

## BELEDİYELERİN MALİ DENETİMİNDE YENİ YAKLAŞIM

**Dr. İrfan TÜRKOĞLU\***

**Arş. Gör. İbrahim Erdem SEÇİLMİŞ\*\***

### ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 2003 yılından sonra Türkiye'nin kamu mali yapısında başlamış yeni oluşumları belediyelerin mali denetimi kapsamında değerlendirmek olacaktır. Bu nedenle 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK), 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu (İÖİK) ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (BK) çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelerin belediyelerin mali denetimi üzerindeki etkileri incelenmiştir. Konu incelenirken belediyelerin gelir ve giderlerinin denetimiyle ilgili yeni düzenlemelere odaklanılmış, belediyelerin mali denetimi gerek kanunlarda yer alan iç ve dış denetimle ilgili düzenlemeler açısından gerekse denetimi yapan kurumlar açısından ele alınmıştır.

**ANAHTAR KELİMELER:** Mali denetim, İç ve dış denetim, Sayıştay denetimi, Siyasi denetim, Yargı denetimi, Manevi denetim

### A NEW APPROACH TO THE FISCAL AUDIT OF LOCAL GOVERNMENTS

#### ABSTRACT

The aim of this study is to elucidate the attitude of the local governments toward the fiscal audit in terms of the emerging local government regulations subject to Public Finance Management and Control Act dated 10.12.2003 with Article no. 5018, Metropolitan Municipality Act, dated 10.07.2004 with Article no. 5216, Providence Governance Act, dated 22.2.2005 with Article no.5302 and Municipality Act dated 3.07.2005 with Article no. 5393 which are ratified by the Nationally Assembly. In this vein, we study the emerging regulations that are brought forth by the recently ratified local governance legislations. In the

---

\* Arş. Gör, Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, 06800, Beytepe-ANKARA, irfan@dicle.edu.tr

\*\* Arş. Gör, Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, 06800, Beytepe-ANKARA, ies@hacettepe.edu.tr

wake of the recent regulations, the fiscal audit of the local government has been explored in terms of internal and external audit subject to legislation and in terms of the institutional agencies that exert political, judicial, administrative public and moral audit as well.

**KEYWORDS:** Fiscal audit, Internal-External audit, Audit of Sayıştay, Political audit, Judiciary audit, Moral audit

### 1. Giriş

Günümüzde yerel yönetimlerin, yönetilenler için tatmin edici olmaktan uzak olduğu; merkezîyetçi ve hiyerarşik bir örgütlenmenin yerel ihtiyaçların temininde yetersiz kaldığı genel kabul görmektedir. Yerel yönetimlerin etkin ve yeterli çalışmadığına dair tecrübeler ve gözlemler, ihtiyaçların yerinde tespit edilerek kamu hizmetini talep edenlerin karar sürecine katılabileceği daha demokratik ve hizmette yerindelik (subsidiarite), yakınlık (progsiminite), ölçülülük, şeffaflık ve etkinlik gibi kurumsal yönetim ilkelerinin benimsendiği yeni bir kamu yönetimi anlayışını zorunlu kılmıştır.

Türkiye’de belediyelerin sahip olduğu yetkilere dayanarak yerine getirmesi gereken hizmetlerin sayısı oldukça fazladır. Bu hizmetlerden bazıları şunlardan oluşmaktadır: Mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetleri, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık ile ilişkili hizmetler, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri, şehir içi trafik düzenlemesi, defin ve mezarlıklarla ilgili hizmetler, ağaçlandırma hizmetleri, park ve yeşil alanlar, konut edindirme hizmetleri, kültür ve sanatın geliştirilmesi için yapılan hizmetler, turizm ve tanıtım hizmetleri, gençliğin gelişimine destek ve sporun özendirilmesi, sosyal hizmetler ve yardım, nikâh hizmetleri, meslek ve beceri kazandırma kursları, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, okul öncesi eğitim hizmetleri, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması, gıda bankacılığı hizmeti, sağlıkla ilgili her türlü tesisin açılması ve işletilmesi, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunması, bakım ve onarımını, korunması mümkün olmayanları ise aslına uygun olarak yeniden inşa edilmesi gibi hizmetlerdir.

Bunların dışında belediyelere ve büyükşehir belediyelerine kaçak yapılaşma nedeniyle oluşan düzensiz kentleşme gibi önemli sosyo-ekonomik problemlerin önüne geçilebilmesi için geniş yetkiler verilmiştir. Belediyeler ihtiyaca bağlı olarak öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme ve sair desteği sağlayabilmekte, her türlü amatör spor karşılaşmaları

düzenleyebilmekte, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren ve ya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilmektedir.

Kanun'da belediyelerin denetimiyle ilgili olarak çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Belediye meclislerinin denetim yetkileri artırılarak belediye meclisleri daha etkin bir yapıya kavuşturulmuştur. Mülki idare amirlerinin meclis kararlarından bazılarını onaylama yetkisi kaldırılarak, idari yargıya başvurma esası getirilmiş ve idari vesayet yetkileri daraltılmıştır. Belediyelerin sağlam bir mali yapıya kavuşturulması ve artan borç yükünün önüne geçilmesi amacıyla sınırsız borçlanma yetkisine son verilmiştir. Yeni düzenlemelerle yerel yönetimler bir yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'na göre yeniden teşkilatlandırılırken, diğer yandan demokrasinin tabana yayılması, ihtiyaçların ve sorunların mahallinde tespit edilerek orada yaşayan insanların katılımıyla çözüme kavuşturulması, yolunda önemli adımlar atılmıştır.

Belediyelerin görev alanlarının genişlemesi ve görevlerinin artmasına paralel olarak kaynak ve gelir ihtiyacı da artmıştır. Yerel hizmetlerin sağlıklı bir şekilde sunulabilmesi için kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılması esastır. Bu şekilde bir kullanım ise hesap verebilirliği ve mali saydamlığı zorunlu kılmaktadır. Bütün bu gelişmeler denetimin önemini daha da arttırmıştır.

## 2. Denetim Kavramı

Denetim; bir işin ya da bir çabanın, genel ya da özel yasal, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğunu araştırmak ve sağlamak amacıyla, başlangıçta, uygulama sırasında, uygulama sonunda ya da uygulamadan bir süre sonra, gözden geçirilmesi şeklinde yazılı ya da sözlü olarak yapılan bir eylemdir<sup>1</sup>. Mali denetim ise; kamu kesiminde gerçekleşen bir iş ya da çabanın, maliye bilimi esaslarına ve mali mevzuatın belirlediği kurallara uygunluğunu, zaman boyunca araştırma eylemidir<sup>2</sup>

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının 38. maddesinde denetim; "Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır" şeklinde tanımlanmıştır.

<sup>1</sup> UÇAR Demirkan, (1977), **Kamusal Mali Denetim**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No: 172-1977, Ankara: Damga Matbaası, 3

<sup>2</sup> ALTUĞ Figen, (2000), **Mali Denetim**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 7

İdari yapıları merkezden yönetim esasına göre oluşturulmuş bütün ülkelerde yerel yönetimler, merkezi idarenin denetimi altındadır. Merkezi idare yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kanunlarla belirler. Belediyelerin mali denetimi merkezi yönetimce, belediyelerce ve kurum dışı denetim mekanizmalarınca yerine getirilmektedir.<sup>3</sup> Merkezi idarenin bünyesindeki vesayet makamları yerel yönetimlerin bütçelerini inceler ve onaylar. Bu tür uygulamalar merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde denetim hak ve yükümlülüğü sağlar.<sup>4</sup> Ayrıca, ülke çapında bölgesel farklılıkları gidermek, kaynak sapmalarını önlemek, kamu düzenini korumak için merkezi yönetimin belirlediği ana hedeflere, yerel yönetimlerin uyumunun sağlanması gerekmektedir.

Bu nedenlerle yerel yönetimlerin aldıkları kararlar, işlemler, karar organları, personeli üzerinde bürokratik denetim yapılır. İdari vesayetin mali işlemleri ilgilendiren kısmı, mali vesayet kapsamına girer, dolayısıyla yerel yönetim bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve dönem sonunda denetlenme aşamaları merkezi yönetimin denetiminden de geçmektedir.<sup>5</sup>

### **3. Denetimin Amacı**

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediye Kanunlarında yerel yönetimlerin denetimleriyle ilgili düzenlemeler yapılırken denetimin amaçlarına yer verilmiştir.

KMYKK ile “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek (mad. 1)” amaçlanmıştır.

Belediye Kanunu’nda belediyelerin denetimindeki amaç şu şekilde belirtilmektedir; “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 Stratejik plana,

---

<sup>3</sup> EDDISON Tony ve TIKIZ Cenk, (1993) **Yerel Yönetimde Denetim**, İstanbul: Kent Basımevi, 5

<sup>4</sup> Erdem Behiç, (1990), “Sayıstay’ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi” **Sayıstay Dergisi**, Sayı:2,1990,16

<sup>5</sup> Altuğ (2000), 81

performans planına, performans ölçütlerine uyulup uyulmadığını; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve sonuçları rapor halinde ilgililere duyurmaktır (BK mad. 54).”

Görüldüğü gibi her iki kanunda denetim ile usule uygunluk, şeffaflık, verimlilik ve etkenlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Yerine getirilen hizmetlerin mevzuata uygunluk gösterip göstermediği ve önceden belirlenmiş hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı denetim mekanizmasıyla analiz edilmektedir. Kamu kaynaklarını toplumun öncelikli ihtiyaçlarına yönlendirmek; hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak; belirlenen makro ekonomik hedeflere ulaşmak mali denetimin diğer amaçlarındandır<sup>6</sup>.

#### **4. Denetimin Niteliği**

Planlamayla başlayıp, teşkilatlanma, yönetme ve koordinasyon ile devam eden kamu faaliyetlerinin son aşamasını denetim teşkil etmektedir<sup>7</sup>. Yönetimin temel öğelerinden biri olan denetim faaliyetlerinin önemi hem yerel hem de küresel ölçekte giderek artmaktadır. Etkin ve verimli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinde denetim önemli rol oynamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşların faaliyet ve işlemlerinin hesabını her an verebilecek şekilde örgütlenmeleri için denetimin genel geçer uluslararası standartlara uygunluk göstermesi ve iç ve dış denetimin standartizasyonu kaçınılmaz hale gelmiştir. İç denetim standartları Maliye Bakanlığının bünyesinde bulunan iç denetim koordinasyon kurulunca, dış denetim standartları ise Sayıştay tarafından tespit edilmektedir. Düzenlemenin esası; çağdaş, verimli, hızlı, etkili ve hesap verebilirlik çerçevesinde iyi bir kamu hizmetinin verilebilmesidir. Mali denetimin önemi hizmet sunumunda ve kaynak kullanımında etkinlik açısından ısrarla vurgulanan bir husustur.

Ayrıca kamu tüzel kişileri olarak yerel yönetimler, Anayasanın 125. maddesine göre eylem ve işlemlerinden dolayı yargı denetimine tabidirler. Bunun yanı sıra Anayasa mad. 127/4’de “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatı kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimi yargı yolu ile yapılacaktır.” Hükmüne göre yerel yönetimler yargı denetimine de tabidirler. 1961 Anayasasında vesayet kavramına yer verilmezken, 1982 Anayasasında mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi amaçlarla vesayet yetkisi geniş tutulmuştur<sup>8</sup>. Merkezi idare,

<sup>6</sup> Altuğ (2000), 9

<sup>7</sup> TORTOP Nuri ve İSBİR Eyüp G, (Ty)., **Yönetim Bilimi**, Ankara: Bilim Yayınlar, 16

<sup>8</sup> KIRIŞIK Fatih ve SEZER Özcan, (2006), Türk Anayasalarında Yerel

mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır.

Mali denetim hakkı açık-demokratik bir toplumun üzerinde durduğu, gerekli gördüğü bir haktır. Halkın mali denetim işlevine en kolay katılabileceği düzeyde harcamaların önem kazanması, halkın gözünde mali denetim kurumunun değerini de arttıracak, bu görevi üstlenen kamu ajanlarına da destek sağlayacaktır<sup>9</sup>. Ayrıca denetim, devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği, bütünlüğü bozan ve hizmetlerin sürekliliği ilkesini zedeleyen uygulamalara engel olduğu için yerel yönetimlerin denetimi, hizmetlerin gereği gibi yürütülmesinde etkin bir araç olmaktadır<sup>10</sup>.

Kamu hizmetlerinde esas amaç kamu yararı olduğu için denetimde de kamu yararı ön plandadır. Çağdaş toplumlarda denetim kurumsallaşmış ve yönetimin vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Günümüzde denetim yalnızca tenkit edici, kusur arayıcı ve statik değil, yol gösterici, yapıcı ve eğitici olmanın yanında dinamik ve reformcu olmak zorundadır. Modern devlette denetimden verimlilik (Efficiency), etkinlik (Effectiveness) ve iktisadilik (Economy) kriterlerini gerçekleştirmesi beklenir<sup>11</sup>. Böylece denetim yol gösterici, yapıcı ve eğitici olarak, yerel hizmetlerin aksamadan yerine getirilmesine ve hemşehrilerin haklarının korunmasına yardımcı olmaktadır.

### **5. Denetim Şekilleri**

Belediyelerin yapmış oldukları mali işlemlerin denetimiyle ilgili olarak gerek KMYKK ve gerekse BK'nda değişik denetim şekilleri öngörülmüştür.

#### **5.1. 5018 Sayılı KMYKK'nunda Öngörülen Denetim Şekilleri:**

KMYKK'da iç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetimden bahsedilmektedir. KMYKK'da İç denetim; "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik

---

Yönetimler, **ÇYYD**, Cilt: 15, Sayı: Nisan 2006, 23

<sup>9</sup> HAMAMCI Can, (1990) "Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu", **1990 Yılına Girerken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKK Yayın No: 1990/308, 183

<sup>10</sup> TORTOP Nuri, (1996) **Yerel Yönetimler Maliyesi ( Görev ve Kaynak Bölüşümü )**, Ankara: TODAİE Yayın No: 263, 13

<sup>11</sup> ACAR Abdurrahman, (1993), " Denetim Nedir ve Nasıl Olmalıdır?" **Denetim Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 80, Mart- Nisan 1993,30

esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir (mad. 63)” şeklinde tanımlanmıştır. İç denetim, idarenin harcamalarının, mali karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek amacıyla iç denetçiler tarafından yapılır.

İç denetim; kuruluşların kaynaklarını etkin bir şekilde kullanarak kendi kendini ayakta tutabilmesi ve verimli şekilde hizmet vererek kendi saygınlığını devam ettirebilmesi için gerekli bir kamu yönetimi faaliyetidir. İç denetim; bir öz eleştiri, vicdani bir denetim, yol gösterici ve kendi saygınlığını arttırıcı bir oto kontrol unsuru olarak da görülebilir. Yerel yönetimlerin iç hiyerarşik yapıları aracılığı ile yerine getirdikleri denetime iç yönetsel denetim denmektedir. İç denetimin amacı, yürütmenin-yerel yönetim bürokrasisinin- yasalara uygun çalışmasını sağlamaktır. Bu nedenle vali, belediye başkanı ve muhtar; yerel yönetim tüzel kişiliğinin temsilcisi ve bütçenin ita amiri olarak kendi memurları üzerinde hiyerarşik denetimde bulunurlar<sup>12</sup>.

İç denetim sırasında faaliyetler, iş ve işlemler ile bunlara dayanak olan kararlar, kurumun kendi organ ve birimleri tarafından teftiş ve incelemeye tabi tutulmaktadır. Bu denetim, hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi, hiyerarşik yapılanmanın dışında kalan teftiş kurulu, belediye meclisi ve belediye encümeni tarafından da gerçekleştirilmektedir<sup>13</sup>. İç denetim; İçişleri Bakanlığı ve belediye başkanı veya bunların görevlendireceği kişiler tarafından yapılmaktadır ve idari meseleleri kapsamaktadır.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturacaktır. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşacaktır. Komisyon, çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilecektir. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı belediye meclisince belirlenecek, uzman kişilerde aranacak nitelikler belediye meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenecektir. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir. Görüldüğü gibi nüfusu 10.000 olan belediyelerin denetim komisyonu oluşturması zorunludur.

<sup>12</sup> Hamamcı (1990), 186

<sup>13</sup> YILDIZ Nihat, (1998), **Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetsel Denetimi**, Ankara: İB MİKD Yayın No: 4, 20

Denetim komisyonu 3-5 arasında değişen üyeden oluşmaktadır.

Dış denetim ise, Sayıştay'ın denetçi ve yargı mahkemesi sıfatlarıyla yaptığı yargısal denetim, İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere ilgili bakanlıkların denetim organları tarafından gerçekleştirilen vesayet denetimi, yasal bir yaptırım olmamakla beraber belediyeler üzerinde hissedilir derecede etkin olan kamuoyu denetimlerinden oluşmaktadır<sup>14</sup>.

Vesayet denetimi, Anayasa'da merkezi idarelere verilmiş bir görevdir. "Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetleri, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde vesayet yetkisine sahiptir (mad.127/5)". Bu nedenle merkezi yönetim idaresinin bütünlüğü ilkesi gereğince yerel yönetimlerin yapmış olduğu işlemleri kanunda belirtilen sınırlar içerisinde denetlemektedir.

Sayıştay tarafından harcama sonrası dış denetim yapılmaktadır. Bu denetimin amacı ise, "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ne raporlanmasıdır (KMYKK mad. 68)." Bu denetim kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi şeklinde yapılmaktadır.

#### **5.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda Öngörülen Denetim Şekilleri:**

Belediye Kanunu'na göre belediyelerde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Bu denetimler, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamakta ve KMYKK hükümlerine göre yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerini, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetleyebilmektedir. Ayrıca belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de belediyeler için belirlenen esaslara göre denetlenmektedir. Bu denetimlere ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanarak belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır.

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu oluşturma, soru, genel görüşme ve gensoru yollarıyla kullanabilmektedir. Belediye meclisinin aylık toplanmasının, belediye meclisi üyelerinin gündem oluşturabilecek yetkiye sahip olmasının (önerge vermek suretiyle), faaliyet raporlarının, denetim komisyonunun çalışmalarının,

---

<sup>14</sup> Yıldız (1998), 21



soru, görüşme, gensoru gibi müesseselerin temelinde belediye başkanının ve belediye idaresinin meclis tarafından denetimi yatmaktadır.

Belediye meclisleri yeni düzenleme ile belediyenin denetimi ile görevlendirilmiştir. Belediye başkanı, BK mad.56 ve KMYKK mad.41/4'e göre, yıllık faaliyet raporları düzenlemek zorundadır. Belediye başkanı, yürütülen faaliyetleri, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu da açıklayan faaliyet raporunu hazırlayarak Nisan ayı toplantısında meclise sunmakla görevlidir. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler de yer almaktadır.

Bu faaliyet raporunun stratejik plan, performans plan ve performans kriterleri gibi literatüre yeni giren, yeni düzenleme konusu olmuş hususlara göre hazırlanması gerekmektedir. Belediye başkanınca meclise sunulan önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Şayet yetersizlik kararı, Danıştay tarafından uygun görülürse belediye başkanı, başkanlıktan düşecektir. Görüldüğü gibi faaliyet raporları yoluyla yapılan denetim Belediye Kanunu'nda yer alan en etkili denetim uygulamalarından biridir. Belediye meclisleri, faaliyet raporlarını değerlendirirken belediye tüzel kişiliğini ve belediye başkanlarını da denetlemektedirler.

Kamu hizmetleri ve kamu işlemlerinde aksama durumunda yapılacak uygulamalarla ilgili düzenlemeler belediye hukukuna yeni girmiştir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığını ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğini tespit ederse, İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyecektir. Aksama giderilemediği takdirde, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Böyle bir uygulama belediye başkanı ve belediye idaresinin prestiji açısından çok önemli bir denetim olacaktır. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyenin asliye hukuk mahkemesine itiraz etme hakkı bulunmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olmaktadır. Ancak İçişleri Bakanı, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilmektedir. Buradan da anlaşıldığına göre haklarında soruşturma başlatılmış olan belediye başkanları soruşturmanın sağlıklı neticelenmesi için

geçici bir süre görevden uzaklaştırılmaktadır. Bu da belediye organları ve üyeleri üzerinde etkili ve önemli bir denetim yöntemidir.

Belediyeler hükümet yardımlarıyla denetlenebildiği gibi sınırlandırma yoluyla da denetlene bilmektedirler. Belediye Kanunundaki bazı yeni düzenlemelerle belediyelerin yetkileri sınırlandırılmıştır. Özellikle Personel istihdamı, borçlanma ve vesayet denetimi gibi konularda belediyelere getirilen sınırlamalar, uygulama ve ortaya koyduğu sonuçlar itibariyle önemli bir denetim aracı olmaktadır. BK'nun 49/7. maddesinde personel istihdamına getirilmiş olan sınırlamaya göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşamayacaktır. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanacaktır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda ise, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Burada belirtilmiş olan % 30 ve % 40 oranlarının aşılması durumunda belediyelerin ilave istihdam imkanı olmayacaktır. Bu sınırlama belediye mevzuatına yeni girmiş önemli bir denetimdir.

Ayrıca belediyelerin içinde bulunduğu, ciddi borç sorununa köklü bir çözüm getirmek amacıyla borçlanma konusuna da önemli bir sınırlama getirilmiştir. BK'nun 68. maddesinde iç ve dış borçlanma ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilecektir.

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabileceklerdir. Ancak belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarda bu sınırlamalar dikkate alınmamakta, dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü gerekmektedir. Borçlanmaya getirilen bu sınırlandırmalar önemli bir denetim uygulamasıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan önemli bir farkı mülki amirin kullandığı vesayet denetiminin daraltılarak, istisnai hale getirilmiş olmasıdır. Kanunda öngörülen bu istisnai duruma göre;

“cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranacak ve bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girecektir.” Ayrıca Meclis kararlarının kesinleşebilmesi için; bu kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmekte olup mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir. Mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır. Bunlar mülki idare amirinin dolaylı denetim hakkının göstergeleridir.

Belediye Kanunu'nda yer alan bu hükümler büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun denetime ilişkin düzenlemelerine bakıldığında büyükşehir belediyesini, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri için bir vesayet makamı haline getiren uygulamalar görülmektedir. Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır. Bu durum imar ve bütçe uygulamalarının yanı sıra belediye meclisi kararlarında da kendini göstermektedir.

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim idarelerinin yerine getirecekleri hizmetlerin neler olduğunu düzenleyecek olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Uygulaması Hakkında Kanun (KYTİUHK)'un çıkarılmamış olması denetim uygulamasında sıkıntılara sebep olmaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı Başbakanlık Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığında bağlı Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığında bağlı Teftiş Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında bağlı Teftiş Kurulu, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, SSK Genel Müdürlüğü ve diğer bazı kurum ve kuruluşların denetim yetkileri bu kapsayıcı ve temel kanunun çıkmaması nedeniyle halen devam etmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kısmen bu aksaklığı telafi etmektedir fakat bu yeterli olmamaktadır.

#### **6. Denetimin Türleri**

Dünya ülkelerinin yönetim sistemleri incelendiğinde hangi yönetim sisteminin tercih edildiğinden bağımsız olarak merkezden ve yerinden yönetim esaslarını benimsedikleri görülmektedir. Türkiye'deki uygulama Anayasa'nın 123/2 maddesinde belirtilen “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” ifadesi ile pozitif hukuka yansımaktadır.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesinde ise, yerel yönetimler arasında iller, belediyeler ve köyler sayılmıştır.

Devlet olmanın bir gereği olarak merkezi idareye tanınan en önemli yetkilerden birisi kamu hizmetlerinin hukuka, iç ve dış politikalara ve hizmet standart ve kalitesine uygun olarak yerine getirilmesi, değerlendirilmesi ve denetiminin yapılmasıdır. Çeşitli idari yapıların yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili olarak farklı uygulamalara başvurusu çok doğaldır<sup>16</sup>. Almanya’da kurum dışından denetim bir üst makam tarafından yerine getirilirken, Danimarka’da merkezi yönetime bağlı yerel yönetim mali denetim departmanı ve bazı özel kamu hesap uzmanlarınca yerine getirilmekte, İngiltere ve Avustralya’da ise özel hesap uzmanlarından yararlanıldığı görülmektedir<sup>17</sup>.

Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde kanunlarla belirlenen esaslar çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir. Anayasa’nın 127/5. maddesinde bu durum şu şekilde belirtilmektedir. “Merkezi idare yerel yönetimler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve toplum yararının korunması, mahalli ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla kanunda belirlenen esas ve usuller çerçevesinde vesayet yetkisine sahiptir.” Bu vesayet yetkisi denetimi de gerekli kılmaktadır. Kaynakların etkin bir biçimde kullanılması, verimliliğin artırılması, mali yönetimin etkinleştirilmesi, etkili bir mali denetimin geliştirilmesine bağlı olacaktır<sup>18</sup>.

Kamu idaresinin denetim metodolojisi 5 alt başlıkta gösterilebilir. Bunlar: Siyasi Denetim (Yasama Denetimi, Parlamento Denetimi), Yargı Denetimi (Hukuki Denetim), İdari Denetim (Yürütme Denetimi), Kamuoyu Denetimi, Manevi Denetim (Özeleştirisi)

### **6.1. Siyasi Denetim:**

Yerel yönetimler üzerinde yasama organının denetim yetkisi vardır. Yasama organının bu denetim yetkisine siyasi denetim ya da yasama denetimi denilmektedir. Bu denetim şeklinde idarenin doğrudan denetimi söz konusu değildir. Yerel yönetimler, egemen yasama meclisi tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan icrai organlardır. Bu sebeple yerel yönetimler parlamento tarafından verilmedikçe herhangi bir yetkiyi kullanamazlar. Yerel yönetimlerle ilgili bir kanun meclisten geçerken, meclis, yerel yönetimlere verilecek görevler ve yetkiler konusunda karar verir ve böylece yerel yönetimin faaliyet alanını tespit etmiş olur. Bu denetim

---

<sup>16</sup> TBD-KAV, (1996) Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye Uluslararası Konferans, 5-6 Aralık 1996, Ankara: TBD-KAV Yayınları, 28

<sup>17</sup> Edison ve Tıkız (1993), 10

<sup>18</sup> BAŞBAKANLIK TOKİ IULA EMM, (1993), **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, İstanbul: Kent Basımevi, 53

parlamento tarafından yerine getirilmektedir. Bütün yerel yönetimlerin meclis tarafından kanunla kurulması ise önemli bir denetim unsurudur<sup>19</sup>.

TBMM yerel yönetimleri çeşitli şekil ve vasıtalarla denetleyebilmektedir. Parlamento bu denetim yetkisini çıkaracağı yasalar yoluyla yerine getirebileceği gibi meclis işlemleri şeklinde olan ve parlamentoda cereyan eden müzakereler, soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme gibi bilgi edinme ve denetim yollarıyla da yerine getirebilmektedir. Parlamento yerel yönetimler üzerinde siyasi denetimde bulunurken her zaman ferdi hakların korunması gayesine matuf bir denetim yapmaz; bazan da mahalli otoritenin korunması ve itibarının zedelenmemesine ilişkin denetimde de bulunur<sup>20</sup>.

Parlamentonun yerel yönetimleri denetlemesi mali yardım yoluyla da olabilir. Ülkemizde olduğu gibi birçok ülkede merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlere yapılan mali yardımlar ve vergi gelirlerinden ayrılan payların önemi artmakta ve yerel yönetimleri merkeze bağlayıcı bir unsur olan bu durum merkezi yönetim için siyasi baskı unsuru olarak kullanılabilir<sup>21</sup>. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında kabul edilen KMYKK, İÖİK, BBK, BK ve kabul edilmeyi bekleyen KYTİUHK ile Sayıştay Kanunu gibi kanunlar çerçevesinde TBMM'nin yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri üzerindeki dolaylı denetim yetkisi de artırılmış bulunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak TBMM'nin araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Meclis Başkanı, Sayıştay tarafından denetime tabi tutulup tutulmadığına bakılmaksızın bütün kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarının denetlenmesini isteyebilecektir (taleple sınırlı kalmak kaydıyla).<sup>22</sup>

Yakın bir geçmişte yürürlüğe girmiş olan KMYKK, İÖİK, BBK, BK gibi yasalar çerçevesinde Sayıştay'ın idari faaliyet raporlarını da dikkate alarak hazırlayacağı dış denetim genel değerlendirme raporları sonucunda TBMM ilgili komisyonları vasıtasıyla da denetimlerde bulunabilecektir. Bu komisyonlarda

<sup>19</sup> ASLAN Süleyman, (1978), Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara: AİTİA Yayın No: 109, 8

<sup>20</sup> Aslan (1978), 9

<sup>21</sup> KARANFİLOĞLU Ali Yasin, (2000), Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetlenme Şekilleri, ÇYYD, Cilt: 9, Sayı: Nisan 2000, 71.

<sup>22</sup> KMYKK'na göre Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ne raporlanmasıdır (KMYKK mad. 68).

yasama adına ilgili konular incelenir, rapor hazırlanır ve meclis genel kuruluna görüşülmek üzere sunulur<sup>23</sup>.

TBMM'nin denetimi, sadece soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi yollarla yapılmamakta aynı zamanda yönetilenlerin TBMM'ne dilekçe ile başvurmaları durumunda da idare denetlenebilmekte, Anayasa'da düzenlenen dilekçe hakkına dayanarak siyasi denetim başlatılabilmektedir. Vatandaşların meclise dilekçe vererek kendileri ile ya da kamu işleri ile ilgili konularda yetkili makamları şikayet etme hakları bulunmaktadır.<sup>24</sup> Meclise verilen dilekçeler, bu iş için özel olarak kurulan Dilekçe Komisyonunda görüşülmektedir. Dilekçeler konusunda meclisin vermiş olduğu karar hükümeti bağlayıcı değildir. Ancak, hükümet meclisin kararına uymadığı takdirde, meclis öteki denetim yollarını kullanabileceği için hükümetler dilekçeler konusunda genellikle meclisin almış olduğu kararlara uymaktadırlar<sup>25</sup>.

## 6.2. Yargı Denetimi

Yargı denetimi, yerel yönetimlerin bir görevi yerine getirmemelerinin, kararlarının ve fiillerinin kanuniliğinin veya geçerliliğinin yargı organı tarafından tetkik edilmesidir<sup>26</sup>. Bu sebepten ötürü yargı denetimi bir çok hallerde yerel yönetim için de bir teminat teşkil eder; yargı denetimi yerel yönetimi merkezi idarenin yanlış, hatalı ve ya keyfi hareket ve kararlarına karşı korur<sup>27,28</sup>.

Demokratik toplumlarda idarenin faaliyetlerini hukuk kuralları içerisinde yürütmesi ve bu kuralların dışına çıktığında kendini zorlayıcı bir müeyyide karşısında bulması, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bundan dolayı yargı denetiminin amacı, yönetim mekanizmasının işleyişinden doğan uyumsuzlukları kesin çözüme bağlama yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız

---

<sup>23</sup> Altuğ (2000), 12

<sup>24</sup> Dilekçe Hakkı, Anayasa'nın 74. maddesinde düzenlenmiş siyasi hak ve ödevlerdendir.

<sup>25</sup> KARATEPE Şükrü, (1995), **İdare Hukuku**, İzmir, 232

<sup>26</sup> Aslan (1978), 13

<sup>27</sup> Aslan (1978), 12

<sup>28</sup> Yargı denetimi, bazı şahısların veya makamların müracaatı üzerine mahkemenin harekete geçtiği ve devamlı olmayan bir denetim şeklidir (Aslan (1978), 15)

bir organa verilerek, yönetim karşısında yönetilenlerin korunmasını sağlamak olmaktadır<sup>29</sup>.

Anayasa’da idarenin her türlü eylem ve işleminden dolayı yargı denetimine tabi olacağı belirtilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin her türlü eylem ve işleminden dolayı hak ve menfaatleri zarar gören ilgili gerçek ve ya tüzel kişiler yargı yoluna başvurarak idareyi yargısal bir denetimine tabi tutabileceklerdir. Böylece sorunlar kesin çözüme kavuşturulduğu için yargı denetimi idarenin hukuka bağlılığını sağlayan en etkili denetim yollarından birini oluşturmaktadır<sup>30</sup>. İdarenin yargı dışı yollardan denetimi, onun hukuka uygun faaliyet yürütmesini belli ölçülerde sağlamaktadır. Ancak bu denetimler, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması, zarara uğrayanların zararlarının giderilmesi bakımından yetersiz kalmaktadır<sup>31</sup>.

Hesapların denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bunun dışındaki kapsamlı ve sonuç doğurucu denetimler Danıştay’a veya idari yargıya bırakılmıştır. Ayrıca, Yargıtay 4. Ceza Dairesi’nin yapmış olduğu işlemler göz önünde bulundurulduğunda yargısal denetimin sadece idari yargı yolu ile yapılmak zorunda olmadığı; adli yargı yolu ile de yapılabileceği görülmektedir<sup>32</sup>.

### 6.3. İdari Denetim

İdari denetim çeşitli biçimlerde yürütülmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de “dış denetim” adı verilmektedir. İç denetimin en belirgin örneği “hiyerarşi” denetimi, dış denetiminki ise “vesayet” denetimidir. Merkezden yönetim, ya da yetki merkezliği ilkesi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim ilkesi de vesayet denetimini zorunlu kılmıştır. İdari denetimi, idare kendiliğinden yapabileceği gibi, ilgililerin başka bir deyişle, yönetilenlerin isteği üzerine de yapılabilir<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> ÖZTÜRK Azim, (1997), **21. Yüzyıl Türkiye’si için Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 188

<sup>30</sup> EROĞLU Hamza, (1974), **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara: Sevinç Matbaası, 292

<sup>31</sup> Karatepe (1995), 237

<sup>32</sup> FALAY Nihat ve diğerleri, (1998), **Belediyeler’de Mali Yönetim**, İstanbul, TESEV, 35

<sup>33</sup> GÖZÜBÜYÜK Şeref ve TAN Turgut, (2001) **İdare Hukuku**, Cilt:1, Güncelleştirilmiş 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 929

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde genel bir denetim yetkisi kullanamaz. Bu yetkinin açık bir biçimde, yasalarda yer alması gerekir<sup>34</sup>. İdari olarak yapılacak denetimde idarenin bütünlüğü, kalkınma plan ve stratejisine uygunluk gibi iki temel noktanın esas alınması gereklidir. Merkezi yönetimin denetim yetkisi, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetlemek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı organına başvurmak ve yerel yönetimin işleyemez duruma düşmesi gibi olağanüstü durumlarda müdahale etmekle sınırlı olmalıdır<sup>35</sup>.

Kamu kuruluşlarının içerisinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademeleşme, ast-üst ilişkisi bulunmaktadır. Genel anlamda hiyerarşi, bir teşkilat içinde çalışan şahıslar arasında mevcut ve astı üstün emrine vermek suretiyle bunları bir tek üste bağlayıcı bir bağıdır<sup>36</sup>. Üst makamların alt makamlara emir ve talimat verme, atama yapma, kararlarını bozma veya değiştirme şeklinde gerçekleştirdikleri hiyerarşik denetim, yönetimin etkinliğini iyi ve doğru işlemesini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir<sup>37</sup>.

Hiyerarşi denetimi, amirin kendiliğinden harekete geçmesi ile başlayacağı gibi, idare edilenlerin ve ya bir başka kamu görevlisinin talebi üzerine de başlatılabilir. Hiyerarşik denetimde amir, memurun işlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik yönünden denetleyebilir ve böylece kamu görevlilerinin keyfi davranışları önlenmiş olur. En küçük ve basit yapısından en büyük ve karmaşık yapısına kadar “hiyerarşi” kamu kuruluşları için kaçınılmazdır. Yerinden idare kuruluşlarının hiyerarşik denetimi, kendi bünyesindeki amirlerce, merkezi idarenin hiyerarşi denetimi ise, kendi yönetici makam ve görevlileri arasında gerçekleştirilir<sup>38</sup>. Ancak, gelir ve harcamaların denetiminin ölçüsünde, zamana ve ülkeden ülkeye değişiklik olmakla birlikte, merkezi yönetimlerin sıkı denetimine ve daha fazla müdahalesine doğru belirgin bir eğilim kazandığı görülmektedir<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> ÜNLÜ Halil, (1993), **Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara: TC Başbakanlık TOKİ IULA EMME, 68

<sup>35</sup> Başbakanlık (1993), 21

<sup>36</sup> ONAR Sıddık Sami, (1952), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: Marifet Basımevi, 451

<sup>37</sup> TORTOP Nuri, (1974), Yönetimin Denetimi ve Denetleme Biçimleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı: 1, Mart 1974, 33

<sup>38</sup> Karatepe (1995), 235

<sup>39</sup> Eddison ve Tıkız (1993), 14



Yerel yönetimler, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında kalan ve belli ölçülerde özerkliği bulunan kamu tüzel kişileridir. Bu nedenle merkezi idare, yerinden yönetimleri, amirlik yetkisine dayanarak hiyerarşik üst gibi denetleyemez. Vesayet denetiminin amacı, aralarında hiyerarşik ast-üst ilişkisi bulunmayan merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir bağlantı kurmaktır. Böylece, yerel yönetimlerin yürütmüş olduğu hizmetlerin devletin genel yönetim politikasına uygunluğu sağlanmış olur. İdari vesayet, yerinden yönetimlerin işlemlerinin incelenmesi veya onaylanması şeklinde olmaktadır<sup>40</sup>.

Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve idarenin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlamak için vesayet denetimine gerek görülmektedir. 1982 Anayasasında da yer alan vesayet denetimi, çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir. Bunlar, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, ya da görevlileri üzerinde yapılanlar ile yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılanlardan oluşmaktadır.

İdari vesayet makamlarının ve bu makamların yetkilerinin yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekir<sup>41</sup>. Zira, idari vesayet, bir kuruluşa yasa ile tanınan özerkliğin ayrı bir durumudur. Kısaca, vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir; bu yönü ile hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Bilindiği gibi, hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için yasal bir dayanağa gerek yoktur.

Türkiye’de hangi hizmetlerin merkezden yönetim hangi hizmetlerin yerinden yönetim tarafından yerine getirileceği henüz yasalaşmamış, çerçeve yasa niteliğinde olan KYTİUHK’da düzenlenmiş bulunmaktadır. KYTİUHK yürürlüğe girmemiş olduğu halde BK, İÖİK,5018 sayılı KMYKK’ları, bu kanun ışığında vaz edilmişlerdir. Bu nedenle kanımızca KYTİUHK’un bahsi geçen kanunlardan daha önce yürürlüğe girmiş olması yönetsel denetim ve kanun yapma sistematigi açısından daha tutarlı olacaktır.

KYTİUHK merkezi yönetim ile yerinden yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetlerin neler olduğunu bütün esasları ile düzenlemektedir. KYTİUHK’nun çıkarılmamış olması denetim uygulamalarında çeşitli sıkıntılara sebep olmaktadır. Yani hem İÖİK, BK, BBK’unda yer alan denetim

<sup>40</sup> Karatepe (1995), 236

<sup>41</sup> Anayasa, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur” (mad. 127), kuralını koyarak merkezi idarenin, yerel idare organları üzerindeki vesayet denetimini, yargı organlarına bırakmıştır. Belediye ve il genel meclislerinin “feshi yetkisi”, hükümetten alınarak Danıştay’a verilmiştir (Danıştay Kanunu mad. 24/2) (Gözübüyük ve Tan, (2001), 932-933)

ile ilgili hükümler uygulanırken hem de Cumhurbaşkanlığına bağlı DDK, Başbakanlığa bağlı Başbakanlık Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığına bağlı Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığına bağlı Teftiş Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Teftiş Kurulu ve diğer bazı bakanlıkların denetim yetkilerinin devam etmekte olması denetim karmaşasına sebep olmaktadır. Yönetmelik denetimi yani dış denetimi gerçekleştirecek olan kuruluşlar varlıklarını halen sürdürmektedirler. Şayet KYTİUHK çıkarılmış olsa idi; bu çerçevede kanuna paralel olarak bütün kamu kuruluşlarının teşkilat kanunlarında gerekli değişiklikler ve düzenlemeler yapılarak iç ve dış denetim sisteminin işlevsel hale getirilmesi kanımızca mümkün olacak idi.

KMYKK ise iç ve dış denetimi düzenlemektedir. BK ve İÖİK'da da iç ve dış denetim ile ilgili düzenlemelere yer verilmektedir. Esasında bu kurallar KYTİUHK tasarısında ön görüldüğü şekilde bundan önce kabul edilerek uygulamaya giren İÖİK, BBK, BK ve KMYKK'na da aynen geçmiştir. İÖİK'nun 37. ve BK'nun 54. maddelerinde yapılan denetim tanımları, KYTİUHK'nun 38. 39. ve 40. maddelerinde yapılan denetim tanımından aynen alınmıştır.

KYTİUHK'unda yapılan denetim tanımının İÖİK ve BK'nunda yapılan denetim tanımlarıyla aynı olması da yerel yönetimler üzerindeki denetiminin esas ilkelerini KYTİUHK'undan aldığını göstermektedir. Denetim kavramı KYTİUHK'unda ifadesini bulduktan sonra diğer kanunlara aktarılmıştır. KYTİUHK'unda denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı, yapılacak iç ve dış denetimin ise, düzenlilik ve performans denetimi şeklinde olacağını, düzenlilik denetiminin de mali ve hukuka uygunluk denetimi olduğu ifade edilmektedir. Aynı düzenlemeler gerek İÖİK'nun 38. maddesinde gerekse BK'nun 55. maddesinde yer almıştır. KYTİUHK'nu denetime yetkili kuruluşları belirtirken iç denetim yapmaya kamu idaresinin yöneticileri veya üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılacağını ifade etmektedir. Gerek KYTİUHK'nunda gerekse yerel yönetimleri düzenleyen 5302 sayılı İÖİK ve 5393 sayılı BK'unda, iç ve dış denetimle ilgili düzenlemeler yapılırken KMYKK'na atıfta bulunmaktadır. KMYKK'na bakıldığında, kamu idarelerinin denetiminin iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir.

İç denetim, kendi içinde harcama öncesi denetim ve harcama sonrası denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Harcama öncesi denetimin şu anda henüz kamu idarelerinin yapılarına girmemiş olan mali kontrol yetkilisi tarafından yapılacağı ifade edilmektedir. Kamu idarelerinde kamu mali kontrol yetkilisi kadroların ihdası işlemlerinde ikincil mevzuat çalışmaları halen devam etmekte, hangi idarede, hangi büyüklükteki ödemeler, hangi işler mali kontrol yetkilisinin denetimine bırakılacağı konuları ile mali kontrol yetkilisinin yetiştirilmesi ve

hangi idarelerde mali kontrol yetkilisinin bulunacağı konuları Maliye Bakanlığınca henüz belirlenmemiş, bunlar Maliye Bakanlığı'nın takdirine bırakılmıştır. Harcamalara ilişkin sözleşmelerin harcama öncesi denetimi daha önce Sayıştay'ın elinde bulunmaktaydı. Günümüzde ise bu yetki Sayıştay'dan alınarak mali kontrol yetkilisine verilmektedir<sup>42</sup>.

Harcama öncesi denetimlerin kurumun kendi görevlendireceği mali kontrol yetkilisi tarafından yapılmasında ciddi sorunlar bulunmaktadır. Çünkü yasaların uygulanmasını isteme, güvenlik, çekilme, şikayet, dava açma, sendika kurma hakları ile atama, sicil, izin, gibi özlük hakları üst yöneticilerin elinde olan bir kişinin objektif ve bağımsız bir denetim hizmeti yürütemeyeceği açıkça görülmektedir. Mali kontrol yetkilisi üst yönetici olan vali ya da belediye başkanı tarafından atanmakta ve kendisini atayan bu amirin işlemlerini denetlemesi istenmektedir. Denetim elemanlarının denetlenen kurumdan bağımsız olması kadar bu bağımsızlığın açıkça gözlenmesi de çok önemli olmaktadır<sup>43</sup>.

Harcama sonrası denetim ise; KMYKK'ndan önce de var olan bir uygulamadır. Bu denetim belediyelerin müfettişleri ve denetim elemanları tarafından yerine getirilmektedir. KMYKK ile bu tür denetimler artık iç denetçiler tarafından yerine getirilmeye başlamıştır. Bunlar yerel yönetim biriminin üst yöneticisi olan vali ya da belediye başkanı tarafından atanacaktır. Henüz iç denetçi uygulamasına fiili olarak geçilmemiş olsa da bir çok büyük belediyede bu hizmet yerine getirilmektedir. Fakat bu hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütüldüğünü söylemek pek mümkün değildir. Bunun içinde merkezi idarenin denetim yetkisi güçlendirilmiş ve bugüne kadar da ağırlıklı olarak merkezi idarenin denetim elemanları tarafından yerine getirilmiştir.

### 6.3.1. Belediye Meclisleri'nin Denetimi

Yerel yürütme organı idari ve mali açıdan yerel meclisin denetimine tabidir. Her yerel yönetim birimi için söz konusu denetimin nasıl

<sup>42</sup> İç denetim ile ilgili olarak kanunun ilgili maddesinde ise;” İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilecektir (KMYKK mad. 63).” denilmektedir

<sup>43</sup> Tortop (1989), 128-131;Eddison ve Tıkız (1993), 23

gerçekleştirileceği kendi özel yasasında düzenlenmiştir<sup>44</sup>. Mali denetim açısından sorun ele alınacak olursa, bütçenin, kesin hesabın görüşülüp karara bağlanması, bütçede değişiklik ve aktarmalar yapılması, borçlanma kararının verilmesi yerel meclislerin yetkisi içindedir. Özellikle belediyelerde meclislerin denetimi büyük önem taşımaktadır. Meclis denetimi yürütmenin karar ve işlemlerinde mevzuata uygunluğu sağlamanın yanısıra, meclisin siyasi niteliğinin doğal sonucu olarak, yerindeliğin araştırılmasını da olanaklı kılmaktadır<sup>45</sup>.

KMYKK, BBK ile BK'nda Sayıştay'ın ikinci dereceden denetimine yer verilmemiş, ikinci dereceden denetimin il genel meclisleri tarafından yapılacağı, çözüme kavuşturulamayan konular için Sayıştay'a gidileceği şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

Yerel yönetimler demokratik kuruluşlar olduğu için elbetteki bunların nihai denetimini halkın kendisi yapmaktadır. Halk seçimler aracılığıyla bu yetkisini en iyi şekilde kullanabileceği gibi; kamuoyu oluşturarak, siyasi yönetim üzerinde baskı oluşturup bu yetkilerini kullanabilmektedir.

Belediye meclislerinin denetim yetkisi 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile güçlendirilmiş bulunmaktadır. Belediye meclislerine denetim komisyonu kurma ve kamu kurum ve kuruluşlarından denetim elemanı görevlendirebilme, işin uzmanlarından hizmet satın alabilme yetkileri tanınmıştır. Meclisin denetim yetkisi güçlendirilmiş olmakla birlikte, kanunun denetim komisyonuyla ilgili hükmünün uygulanmasında bazı sorunlar gözükmektedir. Denetimin ihtisas konusu olan, kariyer gerektiren bir meslek olması, özellikle belediye meclislerinin ve il genel meclislerinin yapı itibarıyla buna sahip olmaması nedeniyle belediye meclislerine ve il genel meclislerine, kamu idarelerinin ve kamu kuruluşlarının elemanlarından yararlanma hakkı sağlanmıştır. Kanaatimizce bu düzenleme meclislerin lehine bir uygulama olmakla birlikte değişik sorunları da beraberinde getirerek, yerel yönetimlerde ciddi sıkıntılara yol açacaktır. Çünkü belde ve ilçe belediyelerinde bu görevlinin görevlendirilip görevlendirilemeyeceği henüz netlik kazanmamıştır. Bu nitelikteki insanların ilçe belediyelerinde özellikle de belde belediyelerinde bulunabilmesi oldukça zor görünmektedir<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Hamamcı (1990), 185)

<sup>45</sup> Hamamcı (1990), 186)

<sup>46</sup> 26 Mart 1989 Mahalli idareler seçimleri sonuçlarına göre belediye başkanlarının öğretim durumu şu şekildeydi: 2361 belediye başkanından 957'si (%41) İlkokul, 731'i (%31) Ortaokul ve Lise, 673'ü (%28) Yüksekokul ve Fakülte mezunuydu (Özhan, 1995:11). 27 Mart 1994 Mahalli idareler seçimleri sonuçlarına göre belediye başkanlarının öğretim durumu ise şu şekildeydi: 2707

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Bu denetim elemanlarının nasıl ve ne şekilde görevlendirileceği, kiminle ve nasıl ilişki kurulacağı gibi konularla her şeyden önemlisi bu uzmanlardan nasıl hizmet satın alınacağı konusu yasada açık bir şekilde hüküm altına alınmadığı ve bu eksiklikler ikincil mevzuatlarla (yönetmelik) da giderilmediği için değişik uygulama ve karmaşaya sebep olacaktır. İhtisas, deneyim ve kariyer isteyen bir meslek olan denetim elemanlarının ne gibi işlere bakacağı, bu denetimin sınırı ve ölçüsünün ne olacağı, ne kadar sürede denetimin yapılacağı hususları henüz açıklık kazanmamıştır. Her meclis kendine göre bir denetim elemanı ve denetim uygulaması standardı getirecektir. Denetim elemanının özelliklerini, ücretini, denetimin süresini, konularını her meclis farklı şekilde uygulayabilecektir.

#### 6.4. Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimler üzerindeki denetim yollarından birisi de kamuoyu denetimidir. Kamu hizmetleri kamuoyunun huzurunda gerçekleştirilmektedir. Yönetmelik kuruluşlar kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri kamu oyuna duyurmak ve açıklamak ihtiyacı duyarlar<sup>47</sup>. Kamuoyu denetiminin doğrudan bir müeyyidesi bulunmamakla birlikte kamu yöneticileri ve özellikle yeniden seçilme arzusunun taşıyan belediye başkanı ve il genel meclisi üyeleri gibi seçilmiş kişiler kamu oyunun göstereceği tepkilere ve belirteceği görüşlere çok önem vermektedirler. Bu nedenle yeniden seçilebilme isteği, hizmette yerellik ilkesi, kamuoyunun takdiri ve görüşleri gibi nedenlerden dolayı kamu yöneticileri açısından çok önem arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin asıl görevleri yöre halkının her türlü ortak ihtiyaçlarını en iyi biçimde sağlamak olduğundan yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yapılan harcamaları yerel halkın denetimine sunmaları, bu yönetimlerin mali konudaki sorumluluklarının bir gereğidir. Seçimle gelen yerel yöneticilerin, seçmenleri tarafından mali denetime tabi tutularak, bütçe hakkının sağlanması, demokrasinin vazgeçilmez bir şartıdır<sup>48</sup>.

---

belediye başkanından 905'i (%33) İlkokul, 910'u (%34) Ortaokul ve Lise, 892'si (%33) Yüksekokul ve Fakülte mezunuydu (Özhan,1995:13). Yüksek öğretim oranlarına yüksekokulların da dahil edildiğini, doğu ve güneydoğu bölgelerimizde aşiret sistemi gibi sosyal nedenlerin var olduğu düşünüldüğünde belediye başkanlarının öğrenim seviyesinin yeterli olmadığı açıktır. Bu nedenle birçok belde belediye başkanının öğretim düzeyi ilköğretim, lise seviyesinde iken üniversite mezunu, kariyer sahibi ve konusuna hakim bir denetmenin bulunarak görevlendirilmesi oldukça zor görünmektedir.

<sup>47</sup> Gözübüyük ve Tan (2001), 945

<sup>48</sup> Erdem (1990), 17

Kamuoyu denetiminde yerel yönetimlerin genişliği, ülkedeki siyasi rejim, halkın eğitim ve kültür seviyesi, kitle iletişim araçlarının yaygınlık ve gelişmişlik düzeyi halkın denetimini etkileyen bir unsurdur. Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi yönetimde açıklığın sağlanmasını ve yerel yönetime ilişkin bilgilerin kolayca ulaşılabilir olmasını gerektirir. Kamuoyu denetiminin etkinliği ve kullanılan yöntemler o ülkenin yönetiminin demokratik bir yapıya sahip olup olmaması ile yakından ilgilidir. Demokratik ülkelerde kamuoyu denetiminin en etkili yolu seçimdir. Bununla birlikte görsel ve yazılı basın yolu ile gösterilecek tepkiler de oldukça etkileyici olmaktadır. Mahalli kamuoyunu oluşturan araçların başında basın gelmektedir. Basın, kamuoyunu temsil eden bir vasıta olarak mahalli otorite ile mahalli halk arasında bir tür araçtır. Mahalli basın halkın dilek ve şikayetlerini mahalli yöneticilere duyurduğu gibi, mahalli otoritelerin toplantılarında hazır bulunmak, resmi raporları incelemek, basın toplantıları ve yüz yüze gayri resmi görüşmeler yapmak sureciyle bu idarelerin işleyişini kamuoyuna yansıtabilir<sup>49</sup>. Ancak bu tür bir denetimin yönetim üzerinde etkili olabilmesi için kitle iletişim araçlarının gelişmiş olması gerekir. Böylece kitle iletişim araçları, yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebilecektir<sup>50</sup>.

Yerel yönetimler kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğunu duyarlar. Özellikle yazılı basın bu konuda oldukça etkili bir denetimde bulunmaktadır<sup>51</sup>. Ayrıca etkinlikler, kulis faaliyetleri ve çeşitli bildirimlerle gerek mesleki gerekse gönüllü kuruluşların yani sivil toplum kuruluşlarının baskı grubu olarak gösterecekleri tepkilerde yerel yönetimlerin işleyişini etkileme gücüne sahip değişik kamuoyu denetimi unsurlarıdır.

Yerel yönetimler üzerinde halk denetimi kendini önemli bir şekilde hissettirir. Zira yerel yönetimler, mahalli halk tarafından seçilen organlara sahiptir. Yerel yönetimler üzerindeki halk denetimi en etkili şekilde kendisini ancak demokratik bir rejimde hissettirebilir. Yaygın ölçüde kitle haberleşme vasıtalarının mevcut olması ve ülke çapındaki okuma-yazma oranının da yüksek olması gerekir. Eğer bu oran oldukça düşükse basının ya da diğer kitle haberleşme araçlarının fazla bir önemi kalmayacaktır<sup>52</sup>.

Artık şeffaflık, ölçülülük ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereğince

---

<sup>49</sup> Aslan (1978), 17

<sup>50</sup> Başbakanlık (1993), 21

<sup>51</sup> SANAL Recep, (2002), Türkiye’de Yönetim Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara: TODAİE, 37

<sup>52</sup> Aslan (1978), 16

özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde halk, hesapları inceleme, denetleme, denetçiyi sorgulama ve hesaplara itiraz etme hakkına ve yetkisine sahiptir. Bu denetim esnasında, kamunun sağladığı bilgilerin de göz önünde bulundurulması gereklidir (Eddison ve Tıkız, 1993: 33). Demokratik bir ortamda yöneticiler kamuoyunun etkisi altında kalırlar ve daima kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Ayrıca, kamuoyunun da uyanık ve bilinçli olması, denetlemenin etkili olmasında önemli bir unsurdur (Öztürk, 1997:190).

### **6.5. Manevi Denetim (Özeleştirisi)**

Manevi denetim, hali hazırdaki yöneticilerin yeniden seçilebilmek ya da iktidarlarını devam ettirebilmek arzusu ile en iyi şekilde hizmet sunmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetim idarecisi olan belediye başkanlarının kendilerinin yapmış olduğu vicdani denetim, parlamento tarafından yapılan siyasi denetimden, hükümetler tarafından yapılan idari denetimden, yargı organları tarafından yapılan hukuki denetimden ve halk tarafından yapılan kamuoyu denetiminden daha çabuk, daha etkileyici ve daha ekonomik olacaktır.

Bu nedenle belediye başkanları yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirirken, elinde bulunan sınırlı kaynaklarla en iyi hizmeti, en etkin ve en ekonomik şekilde sunmayı arzularlar. Bunu gerçekleştirirken kendisine yardımcı olan birçok danışman, teknik eleman ve personeli bulunmaktadır. Hatta çevresindeki yakın dostlarından başlamak üzere seçmenlerinin fikirlerinden beslenen kamuoyunun da bu kararlarda etkisi bulunmaktadır. Ancak nihai kararı verecek ve sonuçlarından sorumlu olacak olan belediye başkanlarının kendisi olduğu için bu son kararda vicdani hesaplama, manevi muhasebe her şeyin önüne geçmektedir. Belediyeler halka en yakın hizmet yönetim birimleri olduğu için belediye başkanının almış olduğu bir karara ve yapılan olumlu veya olumsuz her hizmete karşı tepki en kısa zamanda gösterilir. Belediye hizmetleri süreklilik arzeden hizmetler olduğu için bu tür olumlu veya olumsuz tepkilerde sürekli olabilecektir. Bundan dolayı belediye başkanlarının her an hesap vermesi söz konusu olduğu için öncelikle bu hesapları kendi vicdanlarında görmeleri gerekmektedir.

En önemli gelişme bireylerin kendilerini eleştirmeleri ve başkalarından gelecek olan eleştirilere açık olmalarıyla gerçekleşeceği için belediye hizmetlerinde de belediye başkanları gerek öz eleştiriye gerekse dış eleştiriye açık oldukları sürece belediye hizmetlerinde kalite artar, etkinlik ve iktisadilik gerçekleşmiş olur. Bunun için yerel yönetim idarecileri doğru, etkin, rasyonel ve etik hareket etmeyi en onurlu bir hareket olarak görmeli, hesap verebilir olmalı, hemşehrisine hizmet etmekten büyük bir haz duymalı, orada bulunmayı en büyük manevi ödül olarak görmelidir.

### 7. Sonuç

Avrupa'da yapılan yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler benzer bir şekilde Türkiye mevzuatına da girmiş bulunmaktadır. Denetim ile ilgili düzenlemeler AB uyum yasaları ve uygulamalarına uygun olarak kısmen uyarlanmış, kısmen de uyarlanma aşamasındadır. Hemen hemen her alanda olduğu gibi yerel yönetimlerin denetlenmesi alanında da Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyumlaştırma çabalarına ivme kazandırılmalıdır.

Denetim hizmetleri kusur arayan, sorgulayan, hata bulmaya çalışan, cezalandıran bir kamu faaliyeti niteliği taşımamalıdır. Denetim hizmeti; etkin ve verimli bir kamu hizmetinin sağlanmasına yönelik olması, yöneticilere yol gösterici nitelik taşıması, halkın yönetime katılımını sağlaması, aydınlatıcı olması, performans kriteri olarak değerlendirilmesi, çalışanların verimliliği ve performansını değerlendirme şansı vermesi gibi nedenlerden ötürü tüm birimlerde olduğu gibi yerel yönetimler içinde büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kaynakların etkin ve verimli kullanımı açısından denetim mekanizması iyi değerlendirilmelidir.

Türkiye'de belediyelerin birçoğunun yapısı iyi bir denetim yapmaya müsait değildir<sup>53</sup>. Birçok belediyede uzmanlık isteyen, bir kariyer mesleği olarak

---

<sup>53</sup> KMYKK'nun iç denetçinin nitelikleri ve atanması hususunu düzenleyen ilgili maddesine göre denetçinin taşınması gereken belli şartlar vardır. İç denetçi olarak atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki ve aşağıda belirtilen şartları taşınması gerekmektedir: a) İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak. b) Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak. c) Mesleğin gerektirdiği bilgi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak. d) İç Denetim Koordinasyon Kurulunca gerekli görülen diğer şartları taşınmak." (KMYKK mad. 65)

Ayrıca BK mad. 25'de yapılmış bir düzenlemeye göre İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturulacaktır. Denetim komisyonu toplantılarına, belediye ve bağlı kuruluşları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere (1.000); kamu personeli dışındaki diğer uzman kişilere büyükşehir belediyelerinde (3.000), diğer belediyelerde (2.000) gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarda geçmemek üzere, belediye meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme



nitelenebilecek denetim elemanı bulunmamaktadır. Her ne kadar 5393 sayılı Kanununun 25/2 maddesiyle belediye meclisine ve 5302 sayılı Kanununun 17/2 maddesiyle il genel meclisine iç denetim yapılabilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarından denetim elemanı talep etme veya bu işin uzmanlarından hizmet satın alma imkanı verilmiş olsa da uzmanlara verilecek ücretin, belediye meclisleri ve il genel meclisleri tarafından belirlenecek olması ilerde farklı uygulamalara sebep olacağı için birçok sıkıntılara yol açacaktır. Belediyeler lehine yapılmış olan bu hüküm eksik kalmış bir düzenlemedir, en kısa sürede ikincil mevzuatlarla bu eksikliklerin ayrıntılı bir biçimde yeniden düzenlenmesi gerektiği kanaatindeyiz. Çünkü denetim elemanlarına verilecek ücretler her belediye ve il özel idaresinde farklı uygulanabileceği gibi, bu uzmanların niteliğinin ne olacağı görev, yetki ve sorumluluklarının ne olacağı, denetimin ne kadar bir süreyi ve hangi hizmetleri kapsayacağı, denetim raporunun kime, ne şekilde sunulacağı gibi hususlara kanunda açıklık getirilmemiştir. Denetim elemanlarından belirli bir nitelik ve standart aranmadıktan sonra uygulamada birbirinden farklı niteliklere sahip uzmanlar, farklı ücret ve yetkilerle görevlendirilmiş olacaktır. Avukat, yeminli mali müşavir, mali müşavir, doktor, veteriner veya mühendis gibi meslek sahipleri uzman olarak görevlendirilebilecektir.

Ayrıca bir kişinin BK mad. 25’de ve KMYKK mad. 65 de belirtilmiş olan niteliklere sahip ve hem gelir hem de gider konularına hakim vasıflı bir denetçi olabilmesi için en az 5-10 yıllık bir süreçten geçmiş olması gereklidir. Ancak bu şekilde istenilen seviyede konunun uzmanı olabilecektir. Bu durumla ilgili yasal bir düzenleme yapılmadığı gibi ikincil mevzuat olan yönetmeliklerle de bu konuyla ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle önümüzdeki süreçte 5393 ile ilgili bazı hükümlerin değişikliği uğrayacağı, ya da ikincil mevzuatlarla birçok eksik konu yeniden düzenlenecek gibi gözükmektedir.

Sayıştay Kanunu’nda, Sayıştay’ın genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlama, kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte yeni düzenlemelerle Sayıştay’ın denetim yetkisinin dernek, vakıf gibi kurumlarda dahil birçok kamu yararı olan tüzel kişilikleri de kapsamı düşünülmemektedir. Bu tip bir düzenleme yapıldığı takdirde yeterli denetim elemanına sahip olmayan Sayıştay gibi bir kurumun bu kadar kapsamlı ve ağır bir sorumluluğun altından kalkamayacağı düşünülerek gerekli alt yapı çalışmalarının hazırlanıp böyle bir düzenlemeye gidilmesi daha

---

yapılacaktır. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı belediye meclisince belirlenecektir. Uzman kişilerde aranacak nitelikler belediye meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenecektir.

akıllıca bir yol olacaktır. Aksi takdirde sadece kanunda Sayıştay'a denetim görevi verilip "bu görevi kendi yapar ve ya yaptırır" gibi muğlak ifadelerle yetkiler tanımlanarak sorunlar çözülemeyecektir. Çünkü böyle bir durumda anayasanın özüne aykırı bir çatışma söz konusu olacaktır. Anayasa'nın 128. maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" denilmektedir. Denetimin de aynı şekilde devlet memurları ve ya diğer kamu görevlileri tarafından yapılması gereken bir kamu hizmeti olması nedeniyle kamu memuru ya da kamu görevlileri dışındaki kişiler tarafından yapılması anayasaya aykırı bir uygulama olacaktır.

#### KAYNAKÇA

ACAR Abdurrahman, (1993) "Denetim Nedir ve Nasıl Olmalıdır?", **Denetim Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 80, Mart- Nisan 1993

ALTUĞ Figen, (2000), **Mali Denetim**, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları

ASLAN Süleyma, (1978), **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara: AİTİA Yayın No: 109

BAŞBAKANLIK TOKİ IULA EMME, (1993), **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, İstanbul: Kent Basımevi

EDDISON Tony ve TIKIZ Cenk, (1993), **Yerel Yönetimde Denetim**, İstanbul: Kent Basımevi

ERDEM Behiç, (1990), "Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi" **Sayıştay Dergisi**, Sayı:2,1990

EROĞLU Hamza, (1974), **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara: Sevinç Matbaası

FALAY Nihat ve diğerleri, (1998), **Belediyeler'de Mali Yönetim**, İstanbul, TESEV

FRIEDRICH EBERT VAKFI, (1995), **Türkiye'de Kamu Harcamalarının Denetimi**, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı Yayını

GÖZÜBÜYÜK Şeref ve TAN Turgut, (2001), **İdare Hukuku**, Cilt:1, Güncelleştirilmiş 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi

HAMAMCI Can (1990) "Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu" **1990 Yılına Girerken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKK Yayın No: 1990/308.

KIRIŞIK Fatih ve SEZER Özcan, (2006), Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler, **ÇYYD**, Cilt: 15, Sayı: Nisan 2006,5-30

KARANFILOĞLU Ali Yasin, (2000), Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetlenme Şekilleri, **ÇYYD**, Cilt: 9, Sayı: Nisan 2000, 70-71

KARATEPE Şükrü, (1995), **İdare Hukuku**, İzmir

ONAR Sıddık Sami, (1952), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: Marifet Basımevi

ÖZHAN Hasan, (1995), **1989-1994 ve 1994-1999 Dönemi Belediye Başkanlarımız: Partileri, Eğitim-Meslek ve Ödenekleri**, Ankara: TBD Yayınları

ÖZTÜRK Azim, (1997), **21. Yüzyıl Türkiye'si için Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları

SANAL Recep, (2002), **Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE

TBD-KAV ,(1996), **Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye Uluslar Arası Konferans**, 5-6 Aralık 1996, Ankara: TBD-KAV Yayınları

TORTOP Nuri ve İSBİR Eyüp G., (Ty), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Bilim Yayınları

TORTOP Nuri, (1974), "Yönetimin Denetimi ve Denetleme Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı: 1, Mart 1974

TORTOP Nuri ,(1989), **Personel Yönetimi**, Ankara

TORTOP Nuri, (1996), **Yerel Yönetimler Maliyesi ( Görev ve Kaynak Bölüşümü )**, Ankara: TODAİE Yayın No: 263

UÇAR Demirkan ,(1977), **Kamusal Mali Denetim**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No: 172-1977, Ankara: Damga Matbaası

ÜNLÜ Halil, (1993), **Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara: TC Başbakanlık TOKİ IULA EMME

YILDIZ Nihat, (1998), **Türkiye'de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi**, Ankara: İB MİKD Yayın No: 4