

YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM FONKSİYONU: İÇ VE DIŞ DENETİM

Tuğçe DAGDEVİREN

Kırıkkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Yüksek Lisans Öğrencisi

ÖZET

Yerel halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla oluşturulmuş yerel yönetimlerin denetimi, hizmette etkinliği ve verimliliği sağlayan en temel yönetim fonksiyonudur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında yerel yönetimlerin üzerinde uygulanacak denetimin sınırları çizilmiştir. Buna göre, yerel yönetimler yalnızca hukuka uygunluk açısından denetlenebilirler. Yani bu denetim ile yerel yönetimler, yöneticiler tarafından yetkili buldukları konularda işlerin gereği gibi yapılıp yapılmadığının denetimi ile sınırlıdır. Denetim, denetim faaliyetini yapan organın konumuna göre iç ve dış denetim olarak ayrılır. İç denetim örgüt içinde ve örgüt içinden kişiler tarafından yapılan denetim iken dış denetim yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesidir. Bu denetim türü içinde en çok bilinen idari vesayet denetimi bu çalışmada detaylı yer almaktadır. Bunun yanında denetim kurul ve kuruluşları tarafından yapılan denetim ile Sayıştay denetimine de yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, İç Denetim, Dış Denetim, İdari Vesayet, Hiyerarşi

CONTROL FUNCTION IN LOCAL GOVERNMENTS: INTERNAL AND EXTERNAL CONTROL

ABSTRACT

The supervision of local governments, which were established to fulfil the common needs of the local people, is the most basic management function that ensures efficiency and productivity in local service. In the context of the European Charter of Local Self-Government, the limits of the control to be implemented on local governments have been determined. Accordingly, local governments can only be audited for legal compliance. In other words, with this control, local governments are limited to the supervision of whether the works for authorized are done properly by the administrators. The audit is divided into internal and external audits according to the position of the body performing the control activity. Internal audit is the control of performed within the organization and by individuals within the organization, whereas external audit is the supervision of local governments by the central administration. The most known administrative tutelage control among this type of control is included in this study in detail. In addition, the audit performed by the control committee and organizations and the control of the Court of Accounts were also included.

Keywords: Local Government, Local Autonomy, European Charter of Local Self-Government, Internal Control, External Control, Administrative Trusteeship, Hierarchy

GİRİŞ

Anayasanın 127. maddesinde belirtilen yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulmuş kamu tüzel kişilikleri kanunlarda belirtilen şekilde seçilmekte ve hizmet sunmaktadırlar. Yerel yönetimlerin karar almada ve uygulamada daha rahat bir alana sahip olması ise hizmetlerde kalite artışını sağlamaktır. Bu rahat alanın sağlanması yerel yönetimlerin karar alma ve uygulamada özerk olmaları ile sağlanmaktadır. Bu bağlamda yerel özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda tanımlanmış ve sınırları belirlenmiştir.

Yerel yönetimlere verilen yerel özerklik kanunlarda öngörülen sınırlar çerçevesindedir. Özerk yapıların denetlenmesi eylem ve işlemlerin gereği gibi yürütülmesinin teminatıdır. Sınırsız bir özerkliğin sağlanması devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesinde uyumsuzluk yaratabilir. Sıkı bir denetim ise yerel yönetimler üzerinde ciddi bir baskı oluşturarak yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde aksaklıklara yol açabilir.

Denetim iç ve dış denetim olarak ayrılmaktadır. Dış denetim ile yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından denetlenmesi kastedilmektedir. Bu denetim türü içinde en çok bilinen idari vesayet denetimidir. İdari vesayet denetimi anayasal bir denetimdir ve istisnai bir niteliğe sahiptir. Merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki bütünlüğün sağlanması amacıyla var olan hukuki bir araçtır. Mahalli idarelerinin demokratikliği ve yerel özerkliği, idari vesayet uygulamalarının derecesi ve yoğunluğu ile bağlantılıdır (Yaylı & Pustu, 2008, s. 151).

İç denetim yerel yönetimlerin kendi kendilerine yaptıkları denetimdir. İç denetim bu çalışmada hiyerarşik denetim ve teftiş kurulları tarafından uygulanan denetim olarak ayrılmıştır. Hiyerarşik denetim aynı tüzel kişilik içinde yer alan amirlerin, memurlarını denetlemesidir. Bu denetim anayasal değildir ve sürekli uygulanabilir. İdari vesayet yetkisinden farklı olarak daha masrafsız ve kolaydır. Yerel yönetimlerde örgüt içinde kurulan teftiş kurulları da denetim faaliyetini gerçekleştirebilmektedir. Bu kurullar yerel yönetimlerin kanunlarında da yer almaktadır. Bunların yanında İçişleri Bakanlığı ve Devlet Denetleme Kurulu da yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir.

Yerel yönetimlerin mali denetimi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay hem mali denetim organı hem de yönetsel bir yargı kuruluşudur. Yerel yönetimlerin mali işlemlerinin yargısal denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre Sayıştay denetimi iki şekilde olmaktadır. Birincisi kamu idarelerinin mali nitelikli eylem ve işlemlerinin; kanunlara uygun amaçlara hedeflere ve planlara uygun olup olmadığının incelenmesi ve sonuçların meclise raporlanmasıdır. İkincisi ise hesap yargısı yetkisidir.

1. Denetim Kavramı

Denetim, örgütteki faaliyetlerin örgütün amaçlarına, planlarına, kurallarına ve verilen emirlere uygun olup olmadığının tespit edilmesi demektir. Fayol'a göre denetim kapsamlı ve hayati bir fonksiyondur. Eşyalar, insanlar, örgütler, kısacası her şey üzerinde uygulanabilir. İdari olarak, bir planın var olup olmadığı, bu planın uygulanmasının tatbikini, kumanda ve koordinasyon işinin yürütülmesi ve toplantıların yapılıp yapılmadığı gibi pek çok organizasyonel işin denetlenmesi gerekmektedir (Öztaş, 2014, s. 116). Denetim kavramı en geniş ifade ile eylem ve işlemlerin veya uygulamaların yasal, bilimsel ya da ussal kurallara uygunluğunun araştırılmasıdır. Bu amaçla denetim, eylem ve işlemlerin öncesinde, eylem ve işlemlerin uygulanması sırasında ya da sonrasında yapılabilmektedir (İğdeler, 1995, ss. 72-73).

Denetim hem özel sektörde hem de kamu sektöründe vazgeçilmez bir yönetim fonksiyonudur. Örgütün amacına yönelik hareket etmesini sağlayan ve bu

amaçla da çalışan davranış ve tutumlarını etkileyen bir geribildirim mekanizmasıdır. Denetim sürecinde önce standartlar belirlenir ve performans ölçülür. Ardından mevcut performans ve standartlar karşılaştırılır. Bu ikisi arasındaki aykırılıklar değerlendirilir. Aradaki uyumsuzlukların ortada kaldırılması denetim fonksiyonu ile mümkün olur. Denetim örgütler için bir amaç değil; amaçlara götüren bir araçtır (Ertekin, 1998, s. 495).

Başka bir tanımlamaya göre ise denetim, mali olaylara göre önceden belirlenmiş standartlar göz önünde bulundurularak objektif bir şekilde ölçmek ve daha sonra oluşabilecek hataların önlenmesini sağlamaktır. Mali yönetim ve kontrol sistemlerinin tutarlılığını ve geçerliliğini bu şekilde belirleyerek sonuçlara ulaşma ve bu sonuçları ilgililer ile paylaşma sürecidir (Güner, 2014, s. 69).

2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Özerklik ve Türkiye

Özerklik, yerel yönetimler bağlamında, yerel yönetimlere çizilmiş sınırlar içerisinde mahalli nitelikteki ihtiyaçların giderilmesi amacıyla kendi sorumlulukları altında ve serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar verme ve düzenleme yapma hakkı ve imkanını ifade eder. Yetkilerin tek elde toplanması ve merkez organlar tarafından uygulanması, hizmetlerin akşamamasını veya yavaşlamasını beraberinde getirebilmektedir. Özerklik tanınan idareler, etkin kararlar alabilmekte ve ülkenin çıkarlarına paralel olarak bu kararları uygulayabilmektedir (Tortop vd., 2006, s. 53).

Özerkliğin idari, mali ve siyasi özerklik olmak üzere üç boyutu vardır. Mali özerklik, idari özerklik ve siyasi özerklik birbirlerini tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir. Mali özerklik ile yerel yönetimlerin merkezi yönetime ihtiyaç duymadan görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebilecek ölçüde, serbestçe harcayabilecekleri bir gelir kaynağına sahip olmaları kastedilir. Siyasi özerklik, yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konularda yasa yapabilme gücünü ifade eder (Turan & Güler, 2018, s. 25). İdari özerklik ise yerel yönetimlerden merkezden karar alma ve uygulama noktasında özerk olması anlamına gelir. Ancak özerklik, bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Bu denge ise denetim yoluyla sağlanmaktadır (Eryılmaz, 2018, s. 186).

Yerel özerkliğin tanımlanması ve sınırlarının çizilmesi anlamında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oldukça önemlidir. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında imzalanmış 1988 yılında ise yürürlüğe girmiştir. Söz konusu şartın üçüncü maddesi yerel özerkliği “*yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı*” olarak tanımlamıştır. Türkiye bu maddeyi çekince koymadan

kabul etmiştir. Bu madde bağlamında 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile il özel idarelerinde karar organı vali iken il genel meclisi olmuştur. Aynı şekilde belediyelerin meclisleri feshetme yetkilerinin daraltılması da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üçüncü maddesine uyum açısından oldukça önemlidir (Sobacı, 2015, ss. 18-22).

Yerel özerklik ilkesinin çalışma bağlamında en önemli noktası denetim ve gözetim yetkileridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen “*Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.*” ibaresi, yapılacak denetimin anayasada veya kanunlarda çizilmiş sınırlar çerçevesinde olacağını söylemiştir. Bu tür bir denetim yalnızca hukuka uygunluk denetimi olarak sınırlandırılmıştır. Bu tür bir denetim, yerel yönetimlerin, üst düzey yönetimler tarafından yetkili buldukları konularda işlerin gereği gibi yapılıp yapılmadığının denetimiyle sınırlıdır. Ayrıca bu şart, denetimin, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin öncesinde veya sonrasında yapılacağı konusunda açık bir hükme varmamıştır (Keleş, 2000, s. 54).

Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1992 yılında yürürlüğe koymuştur. Türkiye bu şartı;

- 4/6. Madde: kendilerini ilgilendiren konuların karar ve planlama süreçlerine katılımın sağlanması,

- 6/1. Madde: yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerini kendilerinin serbestçe belirlemesi,

- 7/3. Madde: seçimle göreve gelen yerel yöneticilerin görevleriyle bağdaşmayan işlerin neler olduğunun yasayla belirlenmesi,

- 8/3. Madde: vesayete hangi durumlarda izin verileceğine ilişkin kural,

- 9/4-6-7. Maddeler: gelir kaynaklarının harcanması ve artışların izlenmesi ile yerel yönetimlere devlet tarafından dağıtılacak kaynakların tahsisinde bu yönetimlere danışılması zorunluluğu,

-10/2-3. Maddeler: yurt içinde ve dışında dernek üyesi olma ve başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma konusu,

11. Madde: anayasa ve yasaların tanıdığı hakları koruyabilmek için yargı yoluna başvurmaları, konularında koyduğu çekinceler ile kabul etmiştir (Keleş, 2000, ss. 55-56; Yaylı & Polat, 2019, ss. 97-101).

3. Denetimin Gerekliliği

Özerklik, anayasa ve yasaların belirlediği sınırlar içinde kullanıldığında asıl işlevine hizmet eder. Bu nedenle özerklik kavramı olumsuz yorumlanarak ülke

çıklarlarının aksi kararlar almak veya bu düzeyde tutum göstermek anlamına gelmemektedir. Özerkliğin amacı karar almada ve uygulamada yerel yönetimlere daha rahat bir alan imkânı vererek hizmetlerde kalite artışını sağlamaktır. Ancak özerklik belirtilen çerçeve dışında algılandığında, toplumun çıkarlarının tam tersinde uygulamalar görülebilmektedir (Tortop vd., 2006, s. 54).

Sınırsız bir özerkliğin sağlanması devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesinde uyumsuzluk yaratabilir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim uygulamak amacıyla toplumsal amaçlar ve yerel amaçların arasındaki uyumsuzlukların giderir, yerel yönetimlerin yetki sınırının ulusal çıkarlara ters düşmeyecek şekilde belirlenmesini sağlar, yerel yetkilerin genel yetkilere dönüşmemesi konusunda kontrolü elinde bulundurur ve yerel yönetimlerin yasal sınırları aşmamasını sağlar. Ancak elbette tüm bunlar yalnızca merkezi yönetimin birlik ve bütünlüğü sağlamak için değildir; aynı zamanda yerel yönetimlerin yasadışı uygulamalarını engelleyerek yerel halkın çıkarlarını koruma görevini de üstlenir (Keleş, 2000, s. 354).

Özerk yapıların denetlenmesi eylem ve işlemlerin gereği gibi yürütülmesinin teminatıdır. Çünkü denetim fonksiyonu devletin, kuruluşlara sağladığı özerkliğin amacını aşmasına engel olur. Merkezin, yerel yönetimlere idari özerklik vermesi, bu yönetimlerin birlik içinde olmasına engel teşkil etmez. Hizmetlerin, merkez ve yerel arasında bölüşülmüş olması, yerel yönetimlerin merkezin bir parçası olduğunu ve bu nedenle de merkezin yerelden sorumlu olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Aynı zamanda hizmetler arasında uyumun sağlanması da denetim fonksiyonu ile ilgilidir (Doğan, 2004, s. 13).

Aktan'a göre merkezi yönetimin yerel yönetimleri sıkı bir denetime tabii tutması sonucunda denetim amacından saparak etkisiz bir hale gelmektedir. Zaman içinde yerel yönetimlerin hizmetlerinde ve uygulamalarında aksaklıklar meydana gelebilmektedir. Yerel halkın, yerel yönetime katılımı olumsuz etkilenebilir ve yerel sorumluluk zedelenebilir. Bu nedenle denetim faaliyetinin kalkınmayı hızlandırmaya yönelik olması ve merkezi yönetimin iş yükünü hafifletici bir nitelik arz etmesi gerekir (Aktan, 1976, s. 3). Bunun aksine yerel yönetimler üzerinde fazla gevşek bir denetimin olması veya herhangi bir denetimin bulunmaması da hem ulusal çıkarların zedelenebilmesine yol açar hem de yerel halkın kamu hizmetlerine ulaşmasında engeller oluşturabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre denetimin amacı ise: *“faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının 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, karşı-*

laştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak” tır.

4. Denetim Türleri

Denetim, denetim faaliyetini yapan organın konumuna göre iç ve dış denetim olarak bir ayrıma tabii tutulur. İç denetim, yerel özerkliğe sahip yerel yönetimlerin kendi bünyelerinde gerçekleştirilen denetimdir (Eryılmaz, 2018, s. 389). Ülke çıkarlarının ve milli bütünlüğün sağlanması amacıyla merkezi yönetim tarafından yapılan denetim ise dış denetimdir (Konca, 2010, s. 87).

Hem 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda denetim faaliyeti iç ve dış denetim olarak ayrılmıştır. Söz konusu denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi, mali denetimi ve performans denetimini kapsamaktadır.

Bunun yanında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mahalli idarelerin mali yönetimini ve denetimini sağlar. Bu kanunun amacı kalkınma plan ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli (3E) kullanılmasının kontrol etmektir. Bunun yanında hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini de göz önünde bulundurarak kamu kurumlarının mali yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, raporlanmasını, muhasebeleştirilmesini ve mali kontrolünü sağlar.

4.1. Dış Denetim

Dış denetim; İdari denetim, siyasi denetim, yargısal denetim ve kamuoyu denetimi olarak ayrılmaktadır.

4.1.1. İdari Denetim (İdari Vesayet)

İdari vesayet, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler ve karar ve faaliyetlerini kontrol ettiği bir denetleme yetkisidir. Devlet yönetiminin ve kamu hizmetlerinin gereği gibi görülmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi anlamına da gelir (Önen & Eken, 2016, s. 218). Hiyerarşik üst makamların, alt makamlar üzerinde uyguladığı hiyerarşik denetimin aksine idari vesayet yetkisi her zaman kullanılmamaktadır. Ancak yasalarda açıkça belirtilen durumlarda kullanılır (Tortop vd., 2006, s. 50). Örneğin valinin, belediye meclisi üzerinde; kaymakamın ise köy muhtarı üzerinde idari vesayet yetisi bulunmaktadır (Gözler, 2003; aktaran Temiz, 2018, s. 74).

İdari vesayet 1961 anayasasında yer almamıştır. Ancak 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet düzenlenmiştir. Buna göre merkezi idare, yerel yönetimlerin hizmetlerini “idarenin bütünlüğü” ilkesine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini denetlemek, kamu görevlerinde birliği sağ-

lanmak, toplum yararını korumak ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu yetki kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde kullanılır (Yaylı, 2018, s. 95). Anayasanın 123. maddesinde yer alan söz konusu idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulama aracı idari vesayettir (Karasu, 2003, s. 3).

İdari vesayet merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki bütünlüğün sağlanması amacıyla var olan hukuki bir araçtır. Bu araç, yerinden yönetim kuruluşlarının sahip oldukları yerel özerklik ve eylem ve işlemlerindeki bağımsızlığın bir tehdit oluşturabilecek boyutlara ulaşması durumunda kullanılmaktadır. Yani idari vesayet, yerel yönetimlerin uygulamalarında ortaya çıkabilecek sakıncaların giderilmesi ve kamu hizmetinin ülkenin bütünü ile entegre şekilde ifa edilmesini sağlamak amacıyla merkezi idare tarafından uygulanır. Bu bakımdan idari vesayet yerel özerkliğin bir istisnasıdır (Boztepe, 2014, ss. 96-97).

Mahalli idarelerin en önemli görevlerinden biri olan mahalli müşterek ihtiyaçların etkili ve verimli bir hizmet sunumu ile giderilmesinin yanında demokrasiye katkı sağlaması açısından idari vesayetin uygulamaları önemlidir. Mahalli idarelerinin demokratikliği ve yerel özerkliği, idari vesayet uygulamalarının derecesi ve yoğunluğu ile bağlantılıdır (Yaylı & Pustu, 2008, s. 151).

İdari vesayet denetimi yerel yönetimlerin kararların onaylanması, onanması, ertelenmesi, iptali, tekrar görüşülmesinin istenmesi ve düzeltilmesi şeklinde olmaktadır. Bunun yanında yerel yönetim organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi olarak da kullanılabilir. Ancak vesayet yetkisinde merkez, istisnalar hariç tutulmak üzere, denetime tabii kuruluşların yerine geçerek karar alma yetkisine sahip değildir (Yeğin, 2016, s. 15).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27. maddesinin 5. fıkrasında yer alan “...vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur...” ibaresi ile vesayet yetkisinin on gün süre ile kısıtlandığı görülmektedir. Ayrıca encümenin görev ve yetkileri de eskiye oranla oldukça daraltılmıştır. Artık encümen, yürütme ve danışma organı niteliğinde işlevlere sahip kılınmıştır (Eryılmaz, 2018, s. 198).

2007 yılında Anayasa Mahkemesi'nin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin 2. fıkrasında yer alan, valinin il genel meclisine tekrar görüşülmesini isteyip geri gönderdiği kararların meclisin ısrarı üzerine kesinleşmesi ibaresini iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu maddeyi iptal etme gerekçesi, anayasada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin merkezîyetçi bir devlet yapısını öngörmesi ve söz konusu

15. maddenin valinin vesayet yetkisini zayıflatması hatta vesayet yetkisini etkili bir biçimde kullanılamaz hale getirmesidir. Buradan Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile idari vesayetin yalnızca eylem ve işlemlerin hukukiliğini değil; aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesi ekseninde yerindelik denetimini de kapsadığı çıkarılmaktadır (Boztepe, 2014, ss. 102-103).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet yetkisi üç şekildedir. Genel vesayet denetimi, vesayet makamının, kanunlara veya yasalara aykırı bulduğu kararları, kendi değerlendirmesi ile bozulabileceğini ifade eder. Önleyici vesayet yetkisi, yasalarda veya kanunlarda açıkça belirtilen konular ile ilgili, yerel yönetimlerin kararlarını uygulamaya koymasına için vesayet makamından önceden izin alması gerektiğini ya da kararı onaylatması gerektiğini ifade eder. Yerine geçme yetkisi ise istisna bir yetkidir. Yerel yönetim makamlarının yasal görevlerini yapmaktan kaçınmaları durumunda merkezin onun yerine geçerek görevi yerine getirmelerini ifade eder (Eke, 1985; aktaran Yaylı & Pustu, 2008, s. 151)

İdari vesayet denetiminin sınırı ve neleri kapsadığı konusu kamu yönetiminin tartışmalı alanlarından biridir. İdari vesayet uygulamalarının sıkılaştırılması ve kapsamının daha geniş tutulması, yerel yönetimlerin özerklik alanının daraltılması sonucunu ortaya çıkarabilmektedir. Ancak vesayetin kapsamının ve uygulamasının daraltıldığı noktada da denetimsizlik sorunu ortaya çıkabilmektedir. Mahalli idarelerin özerkliği her ülkede temel ilke olmasına rağmen bu özerkliğin tam ve sınırsız kullanımı hiçbir ülkede uygulanabilir değildir. Bu zaten imkânsızdır; idarenin bütünlüğü ilkesi bu imkânsızlığın nedenidir. Bunun sonucu ise idari vesayetin uygulanmasıdır (Kavruk & Yaylı, 2008, s. 4). Buradan hareketle siyasal gücün yalnızca merkezi hükümete ya da yalnızca yerel yönetimlere bırakılması bu gücün bölüşümünde meydana gelebilecek sorunları çözmede yetersiz kalacaktır. Bu nedenle merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki gücün toplumsal dinamikleri de göz önünde bulundurarak dağıtılması gerekmektedir (Yaylı & Pustu, 2008, s. 149).

Belediyeler üzerindeki vesayet uygulamaları için 2004 belediye reform düzenlemeleri incelenmelidir. 2004 reformları ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı sıkı vesayet uygulamaları azaltılmaya çalışılmıştır. Hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda idari vesayetin azaltıldığı bunun yerine yargısal denetimin ikaime edildiğine ilişkin görüşler bulunmaktadır. İl özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde de encümen, karar organı olmaktan ziyade bir danışma organı haline getirilmiştir. Bunun yanında idari vesayet daha çok belediye meclisleri bağlamında ele alınmıştır (Kavruk & Yaylı, 2008, ss. 11-12). Ancak tüm bunlar mülki idarenin vesayet yetkisinin azaltıldığını göstermemekte, merkezi idarenin

yerelleşme politikalarını işaret etmektedir. Bunun yanında merkezi idarenin vesayet yetkisinin sayıca azaltılması, vesayetin etkisini azaltmamıştır. Tüm bu reformların uygulanmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın etkili olmadığını söylemek doğru olmaz (Çiner & Karakaya, 2013, ss. 82-83).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 28. maddesi gereğince hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından idari işlemler üzerinde denetim yapma yetkisi İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Mali denetim yapma yetkisi Sayıştay'ın görev alanına girer. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesi gereğince, mali işlemler dışındaki denetim idarenin bütünlüğü ve kalkınma plan ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından yapılmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere il özel idarelerinin hizmet alanı ve genişliği kalkınma planları ve stratejilerine uygunluğun denetlenmesini de beraberinde getirmiştir (Aktalay & Abdulhakimoğulları, 2010, s. 183).

4.1.2. Yargı Denetimi

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yargı denetimi yönetimin dışında yer alan etkili bir denetim yöntemidir. Anayasanın 125. maddesinde yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” ibaresinden de anlaşılacağı üzere yargı denetimi tüm idareler üzerinde ve dolayısıyla da yerel yönetimler üzerinde bir zorunluluktur (Doğan, 2004, s. 24).

Yargı denetimini diğer denetim türlerinden ayıran nokta sonuçları itibariyle kesin ve nihai olmasıdır. Herhangi bir konudaki tartışmanın son bulması yargı denetimi ile mümkün olmaktadır. Yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerini; konu, şekil, sebep ve amaç bakımından inceleyerek hukuka aykırı gördüğü durumlarda iptal edilmesinin istenmesi yargı denetimi ile mümkün olmaktadır. Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların giderilmesi idari yargı yoluyla olmaktadır. Yerel yönetimlerin hesaplarının denetimi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Konca, 2010, ss. 71-73).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 11. maddesi Türkiye'de çekince konularak onaylanmamıştır. Bu maddeye göre “*Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.*” Bu madde çekince konulmasına rağmen uygulanmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi idarenin kararları karşısında Danıştay'a ve idare mahkemelerine başvuruda bulunabilirler (Ünal & İnaç, 2007, s. 20).

Yargı denetimi yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerinde olup olmadığını değil; hukukiliğini denetler. Zaten yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri-

nin kapsam ve niteliği kanunlarda belirtilmiştir. Kanunlar çerçevesinde verilen bu yetkilerin dışına çıktığında yargı denetimi uygulanmaktadır. Kendisine verilmeyen yetkilerin yerel yönetimler tarafından yapılması ya da yetkilerin aşılması durumunda hukuka aykırı davranılmış olur. Bundan başka, örneğin il özel idarelerinin yetkili olduğu bir konuda görevlerini yerine getirmemesi ya da bir belediyenin başka bir belediyenin görevlerini yapması durumunda ortaya çıkacak sorunlar yargı yolu ile çözülmektedir (Doğan, 2004, s. 25).

Yargı denetimi, yerel yönetimler hukuka aykırı olarak gerçekleştirdiği eylem ve işlemler sebebiyle yerel halkın korunmasını sağladığı gibi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde hukuka aykırı kararlarının da önlenmesinin bir yoludur. Ancak uygulamada ortaya çıkan bazı sorunlar, yargı denetiminin etkin işlemesine engel teşkil edebilmektedir. Yargı denetimini yavaş işlemesi, diğer denetim türlerine göre daha maliyetli olması, yerindeliği kapsamaması ve bazı durumlarda yargıçların siyasi baskılar altında kalması, bu denetim şeklinin gereği gibi uygulanamamasını beraberinde getirmektedir. Bunun için ise ombudsmanlık kurumu önerilmiştir (Ünal, 2016, ss. 121-123).

4.1.3. Ombudsman Denetimi (Kamu Denetçiliği)

Köken olarak İsveç'e dayanan kamu denetçiliği kurumu 20. yüzyılın ortalarında küreselleşme ve insan hakları kavramlarının ön plana çıkmasıyla popüler hale gelmiştir. İsveç'teki kamu denetçiliği kurumunun Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenilerek oluşturulduğu düşünülmektedir. Yine Osmanlı Devleti'nde kamu denetçiliği benzeri diğer kurumlara örnek olarak Divan-ı Mezalim ve Dar'ül Adl gibi kurumlar da bulunmaktaydı. Kamu denetçiliğine (Ombudsman) ilişkin kanun Türkiye'de ancak 2012 yılında yürürlüğe girmiştir (Eryılmaz, 2018, ss. 400-401).

Pek çok ülkede uygulanan kamu denetçiliği, her ülkenin kendi kültürü ihtiyaçları veya taleplerine göre şekillenmektedir. Ayrıca kamu denetçiliğinin yerel kamu denetçiliği, bölgesel kamu denetçiliği ve ulusal kamu denetçiliği olmak üzere farklı şekilleri bulunmaktadır. Çalışmanın konusu bakımından bu bölümde yerel kamu denetçiliği üzerinde durulacaktır.

Yerel kamu denetçiliği, yerel halk ile yerel yönetim birimleri arasında sağlıklı bir iletişimin kurulabilmesi, yerel demokrasinin gerçekleştirilebilmesi, kamusal hizmetlerin yerel düzeyde etkin biçimde yerine getirilmesi ve yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine odaklanılmasının sağlanması açısından pek çok fayda sağlamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nda yerel yönetimlerle ilgili şikâyetler arasında toplu taşıma, zabıta hizmetleri, emlak vergisi, kentsel dönüşüm, ruhsat ve imar işlemleri, otoparklar, pazaryerleri, içme suyu, altyapı hizmetleri, mezarlık hizmetleri ve yol hizmetleri ile ilgili konular yer almaktadır (Kutlu vd., 2018, s. 30).

Yerel yönetim kamu denetçiliği, yerel yönetim hizmetlerinin işleyişindeki sorunların giderilmesi, yerel halkın haklarının korunması ve yerel nitelikli kamusal hizmetlerin etkin şekilde yürütülmesi gibi konularda önerilerde bulunur. Yerel yönetim kamu denetçiliği, hukuka uygun olmayan uygulamaların yanında idari ahlak kurallarına uygunluğu da denetlemektedir. Buradan hareketle yerel yönetim ombudsmanlarının parlamenter ombudsmanların yerel düzeydeki temsilcileri olduğunu söylemek doğru olacaktır (Kocaoğlu & Akman, 2015, ss. 445-446).

4.1.4. Siyasi Denetim

Anayasa'nın 87. maddesi TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenler. Buna göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek...*” Bu yetkiye siyasal denetim, meclis denetimi veya yasama denetimi denmektedir (Konca, 2010, s. 38). Parlamento denetimi oldukça zor işletilebilen bir denetim yoludur. Yasama organı tarafından yapılan siyasi denetim, hem hukuka uygunluk denetimini hem de yerindelik denetimini gerçekleştirmektedir. İdarenin faaliyetleri üzerinde parlamento tarafından yapılan bir denetim türü olduğundan siyasi denetim olarak adlandırılmaktadır (Demir, 2006, ss. 59-60).

İl özel idaresi ve belediye meclislerin tarafından yapılan denetim de siyasi denetim başlığı altında incelenir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 29. maddesinde bilgi edinme ve denetim yolları düzenlenmiştir. Buna göre belediye meclisi bu yetkisini, *soru, genel görüşme, gensoru, faaliyet raporunu değerlendirme ve denetim komisyonu* yolu ile kullanır. Meclis üyeleri, belediye işleri ile ilgili sorularda meclis başkanına önerge vererek sözlü ya da yazılı soru sorabilir. En az üçte bir çoğunlukla belediye işleri ile ilgili genel görüşme isteyebilir. Belediye başkanının bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaları üye tam sayısının dörtte üçü çoğunluğu ile yeterli görülmezse yetersizlik kararı vererek görüşmeleri kapayan tutanakla birlikte meclis başkan vekili tarafından valiye gönderilir. Vali gerekçeli görüşü ile birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı eğer Danıştay tarafından uygun görülürse belediye başkanı başkanlıktan düşer. Meclis üye tam sayının en az üçte biri ile belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınır. Denetim komisyonu ise il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için toplanır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenen bilgi edinme ve denetim yolları, il özel idaresinin siyasi denetimini kapsar. İl genel meclisi il özel idaresi işleriyle ilgili konularda yazılı ya da sözlü sorabilir.

Vali ya da görevlendireceği kişiler yine yazılı veya sözlü olarak cevaplayabilir. Üçte bir il genel meclisi üyesi ile meclis başkanına istekte bulunarak il özel idaresinin işleri ile ilgili konularda genel görüşme isteyebilirler. Valinin bir önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu sunmasının ardından faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üçü çoğunluğuyla yeterli görülmezse yetersizlik kararıyla tutanak İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Son olarak il özel idarelerinde meclis denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Hem il genel meclislerinin hem de belediye meclislerinin iki tür denetimi söz konusudur. Başkana yönelik olan denetimler soru, gensoru, genel görüşme, faaliyet raporu değerlendirmedir. Denetim komisyonunun oluşturulması ise mali denetimi teşkil eder. Bu denetimler büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri için de benzer niteliktedir (Arıkboğa, 2018, ss. 400-401).

4.1.5. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, siyasal karar alma faaliyetini etkileyen tartışmalı bir konudur. Çoğulculuğun hakim olduğu toplum yapıların farklı amaç ve taleplerin kitlesel olarak farkındalığını sağlar ve sesini duyurur. Kamuoyu kavramı toplumun tamamının değil belli özelliklere sahip kişilerden oluşan bir topluluğu tanımlar. Kamuoyu kavramı bireylerin kişisel özellikleri ve içinde buldukları toplumun da etkisiyle oluşturdukları kanaatleri de içerir. Bu nedenle de kamuoyu kavramı dinamik bir niteliğe sahiptir (Dinçkol, 2006, s. 50).

Kamuoyu bir konudaki egemen görüş anlamına gelir. Bu nedenle her konu ile ilgili farklı bir kamuoyu oluşur. Kamuoyunu etkilemenin en önemli taktiği basın ve yayın yoluyla yapılan propagandalardır. Günümüzde bu araçlar gazete, dergi, televizyon ve sosyal medyadır. Kamuoyunun oluşturulması ve yönlendirilmesi bu kitle iletişim araçlarına bağlıdır. Bu araçlar yoluyla bazı önemli olaylar gündeme getirilir gizli olaylar ortaya çıkarılabilir ve hükümet krizleri meydana gelebilir (Eryılmaz, 2018, ss. 409-410).

Yerel yönetimler sahip oldukları demokratik nitelikleri sebebiyle kamuoyunun etkisinde kalırlar. Ayrıca kamuoyunun talepleri, hedefleri ve yapılan hizmetler karşısındaki düşünceleri de yerel yönetimler açısından önem teşkil etmektedir. Kamuoyunun yerel yönetimlerin söz konusu talep, hedef ve uygulamaları hakkındaki görüşleri iletme kanalları siyasi parti teşkilatları, dernekler ve bürokrasi yoluyla olmaktadır (Doğan, 2004, s. 30).

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin, yerel halkın talep ve istekleri doğrultusunda ne derece yerine getirildiğinin bilinmesi siyasi bir meseledir. Ancak kamuoyu ve yerel yönetimler arasındaki kamuoyu mekanizması bir denetim

faaliyeti olarak değilse bile kontrol, gözetim veya bir izleme olarak değerlendirilebilmektedir. Bu ilişki ile yerel yönetimler dolaylı olarak denetlenmektedir. Kamuoyu denetiminin etkili bir şekilde yapılması için demokratik bir ortamın yaratılması ve kitle iletişim araçlarının sağlıklı kullanılması gerekir. Zira yerel yönetimler, kamuoyu denetimine karşı merkeze nazaran daha hassas ve dikkatlidirler. Bu nedenle de kamuoyunun gözetim ve denetimi, yerel yönetimler üzerinde oldukça ekilidir (Karanfiloğlu, 2000, ss. 17-19).

Günümüzde gerek belediyelerde gerekse de büyükşehir belediyelerinde alınan kararların sosyal medya veya televizyonlar üzerinde yayınlanarak kamuoyuna iletilmesi etkili bir yöntemdir. Yerel yönetimlerin kamuoyu tarafından denetlenmesi bu açıdan yerel yönetimlerin açıklığı ve şeffaflığına bağlıdır. Ancak elbette açıklık ve şeffaflık tek başına yeterli değildir. Bunun yanında yurttaşlık duygusu, kentli olma hissi, kent kararlarına katılmaya istekli olma gibi pek çok etken de sayılabilir. Yerel yönetimin idari faaliyet raporlarını kamuoyuna açıklaması ve kent konseylerinde halkın katılımının sağlanması amacıyla yasal düzenlemeler de yapılmaktadır (Ünal & Efe, 2018, s. 247)

4.2. İç Denetim

Yönetimin kendi kendine yaptığı denetime iç denetim denir. İç denetim örgüt içinde ve örgüt içinden kişiler tarafından yapılır. Bu denetim türü ilkel olarak yerel yönetim örgütlerinin iç denetim organları tarafından yapılan denetimi ifade etmektedir. Dar anlamda iç denetim ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre ise atanmış iç denetçilerin yaptığı faaliyettir (Bozkurt, 2014, s. 39). Bu bölümde hiyerarşik denetim ve teftiş kurulları tarafından uygulanan denetim üzerinde durulacaktır.

4.2.1. Hiyerarşik Denetim

Tüm kamu kurum ve kuruluşları ast-üst ilişkisi ile örgütlenmiştir. Bu örgütlenme hiyerarşik bir yapıyı oluşturur. İşte bu hiyerarşik yapı içinde yer alan üstlerin astları denetlemesine “hiyerarşik denetim” adı verilmektedir (Tortop vd., 2006, s. 328). Bu tür bir denetimde;

- Üst, astın yaptığı işlemleri her zaman denetleyebilir; bu bakımdan hiyerarşik denetim süreklidir.
- Üstün, bu tür bir denetimi yapmak için hukuki bir dayanağa ihtiyacı yoktur.
- Üstler, astların eylem ve işlemlerini yapılmadan öne denetleyeceği gibi yapıldıktan sonra veya yapılma süreci içindeyken de inceleyebilmektedirler.
- Üstün astlarını denetlemesi, üstün yönetme görevinin içinde yer almaktadır.
- Astlar görevlerini ifa ederlerken hem yasalara hem de üstlerinin hedef ve politikaları doğrultusunda hareket ederler.

-Üstler astlarını hukuka uygunluk, yerindelik, tutumluluk, etkinlik gibi açılardan denetlemektedirler. Bunun yanında hükümet politikaları ve kalkınma planlarında belirtilen stratejik hedef ve amaçlar doğrultusunda da denetim yetkisine sahiptirler.

-Üstler, bu denetim ile astların eylem ve işlemlerini onaylama, değiştirme, uygulamasının geciktirme ya da iptal etme gibi yetkilere sahiptirler (Eryılmaz, 2018, s. 399).

Yukarıda söz edildiği gibi idari vesayet denetimi farklı iki tüzel kişilik arasında yapılıyorken hiyerarşik denetim aynı tüzel kişilik içerisinde yapılır. Buradan hareketle büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetiminin hiyerarşi mi idari vesayet mi olduğu konusunda bazı tartışmalar mevcuttur. Alıcı, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında özel bir denetim biçimi olduğunu söyler. Bu denetim biçimi hiyerarşik değildir çünkü büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarından oluşmuş olması bu yapının aynı tüzel kişilik içinde bulunduğu kanıtı değildir. Pek çok akademisyen ve araştırmacının üzerinde hem fikir olduğu husus büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin özel bir “yerel idari vesayet” olduğudur. Ancak tam olarak bir idari vesayet ile de açıklanamaz çünkü anayasada idari vesayetinin iki ayrı tüzel kişilik arasında olacağı hükmüne varılmıştır. Hiyerarşi ise tek bir tüzel kişilik içinde uygulanmaktadır. Ancak söz konusu büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim şekli açısından iki yerel yönetim birimi arasında gerçekleşir. Ayrıca idari vesayete benzeyen bu denetim yetkisi aslında merkezi yönetime ait olması gerekirken vazgeçilebilir bir niteliğe sahiptir ve merkez adına büyükşehirliere devredilmiştir. Bu nedenle idari vesayetten ayrılır ve “yerel idari vesayet” olarak tanımlanır (Alıcı, 2012)

4.2.2. Teftiş Kurulları Tarafından Yapılan Denetim

Türkiye’de bakanlık, genel müdürlük ve yerel yönetim birimleri içinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlıkları doğrudan ilgili kuruluşun en üst makamındaki yönetici adına denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma yapabilmektedir (Alıcı, 2016, s. 190).

Yerel yönetimlerde hiyerarşik denetim dışında örgüt içinde kurulan teftiş kurulları da denetim faaliyetini gerçekleştirebilmektedir. Bu kurullar yerel yönetimlerin kanunlarında da yer almaktadır. Teftiş kurulları başkanın emir ve talimatı ile harekete geçerler. Bu kurulların amacı birimlerinin kurallara uyup uymadığını, kullanılan yöntem esas ve usullerin verimliliği ve hizmet kalitesinin artırıcı olup olmadığını ve amaç ve hedeflere uyulup uyulmadığını denetlemektir. Gerek duyduklarında soruşturma açabilirler; araştırma sırasında

birimler teftiş kuruluna gerekli olan belge, evrak ve dokümanları temin etmek zorundadırlar (Doğan, 2004, ss. 34-35). Yerel yönetimlerin tamamında teftiş kurulu bulunmamaktadır ancak büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerin teftiş birimleri vardır (Güngör, 2007, s. 20).

Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Görev ve Sorumlulukları,

-Büyükşehir belediyesine bağlı birimlerin her türlü eylem ve işlemlerini ve personele ait hususlarının ilgili yönetmelik, kanun ve emirlere uygunluğunu denetlemek,

-Büyükşehir Belediyesine bağlı genel müdürlüklerin eylem ve işlemlerini incelemek, araştırmak ve teftiş etmek,

-Eğer gerekirse Büyükşehir Belediyelerinin ortak olduğu ya da sahibi olduğu şirketlerin bünyesindeki tesisleri denetlemek,

-Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında, başkanın vereceği yetki ile ilçe belediyelerini denetlemektir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2020).

4.3. Denetim Kurul ve Kuruluşları Tarafından Denetim

4.3.1. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu

İçişleri bakanlığı yerel yönetimleri, yerel yönetimlerin bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini mali işlemler dışındaki diğer işlemleri üzerindeki denetimini hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü ilkeleri çerçevesinde yapar (T.C. Kalınma Bakanlığı, 2018, s. 127). İçişleri Bakanlığı'nın yaptığı denetim "İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu" "Mahalli İdare Kontrolörleri" tarafından yapılır. Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 3152 sayılı Kanunda belirtilen ve mahalli idareler ile ilgili görevleri şunlardır:

-Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin mahalli idarelerle ve bu idarelere bağlı olarak kurulan şirket işletme, birlik ve teşebbüs gibi kuruluşların işlem ve hesaplarını teftiş etme, soruşturma ve incelemeler yapmak,

-Bakanlığın amaç ve hedeflerin doğrultusunda gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak

-Mahalli idarelerin seçilmiş ve atanmış organları ve üyeleri ya da buralardaki kamu görevliler hakkında inceleme araştırma ve soruşturma yapmak,

-Teftiş raporları ve layihaları ile ilgili soruşturma raporlarını incelemek ve değerlendirmek ve müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak,

-Çeşitli konularda incelemeler yapmak ve merkez il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmaktır.

Buradan hareketle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yerel yönetim organlarının seçilmiş üyeleri ve diğer görevlileri hakkındaki şikâyetler İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir. Vali de içişleri bakanlığına şikâyet edilebilir ve bu idari vesayet yetkisi içinde gerçekleştirilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediyelerin mali işlemler dışında kalan ve belediyelerin bağlı kuruluş ve işletmelerinin denetiminin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacağı belirtilmektedir. Bu tür denetimlere dış yönetsel denetim adı verilir (Aktalay, 2010, ss. 293-302).

Mahalli İdareler Kontrolörlerinin görev ve yetkiler 18369 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri Yönetmeliği'nde yer alır. Bu kamu görevlileri İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisini yerine getirmesi için önemli bir konumdadırlar. İlgili yönetmelikte görevleri “*Mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla, Belediye Kanunu veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüsler kontrolörlerin görev alanı içindedir. Kontrolörler, teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturmalarını Bakan adına yaparlar.*” olarak belirtilmiştir.

4.3.2. Devlet Denetleme Kurulu

1981 tarihinde “Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun” ile kurulmuştur. 2017 yılı anayasa değişikliği öncesinde Devlet Denetleme Kurulu daha sembolik yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanının isteği üzerine araştırma, denetleme ve inceleme yapabilmektedir. Yani 2017 değişikliği öncesinde Devlet Denetleme Kurulu kendiliğinde harekete geçmemektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçiş ile birlikte kurulun çalışma alanı ve kapsamı genişletilmiştir. Buna göre kurul Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen yetkileri alanındaki işlemlerin idare içindeki uygulamasını denetlemektedir. Kurul tarafından yapılacak olan denetimler ile cumhurbaşkanı idari teşkilatı kontrol edebilmektedir (Tögel, 2016).

Anayasanın 108. maddesindeki düzenlemeye göre Devlet Denetleme Kurulunun amacı idarenin hukuka uygunluğunun denetlenerek eylem ve işlemlerin verimli ve düzenli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesidir. Bu kurum Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışmakta ve yine cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından sermayesinin en az yarısından fazlasına katılmak üzere oluşturulan her türlü kuruluşu denetlemekte, araştırma ve soruşturma yapmaktaki ve incelemektedir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleri tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemek olduğundan il özel idareleri ve belediyeler de bu denetim kapsamı içinde yer almaktadır. Yerel yönetimleri inceleme, araştırma ve denetimini yapmaya yetkilidir. Söz konusu denetimler kamuyu üzerinde sorun yaratan konular üzerinde yoğunlaşmaktadır (Karanfiloğlu, 2000, ss. 20-24).

4.3.3. Sayıştay Denetimi

Anayasanın 160. maddesinde Sayıştay'ın görevlerine yer verilmektedir. Buna göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi içinde yer alan kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetler, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin bir hükme bağlar ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme, hükme bağlama işlerini yapar. Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay'ca yapılmaktadır. Ayrıca Sayıştay Kanunu'nun 36. maddesinde belirtildiği üzere Sayıştay denetimi düzenlilik ve performans denetimini kapsar.

Sayıştay hem mali denetim organı hem de yönetsel bir yargı kuruluşudur. Yerel yönetimlerin mali işlemlerinin yargısal denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak bu denetim merkezi yönetim adına değil parlamento adına yapıldığı için idari vesayet denetimi kapsamında yer almamaktadır (Karabeyli, 1999; aktaran Doğan, 2004, s. 36)

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 38. maddesinde ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesinde denetimin iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde yapıldığı belirtilmiştir. Bu denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre iç denetim, kurum içinde yer alan iç denetçiler tarafından; dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 68. maddesine göre Sayıştay'ın iki temel işlevi bulunmaktadır. İlki; dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin mali nitelikli eylem ve işlemlerinin; kanunlara uygun amaçlara hedeflere ve planlara uygun olup olmadığının incelenmesi ve sonuçların Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor edilmesidir. İkinci işlevi ise genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin gelirleri, giderleri, mal ve hesapları ile ilgili işlemlerin yasal hükümlere uygun olup olmadığının denetlenmesidir (Kuluçlu, 2006; aktaran Konca, 2010).

Sayıştay denetimlerini üç yolla yapmaktadır: Ön denetim, harcama sonrası yapılan denetim ve hesapların yargılanması yoluyla denetim. Ön denetim 5018 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra kaldırılmıştır (Karanfiloğlu, 2000, s. 48). Harcama sonrası yapılacak olan dış denetimin amacı ilgili kanunun 68.

maddesine göre “*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.*”

Sayıştay 6085 sayılı Sayıştay Kanununda belirtilen usul ve esaslara göre hesap yargılaması yapabilmektedir. Buna göre sorumluların eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun tespit edilir. Eğer hukuka aykırı ise kamu zararının doğup doğmadığının tespit edilir. Son olarak da kamu zararları ile hukuka aykırı mali işlem arasında illiyet bağı olup olmadığı incelenir. Tüm şartların uygun olması durumunda Sayıştay Kanunda öngörülen yargılama usulleri ile kamu zararının tazminine karar verilmektedir. Anayasanın 160. maddesinde Sayıştay’ın kararlarının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açık bir şekilde belirtilmesi, Sayıştay’ın yargısal kararlarının da kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir (Aksoy vd., 2018, ss. 119-120). Hesapların yargılanması yoluyla denetim başka bir deyişle “*hesap yargısı*” bu yola yapılmaktadır.

Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin gerçekleştirilmesi ve etkili bir sonuca ulaşması için iç denetimin de sağlık bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde Sayıştay dış denetim sürecinde daha fazla iş yükü ile karşı karşıya kalabilecek ve denetimden beklenen yararları sağlayamayacaktır (Alicı, 2008, ss. 228-229).

DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimlerin denetimi pek çok yolla ve farklı organlar tarafından yapılmaktadır. İl özel idarelerinin, belediyelerin ya da büyükşehir belediyelerin kendi bünyelerinde yer alan iç denetçiler tarafından yapılan denetimin yanı sıra İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Denetleme Kurumu gibi pek çok kurum tarafından denetlenen yerel yönetimlere ilişkin eleştiri, yerel yönetimlerin tek bir kurum tarafından bir bütün halinde denetlenememesidir. Bu durum yerel yönetimlerin, kurumlar tarafından kendi görev alanına giren konularda denetleme yapmasının bir sonucudur. Bütüncül bir denetim söz konusu olamamaktadır (Kara & Karakilçik, 2016, s. 733).

Alicı’ya göre idarenin iç denetimi, dış denetime göre daha kapsayıcı ve etkili olmaktadır. Bunun temel sebeplerinden birisi iç denetimde yapılan işe hakim olan ve iç işleyişi bilen denetçiler tarafından denetime tabii olunmasıdır. Son yıllarda küresel ve siyasal alandaki gelişmeler idarelerin teşkilat yapısını ve işleyişini değiştirmiş ve bu da denetim yöntemleri açısından pek çok değişim ve dönüşümü başlatmıştır (Alicı, 2016, s. 187).

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim tarafından yapılan idari vesayet denetimi kimi dönemlerde sıkı uygulanırken kimi dönemlerde etkisini azaltmıştır. Bu açıdan 2004 Belediye Reformu süreci aydınlatıcı olmaktadır. 2004'e kadar idari vesayet denetiminin merkezi idareye daha çok yetki veren bir yapısı bulunmaktayken 2004'ten sonra belediyelerin hareket alanları genişletilmiştir (Kavruk & Yaylı, 2008, s. 5).

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda idari vesayetin azaltıldığı bunun yerine yargısal denetimin ikame edildiğine ilişkin görüşler vardır. İl özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde de encümen, karar organı olmaktan ziyade bir danışma organı haline getirilmiştir. Bunun yanında idari vesayet daha çok belediye meclisleri bağlamında ele alınmıştır (Kavruk & Yaylı, 2008, s. 12).

Yerel yönetimlerin yeterli sayıda iç denetçiye sahip olmamaları da diğer bir sorunlu alandır. 5018 sayılı kanunda belirtilen iç denetim faaliyetini yerine getirecek bir iç denetim sistemi her belediyede bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyeleri dışında kalan diğer belediyelerin iç denetim faaliyetini yerine getirmede yaşadığı güçlük, sağlıklı bir iç denetim sisteminin kurulması ve deneyimli iç denetçi istihdamının sağlanması önünde bir engel olarak görülmektedir (Kara & Karakilçik, 2016, s. 734).

Yerel yönetimlerin dış denetimini yapan Sayıştay'ın yerel yönetimlerin denetimine yetecek kadar denetim elemanının bulunmadığına ilişkin eleştiriler söz konusudur. Bunun yanında Sayıştay merkezde yapılması nedeniyle taşradaki denetim faaliyetlerinin gerçekleşmesinde sıkıntı yaşayabilmektedir. Ancak bu problemin çözümünde İçişlerine bağlı Mahalli İdare Kontrolörleri görev yapmaktadır (Koyuncu, 2011, ss. 74-75).

İş yükü fazla olan Sayıştay, yerel yönetimler üzerinde mali denetim ve yasal denetimi yapabilmekteyken performans denetimi yapmakta yeterli deneyime ve deneyimli personele sahip değildir. Oysa Sayıştay'ın dışsal denetiminin performans denetimini de içermesi sorumlulukları arasındadır. Bu nedenle Akçakaya'ya göre Sayıştay'ın performans denetimi için merkezi ve bağımsız bir denetim sistemi yapılmalıdır (Akçakaya, 2017, s. 78).

KAYNAKÇA

Akçakaya, M. (2017). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi ve Karşılaşılan Sorunlar. 3. *Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*. <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.17.05.557>

Aksoy, M., Geçgel, B., & Öz, Y. (2018). Sayıştay Hesap Yargısı. *Sayıştay Yayınları*, 246.

Aktalay, A. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi* [Doktora Tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

Aktalay, A., & Abdulhakimoğulları, E. (2010). Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 179-201.

Aktan, T. (1976). Mahalli Idarelerde Vesayet Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(9), 3-24.

Alıcı, O. V. (2008). Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik İncelemeler*, 3(2), 223-233.

Alıcı, O. V. (2012). Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi. *Yerel Politiklar*, 0(2), 38-52.

Alıcı, O. V. (2016). Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu. *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), 185-200.

Ankara Büyükşehir Belediyesi. (2020, Mayıs 20). *Ankara Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Görev ve Sorumlulukları*. <https://www.ankara.bel.tr/teftis-kurulu-baskanligi/goerev-ve-sorumluluklar/>

Arıkboğa, E. (2018). Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri. İçinde *Yerel Yönetimler* (2. bs). Orion Kitabevi.

Bozkurt, P. (2014). Türkiye’de Denetim Kurumları. *Denetişim*, 15, 34-44.

Boztepe, M. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, 6(10). <https://doi.org/10.20990/aacd.33052>

Çiner, C. U., & Karakaya, O. (2013). Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.

Demir, O. (2006). *Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.

Dinçkol, B. (2006). Yönetilenlerin “Öz” Yönetimi—Kamuoyu. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 49-66.

Doğan, M. (2004). *Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman* [Doktora Tezi]. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.

Ertekin, Y. (1998). Çağdaş Yönetim ve Denetim. *Türk İdare Dergisi*, 421, 493-517.

Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (11. bs). Umuttepe Yayınları.

Güner, H. (2014). Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi. *Denetişim*, 4, 65-72.

Güngör, H. (2007). *Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi*. 36.

İğdel, S. (1995). Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu. *TİD*, 409.

Kara, H., & Karakilçık, Y. (2016). 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler. *ODÜ Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi (ODÜSOBİAD)*, 6(3), 727-738.

Karanfiloğlu, Y. (2000). Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Sayıştay Yayınları*.

Karasu, K. (2003). Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri*, 2, 2-13.

Kavruk, H., & Yaylı, H. (2008). 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.

Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset* (4. bs). Cem Yayınevi.

Kocaoğlu, M., & Akman, Ç. (2015, Ocak 1). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Gerekli Midir?*

Konca, T. (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve İdari Denetimi*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.

Koyuncu, E. (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere Ve Türkiye Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 20(1), 53-82.

Kutlu, Ö., Örselli, E., & Kahraman, S. (2018). Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz. *Ombudsman Akademik*, 8, 15-38.

Önen, S. M., & Eken, İ. (2016). *Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari*

Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. 19.

Öztaş, N. (2014). *Yönetim* (2. bs). Otorite.

Sobacı, M. Z. (2015). Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu Özerklik Miti. *SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırma Vakfı*, 120.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Yerel Yönetimler Ve Hizmet Kalitesi* (s. 191) [Özel İhtisas Komisyonu Raporu]. T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Temiz, B. S. (2018). *Ceza Hukukunda Amirin Emrinin Yerine Getirilmesi* [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuk (Ceza ve Ceza Muhakemesi) Anabilim Dalı.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın Dağıtım.

Tögel, A. (2016). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü. *Ombudsman Akademik*, 5, 91-110. <https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.440021>

Turan, M., & Güler, M. (2018). Yerel Yönetimlere İlişkin Temel Kavramlar. İçinde *Yerel Yönetimler* (s. 445). Orion Kitabevi.

Ünal, F. (2016). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetimi ve Adaletin Gerçekleşme Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 114-124.

Ünal, F., & Efe, F. (2018). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Etkinlik Sorunu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 58, 239-249.

Ünal, F., & İnaç, H. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 24.

Yaylı, H. (2018). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi. İçinde *Yerel Yönetimler* (2. bs, ss. 59-119). Orion Kitabevi.

Yaylı, H., & Polat, S. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye ve Fransa Yerel Yönetim Sistemlerinin Değerlendirilmesi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 5(2), 90-105.

Yaylı, H., & Pustu, Y. (2008). Yerel Demokrasinin İlkeleri. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, 16, 135-153.

Yeğin, L. (2016). *Yargı Kararları Işığında İdari Vesayet Yetkisinin İncelenmesi* [Yüksek Lisans]. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu yönetimi Anabilim Dalı.