kanunda belirtilen ilke ve kurallar çerçevesinde yapılması ve denetlenmesi “İdarenin Bütünlüğü İlkesi”ne göre diğer devlet kurumlarıyla paralel doğrultuda olması zarureti vardır. Sonuç olarak, yerel yönetim birimleri kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Yürütülen faaliyetlerin ve hazırlanan bütçelerin kalkınma planlarına, hükümet programlarına, varsa bölgesel planlara, yerel yönetimler tarafından hazırlanan stratejik planlara ve yıllık programlara uygun olması “*idarenin bütünlüğü ilkesi*” çerçevesinde olması Anayasal gerekliliktir. Yani, yerel yönetimler “*idare*” kavramı içerisinde yer aldığı için, yapılacak denetimlerin devlet ve diğer kamu kurumlarında uygulanan sistemle paralel şekilde yapılması gerekmektedir.

### 2.2.2. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğünde Denetim

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün “İnceleme Araştırma Konuları ve Raporları” başlığını taşıyan 59 ncu maddesinin görevlendirildikleri kurumlarda yapılacak inceleme ve araştırmaların içeriği incelendiğinde denetimle öngörülen bazı konuların düzenlendiği görülür. \* Bu konular;

- Teşkilatının *kuruluş amacını* gerçekleştirme bakımından yeterli olup olmadıkları,
- Personelin kuruluşun iş yükü ve nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı ve hizmet içi eğitim ihtiyacı,
- Büro hizmetlerinin geliştirilmesi, işlemlerin basitleştirilmesi, basılı kağıtların ve formların düzeltilmesi ve azaltılması,
- Araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı, *ekonomik ve etkili* kullanılıp kullanılmadığı,

\* İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Madde 59 - Müfettişler, Bakanlık merkez ve birimlerinde, bağlı kuruluşlarında, iller kuruluşlarında, mahalli idarelerde ve bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerde;

A - Teşkilatlanmanın kuruluş amacını gerçekleştirmek bakımından yeterli olup olmadığı,

B - Personelin kuruluşun iş yükü ve nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı ve hizmet içi eğitim ihtiyacı,

C - Büro hizmetlerinin geliştirilmesi, işlemlerin basitleştirilmesi, basılı kâğıtların ve formların düzeltilmesi ve azaltılması,

- Kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerin değiştirilmesinin gerekip gerekmediği,
- Hizmet standartlarının geliştirilmesi ve
- Bakan tarafından istenen diğer konulardır.

İdari denetimin amacı açısından ve çıkarıldığı zaman düşünüldüğünde tüzüğün denetim yapılacak konuları günümüze yakın bir bakış açısıyla ele aldığı görülecektir. Teftiş kuruluna yaptırılan inceleme araştırma konularının, kurumların kuruluş amaçlarına göre çalışıp çalışmadıklarını, ilgili mevzuatın amaçlarla uyumlu olup olmadığını, personelin, araç gerecin ve hizmetin amaçlanan niteliklerde olup olmadıklarının tespit edilmesi gerekliliği üzerinde durması açısından önemlidir.

Yine aynı tüzüğün 47 nci maddesinde “Hizmetin nitelikli, verimli ve etkili olabilmesi için gerekli görülen önlemler ve tavsiyeler layiha ve raporlarda gerekçeli olarak belirtilir.” demek suretiyle yapılan inceleme ve araştırmalarda kurumsal performansın ölçülmesi ve hizmetlerin kaliteli olup olmadıklarının tespit edilmesi denetimin çıktılarını içerisine sokulmaktadır. “Hizmetlerin nitelikli olması” “kalite standartlarına uygun olması” kavramıyla benzer içeriktedir. Hizmetlerin verimli ve etkili” olması performans denetiminin en önemli unsurlarıyla uyumaktadır. Yine tüzüğe göre mülkiye müfettişlerinin inceleme ve araştırma konularının içerisinde “Araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı, ekonomik ve etkili kullanılıp kullanılmadığı” konusu vardır. Hepsi birlikte düşünüldüğünde yapılan denetimlerin, hukuka uygunluğun yanında tüzükte belirtilen konularla sınırlı olsa da performans denetimini de içermesi mümkündür.

Yerel yönetim mevzuatını düzenleyen kanunlarda idari denetimin yanına da, denetimin amacının tam anlamıyla gerçekleştirilmesi için;

- İdari işlemlerde performansın denetlenmesi yetkisi verilmek,
- Tüzüğün ilgili maddelerindeki sınırlayıcı hükümleri değiştirilmek,
- Dış denetim standartlarına uygun olacak şekilde adı konulmak suretiyle

Mahalli idarelerin idari işlemlerinin performansı denetlenebilir. Tüzüğün 42 nci maddesi müfettişlere önce yapılan denetim sonuçlarını incelemeleri ve yerine getirilmeyenleri raporlarında belirtmeleri sorumluluğunu yüklemektedir. Bu düzenleme de denetimin amaçlarıyla örtüşmektedir. Uygulamada, müfettiş ve kontrolörler tarafından hazırlanan bu içerikteki raporların Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından genel bir değerlendirmeye tabi tutularak kamuoyuna duyurulmasında eksiklik vardır. Hazırlanan faaliyet raporlarının içeriğinin dar tutulması nedeniyle, yerel yönetimler hakkında yapılan akademik çalışmalar, resmin bütününe görme imkânından yoksun olduklarından yerel ve bölgesel kalmaktadır. Ayrıca, karar verme makamında bulunan siyasilere geleceğe yönelik projelerinde de eksiklikler oluşabilmektedir.

Yerel yönetim mevzuatında hüküm altına alınan denetimin amaçlarıyla, ilgili tüzükte yer alan “inceleme ve araştırma” konuları örtüşmektedir. Tüzükte tespit edilen konuların incelenmesi sonucunda kanunda belirtilen amaçlardan; “Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olma”, “Çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek,” hedefine de ulaşılması mümkün olacaktır. Ancak



“Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurma” hedefinde yer alan “*performans ölçütleri*” ve “*kalite standartları*” ifadeleri tüzükte karşılığını tam olarak bulamamaktadır. Bu kavramların, idari denetimle sınırlı olmak şartıyla ve kanunla paralellik arz edecek şekilde tüzüğe eklenmesi denetimin amacına ulaşması ve kapsamının amaca uygun şekle kavuşması açısından faydalı olacaktır. Mevzuat değişikliği ile birlikte bahsi geçen konularda inceleme araştırma yaparak rapor hazırlayacak olan personelin de bu doğrultuda hizmet içi eğitime tabi tutulması uygulamanın sıhhati açısından şarttır.

### 2.2.3. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının Teftiş Rehberlerinde Denetim

Yerel yönetimlerin denetlenmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan teftiş rehberleri bulunmaktadır. Bu rehberler 2006 ve 2009 yıllarında çıkarılmış ve uygulanmışlardır.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının 2006 Mart ayında çıkardığı *Mülkiye Müfettişleri İl/İlçe Özel İdaresi İş ve İşlemleri Teftiş Rehberleri* mülkiye müfettişlerinin yapacakları denetim işlemlerinde esas olacağı için, bu rehberlerin içeriğinin ve denetim anlayışının kanunla getirilmek istenen amaç ve kapsam açısından değerlendirmeye tabi tutulması gereklidir. Rehberler incelendiğinde, denetimin daha önce yapılan denetimlerin gereklerinin yerine getirilip getirilmediğinin araştırılması suretiyle başladığı görülür. Bu olumlu bir denetim davranışıdır. Denetimin amaçlarından bir tanesi eksikliklerin ve yanlışların tespitinden sonra bunların giderilmesi için çalışılmasıdır. Bu sayede denetlenen kuruluşun amaçlarına uygun faaliyette bulunacağı öngörülür. Rehberlerde, müfettişlerin öncelikle daha önce yapılan denetimler sonucunda tespit edilen eksikliklerin düzeltilip düzeltilmediklerini araştırmaya sevk etmek suretiyle olumlu bir düzenleme yapılmıştır. Ancak, aynı maddede “Önceki teftişte yapılan eleştirilerin veya bu teftişe ilişkin emir ve genelgelerin gereklerini yerine getirmeyen görevliler hakkında ceza ve disiplin yönünden takdiri yetkili mercilere duyurulur.” demek suretiyle sorumluyu bulma ve cezalandırmasını sağlama anlayışı ortaya konulmuştur. Cezalandırmaya ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ancak, ödüllendirmeye ilişkin bir hüküm söz konusu değildir. Burada personel yarasında performansın ödüllendirilmesi yönünde düzenleme yapılmamasından kaynaklanan bir durum varsa da düzenleme bu haliyle sorumluyu bulma ve cezalandırma anlayışını yansıtmaktadır.

Teftiş rehberlerinin devam eden maddelerinde ağırlıklı olarak 5302 sayılı Kanun ve İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin maddeleri sayılmak ve gereğinin yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi istenmiştir. Yine *İl ve İlçe Özel İdarelerinin* uygulamalarıyla alakalı kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ilgili maddeleri belirtmek ve gereğinin yapılıp yapılmadığının sorgulanması istenen bir rehber söz konusudur. Hukuka uygunluk denetimi anlayışı ön plandadır. Yapılan denetim, (ayrım yapılması fiilen mümkün olmadığı için) idari ve mali denetimdir. Denetlenecek işlemlerin çokluğu ve nitelikleri dikkate alındığında;

- Müfettişlerin şekli bir denetim yaptıklarını,
- İl özel idaresine ve çalışanlarına rehberlik yapmaya zaman ayıramadıklarını,

- Yürütülen hizmetlerin özel idarenin kuruluş amaçlarıyla uyuşup uyuşmadıklarının tespitinin yapılmadığını,
- Kalite standartlarına uygun hizmet üretilip üretilmediklerinin denetimini yapmadıklarını söylemek mümkün olacaktır.

Burada ayrıca belirtmekte fayda olan bir başka konu, ilgili teftiş rehberlerinde mülkiye müfettişlerine *mali işlemler* kapsamında olan işlemlerin denetlenmesi görevi verilmesidir. Kanun, idari ve mali işlemlerin denetimini yapacak kuruluşları belirlemiştir. Böyle olmakla birlikte ortada kanuna aykırı bir düzenleme vardır. Burada idari ve mali işlemleri ayıracak kriterleri koyma işlemini yapacak olan yasama organıdır. Kriter belirleme ya da idari ve mali işlemleri sayma yoluyla bu problem çözülmediği sürece uygulamada bu tür denetimlerin yapılması söz konusu olacaktır.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından *Nisan 2006'da çıkarılan Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe, İl ve İlçe Belediye Başkanlığı Genel İş Yürütümü Teftiş Rehberi* hakkında söylenebilecek şeyler hemen hemen yukarıda söylenenlerle aynıdır. Rehberin hazırlanma mantığı, kapsamı, denetim felsefesi ve eksiklikleri benzeşmektedir. Burada çağdaş anlamda idari denetimin yapıldığını söylemek mümkün değildir. Kanun, tüzük, yönetmelik ve teftiş rehberlerine bakıldığında, yukarıda çağdaş denetimin unsurlarını taşıyan düzenlemelerin yer aldığı fakat normlar hiyerarşisinde aşağıya doğru gidildikçe eski karakterine bürünen bir denetim mevzuatı söz konusu olduğu tespit edilmektedir.

2009 yılında bahsi geçen teftiş rehberleri yeniden düzenlenmiştir. İçerik itibariyle rehberler oldukça kalınlaşmışlardır. Bununla birlikte yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın bir araya toplanması, yerelin ve merkezin görev, yetki ve sorumluluklarının eksiklikleriyle birlikte tek kapak altında görülebilir hale gelmesi önemli bir gelişmedir. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen hükümlerin derli toplu olarak ortaya konulması yapılacak akademik çalışmalarda şüphesiz, oldukça kolaylık sağlayacaktır.

Teftiş rehberlerinden “*Mülkiye Müfettişleri İl Özel İdaresi Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi*” 2009 Nisan ayında güncellenmiştir. Teftiş rehberinin girişi 2006 tarihli teftiş rehberine benzemektedir ve teftişe başlarken yapılacak işler belirtilmiştir. Rehberlere göre;

“*İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 42. maddesinin 1. cümlesi uyarınca; önceki teftişlerde eleştirilen hususların gereklerinin yerine getirilip getirilmediği,*” konusu öncelikle incelenmektedir. Düzenleme, önceki rehberle paraleldir.

“*Tüzüğü'nün 42. maddesinin 2. cümlesi gereğince; önceki teftişlerde eleştirilen hususların gereklerinin yerine getirilmemiş olması ve ilgili memurların bu konudaki açıklamalarının yeterli bulunmaması halinde, konuların önemine göre, ceza veya disiplin yönünden gereğinin takdirinin yetkili mercilere duyurulması gerektiği,*” konusu da önceki rehberde olduğu gibidir ve cezalandırıcı bakış açısı devan etmektedir.

“*Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 38. maddesinin 5. fıkrası gereğince, 5302 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 04.03.2005 tarihinden sonra yapılan denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanıp açıklanmadığı ve meclisin bilgisine*

*sunulup sunulmadığı,*” şeklindeki düzenlemenin önemle üzerinde durulmalıdır. Çünkü, yerel yönetimlerle ilgili olan kişilerin dahi bu tür denetim sonuçlarından haberdar ol(a)madıkları gözlemlenmektedir. İçişleri bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 2009 tarihli faaliyet raporu içerisinde bu yönde bir bilginin olmamasından hareketle yapılan denetimlerde bildirimlerin yapıldığı yönünde resmi çıktılarının sunulduğu çıkarımını yapmak mümkündür. Böyle olmakla birlikte denetim raporlarına ilişkin sonuçların en azından kamuoyuna açıklanması konusunda şeffaflığın sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

*“İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 44. maddesi; teftişin memurun huzurunda ve 45. maddesi de; yararlı görülecek ise teftiş öncesinde ve sonrasında görevli memurlar ile toplantı yapılması esaslarını getirmiş, Tüzüğü’nün 47. maddesi; teftiş raporlarında yer alacak konuları düzenlendiği.”* demek suretiyle müfettişlerin teftişlerine ilişkin ortaya uymaları gereken bir şekil unsuru koymaktadır. Uyulmadığı takdirde ve ispat edildiğinde denetlenen kişiyi sorumluluktan kurtarabilecek sonuçlar doğurabileceğinden dikkat edilmesi gereken bir şekil unsurudur. Denetlenenler savunmalarına esas teşkil edeceğinden, denetimlerde hazır bulunmayı ve hazır bulunmadıkları durumların da kayıt altına alınmasını talep edebilirler.

*“Yine, mahalli idarelerin denetimiyle ilgili olarak kurumların görev alanlarının belirlenebilmesi bakımından, idari işlemler ile mali işlemlerin açıkça tarif edilmesi ve bu kavramların sınırlarının tespit edilmesi ile ilgili 30.1.2006 gün ve 5146/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu kararının herhalde teftiş görev emri ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği,” konusunu rehberine geçirmek suretiyle idari işlem- mali işlem itirazlarının önüne geçme amaçlanmıştır. durumun ortaya konulması açısından yaklaşım akıllıcadır ama problemin geçen yıllar itibariyle çözülemediği durumun veri olarak kabullenildiği anlaşılmaktadır.*

*“Bu bağlamda; Bakanlığımız Strateji Geliştirme Başkanlığının 10.04.2009 gün ve 936 sayılı yazısında; 2009 yılı teftişlerinde göz önünde bulundurulması istenen; ağaçlandırma, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, enerji verimliliği ve en iyi uygulamalar seti ile ilgili hususların teftişlerde göz önünde bulundurulması gerekmektedir.”...düzenlemesiyle de kamu hizmetleriyle alakalı ülke çapında yaygınlaştırılması istenen konuların teftişin etkinliğini kullanmak suretiyle gündeme taşındığı görülmektedir. Merkezi yönetimin projelerinin uygulama kabiliyeti kazanması açısından etkili bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir.*

*“2009 Yılı İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe İl ve İlçe Belediye Başkanlığı Teftiş Rehberi”* incelendiğinde ilk göze çarpan ilk kademe belediyelerinin başlıkta yer almasıdır. Yayınlandığı tarih itibariyle ilk kademe belediyeleri kaldırılmış bulunduğu için gözden kaçması dikkat çekmektedir.

*“İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 55. maddesi uyarınca Teftiş Defterinin usulüne göre tutulup tutulmadığı ve bu defterin değişen Belediye Başkanları arasında devir ve tesliminin yapıp yapılmadığı; Tüzüğü’nün 50. maddesiyle emredildiği şekilde Belediye Başkanlığına ait teftiş raporlarının ve bunlarla ilgili yazışmaların özel bir dosyada saklanıp saklanmadığı, değişen belediye başkanları arasında devir ve teslimlerinin yapıp yapılmadığı,”* nın düzenlenmiş olması belediye başkanlarının değişmesi halinde ortaya çıkabilecek olan ihmallerin ve yeni belediye başkanının

inisiyatif alacak bilgiye sahip olması açısından olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir.

“Tüzüğün 42. maddesi uyarınca, bir önceki teftişte eleştiri konusu yapılan hususların, belediyenin tüm birimleri açısından hangi oranda düzeltildiği, teftişte aksadığı belirlenen hususların düzeltilmesine belediye başkanınca ne ölçüde ilgi gösterildiği,” şeklindeki düzenleme önceki rehberle paralellik göstermektedir. “(İçişleri Bakanlığının 23.06.1997 gün ve Mah.İd.Gn.Md. 69404 sayılı Genelgesinde de belirtildiği üzere, ikinci kez aynı belediye ve bağlıları teftiş edildiğinde raporlarda islah ve ikmal istenen hususları yerine getirmeyen belediye görevlileri hakkında soruşturma açılabilir. 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar ile bu tarihten sonra çıkan diğer mevzuata aykırı hükümleri uygulanmayacaktır.)” düzenlemesi doğrudan hata bulma ve ceza verme odaklı denetim anlayışının 2009 yılında da devam ettiğini göstermektedir.

#### **2.2.4. 2006 Yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda Denetim Konusu**

2006 yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu incelendiğinde, denetlenen il özel idaresi sayısının 55 olduğu ve 26 sının denetlenmediği görülecektir. Yine mülkiye müfettişleri ve kontrolörler tarafından denetlenen belediyelerin 341’ denetlenmiştir. Denetlenmeyenlerin sayısı ise 2884’dür. Bu rakam oldukça dikkat çekicidir. Raporda bu durumun müfettiş ve kontrolör sayısının azlığından, denetlenecek yerel yönetim biriminin çokluğundan ve denetim elemanlarının aynı zamanda çok sayıda inceleme ve soruşturma görevlerinde bulunmalarından kaynaklandığı belirtilmektedir. Yine raporda dikkat edilmesi gereken başka bir nokta daha yer almaktadır. O da incelemeye alınan konulardır. Bunlara bakıldığında yapılan incelemelerin;

- İmar işleri,
- İhale işleri,
- Personel işleri,
- Muhasebe işlemleri ve diğer, diye ana başlıklar altında toplanmaları ve başlıkların önemli bir kısmının mali işlemlerin incelenmesinden oluştuğu görülmektedir.

#### **2.2.5. 2008 Yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda Denetim Konusu**

2008 yılı Aralık ayında yayınlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporun da ise 2006-2007-2008 yıllarında *mülkiye müfettişlerince* gerçekleştirilen denetim faaliyetlerine ilişkin olarak bir öncekine nazaran daha çok bilgiye yer verilmektedir. Verilen bilgiler özetlenecek olursa;

- 2006 yılında 26 il özel idaresi, 66 belediye, 4 belediye bağlı kuruluşu, 394 ü köylere hizmet götürme birliği olmak üzere 490 yerel yönetim birimi,
- 2007 yılında 26 il özel idaresi, 84 belediye, 4 belediye bağlı kuruluşu, 312 köylere hizmet götürme birliği olmak üzere 426 yerel yönetim birimi,
- 2008 yılında 26 il özel idaresi, 60 belediye, 4 belediye bağlı kuruluşu, 289 köylere hizmet götürme birliği olmak üzere 379 yerel yönetim birimi denetlenmiştir. Üç yılda toplam olarak 1295 yerel yönetim birimi denetlenmiştir.

Mülkiye müfettişleri tarafından hazırlanan raporlar dokuz gruptan oluşmaktadır. Gruplar ve yıllara göre sayıları şu şekilde verilmiştir:

- 2006 yılında 106, 2007 yılında 84, 2008 yılında 112 araştırma raporu,
- 2006 yılında 282, 2007 yılında 270, 2008 yılında 231 ön inceleme raporu,
- 2006 yılında 22, 2007 yılında 9, 2008 yılında 14 değerlendirme raporu,
- 2006 yılında 65, 2007 yılında 56, 2008 yılında 72 inceleme raporu,
- 2006 yılında 27, 2007 yılında 79, 2008 yılında 59 inceleme araştırma raporu,
- 2006 yılında 75, 2007 yılında 70, 2008 yılında 84 tevdi raporu,
- 2006 yılında 50, 2007 yılında 27, 2008 yılında 24 disiplin raporu,
- 2006 yılında 12, 2007 yılında 8, 2008 yılında 13 tazmin raporu hazırlamıştır.
- Mülkiye müfettişleri tarafından yıllar itibariyle 2006 yılında 639, 2007 yılında 603, 2008 yılında 609 adet rapor düzenlenmiştir.

2008 yılı Aralık ayında yayınlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun da ise 2006-2007-2008 yıllarında mahalli idareler kontrolörleri tarafından gerçekleştirilen denetimler yıllar itibariyle şu şekilde verilmiştir:

- 2006 yılında, 238 ilçe belediyesi, 47 belde belediyesi, 15 ilk kademe belediyesi olmak üzere toplam 300 birim yerel yönetim birimi;
- 2007 yılında, 10 büyükşehir ilçe belediyesi, 126 ilçe belediyesi, 85 belde belediyesi, 58 ilk kademe belediyesi olmak üzere toplam 279 birim yerel yönetim birimi;
- 2008 yılında; 203 ilçe belediyesi, 93 belde belediyesi, 15 ilk kademe belediyesi, 44 sulama birliği, 1 büyükşehir sulama birliği olmak üzere toplam 341 birim yerel yönetim birimi denetlenmiştir.

Mahalli idareler kontrolörleri tarafından 2008 yılı itibariyle hazırlanan rapor ve türleri şunlardır:

- 2 adet araştırma raporu,
- 1 adet değerlendirme raporu,
- 3 adet disiplin raporu,
- 1 adet ek ön inceleme raporu,
- 23 adet inceleme ve araştırma raporu,
- 10 adet kamu zararı tespit raporu,
- 333 adet ön inceleme raporu,
- 13 adet ön inceleme raporu (Denetimden),
- 14 adet ön inceleme raporu (Valilik-Kaymakamlık),
- 44 adet tevdi raporu (Cumhuriyet Savcılığı),
- 1 adet tevdi raporu (TBMM),
- 21 adet tevdi raporu (Valilik-Kaymakamlık), olmak üzere toplam 466 adet rapor hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71'nci maddesine göre kamu zararı "...kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır." 2008 yılında mahalli idareler kontrolörlerince

hazırlanan raporlar sonucunda belediye ve birliklerde tespit edilen kamu zararı 16.372.896 TL.'dir. Tespit edilen kamu zararları çeşitleri incelendiğinde belediye birliklerde harcama belgelerine aykırı ödeme, işçilere usulsüz ödeme, memurlara fazla ödeme, yüklenicilere fazla ödeme, belediye gelirlerinin tahsil edilmemesi, eksik tahsilât, geliri zamanaşımına uğratmak, kira, su alacağı başlıklarında toplandığı görülmektedir. Toplam fazla ödeme ve gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinde usulsüzlük ana başlıkları altında kamu zararları tasnif edilmiştir (2008 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2009: 88-93).

5018 sayılı kanun ile idari ve mali işlemleri denetleyecek kurumların belirlenmesi suretiyle yetki karmaşasının, emek ve iş gücü kaybının önüne geçme yolundaki gayenin gerçekleşmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca idari işlem ve eylemlerin, “*idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu*” açısından denetiminin yapılıp yapılmadığı hakkında rapordan bir veri çıkarmakta mümkün olmamaktadır.

Anlaşıldığı üzere mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri idari ve mali işlem ayrımı yapmadan klasik idari mali hukuka uygunluk denetimi rutinlerini bozmadan çalışmalarını sürdürmektedirler. Tabi bu duruma;

- Stratejik planların hazırlanamaması,
- Yeni mevzuata ve felsefesine adapte olunamaması,
- 5018 sayılı Kanunun yürürlüğünün ertelenmesi,
- İkincil mevzuatın geç hazırlanması,
- Sayıştay'ın görevlendirildiği alanda etkin bir şekilde varlık gösterememesi,
- Alanını koruma psikolojisinin kuvvetli olması,
- Reformlara direnç gibi pek çok faktörün etkin olduğunu söylemek mümkündür.

## 2.2.6. İçişleri Bakanlığı 2008 Yılı Faaliyet Raporu

Denetimin unsurlarından biri de kalite standartlarıdır. Yani, denetim yapılırken kalite standartlarına uygun şekilde hizmetlerin yürütülüp yürütülmediği değerlendirilir. Açık ki hizmetlerin kalitesinin değerlendirilebilmesi için öncelikle kalite standartlarının da belirlenmiş olması gereklidir. Kamu hizmetlerinde kalite standartlarının tespiti çok uzun süredir gündemde olmakla birlikte ancak son yıllarda bahsi geçen standartların tespiti yönünde harekete geçilmiştir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde “*Temel Hizmetlerde Kapasite Geliştirilmesi Projesi*” altında Türk insanının yaşam kalitesinin takibini ve il yöneticileri nezdinde öncelik oluşturulmasını sağlamaya yönelik olarak “*25 Yaşam Kalitesi Göstergesi*” iller bazında takip edilmektedir.” (İçişleri Bakanlığı, 2008: ) yürütülen bu faaliyetler Dokuzuncu Kalkınma Planında yer alan hedeflerden biri olan “*Kamu Hizmetlerinde Kalitenin ve Etkinliğin Artırılması*” (İçişleri Bakanlığı, 2008: 33) çerçevesinde 2008 yılı için “*Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması Gelişme Ekseninde*” “*Yerel yönetimlerin hizmet kapasitesi geliştirilecek, sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek, standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır*” önceliği kapsamında “*Yerel yönetimlerin ülke çapında hizmet standartları belirlenecek ve merkezi yönetim tarafından standartlara uygunluk*

denetimi yapılacaktır.” 2008-2010 arası kapsayan orta vadeli program içerisinde de yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartlarının belirlenmesi ve belirlenen standartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi öngörülmektedir. (İçişleri Bakanlığı, 2008: 34-43) hedefi konulmuştur. Denetimin kanunda belirtilen unsurları ile birlikte yapılması için kurumsal alt yapı yavaş olmakla birlikte gelişmektedir. Stratejik planlama yapma zorunluluğu olan yerel yönetim birimlerinin kalkınma planlarını, hükümet programlarını, varsa bölgesel planları göz önünde bulundurarak plan hazırlama yasal alt yapısı içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak hizmet ve kalite standartlarının da eklenmesi “İdarenin Bütünlüğü İlkesi” nin hayata geçirilmesi açısından faydalı olacaktır değerlendirilmektedir.

Daha çok dış idari denetim hakkında yapılan değerlendirmelerin ardından toparlayıcı olması ve dış idari denetim konusunda İçişleri Bakanlığının geldiği noktayı göstermesi açısından 2009 Yılı Yaz Teftiş Emri üzerinde değerlendirme yapmak faydalı olacaktır.

#### 2.2.7. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı 2009 Yılı Yaz Teftiş Emri

Teftiş emrinin mahalli idarelerin dış idari denetimi kapsamında yapılacak denetimlerin “*mali işlemleri kapsamayacak şekilde*” yapılacağını belirtilmesi suretiyle başladığı görülmektedir.

İkinci olarak “Teftişler esnasında tespit edilen *haksız fiiller* sebebiyle idareye verilmiş zararlar ile haksız iktisapların tazmini için 818 sayılı Borçlar Kanununa göre işlem yapılmak üzere “Tazmin Raporu” düzenlenmesi öngörülmüştür.

“*İl ve ilçelerde, il özel idareleri ve belediyelerin iştiraki olmaksızın sadece köylerin katılımı ile kurulmuş köylere hizmet götürme birliklerinin hesap iş ve işlemleri teftiş edilecek, başkanı mülki idare amiri olan diğer mahalli idare birliklerinin ise sadece genel iş ve yürütümleri teftiş edilecektir.*” düzenlemesi ve “*Üyeleri, belediyeler ve/veya il özel idareleri olan mahalli idare birliklerinin mali iş ve işlemleri dışında kalan idari iş ve işlemleri için birlik başkanı adına teftiş raporu düzenlenecektir.*” düzenlemesi teftiş rehberlerinden farklı olarak ilk defa idari işlem ve mali işlemin ayrılması “*sadece genel iş yürütümlerinin*” denetlenmesinin öngörülmesi kanundaki düzenlemeye uyum sağlama adına önemli bir adım teşkil etmektedir. Her ne kadar idari ve mali işlemleri birbirinden ayıracak somut bir ölçüt olmamakla birlikte uygulamayla bunları birbirinden ayırmayı sağlayacak ölçütleri tespit edebilme adına yapılan bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır.

Mali yönü oldukça baskın olan “yerel yönetimlerin yapmış oldukları *ihale işlemlerinin*, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve bunların uygulama yönetmeliklerine uygun olup olmadıkları incelenecektir ve *ihale işlemlerinde usulsüzlük*” tespit edilmesi halinde gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmektedir. İhale süreci tamamlanmaya kadar olan idari işlemlerde ki *usulsüzlüklerin* inceleneceği belirtilmek suretiyle yukarıda olduğu gibi işin mali yönünün değil idari işlem yönünün değerlendirileceği belirtilmektedir. Teftiş emrindeki düzenleme yukarıda da belirtildiği gibi teorik olarak ayrıştırılması mümkün olmayan idari işlem-mali işlem ayrımının uygulamalardan elde edilen tecrübeye göre ilkesel olarak ya da sayma yoluyla ayrıştırılacak ölçütlerin tespitine

yönelik veri seti elde etmeye yönelik bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir (2009 Yaz Teftiş Görev Emri, 2009: 7-8). Teftiş emrindeki diğer emirler yerel yönetimlerin önemli fonksiyonlarının hukuka uygunluğunun denetlenmesinin sağlanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Ancak, içerik değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin yürütmekle sorumlu oldukları hizmetlerin önemli bir kısmının denetim dışında tutulduğu görülmektedir.

Teftiş emrinin en çok dikkat çeken içeriğinin “performans denetimi” başlığı altında düzenlendiği görülmektedir. Sadece teftiş emrindeki düzenlemeye bakılarak sağlıklı değerlendirme yapmak pek mümkün olmamaktadır. Çünkü metnin içerisinde bahsi geçen tabloların içeriği hakkında fikir yürütmek mümkün değildir. Ancak, yapılan denetimin hizmet kalitesini ülke çapında geliştirmek amacıyla veri toplamaya yönelik olabileceği değerlendirilmektedir.

### 2.2.8. İçişleri Bakanlığı 2010 Performans Programında Denetim

2010 İçişleri Bakanlığı Performans Programında yerel yönetimlerin denetimine ilişkin önemli bilgiler yer almaktadır. 2010 Performans Programının hazırlanmasında Dokuzuncu Kalkınma Planının ve hükümet Planının esas alınması üzerinde durulması gereken bir ayrıntıdır. Artık planlama faaliyetlerinde idarenin bütünlüğü ilkesini hayata geçirecek tarzda uygulamaya geçildiği anlaşılmaktadır. Planlama ve planlamada takip edilmesi gereken, planlar arası hiyerarşi ve uyum, denetimden istenen sonucun elde edilmesi için ihmal edilemeyecek önemde bir gerekliliktir.

2010 yılı *Temel Politika ve Öncelikler* başlığı altında programda yer verilen bilgiler aşağıdadır.

*“Mali disiplinin sürdürülebilmesinde önemli katkı sağlayacak harcama reformuna ilişkin düzenlemelere devam edilecek; kamu harcamalarında etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan 5018 sayılı Kanun tüm unsurlarıyla hayata geçirilecektir. Bu amaçla; Plan dönemi sonuna gelindiğinde (2014) kamuda kaynak tahsisi, stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine dayandırılmış olacaktır.”*(2010 İçişleri Bakanlığı Performans Programı: 2010, s. 22) Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu denetim faaliyetinin temelini oluşturur. 5018 sayılı Kanun, özellikle performans denetimini, ulusal planlara ve yerel stratejik planlara ve bu planlara göre hazırlanmış bütçenin uygulamaları üzerinden yapmaya göre tasarlanmıştır. Kamu kaynaklarının kamu hizmetlerine tahsisi, stratejik plana göre hazırlanmış bütçelerle sağlanacaktır. Denetimde tüm bunlardaki veriler esas alınarak yapılacaktır. Yeni denetim anlayışından istenen sonuçların elde edilmesi 2010 performans programında yer alan *“kamuda kaynak tahsisi, stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine dayandırılmasına”* bağlıdır.

*“Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek; standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır.”* (2010 İçişleri Bakanlığı Performans Programı: 2010, s.23-32.) Kamuda hizmet standartlarının belirlenmesi hedefi kamu yönetiminde gerçekleştirmek için hedef olarak konulmasına rağmen uygulaması gecikmiştir. Hizmet standartlarının dış idari denetim birimleri tarafından denetlenmesi için, öncelikle asgari ölçüde de olsa standartların belirlenmiş olmasını gerektirmektedir. 5302 ve 5393 sayılı Kanunda hizmetin amacını belirlerken kalite standartları ifadesi kullanıldığı için planda ve



kanundaki ifadelerin *hizmet kalite standartları* şeklinde değiştirilmesi kavramların doğru kullanılmasının sağlanması açısından gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Kalite standartları kavram olarak hayat kalitesini de içermesi bu gerekliliği güçlendirmektedir.

“*Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümlemesi: İLEMOD, Yerel Bilgi ve YerelNet projelerinin entegrasyonu sağlanacak, belediyelerin performans ölçümünü amaçlayan BEPER projesi tüm belediyeleri kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacak ve diğer yerel bilgi toplayan projelerle arasında veri paylaşımı altyapısı oluşturulacaktır. BEPER performans ölçümleme sistemlerinde gerekli geliştirmeler yapılarak belediyelerde yasal olarak zorunlu hale getirilecek performans ölçümüne temel oluşturacaktır.*” (2010 İçişleri Bakanlığı Performans Programı: 2010, s. 26-27) Yerel yönetimlerde performans denetimi yapma yetkisi mali açıdan Sayıştay’a ait olduğundan burada ölçülmek istenen performans idari performans olmalıdır. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinin üzerinden çok geçmesine rağmen henüz etkin bir performans denetimi yapılamamaktadır. Ancak, performans denetiminin yapılması ve idarenin buna alışması açısından bu durumun ciddi bir eksiklik olduğunu söyleyemeyiz. Her geçen gün idarenin denetlenmesinin çağdaş hale getirilmesinin alt yapısı geliştirilmektedir. Bu durumu stratejik planlarda, performans programlarında ve faaliyet raporlarında görmek mümkündür.

2010-2011 Orta Vadeli Planda “*Mahalli idarelerin ve KİT’lerin kurumsal yönetim, mali disiplin, saydamlık, istatistik kalitesi artırılabilecektir.*” (2010 İçişleri Bakanlığı Performans Programı: 2010, s. 28) Denetimin sağlıklı ve gerçekçi olması için mali disiplinin, saydamlığın ve istatistik kalitesinin artırılması önemlidir. İdarenin işlemlerinin olumlu ve olumsuz yönlerinin tespit edilmesinin denetimden beklenen çıktılar olduğu düşünüldüğünde planda yer alması ve uygulamaya aktarılması denetim kalitesini artıracaktır.

### **2.3. Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi**

Yerel yönetimler özerk idareler olduklarından merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilecek olan denetim faaliyetleri ancak kanunda belirtilen kurumlar aracılığıyla ve gösterildiği şekliyle yapılabilir.

Dış denetim ülkemizde Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Sayıştay uygunluk ve performans denetimi yapmaktadır. Dış mali denetim yetkisi 5018 Sayılı Kanun çerçevesinde Sayıştay’ın yetkisindedir. 832 sayılı Sayıştay Kanununa 1996 tarihinde eklenen Ek. 10 ncu madde ile Sayıştay denetimine tabi kurum ve kuruluşlar üzerinde performans denetimi yapma ve yapılan denetimlerin sonuçlarını TBMM’ye sunma görev ve yetkisi verilmiştir. Anayasanın 160 ncı maddesinde yerel yönetimlerin denetlenmesi yetkisi Sayıştay’a verildiği için bu çerçevede yerel yönetimler üzerinde Sayıştay performans denetimi de yapabilmektedir. Bu denetimlerin sonuçları TBMM’ne ve kamuoyuna ilan edildiği için yerel yönetimlerin faaliyetleri parlamentolar ve kamuoyu tarafından da denetlenebilmektedir. Bağımsız bir denetleme organı tarafından hazırlanan performans denetleme raporlarının bu şekilde ilan edilmesi nedeniyle, sonuçların yasama, yürütme ve yargı organlarınca değerlendirilerek, hesap verme sorumluluğu çok daha etkili bir şekilde kurum yöneticileri üzerinde etkin bir baskı oluşturabilecektir.

Uluslar arası literatürde yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal teminatlarla sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimler şeklinde tanımlanmaktadır ([http://www.ydk.gov.tr/yuksek\\_denetim.htm](http://www.ydk.gov.tr/yuksek_denetim.htm) : 2009).

Sayıştay'ın yaptığı denetim genel olarak literatürde dış denetim olarak tanımlanmakla birlikte yargısal yetkileri nedeniyle farklılık arz etmektedir. Sayıştay bu denetimi yaparken iç denetçilerden ve bu denetçilerin ellerindeki bilgilerden faydalanabilmektedir. Zaten, pratik olarak da, Sayıştay mevzuatla denetlenmesi istenilen kurumların iş yükünü henüz tek başına karşılayabilecek kapasitede değildir. Kapasite artırımı çalışmaları olmakla birlikte, mevzuatın performans denetiminin yapılma şekline ilişkin düzenleme bu problemi aşmayı neredeyse imkânsız kılmaktadır.

Sayıştay Kanununa bakıldığında Sayıştay'ın hesap yargılamasından başka görevlerinin olduğu görülür. Bu görevlerine bakılarak, yönetimin yardımcı kurumları içerisinde sayılır. Böyle olmakla birlikte Anayasa'da Sayıştayın görevleri, “*Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.(...) Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*” şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Anayasa maddesi değerlendirildiğinde yardımcı kuruluşlar içerisinde sayılmakla birlikte denetim görevinin TBMM adına yapıldığı görülür. Bu yönüyle de TBMM'nin yardımcı kuruluşudur. Anayasaya göre sayılan kurum ve kuruluşların gelir gider ve mallarını denetleme, sorumluların yargılamasını yapma Sayıştay'ın ilk bakışta görülen görevleridir. Kanunlarla Sayıştay'ın görev alanı içerisine sokulan inceleme, denetleme görevlerinin de olabileceğini Anayasal olarak söylemek mümkündür. Ancak Sayıştay'ın görevlerini düzenleyen Anayasa maddeleri incelendiğinde, yerel yönetim yasalarında ve mali kontrol ve denetim yasasıyla getirilmek istenen temel felsefeden uzak olduğu görülecektir.

Anayasal düzenlemelerin ayrıntılı olmaması gerektiği dolayısıyla bu konuların yer almamasının aslında doğal olduğu söylenebilse bile bizim Anayasal geleneğimizde özellikle temel konuların Anayasada yer alması gerektiği yönündeki kanaatle birlikte düşünüldüğünde, yeni kamu yönetimi anlayışının felsefesini içeren düzenlemenin Anayasaya girmesinde fayda vardır. İlgili madde bu haliyle klasik denetim anlayışını yansıtmaktadır. Sayıştay da daha çok sorumluların hesap yargılamasının yapıldığı, kararlarına karşı başka bir mahkemeye gidilemeyen yüksek yargı (Anayasa Mahkemesinin aksi yöndeki kararlarına rağmen) organı olarak algılanmaktadır.

Sayıştay'ın personel yapısı incelendiğinde yerel yönetimlerin mali ve performans denetimlerini yapacak denetçi kadrosunun sayı olarak oldukça az olduğu görülecektir (Seksen denetçi). Ülkedeki yerel yönetim birimlerinin sayısı, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerin çeşitliliğiyle birlikte değerlendirildiğinde bu rakamın sadece mali nitelikteki işlemlerin denetimi için bile yeterli olmadığı başka hiçbir araştırma yapmaya gerek olmadan rahatlıkla söylenebilecektir.

Bu değerlendirme işin aslında can alıcı noktasıdır. Sadece mali işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi görevinin hakkıyla yerine getirilmesi için bile oldukça yetersiz olan bu kadronun yerel yönetim birimlerinin performans denetimlerini yapması neredeyse imkânsızdır. Sayıştay'ın son yıllarda yapıp sonuçlarını yayınladığı performans denetimleri vardır. Ancak, bunların performans denetim raporları karakterini taşıdığını söyleyebilirsek bile, denetimi gerçekleştirdikleri konu hakkında yerel yönetimlerin bütününe yönelik bir rapor olma karakterinin ötesine geçemediğini söylememiz gerekmektedir. 2002 yılında yayınlanan "İstanbul depreme nasıl hazırlanıyor?" isimli raporu ve kısmen ilgilendirdiği için 2001 yılında yayınlanan "İstanbul İlinde Bulunan Kamu Taşınmazlarının Hukuki ve Fiili Durumları İle Yönetimlerine İlişkin Sayıştay Raporu" nu bir tarafa koyacak olursak hazırladığı performans denetim raporlarının herhangi bir yerel yönetim kuruluşunun sorumluluk alanındaki bir faaliyetinin incelenmesi söz konusu değildir. Bu raporlar, hazırlanma usulü ve teknikleri itibarıyla performans denetim raporudur. Ancak, İstanbul, Ankara, İzmir Büyükşehir Belediyeleri gibi bir yerel yönetimin yürüttüğü herhangi bir faaliyetin denetimi değil genel olarak yerel yönetimlerin belirlenen konudaki faaliyetleri incelenmek suretiyle denetimler yapılmış ve TBMM'ne sunulmuş ve kamuoyuna ilan edilmiştir. Raporlarda kuşkusuz çok önemli tespitler yapılmış ve etkili çözüm önerileri ortaya konulmuştur. Ancak, yerel yönetimler konusunda hazırlanan raporlarla "performans raporları" nı birbirinden ayırmak gerekmektedir. Performans denetimleri sonucunda hazırlanan raporların gereğinin yerine getirilip getirilmediğinin de incelenmesi gerekmektedir. Yani, yerel yönetimler denetim raporlarında belirtilen eksiklikler konusunda ne gibi tedbirler ve iyileştirmeler geliştirmişler bu konunun da tekrar değerlendirilmesi gerekmektedir.

Dış denetim kurumlarından Sayıştay'ın denetim konusunda sahip olduğu tecrübe ve uluslar arası kuruluşlarla ortak çalışmanın sağladığı bilgi birikimi denetim açısından oldukça büyük avantajlar sağlamaktadır. Bağımsızlığı konusunda herhangi bir kuşku yoktur. Ancak performans denetimleri ve faaliyet genel değerlendirme raporu hazırlama gibi mevzuatta her yıl yapılması istenen çalışmaların mevcut personel ve kurumsal kapasiteyle karşılanması mümkün görünmemektedir. Zaten, böyle bir düzenleme, performans denetiminin amacıyla da çelişmektedir. Performans denetimlerinin konusu Sayıştay'ca belirlenmesini imkânsız hale getirmekte ve her yıl tüm mahalli idare birimlerinin performans denetimlerinin yapılmasının ardından bu birimlerin hazırladıkları faaliyet raporlarının genel bir değerlendirmesi yapılarak Yasama organına sunulması istenmektedir. Bu durum, hem denetimin yapılma amacı açısından değerlendirildiğinde istenen sonuçların elde edilmesine imkân vermediği gibi Sayıştay'ında diğer görevleriyle birlikte düşünüldüğünde anlamsız bir şekilde çok ağır bir iş yükü altında ezilmesi anlamına gelmektedir. Ya bu konuda yapılan düzenlemelerle yapılacak işler Sayıştay'ın kapasitesine uygun hale getirilmelidir ya da Sayıştay'ın mevcut kapasitesi artırılarak (personel, bina, teknoloji vs.) yasada öngörülen görevlerin yapılmasına imkân sağlayacak hale getirilmelidir. Tek Sayıştay İlkesi var olmakla birlikte Sayıştay'a bağlı Bölge Sayıştaylarının kurulması konusu da tartışmaya açılmalıdır. Bölge Adliye, Bölge İdare Mahkemeleri örneğinde olduğu gibi bir örgütlenme üzerinde de düşünülmeli ve gerekiyorsa bu yapı için alt yapı çalışmaları başlatılmalıdır. Hesap yargılamasının tek merkezde olmasında çok belirgin bir sakınca olmasa bile performans denetimlerinin yapılmasında mekânsal uzaklık önemli sıkıntılar

doğurabilecektir. İçinde bulunduğumuz çağ turne esasına göre ve ancak yılın belirli dönemlerinde denetim yapmak üzere denetçilerin merkezden ayrılmasıyla denetim yapmasının çok daha ilerisine geçmiştir. Sürekli ve düzenli şekilde denetimin yapılması anlayışı egemen hale gelmektedir.

Çağdaş denetim anlayışı, denetim yapan ulusal ve uluslararası kurumlar arasında yoğun bir işbirliği ve tecrübe paylaşımını zorunlu kılmaktadır. Denetim sonuçlarının takip edilmesi ve uygun tedbirlerin hızla alınmasını sağlayacak yönetsel kapasite ve işbirliği de en az denetim sisteminin mükemmelliği kadar önem arz etmektedir. Parlamentonun Sayıştay raporlarını değerlendirerek ve gerekiyorsa kendisinin belirlediği konularda denetim sistemini harekete geçirme kapasitesinin geliştirilmesi tüm yapılan çalışmalardan sonuç alabilmenin önemli şartlarından biridir. Tabii yasama erkinin diğer erkler karşısında öngörülen etkinliğinin sağlanmasının gereklerinden biride budur. Sayıştaylar, kamu kaynaklarının tahsil ve harcanması konularında yasama organına ihtiyacı olan uzmanlığı sunarlar. Yasamanın yürütmenin faaliyetlerini denetleyebilmesinin en etkili araçlarından biridir. Sistemin kurgusunun belirtilen amacı gerçekleştirmeye uygun şekilde biçimlendirilmesi Anayasanın değiştirilemez ilkelerinden biri olan “*Demokratik Hukuk Devleti İlkeleri*”nin hayata geçirilebilmesinin de en önemli şartlarından biridir. Hatta sistemin yasama organının yürütmeyi denetlemesini sağlayacak şekilde düzenlenmemesi “*Demokratik Hukuk Devleti İlkeleri*”ne aykırılık teşkil edeceğinden yapılan eksik ve yanlış düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi’ne gitmesini dahi gerektirebilecektir. Anayasal problemlerin çıkmaması için mevzuatın ilkelere uygun olması önemlidir. Sadece demokratik devlet ilkesi değil diğer ilkeler açısından da yapılan düzenleme hayati önem arz edebilecektir. Sistem genel olarak değerlendirildiğinde Sayıştay’ın stratejik açıdan en önemli kurumlardan biri haline geleceği hatta geldiğini söylemek çok abartılı bir öngörü olmayacaktır.

Sayıştay denetimi dışında tutulan Mahalli İdare Birlikleri ve Belediye Şirketleri ve bunların kullandıkları parasal kaynaklar birlikte değerlendirildiğinde çok büyük miktarda yerel kaynak harcaması çağdaş denetim metotlarının dışında ve bağımsız olmayan birimler tarafından siyasal etki, baskı ve suiistimallere açık tasarruflarla karşı karşıya kalılabileceği geçmiş tecrübelerle dayanılarak rahatlıkla söylenebilecektir. En azından yapılan çalışmalar yolsuzluk şüphesi altında kalacaktır. Bu alanlarda denetleme yetkisi olan birimlerin denetleme faaliyetlerini klasik metotlarla yürütmesi yani idari ve mali denetimi yapmaları performans denetleme çalışmaları yapmamaları da önemli bir eksikliktir. İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde performans denetimi yapılmayan mahalli idareleri denetleyen birimlerin bu denetimi yapmaları için gerekli hukuksal ve kurumsal alt yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bu tür denetimlerin yapılması için gerekli olan hizmet içi eğitim çalışmaları da gecikmeden başlatılmalıdır.

### 3. SONUÇ

Dış denetimle varılmak istenen sonuçlara ulaşmak için, kurumsal amaçlar doğrultusunda etkin kamu hizmetlerinin yürütülüp yürütülmediği noktasına odaklanan dış denetim kurumlarının varlığı zaruri hale gelmiştir. Denetim sisteminin genelinde olduğu gibi yerel yönetimlerin denetimi de henüz mevzuat ve kurumsal uygulamalar\*

\* Sayıştay ve Teftiş Kurulları hâlihazırda yerel yönetimler özelinde mevzuata uygunluk denetimi yapmaktadırlar. Sayıştay’ın performans denetimi yetkisini kazandığı 1996’dan itibaren yaptığı denetimler

yönünden oturmuş değildir. Bunun gerçekleşmesi çok dillendirilmemekle birlikte yerleşik geleneklere ve uzun bir geçmişe sahip yapılarda kolay olmayacaktır. Ancak, stratejik planlama ve performans denetimi üzerine sistemin kurulmaya çalışılması zaten sistemi dönüştürme ve geliştirme yönünde bir iradenin varlığını göstermektedir. Her açıdan giderek büyüyen ve gelişen ülkenin devlet yapısının değişmeden kalması mümkün değildir. Ancak, burada şunu da söylemek gereklidir. Bu değişim ve dönüşüm belirtilen ilkeler doğrultusunda yapılsa bile sistem giderek profesyonellerin yönetebileceği bir karmaşıklığa doğru gitmektedir. Gerçekten iyi dengelenmezse arzulandığı gibi hizmetlerde merkezin değil yerelin ön plana çıkması hedefi yakalanamadığı gibi mevcut teknolojik ve bilgi altyapısı ile merkezin etki ve yönlendirmesinin çok daha kuvvetli olduğu bir yapıyla karşı karşıya kalabiliriz.

Mali işlemler dışındaki idari işlemlerin denetiminde yetkili olan denetim birimlerinin idari işlem-mali işlem ayrımının yapılmasını sağlayabilecek ölçütler olmaması nedeniyle mali işlemleri de denetlemeye devam etmeleri, yetki karmaşasına ve tekrar denetimler gerçekleştirilerek idarenin yerel yönetimler üzerinde denetim baskısı devam etmesine neden olmaktadır. Bu denetimlerin baskı aracı olarak görülmemesi, bir gereklilik olarak algılanması halinde bile devletin birden fazla kurumunun aynı konuda değişik zamanlarda mesai harcaması anlamına gelecek ve denetlenen yerel yönetim biriminin de kendi işine yoğunlaşmasını engelleyecek bu durumun önüne geçilmesi etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde gereklidir.

Yeni denetim anlayışı çerçevesinde; şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu anlayışının yönetim süreçleri içerisinde etkinleştirilebilmesi için, Sayıştay ve diğer denetim birimlerince hazırlanan raporlar web sayfalarında yer almalı ve raporlar özet halinde olmamalıdır. Raporun detayına ait çalışmalar ve belgeler araştırmacılar ve vatandaşlar tarafından ulaşılmak istendiğinde uygun bir ücret karşılığında temin edilebilmeli ya da incelenmelerine uygun bir ortamda bulundurulmalıdır. Bu durum yapılan dış denetimin diğer denetim birimlerinin incelemesine açık olması açısından hem denetimin bütünleşikliğine hem de zaman ve emek tasarrufu sağlayacaktır. Sır kapsamında olan bilgiler karartılmak suretiyle diğer verilere ulaşılabilmesi sağlanmalıdır. Raporla hukuksal olarak sır kapsamına dâhil bilgiler var gerekçesiyle, raporların verilerin araştırmacılar tarafından saklanması yoluna gidilmemelidir.

Parçalı bir yapı arz eden denetim kurumlarının ve bunların uygulamalarının koordine edileceği bir üst yapının kurulması uygulama birliği açısından önemlidir. Başbakanlık Teftiş Kurulunun, yerel yönetim kurum ve işlemlerinin denetimi konusunda standart geliştirme ve denetim kurumları arasında koordinasyon kurma fonksiyonu aktive edilmek suretiyle eksikliklerin giderilmesi yoluna gidilmesi uygulamada karşılaşılan sıkıntıların giderilmesi için olumlu sonuçlar verebilecektir. İç denetçilerin, Sayıştay denetçilerinin, mülkiye müfettişlerinin ve mahalli idareler kontrolörlerinin yürüttükleri denetimlerin birbirini destekler nitelikte ve ortak denetim standartları etrafında yürütülmesi “idarenin bütünlüğü ilkesi” ne uygun bir şekilde denetimin bütünlüğünün sağlanması hedeflemesinde gerekli bir uygulama olacaktır.

---

incelendiğinde birkaç tane genel içerikli rapor hazırladığı görülmüştür. Bunun dışında yerel yönetimlerin faaliyetlerinin etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve hizmet standartlarına uygunluk açısından değerlendirmesinin yapıldığını gösteren denetim raporları kamuoyuna yansımamıştır. Teftiş kurulları açısından bakıldığında bu kurumların uygulamaları çok daha geridedir.

Orta vadede (5-10 yıl içinde) mahalli idare kontrolörlerinin yerel yönetimlerin denetlenmesinde esas kurum konumuna getirilmesi, bölge ve il çapında örgütlenmesi ve gerekli eğitimin verilmesi “Mülkiye Müfettişlerinin” iş yükü nedeniyle yeterince yapamadığı dış idari denetimi etkin hale getirecektir. Mülkiye Müfettişleri, “hizmetlerde aksama” ve “yolsuzluk” gibi sınırlı sayıda konuda siyasi iradenin talebi halinde yerel yönetimleri denetleyebilmelidirler.

Avrupa Birliğine üye olma sürecinde kamu yönetiminin yapılanmasına getirilen eleştirilerin içerisinde önemli bir yer tutan mali yapının ve denetim sisteminin Birlik standartlarına uygun hale getirilmesi konusu, ister istemez bu konuda yapılacak düzenlemeleri stratejik hale getirmektedir. Teklif halinde uzun süredir çıkarılmayı bekleyen “Sayıştay Yasa Teklifinde” denetim dışında bırakılan alanların kurumun denetimine dâhil edilmesi, Sayıştay’ın kurumsal kapasitesinin ve denetim elemanlarının yeni denetim anlayışına ve amacına uygun yapı kazandırılması, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sayıştay Başkanlığı arasında koordinasyon kurulması, hizmet içi eğitim çalışmalarının ve uluslar arası kuruluşlarla yapılan çalışmaların birlikte yapılması, hataları bulma cezalandırma, yargılama anlayışının hâkim olduğu denetim anlayışı yerine yerel yönetimlere çalışmalarında rehberlik etmenin öne çıkarılması, kamu yönetiminde kalite standartlarının geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması ve denetim raporlarının bu yönde hazırlanması hukuka uygunluk ve mali denetimle birlikte değerlendirildiğinde yerel yönetimlere yeni ufuklar açacak ve kentler arasında var olan giderek artan rekabette ülkenin bulunduğu yeri öne çıkaracaktır.

#### KAYNAKÇA

- Gözler, Kemal, (2009), *İdare Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan Turgut (2001), *İdare Hukuku (Genel Esaslar)*, Cilt I, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Ankara.
- Kalabalık, Halil (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Hukuku, Teori-Uygulama*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Karanfiloğlu, Y. Ali (2000), “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, ss. 62-75.
- Kenger, Erdal (2001), *Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu*, Başbakanlık Yüksek Planlama Kurulu, [http://www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm), (Erişim Tarihi: 20.07.2010).
- Köse, H. Ömer (2004), “Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, Ocak-Mart, ss. 3-42
- Köse,H.Ömer (2000), *Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, 12, Ankara.
- Kulukçu, Erdal (1991), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 6,Ekim-Aralık, ss. 3-37
- Özay, İlhan (2000), “Korkulu Rüyadan Karabasana: İdari Vesayet”, *Kamu Hukuku Arşivi*, Diyarbakır -Haziran Ekim, ss. 88-89

- Saran, Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım)*, Atlas Yayınları, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2006-2007), *2006-2007 yılı Sayıştay Faaliyet Raporları*, <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyetrapor.asp>, (Erişim Tarihi: 10.06.2008)
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2009), *2008 Yılı Faaliyet Raporu*, Nisan, 2009.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2006), *2006 yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Mayıs, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Yayinlar/Yayinlar.aspx>, (Erişim Tarihi: 28.12.2008).
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2009), *2008 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Klasmat Matbaacılık, Aralık, Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2009), “2010 İçişleri Bakanlığı Performans Program”ı, Ankara.
- TESEV (2008), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*, [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_denetim\\_metin\\_tebliğ1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php), (Erişim Tarihi: 28.01.2008).
- Toprak, Zerrin (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, 6. Baskı, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (2009), *Yüksek Denetim*, [http://www.ydk.gov.tr/yuksekk\\_denetim.htm](http://www.ydk.gov.tr/yuksekk_denetim.htm), (Erişim Tarihi: 24.02.2009).

#### **Mevzuat**

- 1982 Anayasası.
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
- Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.
- İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü.
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.
- İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mülkiye Müfettişleri İl/İlçe Özel İdaresi İş ve İşlemleri Teftiş Rehberleri (2006), Ankara, [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?content=152](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?content=152), (Erişim Tarihi: 01.01.2010)
- İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe, İl ve İlçe Belediye Başkanlığı Genel İş Yürütümü Teftiş Rehberi (2010), Ankara.