

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE
MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİM
ARASINDAKİ DENETİM İLİŞKİSİ**

Alptekin AKTALAY

Danışman
Prof. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN

2010

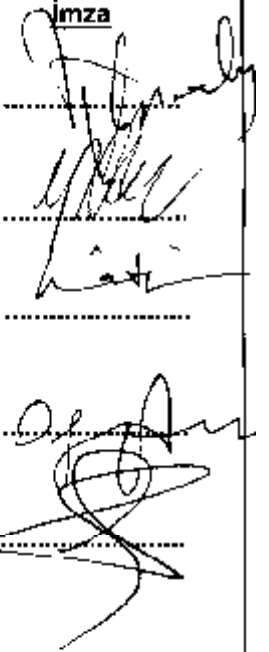
DOKTORA TEZ ONAY SAYFASI

2003800212

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Alptekin AKTALAY
Tez Başlığı : Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi
Savunma Tarihi : 23.12.2010
Danışmanı : Prof.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN

JÜRI ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>
Prof.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Yrd.Doç.Dr.Metin ÖZDEMİR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Prof.Dr.Kamil TÜĞEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Doç.Dr.Oğuz ŞİMŞEK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
Prof.Dr.Mustafa ÖKMEN	CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ

İmza


Oybirliği ☒
Oy Çokluğu ☐

Alptekin AKTALAY tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi" başlıklı tezi kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

23/12/2010

Alptekin AKTALAY

ÖZET
Doktora Tezi
Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde
Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi
Alptekin Aktalay

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora Programı

2000’li yıllar, kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi yerel yönetimlerde de önemli reformların ve yapısal dönüşümlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Mevzuatta yapılan yeniliklerden en çok göze çarpan başlıklardan biri de denetim konusudur. Son yıllarda denetim konusunda yaşanan gelişmeler nedeniyle, yerel yönetimlerin denetiminin içeriği performans denetimini de içine alacak şekilde genişlemiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının etkinleştirilmesi amacıyla denetim sisteminde yapılan yeniliklerin; rehberlik fonksiyonunun ön plana çıkarılması, sonuç odaklı olması, hizmetlerin etkin, verimli, tutumlu, hukuka uygun, kaliteli, etik kuralları çerçevesinde ve yolsuzluktan uzak bir yerel yönetim anlayışının ortaya çıkması için gerekli olan düzeye henüz gelmediği görülmektedir. Belirtilen hedeflere ulaşmak için, fonksiyonel ve kurumsal anlamda yeniliklerin uygulamaya geçirilmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının felsefesine uygun şekilde kanuni ve kurumsal anlamda eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

Tezin birinci bölümünde, Osmanlı İmparatorluğu’nun yönetsel reform çalışmalarının başlatıldığı III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinden başlamak suretiyle 2004 yılına gelinceye kadar merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisi denetim bağlamında mevzuat ve kurumlar açısından değerlendirilmiştir. Ayrıca, kısaca reform süreci incelenmiştir. Kamu yönetiminde reform ihtiyacını

ortaya koyan çeşitli raporlar ve kalkınma planları, denetim ve yerel yönetimlerin denetimi açısından incelenerek düşünsel süreç ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde, yerel yönetim birimleri üzerindeki “idari vesayet denetimi”, 1982 Anayasası, 5302, 5393, 5216 ve 5018 sayılı Kanunlar ele alınmak suretiyle incelenerek “yeni kamu yönetimi anlayışı” bağlamında değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, yerel yönetimlerde yönetsel denetimin amacı, denetimin kapsamı, dış denetim yapma yetkisi olan kurumlar ve işlevleri konusu işlenerek analiz özellikle “yeni kamu yönetimi anlayışı” çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Dördüncü bölümde ise, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından dış denetiminin amaç, kapsam ve uygulama açısından “yeni kamu yönetimi anlayışına” uygunluğu faaliyet raporları, teftiş rehberleri ve teftiş emirleri üzerinden değerlendirilerek incelenmiştir. Ayrıca, performans denetimi konusunda yerel yönetimlerde yaşanan gelişmeler analiz edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yerel yönetimler, denetim, dış denetim, performans denetimi

ABSTRACT

Audit Relation between Central and Local Government in the Framework of New Public Administration Approach

Alptekin Aktalay

Dokuz Eylül University

Institute of Social Sciences

Department of Public Administration

Doctoral Programme

The last decade starting with the year 2000 witnessed important reforms and structural transformations in local administration, as in the case of general structure of public administration. Among the most striking changes in the relevant regulations is the issue of audit. The developments on issue of audit in the last years enlarged the context of audit of local governments. This enlargement includes also performance audit in these days.

In the first chapter of the thesis, relations between central and local governments have been assessed in the context of audit and in terms of regulations and institutions. This analysis covers the period starting with the Ottoman period when the reforms of Selim III and Mahmut II took place, reaching up to the year 2004. In the meantime, the process of reform has also been analysed briefly. Various reports and development plans have been reviewed with respect to the audit and control of local authorities. In the meantime, the intellectual background and the process have also been analysed.

In the second chapter, while referring to the Constitution of 1982 and the Laws nr. 5302, 5393, 5216 and 5018, “administrative tutelage” over the local units have been analysed in the context of “new public administration approach”.

In the third chapter, the scope and purpose of administrative audit in local administration, external audit institutions and their functions have been analysed with particular regard to the “new public administration approach”.

In the fourth chapter, accordance of external audit of local authorities by the central administration with the “new public administration approach” has been assessed in terms of aims, scope and implementation. This assessment has been made referring to the relevant activity reports, surveillance guides and surveillance orders. Besides, developments in audit of performance in local authorities have been analysed.

Key Word: new public administration approach, local governments, audit, external audit, performance audit

TEZ ONAY SAYFASI.....	.ii
YEMİN METNİ.....	.iii
ÖZET	.iv
ABSTRACT	.vi
İÇİNDEKİLER	.viii
KISALTMALAR	.xv
ŞEKİL VE TABLOLAR LİSTESİ	.xvii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERDE DIŞ DENETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN GELİŞİM SÜRECİNDE DIŞ DENETİM.....	8
1.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem ve Mali Yapı.....	9
1.1.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel Yönetimlerde Denetim ve Mali Yapı .	11
1.1.3. Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler.....	17
1.1.3.1. Meşrutiyet ve Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	17
1.1.3.2. Yerel Yönetimleri Denetleyen Kurumlar.....	19
1.1.3.2.1. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay).....	19
1.1.3.2.2. Şurayı Devlet (Danıştay).....	21
1.1.3.2.3. Maliye Teftiş Kurulu.....	21
1.1.3.2.4. Umuru Mülkiye Heyeti Teftişiyesi (Mülkiye Müfettişleri.....	21
1.1.4. Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimlerin Denetimi	23
1.1.4.1. 1921 Anayasası Dönemi.	23
1.1.4.2. 1924 Anayasası Dönemi	24
1.1.4.3. 1961 Anayasası Dönemi	29
1.1.4.4. 1982 Anayasası Dönemi	32
1.1.5. Yerel Yönetim Reformu Öncesinde Yerel Yönetimleri Denetlemek	
İçin Yetkilendirilmiş Merkezi Denetim Kurum ve Kuruluşları.....	35
1.1.5.1. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu.....	35
1.1.5.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	37

1.1.5.3. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı	39
1.1.5.4. Mahalli İdareler Kontrolörleri	42
1.1.5.5. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı	44
1.1.5.6. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu	45
1.1.5.7. Sayıştay	47
1.1.5.7.1. Harcama Sonrası Yapılan Denetim	48
1.1.5.7.2. Hesapların Yargılanması Yoluyla Denetim	51
1.1.6. Yerel Yönetim Reform Süreci	52
1.1.6.1. Kamu Yönetiminde Reform Yapmayı Gerektiren Nedenler	54
1.1.6.1.1. Yeniden Yapılanma İhtiyacı Doğuran Üç Açık	54
1.1.6.1.2. Kamu Yönetiminde Yönetim Krizi	55
1.1.6.1.3. Beklentilerin Artması	56
1.1.6.1.4. Sosyal Göstergelerdeki Değişmeler	56
1.1.6.1.5. Uluslararası Gelişmeler	56
1.1.6.1.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'ye Yansımaları	61
1.1.7. Kamu Yönetiminin Denetiminde Gerçekleştirilen Reformların	
Felsefi Gelişimi	66
1.1.7.1. 1980 Öncesi Yapılan Çalışmalarda Denetim	68
1.1.7.1.1. İdari Reform ve Organizasyonu Hakkında Rapor	69
1.1.7.1.2. MEHTAP Raporu	70
1.1.7.1.3. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler	
(İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)	72
1.1.7.1.4. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	74
1.1.7.1.5. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı	75
1.1.7.1.6. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim	75
1.1.7.1.7. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında	
Denetim	77
1.1.8. 1980 Sonrası Yapılan Çalışmalarda Denetim	80
1.1.8.1. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu ve Yerel	
Yönetimler	80
1.1.8.2. KAYA Raporu	81
1.1.8.3. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim	83

1.1.8.4. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim	84
1.1.8.5. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim	85
1.1.8.6. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim	87
1.1.8.7. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu	90
1.1.8.8. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu	94
1.1.8.9. Ön Ulusal Kalkınma Planı ve Denetim	96
1.1.8.10. Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planında Denetim	97
1.1.8.11. Orta Vadeli Planda Denetim	100
1.1.8.12. Avrupa Birliği Komisyonu 2006 Yılı İlerleme Raporu	101
1.1.8.13. Avrupa Birliği Komisyonu 2007 Yılı İlerleme Raporu	102
1.1.8.14. Avrupa Birliği Komisyonu 2008 Yılı İlerleme Raporu	102
1.1.8.15. Avrupa Birliği Komisyonu 2009 Yılı İlerleme Raporu	103
1.1.8.16. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma–1 (Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim)	103

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM REFORMLARI VE VESAYET DENETİMİ

2.1. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK ANLAYIŞI VE DENETİM GEREKLİLİĞİ	106
2.1.1. Yerel Özerklik ve Unsurları	109
2.1.1.1. Karar Alma Yetkisi	109
2.1.1.2. Organların Bağımsızlığı	109
2.1.1.3. Parasal Olanakların Bulunması	109
2.1.2. Yerel Yönetimler ve Özerklik Felsefesi	110
2.1.3. Denetim ve Hukuk Devleti İlkesi İlişkisi	117
2.1.4. Yönetimsel Vesayet ve Yerel Yönetimlerin Denetimi	120
2.1.4.1. Yönetimsel Vesayet Yetkisinin Tanımı ve İçeriği	120
2.1.4.2. Yönetimsel Vesayet Denetiminin Kapsamı	131

2.1.4.2.1.Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Kullanılan Yönetmelik	
Vesayet Yetkileri.....	131
2.1.4.2.1.1.İptal (Bozma) Yetkisi.....	131
2.1.4.2.1.2.Onama (Tasdik) Yetkisi	132
2.1.4.2.1.3.İzin Verme Yetkisi	133
2.1.4.2.1.4.Tekrar Görüşülmesini İsteme-Yürütmeyi Durdurma Yetkisi	134
2.1.4.2.1.5.Değiştirerek Onama ve Yerine Geçme Yetkisi	136
2.1.4.2.1.6.Yönetmelik Dava Açma.....	138
2.1.4.2.2. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimleri Doğrudan Kanuna Dayanmayan Yöntemlerle Dolaylı Olarak Denetlemesi.....	138
2.1.5. İl Özel İdareleri	140
2.1.5.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Vesayet Denetimi	140
2.1.5.1.1. İl Özel İdarelerinin Organları, Kararları ve Eylemleri İle Personeli Üzerindeki Vesayet Denetimi	142
2.1.5.1.1.1. Vali Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi	142
2.1.5.1.1.2. İl Genel Meclisi Üzerindeki Vesayet Yetkisi	154
2.1.5.1.1.3. İl Encümeni Üzerindeki Vesayet Yetkisi.....	170
2.1.5.1.1.4. İl Özel İdaresi Personeli Üzerinde Vesayet Denetimi.....	175
2.1.5.1.2. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa Göre İşleri Bakanlığına Verilen Görevler	175
2.1.5.1.3. İl Özel İdaresi Kanununa Göre Vali ve Kaymakamlara Verilen Görevler.....	178
2.1.6. Belediyeler ve Vesayet Denetimi.....	183
2.1.6.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediyelerin Organları Kararları ve Eylemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi	184
2.1.6.1.1.Belediyelerin Onaya Tabi İşlemleri	184
2.1.6.1.2.Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi.....	191
2.1.6.1.3.Belediye Başkanı Üzerindeki Vesayet Denetimi	205
2.1.6.1.4.Belediye Encümeni Üzerindeki Vesayet Denetimi.....	213
2.1.7. Büyükşehir Belediyelerinde Vesayet Denetimi	214
2.1.8. Köy Yönetimlerinde Vesayet Denetimi	219

2.1.9. Yerel Yönetim Hizmetlerine İlişkin Olarak Vesayet Yetkisi Verilen Diğer Bakanlık ve Kurumlar	226
--	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ DENETİM ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLERİN DIŞ YÖNETSEL DENETİMİ

3.1. DENETİM KAVRAMINDAKİ DEĞİŞMELER FONKSİYONEL DENETİM, AMACI VE KAPSAMI	234
---	-----

3.1.1 Denetim Kavramındaki Fonksiyonel Değişim ve Yeni Denetim Anlayışında Denetimin Amaç ve Kapsamı	242
3.1.1.1.Denetimin Amacı	244
3.1.1.2. Türk Yönetim Hukukunda Denetim Yetkisinin Kaynağı ve Kapsamı	247
3.1.1.2.1. Şeffaflık	249
3.1.1.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu	251
3.1.1.2.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme	253
3.1.2. Yerel Yönetimlerde Uygulanan Denetim Türleri	260
3.1.2.1. 5018 Sayılı Kanunda Öngörülen Denetim Sistemi	260
3.1.2.1.1. İç Denetim	260
3.1.2.1.2. İç Kontrol	263
3.1.2.1.3. Dış Denetim	265
3.1.2.2. 5018 sayılı KMYKK'daki Denetim Türleri	268
3.1.2.2.1. Mali Denetim	268
3.1.2.2.2. Hukuka Uygunluk Denetimi	269
3.1.2.2.3. Performans Denetimi	270
3.1.2.2.4. İkili Görev Denetimi	276
3.1.2.2.5. Sayıştay Denetimi	278
3.1.2.3. Teftiş Kurulları Tarafından Yapılan Denetimler	284
3.1.2.3.1. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı	287
3.1.2.3.2. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu	293

3.1.2.3.3. Yerel Yönetim Kontrolörleri.....	303
3.1.2.4. Dış Yönetimsel Denetim Yetkisini Kullanan Diğer Kurumlar	306
3.1.2.4.1. Cumhurbaşkanlığı ve Devlet Denetleme Kurulu	307
3.1.2.4.2. Vali ve Kaymakamlar	310
3.1.2.4.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	312
3.1.2.4.3.1. Etik ve Kamu Yönetimi İlişkisi.....	302
3.1.2.4.3.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Uygulaması	316
3.1.2.4.4. Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu	324

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ YÖNETİM TARAFINDAN DENETİMİNİN AMAÇ, KAPSAM VE UYGULAMA AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ YÖNETİM TARAFINDAN DENETİMİNİN AMAÇ VE KAPSAMI.....	329
4.1.1. Merkezi Yönetimin Dış Denetim Yapmasının Amacı	330
4.1.2. Yerel Yönetimlerde Dış Yönetimsel Denetimin Kapsamı	333
4.1.2.1. Genel Kabul Gören Uluslararası Denetim Standartları.....	339
4.1.2.2. Faaliyet Raporları.....	341
4.1.2.2.1. Hizmetlerde Aksama ve Yolsuzluk.....	346
4.1.2.2.1.1. Hizmetlerde Aksama.....	346
4.1.2.2.1.2. Yolsuzluk	350
4.1.2.3. Yerel Yönetim Birliklerinin Denetimi	362
4.1.2.4. Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetimi	365
4.1.3. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğünde Denetim	373
4.1.4. Teftiş Rehberleri, Faaliyet Raporları ve Teftiş Emirlerinde Denetim.....	377
4.1.4.1. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının Teftiş Rehberlerinde Denetim	378
4.1.4.2. Yerel Yönetim Birlikleri ve Teftiş Rehberleri	384

4.1.4.3. 2006 Yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda Denetim Konusu	387
4.1.4.4. 2008 Yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda Denetim Konusu	388
4.1.4.5. İçişleri Bakanlığı 2008 Yılı Faaliyet Raporunda Kalite Standartları	391
4.1.4.6. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı 2009 Yılı Yaz Teftiş Emri	392
4.1.4.7. İçişleri Bakanlığı 2010 Yılı Performans Programında Denetim	395
4.1.5. Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi	398
4.1.5.1. Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi ve Sayıştay	398
4.1.5.2. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu 2008–2009 Yılı Faaliyet Raporu ve Performans Denetimi	398
SONUÇ	408
KAYNAKLAR	431

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devleti
AFCOS	Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi
ASOSAI	Asya Sayıştaylar Birliği
AÜSBE	Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi
AÜHFY	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
AYM	Anayasa Mahkemesi
AYMKD	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
BELDES	Belediyelerin Altyapısını Destekleme Projesi
Bknz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
C.Ü.	Cumhuriyet Üniversitesi
DEÜSBE	Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
F.Ü.	Fırat Üniversitesi
GAO	Amerika Birleşik Devletleri Genel Denetim Ofisi
GÜSBE	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
GÜİİBFD	Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
IMF	Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
İLEMOD	İllerde İl Envanterlerinin Ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon Projesi
İÜHFY	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
İÜSBF	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
MEHTAP	Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

R.G.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
SBF	Siyasal Bilimler Fakóltesi
SÜSBE	Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
SÜHFD	Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Dergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	Türkiye Ve Ortadoğı Amme İdaresi Enstitüsü
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

TABLO ve ŞEKİL LİSTESİ

Tablo 1: Yerel Yönetimlerin Dış Denetimi ve Denetleyen Kurumlar	s.409
Şekil 1: Dış Denetim Döngüsü	s.266
Şekil 2 : İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Teşkilat Şeması	s.294

GİRİŞ

Kamu yönetiminde denetim kısaca; örgütlerin faaliyetlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda çıktılar üretilip üretilmediğini ve hizmetlerin yürütülmesinde ortaya çıkan aksamaları ve çözüm önerilerini ortaya koyarak yönetim görev ve yetkisine sahip olanlara daha etkin, verimli ve ekonomik metotlarla hizmet yürütmelerinde faydalanacakları yöntemleri gösterme, yolsuzlukları önleme, tespit etme ve etik değerler doğrultusunda kamu hizmeti görülmesinin sağlanması faaliyetidir. Dış denetimde yönetsel faaliyetlerin sonuç odaklı olarak denetlenmesinin ön plana çıkması nedeniyle süreç odaklı denetim anlayışı terk edilmektedir.

Denetim, kamu yönetiminin sağlıklı, sürdürülebilir bir çerçeve içerisinde ve rekabet eden ülke/şehirlerin varlığı gerçekliği karşısında sürekli değişimin gerekçelerini ve gerekleri konusunda farkındalık sağlama açısından çok önemli hale gelmiştir. Küreselleşme sürecinde yaşanan gelişmelerin doğal bir sonucu olarak; devletin düzenleyici devlet çerçevesi içerisine alınmaya çalışıldığı düşünüldüğünde, istenilen düzenleyici devlet fonksiyonlarının icra edilebilmesi için sağlıklı denetim sonuçlarının varlığına ihtiyaç duyulacağı görülecektir. Kamu yönetiminde; planlama, örgütlenme, personel alımı, yönlendirme, eşgüdüm ve denetimden oluşan bir süreç izlenmektedir. Kamu hizmetlerinde oluşabilecek aksamaların önüne geçmenin yolu “denetim” yapmaktır. Kamu yönetiminde dünyada yaşanan gelişmeler sonucunda “denetim” unsuru, yönetim süreçleri içerisinde ayrı bir noktaya ulaşmıştır.

Hukuki yapılarına göre devletler, üniter devlet ve karma devlet olarak ikiye ayrılmaktadır. Üniter devlet (tekçi devlet) tek bir ülke üzerinde yaşayan milletin üzerinde farklı yasama, yürütme ve yargı uygulamalarının olmamasıdır. Üniter devlet şeklinde yönetim esas itibarıyla merkezi yönetim etrafında toplanır. Ancak, üniter devlet yapılanması kendi içerisinde merkezi üniter devlet ve ademi merkezi üniter devlet olarak ikiye ayrılmaktadır. Ademi merkezi üniter devletin merkezi üniter devletin aksine faaliyetlerini devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesine izin veren bir yapısı vardır. Ancak, tezde siyasal anlamda özerklik ve

yerinden yönetim konusu işlenmemiştir. Yönetmelik özerklik değerlendirme konusu yapılmıştır.

Belirtilen çerçevede Türkiye’de yönetim hukuku açısından merkezden yönetim; milli kamu hizmetlerin tümünün başkent teşkilatı tarafından planlandığı ve yürütüldüğü, harcamaların merkezden yapıldığı ve gelirlerin merkeze aktarıldığı sistemi ifade etmektedir. Merkezi yönetimler, yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim faaliyetinde bulunmaktadır. Merkezi yönetim, tarihi açıdan, yerel yönetimlerden sonra ortaya çıkmış olsalar bile, bugün gelinen noktada yerel yönetimler merkezi yönetime bağımlı ve bütün yetkilerini merkezi yönetimden devralmaktadırlar.

1982 Anayasası’nın 123 ncü maddesinde “*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” denmektedir. Türkiye’de yönetim teşkilatı, organik olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı yönetsel açıdan belli ölçülerde bağımsız (özerk) birimlerdir. Yerinden yönetim, “mahalli idareler” ve “kamu kurumları” olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuşlardır. “Mahalli idareler” belli bir yörede yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan genel ihtiyaçlarını görmek üzere yapılandırılmışken, kamu kurumları tüm ülke düzeyinde uzmanlaştıkları bir alanda daha etkin bir şekilde hizmet görmek amacıyla devlet tüzel kişiliğinden ayrı şekilde örgütlenmişlerdir.

Yerel yönetimler (mahalli idareler) il özel idareleri, belediye ve köy yönetimlerinden oluşmaktadır. Anayasa’da merkezi yönetimle yerinden yönetim arasında “idarenin bütünlüğünü” sağlamak amacıyla hangi hallerde “idari vesayet denetimi” yapılacağı belirtilmiştir. “İdari vesayet denetimi” yetkisi istisnai bir yetki olup ancak kanunda belirtilen hallerde uygulanabilen bir yetkidir. Dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler devlet yönetiminde yerel yönetimleri ve özerklik ilkesini ön plana çıkarması nedeniyle kanunlarda geniş bir şekilde yer verilen “idari

vesayet denetimi” uygulamalarının azaltılması ve özerkliğin artırılması yönünde yoğun tartışmalar ve kamuoyu baskısı söz konusu olmuştur. Devletin sürdürülebilirliğinin, demokrasinin temel ilkeleri çerçevesinde kuvvet kazanmasının ve “İdarenin Bütünlüğünün” sağlanabilmesinin gereklerinin ortaya konulması ve yerel yönetimlerin belirtilen doğrultuda etkinleştirilebilmesinin yönetsel araçlarının oluşturulması vazgeçilmez bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. “İdarenin Bütünlüğü İlkesinin” uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliğini üniter devlet yapılanması içerisinde sağlayacak en önemli araçlardan biri denetimdir. Denetim, özerk yönetsel kuruluşların yasama organı ve merkezi yönetim tarafından düzenlenen kanun ve amaçlar doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini anlamamanın ve yaptırım araçlarını harekete geçirebilmenin en etkin aracıdır.

1982 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti yönetiminin merkezden ve yerinden yönetim karma esasına dayalı olmasını öngörmüş bulunduğundan bu kadar çok sayıda tüzel kişilik ve hukuksal varlıktan oluşan bir sistemde yönetsel birliğin ve uyumun sağlanabilmesinin aracı olarak “İdari Vesayet” tercih edilmiştir. Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine yönetsel vesayet denetlenmesi denmektedir. Burada, yerel yönetimlerin kendilerinin yaptığı denetimin dışında, kanunlarla sınırlı olmak kaydıyla denetim yapma yetkisine sahip olanlar merkezi yönetim kuruluşlarıdır. Merkezi yönetimin “İdari Vesayet” görev ve yetkisi, denetim yetkisinden ziyade, sıkı bir kontrol ve müdahale aracı olarak anlaşılmış ve kullanılmıştır. Türk kamu yönetiminde; merkezi yönetimin geleneksel denetim sistemi anlayışına dayanan hukuksal ve kurumsal denetim araçlarının etkin olamaması, sonuçlardan çok süreçlerle ilgilenilmesi, denetlenen kurumlara rehberlik hizmeti verilmemesi, geçmişe dönük değerlendirme yapılması, geleceğe yönelik önerilerde bulunulmaması gibi sebeplerden ötürü eleştirilmiştir.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi için hazırlanan raporlar ve kalkınma planları incelendiğinde; Türk denetim sisteminde öteden beri “Hukuka Uygunluk Denetiminin Ağır Bastığı, Şekilciliğin Esas Alındığı, Rehberlik Ve Yol Gösterme” fonksiyonunun hemen hemen hiç hayata geçirilemediği, hizmetlerin sonuçlarından

çok süreçleriyle ilgilenen, kurumların kurulma gayelerine uygun şekilde etkin, verimli ve tutumlu hizmet üretip üretmediklerini araştırmayan, sınırlı sayıda performans denetimi yapan, denetim birimlerinin sayılarının fazlalığı nedeniyle paralel ve aynı konularda denetim gerçekleştiren ve bütün bunlara rağmen hukuka uygun işlem yapılması ve yolsuzlukla mücadelede başarılı sonuçların alınamadığı bir yapıda olduğu görülmektedir. Türkiye’deki geleneksel denetim anlayışı, 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çıkarılıncaya kadar 832 sayılı Sayıştay Kanununa yapılan eklemeyi* hariç tutacak olursak denetim anlayışını değiştirmemiştir. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ile mali yapı ve denetim sistemi yeniden düzenlenmiştir.

1982 Anayasası’na göre yerel yönetim birimleri il, belediye ve köyden oluşmaktadır. 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”nun 38, 39, 40, 41 ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 54, 55, 56, 57 ve 58 nci maddelerinde denetimle ilişkili olarak yapılan düzenlemelere bakıldığında; denetimin türlerinin içeriğinin ve sınırların belirtilmiş olduğu, iç ve dış denetimin 5018 sayılı KMYKK hükümlerine göre yapılacağının emredildiği görülecektir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 28 nci maddesinde “Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.” diyerek uygulanacak denetimin amaç kapsam ve sınırlılıklarını belirlemiştir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu’nun iznine dayanarak kurulan “Mahalli İdare Birlikleri”nin denetimi 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’yla düzenlenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışına dayanan 5018 sayılı KMYKK göre hazırlanan yerel yönetim mevzuatında, denetimin *amacı ve kapsamında* yapılan değişikliklerle; denetimin etkinleştirilmesi ve denetlenen kurumların *amaçları ve hedefleri*

* 832 sayılı Sayıştay Kanunu **Ek Madde 10**, “Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde **verimli, etkin ve tutumlu** kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur.”

doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerinin açığa çıkarılması öngörülmüştür. Yönetim, denetim faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan eksiklikleri giderme, etkililik, verimlilik, tutumluluk ve hizmet kalite standartlarına uygunluk ilkeleri doğrultusunda çalışma zorunluluğu altında bırakılmıştır. Bu nedenle, yönetimin düzenleyici işlemlerinin ve denetim uygulamalarının, kanunlarda yapılan düzenlemeler çerçevesinde ve felsefesine uygun nitelikte yapılıp yapılmadığı tezde değerlendirme konusu yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin faaliyet ve işlemleri üzerinde vesayet yetkisi kullanan çeşitli Bakanlıklar ve kuruluşlar bulunmakla beraber, yönetsel kararlarda, vesayet yetkisinden doğan yönetsel denetim görev ve yetkisi, esas olarak İçişleri Bakanlığı tarafından ifa edilmekte ve kullanılmaktadır. İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerin yönetsel nitelikteki iş ve işlemlerini, “Mülkiye Müfettişleri” ve “Mahalli İdare Kontrolörleri” aracılığıyla denetlemektedir. Tezin içeriğinde “Mülkiye Müfettişleri” ve “Mahalli İdare Kontrolörleri”nin yerel yönetimlerde gerçekleştirdikleri denetim organik ve fonksiyonel olarak incelenmiştir. Ancak, bunların yürüttükleri faaliyetlere ilişkin olarak yapılması gereken denetim konusu üzerinde durulmamıştır.

Yerel yönetim ve kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar sonrasında denetimlerinde; kalkınma planlarında gösterilen hedeflere uygun bir şekilde yönetim birimleri tarafından hazırlanacak olan stratejik planlarda belirlenen misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı gözetilerek, çalışanların ve teşkilâtın gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak amaçlanmaktadır.

Denetimin, yönetimin en önemli unsurlarından biri olduğu ve yapılan değişikliklerin bu unsuru işlevsel hale getirme amacı taşıdığı göz önünde

bulundurulduğu takdirde, kanunlardaki ve kurumsal yapılardaki eksikliklerin, belirlenen amaçlar doğrultusunda giderilmesinin kamu yönetimine getirilmeye çalışılan “yeni kamu yönetimi anlayışının” yerleşmesi ve başarısı için kaçınılmaz olduğu görülecektir. “Yeni kamu yönetimi anlayışı”yla birlikte değişen ya da değişmesi gereken denetim sisteminin istenen biçimde dönüşüp dönüşmediğinin tespiti kamu yönetiminde arzulanan yenileşmenin sağlanıp sağlanmadığı anlamına da geldiğinden önemlidir. Bu tespitin ortaya konulabilmesi için yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta yer alan denetimin amaçlarını ve kapsamını ortaya koymak, ardından denetimi düzenleyen diğer hükümlerin bu doğrultuda düzenlenip düzenlenmediğine bakmak ve son olarak ikincil ve üçüncül düzeydeki düzenleyici işlemleri incelemek gerekecektir. Özet olarak, belirtilen nedenler değerlendirildiğinde, gerek denetleyenlerin yaptıkları hizmet konusunda, gerekse denetim sonuçlarına olan ihtiyaçları hakkında farkındalık oluşturma hayati derecede önemli hale geldiğinden, kurgulanan sistemin belirtilen amaçlar doğrultusunda çıktılar oluşturabilecek nitelikte olması gerekmektedir. Tezde gerek mevzuat açısından gerekse mevzuatın uygulamalara yansımaları bakımından değerlendirme yapılarak “yeni kamu yönetimi anlayışına” uygun nitelikte bir dış denetimin yerel yönetimler üzerinde organik ve fonksiyonel olarak etkinleştirilip etkinleştirilmediği değerlendirmeye çalışılmıştır.

Yapılan çalışma ile özetle, “yeni kamu yönetimi” anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminde yapılan reformların içerisinde yer alan denetim konusunun;

- Tarihsel olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki denetim ilişkisinin incelenmesi,
- Kalkınma planlarında ve kamu yönetiminde reform yapılmasını öngören ve yapılan reform çalışmalarını etkileyen önemli rapor ve çalışmalarda; yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki denetime ilişkin değerlendirmeler üzerinde çalışılması,
- Kanuni düzenlemeler açısından yapılan değişikliklerin ortaya konulması,
- Birincil, ikincil, üçüncül seviyede hazırlanan mevzuatın birbiri arasındaki uyumunun değerlendirilmesi,

- Kanuni ve kurumsal alanda mevcut durum ve olması gereken durumun tartışılması,
- Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisinin denetimin amacına uygun bir içerik kazanıp kazanmadığı açısından incelemesini amaçlanmaktadır.

Belirtilen amaçlar doğrultusunda, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, 2004 yılından itibaren mevzuatta yapılan değişikliklerin uygulamaya ne ölçüde yansıdığını anlayabilmek amacıyla; Anayasa, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, yönergeler, teftiş rehberleri, teftiş emirleri, akademik çalışmalar, kalkınma planları, reform süreci içerisinde hazırlanan resmi raporlar, faaliyet raporları, ilerleme raporları, performans programları vb. ışığında merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi bütünlük bir bakış açısıyla incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada üniter devlet, hizmet yerinden yönetim kuruluşları, siyasal ve yönetsel özerklik, yönetim, yönetişim, yeni kamu yönetimi, denetim, denetim çeşitleri, denetim ilkeleri, çeşitli ülke uygulamaları gibi konularda teorik anlamda geniş bir şekilde inceleme yapılmamıştır. Belirtilen hususlardaki teorik bilgiler veri kabul edilmek suretiyle, yönetimin denetim unsurunun yerel yönetimler açısından Türkiye uygulaması değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE DIŞ DENETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerde uygulanan dış denetimin tarihsel süreç içerisindeki gelişiminin incelenmesi, konunun bugüne yansıyan yönlerini çözümlemek için gerekli pek çok verinin elde edilmesini sağlayacaktır. Merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasında kurulan ilişkiler ve yerleşen gelenekler reform dönemlerinde yapılacak yeniliklerin içeriğini önemli ölçüde etkilemektedir. Sistemi iyileştirmek ve aksamaları gidermek için sorunların iyi anlaşılması büyük önem taşımaktadır.

Birinci bölümde, Osmanlı İmparatorluğu’nun yönetsel reform çalışmalarının başlatıldığı III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinden başlamak suretiyle 2004 yılına gelinceye kadar merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisi denetim bağlamında mevzuat ve kurumlar açısından değerlendirilmiştir. Ayrıca, kısaca reform süreci incelenmiştir. Kamu yönetiminde reform ihtiyacını ortaya koyan çeşitli raporlar ve kalkınma planları, denetim ve yerel yönetimlerin denetimi açısından incelenerek düşünsel süreç ortaya konulmuştur.

1.1. TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN GELİŞİM SÜRECİNDE DIŞ DENETİM

Yerel yönetimler siyasal, hukuki bir kavram, sosyal-yönetsel bir kurum olarak geç ortaçağ Avrupa’sının bir ürünüdür. Ülkemizde yerel yönetimler kurumsal olarak 19 ncü yüzyılın ikinci yarısından itibaren oluşmaya başlamış ve devleti kurtarmak için girişilen ıslahat hareketlerinin bir parçası olmuşlardır. Tanzimat dönemine gelinceye kadar şehir ve eyalet yönetiminde, vakıflar, çeşitli cemaat yapıları ve loncalar var olmakla birlikte, kurumsal olarak idareye yardımcı olacak

yerel yönetim yapılarından söz etmek mümkün değildir.¹ Ancak, bugünkü belediye hizmetlerine benzer yerel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla görev ve yetki farklılaşmasının sağlandığı özel birimlerin varlığını da gözden uzak tutmamak gerekmektedir.²

1.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem ve Mali Yapı

Osmanlı İmparatorluğunda köyden büyük yerleşim yerleri büyüklüğüne bakılmaksızın kent olarak kabul edilirdi. Kaza denilen yönetim birimleri de aslında kenti ifade ederdi. Devlet, yerel kamusal hizmetlerin yürütülmesiyle ilgilenmez, hizmetler vakıflar eliyle yürütülürdü. Bu hizmetleri yürüten vakıflar kadı tarafından, vakfın kuruluş koşullarına uyup uymadıklarının denetlenmesi suretiyle dolaylı olarak kontrol edilirdi. Küçük kentlerde kadıya kamusal nitelikteki hizmetlerin yürütülmesi için subaşılar yardım ederdi. Birisi vezir ya da şehir subaşısı diğeri yol ve hendekleri temizleyen çöplük veya mezbele subaşısı olmak üzere iki çeşidi vardı. Büyük kentlerde kadıya bağlı olarak çalışan ihtisap ağaları (muhtesipler) kadının bahsi geçen denetim işlerinde yardımcılarıydılar. Aynı zaman da, fiyatlar genel düzeyinin düzenlenmesi ve kontrol işlerini de yaparlardı. Kadılar, yargı işleri dışında belediye işlerinden de sorumlu olduklarından aslında o beldenin belediye başkanı idiler. Ancak, bahsi geçen konularda muhtesipler görev yapmaktaydılar. Kadılar hem yargıç, hem belediye başkanı hem de merkezi yönetimin temsilcisi ve yöneticisi konumundaydılar.³ Fiyat tespiti, narh konulması, kolluk görevinin yerine getirilmesi,⁴ vergi salınması ve toplanması gibi mali işlemlerin yürütülmesinde,

¹ İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Alkım Kitabevi, Ocak 2006, İstanbul, ss. 154, 157; Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, (Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı), Vadi Yayınları, 1997, s. 83, 84.

² Zerrin Toprak, Ayşe Yıldız, **İzmir Yerel Gündem 21- 21 nci Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtalari Vakfı (EGE-ZAV) Yayını, Nisan 2000, İzmir, s. 6.

³ Osman Nuri Ergin, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, İkinci Cilt, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul, 1995, s. 843, 847'den aktaran Zerrin Toprak, Ayşe Yıldız, **İzmir Yerel Gündem 21- 21 nci Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, s. 6. ; Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu, **Türk Hukuk Tarihi** (Gözden Geçirilmiş 6 ncı Bası), **Savaş Yayınları**, Eylül, 1987, s. 268, 269. ; Cengiz Sunay, "Belediyeciliğin Doğuşu Sırasında Osmanlı Mirası", **K. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2002/1, s. 116.

⁴ Şehirlerde kolluk hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan asesbaşı yeniçeri ocağı içerisinde yer alan ortarlardan biri olup, ocaktaki resmi ve askeri görevlerden başka kentin genel güvenlik ve huzurunun korunması ile de görevliydi. 1826 yılında Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra bu

halkın ve esnafın temsilcisi sayılan kimselere kadı tarafından başvurulması halinde kendisine yardım edilirdi. Vakıflar kentin, hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlar, meslek kuruluşları olan loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı. Muhtesipler, fiyatlar genel düzeyini belirliyorlar ve gerektiğinde cezai tedbirler koyup uyguluyorlardı. Mahallelerde oturan mahalle halkı da kendi bekçisini seçiyor, mahallenin düzenini, temizliğini ve benzer ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyorlardı.

Kentin yerel nitelikteki hizmetlerinin görülmesi için kullanılan usullere ve yetkilere bakıldığında bugün anladığımız şekilde, tüzel kişiliğin ya da özerk yerel yönetimin varlığından söz edilemezdi. Yapılan işler memuriyet olarak algılanıyordu⁵ ve hiyerarşi benzeri bir yapılanma söz konusuydu. Tüzel kişilik ve özerklik anlayışları modern ulus devleti bünyesinde gelişen kavramlardır ve dönemi itibariyle geleneksel imparatorlukların yönetim geleneğiyle uyuşmaması doğaldı. II. Mahmut ve sonrası dönemde İmparatorluk anlayışından ulus devlet anlayışına geçilmesi söz konusudur. Ancak, bu süreç, oldukça uzun ve sancılı yaşanmıştır.

Osmanlı Devletinin mali teşkilatı düzenli olarak ilk defa 1359–1389 tarihleri arasında Padişahlık yapan I. Murat Hüdavendigâr zamanında oluşturulmuştur. Devletin teşkilat yapısının tam anlamıyla oluşturulduğu ve geliştirildiği dönem olan Fatih Sultan Mehmet’in Padişahlığında (1451–1481) mali teşkilat da olgunlaşmıştır. Devletin mali işleri Defterdar ve ona bağlı teşkilat tarafından yürütülmekteydi. İmparatorluğun genişlemesine paralel olarak defterdarlıkların sayısı artmıştır. Defterdarlıklar, 1793 tarihine kadar başkentteki defterdarlığa bağlı olarak faaliyet göstermişler. Fakat bu tarihten sonra bağımsız defterdarlıklar kurulmuş ve bunlar

görevleri yapan kimseler İstanbul İhtisap Nazırlığı bünyesinde ihtisap neferleri olarak görev yapmaya devam etmişlerdir. (Osman Nuri Ergin, **a. g. e.**’den aktaran Zerrin Toprak, Ayşe Yıldız, **a. g. e.** , s. 6.)

⁵ Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler. , s. 87. ; Cengiz Sunay “Türkiye’de Yerel Siyasetin Gelişimi”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak 2008, s. 63. ; İlber Ortaylı, “Devraldığımız Miras”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 556.

faaliyetlerine 1837 yılında Hattı Hümayun ile Maliye Nezaretinin kurulmasına kadar devam etmiştir.⁶

1.1.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Yerel Yönetimlerde Denetim ve Mali Yapı

Osmanlı ıslahat hareketleriyle, merkeziyetçi bir yapıya sahip taşra yönetimi kurulduktan sonra, sıra yerel yönetimlerin tesis edilmesine gelmiştir. Tanzimat dönemi devlet adamları, yerelde geleneksel usul ve kurumlarla yürütülen hizmetlerin hepsini merkezi devlet birimlerine devretmekle işe başlamışlardır. Bunların bir kısmından, yeniliklerin başarılı olmamasından dolayı vazgeçilerek, geleneksel usullere dönmüş, bir kısmındaysa başarılı olunmuştur. Ancak, döneme egemen olan otoriter merkeziyetçi yönetim anlayışı nedeniyle, yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir parçası olarak algılanmışlardır.⁷ 19 ncü yüzyılla birlikte, içine girilen ekonomik ilişkiler nedeniyle geleneksel kent yapılarının vakıflar yoluyla yürütülen alt yapı çalışmaları ihtiyacı karşılamaktan uzak olması ve yüzyılın ilk yarısında yerel hizmetlerin yürütücülerinin yetkilerinde yapılan değişikliklerden dolayı etkisizleşmişlerdir.⁸

Özellikle 19 ncü yüzyılda Osmanlı liman şehirlerinde yaşanan yapısal değişiklikler, III. Selim'den itibaren (1789–1807) etkisi kuvvetlenerek artan modernleşme çabalarıyla birlikte yerel yönetimlerin yürütülüş şeklini de dönüştürmüştür. Tüccar gemileri için gerekli olan, karantina ve konaklama tesisleri ve düzenli ulaşım ihtiyacı modern anlamda beledi hizmetlerin yürütülmesi gerekliliğini doğurmuştur. Yeniçeri ocağının kaldırılması nedeniyle, yerel hizmetlerin yürütülmesinden de sorumlu olan kadılar en önemli yardımcılarını kaybetmişler ve etkisizleşmişlerdir.⁹

⁶ Gülay Çoşkun, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, 4 ncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s. 17.

⁷ İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 157, 158. ; Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın ve Dağıtım, Nisan 2006, Ankara, s. 34.

⁸ Sunay, “Belediyeciliğin Doğuşu Sırasında Osmanlı Mirası”, s. 126.

⁹ Cengiz Sunay, “Türkiye’de Yerel Siyasetin Gelişimi”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak 2008, s. 63.

III. Selim’le başlayan yenileşme hareketleri, II. Mahmut’la birlikte (1808–1839) hız kazanmıştır. II. Mahmut devletin diğer yapılarında olduğu gibi batı tarzı yerel yönetim anlayışının getirilmesinde önemli rol oynamıştır. Tanzimat fermanının vaatlerinden biri olan vergi sisteminin iyileştirilmesi için Bab-ı Ali taşraya vali seviyesinde yetkili muhassıllar gönderdi. Muhassıllara, yerelde görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olmaları için muhassıllık meclisleri oluşturuldu. Muhassıllık meclisleri, yerel yönetim kurumlarının ilkinin ve daha sonra yapılacak yeniliklerin çekirdeğini oluşturacaktı.

Merkeziyetçilik ve bürokratikleşme Tanzimat yönetiminin temel karakteristiğini teşkil etmekteydi. Osmanlı Devleti, geleneksel yönetim yapısında gerçekleştirdiği değişiklikleri daha demokratik ve adem-i merkeziyetçiliğin ön planda olduğu bir yönetim yapısını oluşturmak için değil, merkezi yönetimin otoritesini tüm çevreye kabul ettirmek amacıyla gerçekleştirilmekteydi. Yapılan reformlar sosyal, siyasal, yönetsel yapı ve işleyişin merkezileştirilmesi ve merkezileşmeye direnen yerel otoritelerin güçlerini zayıflatmak hedefine yönelik olarak yürütülüyordu. Yapılmak istenen değişiklikler yereldeki taşra eşrafının tepkisini çekip direnç oluşturmalarına neden olmakla birlikte, bu unsurlar zamanla oluşturulan “idare meclisi” ve benzer yerel yönetim organlarına üye olmak suretiyle mevcut nüfuzlarını sürdürmeye devam imkânı buldular.¹⁰

II. Mahmud döneminde ıslahat hareketlerinin gerektirdiği yeni nizamnameleri hazırlamak, memurların muhakemesiyle meşgul olmak, gerek görülen devlet işlerinde oy vermek üzere 1837 yılında Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kuruldu. Tanzimat’tan sonra işlerin çoğalması sebebiyle “Meclis-i Ali-i Tanzimat” ve “Meclis-i Ahkâm-ı Adliye” birleştirilerek yine “Meclis-i Vâlâ -yı Ahkâm-ı Adliye” adı altında bir meclis oluşturulmuş ve bu meclis “idare”, tanzimat, adliye adlarıyla üç kısma ayrılmıştır. Yönetim kısmı mülki ve mali işlerle, Tanzimat kısmı kanun ve

¹⁰ İlber Ortaylı, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil yayınları, İstanbul, 1985, s. 48. ; Mustafa Ökmen, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Mart 2008, s. 46, 47.

nizamnamelerin tetkik ve düzenlenmesiyle, adliye kısmı da bazı davalarla meşgul olmuştur.

1867 tarihinde bu meclis tekrar “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye” ve “Şura-yı Devlet” olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Meclis-i Vâlâ 12 Kasım 1850 yılında aldığı bir karar ile yönetimin denetimini düzenlemeye çalışmıştır. Alınan karara göre Anadolu ve Rumeli’deki vali, kaymakam ve kaza (ilçe) müdürleri müfettişler tarafından denetlenecekler, başarılı görülenler ödüllendirilecek ve başarısız olanlar gereği yapılmak üzere merkeze bildirileceklerdi. Nitekim Meclis-Vâlâ tarafından başarısız olan ve kötü yöneten yöneticilerin görevden alındığına dair örneklerde söz konusu olmuştur.¹¹

Yerel kamusal hizmetlerin geleneksel usullerle görülmekten vazgeçilip merkezileştirilmesinin ardından, kurumsal olarak yerel yönetim birimleri hemen oluşmamıştır. İmparatorlukta, 1855 yılına kadar, herhangi bir yerel yönetim birimi kurulmamıştır. Kadıların yetkili olduğu yerel işler “İhtisap Nezareti” tarafından yürütülmüştür. Bu kurum, zamanla “Maliye Nezareti”ne dönüştüğü için yerel nitelikteki hizmetler ciddi bir şekilde aksamıştır. Mevcut aksaklıkları gidermek için İstanbul’da belediye (Şehremaneti) teşkilatı (16 Ağustos 1855) kurulmuştur. Ancak, gerek meclis üyeleri, gerekse Şehremini, seçimle değil atama yoluyla iş başına gelmiştir.

Belediye teşkilatının mali ve yönetsel özerkliğinden bahsetmek mümkün değildi. Tamamıyla merkezi yönetimin kontrolü altında çalışan bir yapı söz konusuydu. Bu ilk deneyimin ardından kurulan Altıncı Daire-i Belediye’nin Paris örnek alınarak kurulduğu ve özel gelir kaynakları ve personel tahsis edildiği görülmüştür. Yapılan düzenlemeler, özerkleşme belirtisi olmakla birlikte, kurulan

¹¹ Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, <http://www.e-tarih.org/sozluk.php?sd=sozlukdetay&id=296> (18.03.2010); Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, Doçentlik Çalışması İnternet Paylaşımı, Ankara, 2005, ss. 126, 133. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>, (16.06.2010). ; Musa Çadircı, “Tanzimat Döneminde Türkiye’de Yönetim (1839–1856)” **Belleten**, Cilt: 2, Ağustos, 1988, s. 621. ; (İrade, Meclis-i Vâlâ, 13641)’den aktaran, Hilal Ortaç, **Tanzimat’tan Birinci Meşrutiyet’e Manisa (İdari, Sosyal, Ekonomik ve Demografik Yapı)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1996, s. 54.

belediyenin başkanının ve meclis üyelerinin atamayla iş başına getirilme usulüne devam edilmiştir. Yani, yönetsel ve mali denetim, tamamıyla merkezi yönetim birimleri elindedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerde gerçekleştirdikleri reformları yerelin özerkleşmesi için değil daha çok mali reformların başarıya ulaşması için gerçekleştirmiştir. Hazırlanan mevzuatlarda, İstanbul'daki şehremanetinin uygulamalarının denetlenmesi öngörülmekte ve bu iş için müfettişler ve çavuşların görevli oldukları ve İstanbul dışında kurulacak olan belediyelerin valiler tarafından atanan müfettişler tarafından yapılacağı belirtilmektedir.¹²

Altıncı Daire-i Belediye yerel yönetim tecrübesi açısından çok önemli kazanımlar edinilmesine yol açmış, buradan edinilen tecrübeye dayanılarak 1968 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi çıkarılmış ve on dört dairesi İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Nizamnameye göre, her belediye dairesinin meclis üyeleri halk tarafından seçilerek teşekkül ettirilecekti. Ancak, 1876 yılına kadar yapılan düzenlemeler hayata geçirilememiştir.¹³

1864 tarihinde çıkarılan Vilayet Nizamnamesinden sonra, 22 Ocak 1871 tarihinde kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”nde diğer yönetim kademelerinin yanında belediyelerden de bahsedilmiştir. Yapılan düzenlemelerde, var olan meclisler yerel yönetim meclisi olmalarına rağmen, merkezi yönetimin bir parçası olarak algılanmışlar ve mevzuata da bu şekilde girmişlerdir. Bu durum, Tanzimat bürokrasinin ülke yönetimini tamamen merkezileştirme eğiliminden kaynaklanmaktaydı.

¹² Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992, ss. 192, 224. (Şehreminin atama yoluyla göreve gelmesi, idari ve mali özerkliğin bulunmaması değerlendirmelerinin günümüz bakış açısıyla geriye doğru bakılarak yapılmış olan değerlendirmeler olduğunu da gözden kaçırmamak gerekmektedir. Osmanlı devletinin çağdaşı olan batılı devlet, krallık ve imparatorluklardaki uygulamaların çok farklı olmadığı ve benzer nitelikte siyasi ve idari yapılanmaların bulunduğunu göz önünde bulundurarak aslında Osmanlı devletinin çağındaki idare anlayışına paralel içerikte düzenlemeler yaptığını görmek mümkün olacaktır. Zerrin Toprak Karaman'a göre, günümüzde dahi krallıkla yönetilen batılı ülkelerin bazılarında yerel yönetim kurumlarının başına geçecek kimseler doğrudan atama ya da onama yöntemi kullanılarak kral tarafından atanmaktayken Osmanlı Devletinin yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerini bugünden bakıp özerklik ve demokrasi açısından değerlendirmek isabetli bir yaklaşım değildir. Bknz. Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, İzmir, Eylül 2010 ss. 46, 59. ; Ergin, **a. g. e.**'den aktaran Toprak, Yıldız, **İzmir Yerel Gündem 21-21 nci Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, s. 7.

¹³ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, ss. 87, 90. ; Sunay, “Belediyeciliğin Doğuşu Sırasında Osmanlı Mirası”, ss. 126, 128.

İstanbul’da belediye teşkilatı kurulurken, 1868 yılında çıkarılan talimatnameyle diğer vilayetlerde de belediye kurulma çalışmalarına başlanmıştır. Talimatnameye göre, belediye başkanı memurlar arasından *mutasarrıfça seçilecek, valinin onayıyla* atama işlemi tamamlanacaktı. Belediye meclisi üyeleri ise, kazanın veya livanın yöneticileri ile gayri müslim ruhani liderlerin seçtiği kişilerden teşekkül ettirilecekti. Bu meclislerin ve belediye başkanlarının işlemleri *vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca* denetlenecekti. Bu talimatnamenin hükümleri 1870 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile onaylanmıştır.¹⁴

Bir diğer yerel yönetim birimi olan il özel idareleriyle ilgili ilk düzenleme 1864 yılında uygulamaya konulan “Tuna Vilayet Nizamnamesi” ile yapılmıştır. Pilot bölge olarak seçilen Niş, Rusçuk ve Vidin Eyaletlerinin birleştirilmesi suretiyle oluşturulan Tuna Vilayetinin yönetim şeklini düzenleyen nizamnamede vilayet örgütlenmesinde bu günkü anlamda “İl Özel İdareleri” ne de yer verilmiştir. Tuna Vilayet Nizamnamesi daha sonra diğer vilayetlerin kurulmasına örnek teşkil ederek 1867 yılında “Vilayetler Nizamnamesi”ne dönüştürülmüştür.¹⁵ 1871 yılında mevcut nizamname yürürlükten kaldırılarak yerine 22 Ocak 1871 tarihinde kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile il genel meclislerinin görev alanı genişletilmiştir.¹⁶ Nizamnamenin yedinci faslı belediyelerle ilgili düzenlemeler getirmiştir. Ancak, nizamnamede var olan hükümler, ülke çapında belediye teşkilatlarının kurulmasını sağlayamamıştır. Bunun için, 1876 tarihli Kanun-u Esasinin yapacağı düzenlemeleri beklemek gerekmiştir. Kanun-u Esasiye dayanarak Şurayı Devlet (Danıştay) tarafından hazırlanarak çıkarılan 27 Ramazan 1294 (1877)

¹⁴ Bekir Parlak, “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar”, <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=makale1>, (03.04.2008.). ; Vilayet Dâhilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Devairi Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurinin Vezaifi Hakkında Talimat, **Düstur**, 1 nci Tertip, Cilt: 2, s. 491.; Mustafa Dönmez, “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı: 406, Mart 1995, s. 167. ; Volkan Topcu, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yeni Arayışlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006, s. 120. ; Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 41. ; Yusuf Şevki Hakyemez, “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Roller”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 31, Aralık 1998, s. 170.

¹⁵ İlber Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1974, ss. 35, 43. ; Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 169.

¹⁶ S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt II, Üçüncü Baskı, İstanbul 1966, ss. 708, 712; Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 41. ; Ulusoy, Akdemir, **a. g. e.**, s. 170. ; İstanbul Özel İdaresi, **Tarihçe**, http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?vol=0_76_169_171., (03.04.2008).

tarıhli Vilayet Belediye Kanununu müteakiben, İmparatorlukta belediye teşkilatları kurulmaya başlanmıştır. Şurayı Devlet (Danıştay) tarafından hazırlanan kanunla getirilen belediye teşkilat yapısı, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunuyla korunmuştur.¹⁷

Mahalle ve köy muhtarlıkları II. Mahmut zamanında oluşturulmuştu. Günümüzde bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilen köyden 1858 yılına kadar bir hukuki varlık olarak bahsedilmemiş, ilk defa 1858 tarihli “ Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ” ile “Kaymakamlıkların ve Müdürlüklerin Vezâifini Şamil Talimat”ta yer almıştır. Daha sonra 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamname ile köyün teşkilat ve görevleri belirtilmiştir. 22 Ocak 1871 tarihinde kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile köye ek görevler verilmiştir. Muhtarlık kurumu 1871 Vilayet Nizamnamesinde de düzenlenmiştir. Nizamnameye göre muhtarlar 30 yaşını bitirmiş olan yıllık 100 kuruş vergi veren ve Osmanlı uyuğuna mensup kişilerden seçilirlerdi. Köy hane sayısı 20’yi geçtiğinde ikinci bir muhtar seçilirdi. Seçilmekle muhtar olunmaz ayrıca kaymakam tarafından da bu durumun onaylanması gerekirdi. Muhtar, mali konularda da görevliydi. Mahalle ve köylerde ayrıca üye sayıları 3 ile 12 arasında değişen “ihtiyar meclisi” bulunurdu. İhtiyar meclislerinin bir araya gelerek toplantı yapabilmeleri kaymakamın izniyle gerçekleşebilirdi.¹⁸ Köylerin tüzel kişilik kazanmaları, Cumhuriyetin ilanından sonra 17 Mart 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunuyla gerçekleşmiştir.¹⁹

1837 yılında Maliye Nezareti kurulduktan iki yıl sonra devlet gelir ve harcamalarının bir bütçe sistemine bağlanmasını öngören, bütçenin hazırlanması ve hesaplarının tutulmasıyla ilgili esas ve usulleri belirleyen Hazine-i Celile Muvazene Defteri Nizamnamesi hazırlanmıştır. Ancak, klasik bütçe sistemine geçiş 1876 Kanunu Esasisi ile gerçekleşmiştir. Nizamname ile getirilen bütçenin hazırlanması ve hesaplarının tutulmasıyla ilgili esas ve usuller 1876 Anayasası içine alınmış ve bütçe hesaplarının kontrolü ile görevli Divanı Muhasebat kurulmuştur. Ancak, kesin hesap

¹⁷ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, s. 91.

¹⁸ Sunay, “Türkiye’de Yerel Siyasetin Gelişimi”, s. 52.

¹⁹ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 103

kanunu esaslarını da içeren modern anlamda ilk bütçe 1908 yılında ilan edilen II. Meşrutiyetten sonra hazırlanmış ve uygulanmıştır.²⁰

1.1.3. Meşrutiyet Döneminde Yerel Yönetimler

1.1.3.1. Meşrutiyet ve Yerel Yönetimlerin Denetimi

1876 Kanunu Esasisinin 108 ve 112 nci maddelerinde il yönetimi ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine yer verilen Anayasada yerel yönetimlerin organları, oluşumları ve görevlerine yer verilmiştir.²¹ Kanun-u Esasiyi müteakiben yayınlanarak yürürlüğe giren 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) “Vilayet Belediye Kanunu” ile her kent ve kasabada birer belediye meclisi kurulmuş ve yerel nitelikteki bir takım kamusal hizmetleri yürütmesi öngörülmüştür. Osmanlı dönemi şehir ve kasabalarında belediyelerin yaygınlaşması “Vilayet Belediye Kanunu” ile gerçekleşmiştir. Bu belediyeler, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğine sahip olmuşlardır. Ancak, bir müddet sonra görmeleri öngörülen hizmetlerin çeşitli sebeplerden dolayı yürütülememesi nedeniyle merkezi yönetim tekrar beledi hizmetleri üstlenmiştir. Kurulan belediyelerin *işlemleri, gelirleri ve muhasebesi* de merkezi yönetim tarafından denetlenmiştir. Seçimle gelen üyeler, tek dereceli sistemle seçiliyorlardı. Ama oy verecek seçmenleri belirleyen bir kurul vardı.²² Seçim sistemi olmakla beraber, bu dönemde seçimle iş başına gelen belediye başkanı olmamıştır. Yani, fiilen belediye başkanlarının *atama suretiyle* iş başına getirilmesi sistemi devam etmiştir.

Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde Osmanlı İmparatorluğunda, yerel yönetimlerin organlarının teşekkülünde, organlık sıfatının ortadan kaldırılmasında, işlemlerinde, eylemlerinde merkezi yönetim çok etkili bir konuma sahip olduğu

²⁰ Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, 4 ncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s. 17.

²¹ Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel yönetimler-İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2 nci Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010, s. 143.

²² İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE, Ankara, 1974, s. 119, 120. ; Ortaylı, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 174.

görülmektedir. 1876 tarihli Kanuni Esasi'sinin 108 nci maddesi belediye tüzeli kişilik olarak kabul etmesi, belediye meclislerinin halk tarafından seçilmesi esasına dayanıyor olmakla birlikte, merkeziyetçilik yönü ağır basan kanunlar çıkarıldığı için uygulama imkânı bulunamamıştır. Vilayet Belediye Kanunu, 1930 yılına gelinceye kadar uygulamada kalan bir kanundu. Çıkarıldığı dönemde egemen olan merkeziyetçi yönetim anlayışı nedeniyle özerk yerel yönetim hedefine ulaşamamıştır. Belediyeler, merkezin bir uzantısı olarak çalışmaya devam etmişlerdir. Yerel yönetim maliyesi, devletin genel maliyesinin içinde kaldı. Belediye kolluk hizmetlerini dahi kendisi değil merkezi yönetime bağlı kolluk güçleri yerine getirmiştir.²³ Bu durum 1930 yılında çıkan 1580 sayılı Belediye Kanuna kadar devam etmiş ve kanunda öngörülen kimi hususlar uygulamaya geçirilememiştir.

1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte, Kanuni Esasi tekrar yürürlüğe konulmuştur. Ademi merkeziyet ilkesinin uygulamaya konulma çalışmalarının akamete uğramasından sonra 13 Mart 1913 tarihinde çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunû Muvakkatı yürürlüğe girmiştir. 1914 yılında görevlerine ilişkin bir takım değişiklikler yapılmıştır.²⁴ İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunû Muvakkatı 1930 yılında on maddesinde yapılan değişikliğin ardından 1987 yılında önemli değişikliğe uğramış ve 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

II. Meşrutiyetin ilanından sonra çıkarılan 1912 tarihli “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat”ı ile İstanbul belediye teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu’nda belediye daireleri

²³ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, s. 96. ; 1876 Kanunu Esasisi md. 108, **1 nci Tertip Düstur**, Cilt: 4, 7 Zilhicce 1293 (23 Aralık 1876), ss. 4, 20. “-Vilâyetin usulü idaresi, tevsi mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizâmı mahsus ile tâyin kılınacaktır.”, [http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html\(23.08.2009\)](http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html(23.08.2009)). ; Eryılmaz, a. g. e. , s. 58. ; Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, s. 93. ; Ortaylı, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 179. ; Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, s. 92, 93.

²⁴ Rafet Çevikbaş, “ Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı: 32, Yıl 2008, s. 83.

şehremanetinden ayrı birer tüzel kişilik halinde düzenlenmişken 1912 tarihli söz konusu Kanun daireleri *şubeye dönüştürerek* onların tüzel kişiliğine son vermiştir.²⁵

Modern belediye yönetimleri, çeşitli kurumlarca yürütülen hizmetleri tek elde toplayıp düzenlemek ve yönlendirmek için kurulmuştur. Ancak, modern Osmanlı belediyeleri bu amacı gerçekleştirememiş ve kent hizmetleri alanındaki görev ve yetki dağınıklığı devam etmiştir. Bu nedenle, Türk yönetim yapısı ve mevzuatına Tanzimat'tan sonraki yenileştirme hareketleri ile giren yerel yönetimlerin yerleşip güçlenmeleri oldukça yavaş bir gelişim göstermiştir.²⁶

1913 tarihli Kanunu Muvakkatinin 75 nci maddesine göre il özel idaresi taşınır ve taşınmaz malları kullanma hak ve yetkisine sahip ve bu kanun ile belirli ve sınırlı özel görevlerle yükümlü bir *tüzel kişilik* olarak tanımlanmaktadır. İlin “Genel” ve “Özel” yönetimine dair esasları düzenleyen “İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunû Muvakkatı” kaynağını 1871 tarihli Fransız İl İdaresi Kanunundan almıştır.²⁷ İl özel idareleri 1950 öncesinde eğitim, sağlık, tarım vb. hizmetlerin ilde yürütülmesinden tek sorumlu yerel yönetim birimi idi. Köy okullarının, yollarının, içme sularının, öğretmen okulunun, numune hastanesinin, sanat okulunun vb. hizmetlerin yürütülmesi il özel idareleri tarafından gerçekleştirilmiştir.²⁸

1.1.3.2. Yerel Yönetimleri Denetleyen Kurumlar

1.1.3.2.1. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay)

Başbâki Kulluğu makamı ilga edildikten sonra sırasıyla; Meclis-i Muhâsebe-i Maliye, Zimemât Komisyonu, Meclis-i Maliye ve Meclis-i Muhasebe ve Meclis-i Âli-i Hazâin kurulmuştur. Bunlar ya mali uyuşmazlıklara bakıyor ya da mali

²⁵ Eryılmaz, a. g. e. , s. 349.

²⁶ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın Dağıtım, 6 ncı Baskı, Ankara, Kasım, 2006, s. 83.

²⁷ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, 7 nci Baskı, İzmir, Eylül 2008, s. 42. ; Gürsel Kaplan, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **A. Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı: 3, 2005, s. 121; Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 8 nci Bası, Ankara, 2004, s. 179.

²⁸ Hakyemez, a. g. e. , s. 17.

problemlerde teftiş ve denetleme görevi ifa ediyorlardı. Bunlardan Melis-i Âli-i Hazâin'in ilgası Mayıs 1866 (Muharrem 1283) de olmuştur.²⁹

Divan-ı Muhasebat (Sayıştay teşkilatı) 29 Mayıs 1862 (Selh-i Zilkade 1278) tarihinde kurulmuş ancak fiilen göreve başlamamıştır. Fiilen çalışmaya başladığı tarih Nisan 1863'tür (Muharrem 1280). Bu tarihten sonra tekrar bir süre faaliyetleri askıya alınmış ve 1878 (1295) tekrar canlandırılarak Divan-ı Muhasebattan beklenen görevleri tam olarak ifa etmeye başlamıştır.³⁰ Divan-ı Muhasebatın çalışmasının askıya alındığı dönemlerde görevleri geçici meclisler tarafından yürütülmüştür. Aktif olmadığı dönemlerde başkan atanmamış vekâletle işler yürütülmüştür.³¹ Divan-ı Muhasebatın görevlerini, teşkilatını ve çalışma esaslarını gösteren Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi ise 24 Kasım 1863 (12 Cemâziyelâhir 1280) tarihli İrâde-i Seniyye ile yürürlüğe girmiştir. Divan-ı Muhasebatın kurulma tarihi bir kısım hukukçular tarafından nizamnamenin yürürlük tarihi olarak kabul edilmesinden dolayı farklı verilebilmektedir. Ancak, kurumun kurulma tarihi ile nizamnamenin yürürlük tarihi farklıdır. Gerçek kurulma tarihi 29 Mayıs 1862 (Selh-i Zilkade 1278), fiilen çalışmaya başladığı tarih Nisan 1863 (Muharrem 1280), Divan-ı Muhasebat Nizamnamesinin yürürlük tarihi 24 Kasım 1863 (12 Cemâziyelâhir 1280)'tür³²

1876 tarihli Teşkilat-ı Esasinin 105, 106 ve 107 nci maddelerinde “Divan-ı Muhasebat” olarak düzenlenmiştir. Divan-ı Muhasebat'ın yerel yönetimlerin hesaplarını denetleme yetkisi vardı.³³ 1878 tarihinde çıkarılan bir kararname³⁴ ile Sayıştay'a belediye muhasebelerine bakmak ve hesaplarını yargılama görevi verilmiştir.

²⁹ Ahmet Akgündüz, **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 29 Mayıs 1997, Ankara, s. 67.

³⁰ **Salname-i Devlet-i Aliye, Dersaadet**, 1280. , s. 40. ; Mehmet Süreyya, **Sicil-i Osmânî**, Cilt: 1, s. 434' den aktaran Akgündüz, **a. g. e.** , s. 70.

³¹ Akgündüz, **a. g. e.** , s. 70.

³² Akgündüz, **a. g. e.** , s. 80.

³³ 1876 Kanunu Esasisi **md. 105, 1 nci Tertip Düstur**, Cilt: 4, 7 Zilhicce 1293 (23 Aralık 1876), ss. 4, 20; “- Emevali Devletin kabız ve sarfına memur olanların muhasebelerini rüiyet ve devairden tanzim olunan sâi muhasebelerini tetkik ederek hulâsai tetkikat ve neticei mütalâatını her sene bir takriri mahsus ile Heyeti Mebusana arzeylemek üzere bir Divanı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kerre ahvali maliyeyi Riyaseti Vükelâ vasıtasile ba takrir tarafı Hazreti Padişahiye dahi arzeder.”, <http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html>, (23.08.2009).

³⁴ Divan-ı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname.

1.1.3.2.2. Şurayı Devlet (Danıştay)

Divan-ı Muhasebatın ardından 1868’de Danıştay kurulmuştur. Ancak, tutuk adalet modeli uygulanması nedeniyle verilen kararlar, *Sadrzamanın onayı ve Padişahın iradesiyle* yürürlüğe girebiliyordu. Görevi esas itibariyle, danışmanlık hizmeti vermek ve yetkilendirildiği konularda yönetim ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları çözmektir.³⁵

1.1.3.2.3. Maliye Teftiş Kurulu

1879 tarihinde kurulan Maliye Teftiş Kurulu’nun da yerel yönetimleri denetleme yetkileri vardı. Kurulun 1879 tarihinde çıkarılan “Heyet-i Teftişiyeye-i Maliyenin Kavaid ve Vezaiif-i Mer’iyetine Dair Talimatname” sinin 8 nci maddesinde belediyelerin denetlenmesine ilişkin hükümler yer almaktaydı.

*“1895 yılında Berlin Kongresi kararlarına göre Doğu Anadolu bölgesine daha önceleri Valilik ve Büyükelçilik görevlerinde bulunmuş olan Şakir Paşanın görevlendirilmiş olması geçici teftiş için örnektir. Bu görev 5 yıl sürmüştür, modern anlamda teftiş sayılabilecek önemli raporlar hazırlanmış, yapılacak işler ve teftiş heyetinin alacağı maaş ve yolluklar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu raporlara göre, Belediye, Nüfus, Maliye, Mülkiye ve Adliye gibi kurumların teftiş edildiği, bu teftişlerde, illerdeki okul sayıları, nüfus, vakıf kuruluşları, devlet gelirleri, maden, Van Gölündeki gemi işletmeciliği, bir belediye kasasındaki nakdin kayıtlarla uyuşmadığı gibi ayrıntılara da yer verilmiştir. Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salnamede ... yer almıştır.”*³⁶

1.1.3.2.4. Umuru Mülkiye Heyeti Teftişiyesi (Mülkiye Müfettişleri)

Dâhiliye Nezaretinin (İçişleri Bakanlığı) örgüt şemasında yer alan birimlerin görev yetki ve sorumluluklarının belirlendiği Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair

³⁵ Topcu, a. g. e. , s. 120.

³⁶ Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu, “Maliye Teftiş Kurulu Tarihi”, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=178>, (26.12.2009).

Nizamname 22 Muharrem 1332 (1913) tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu talimatın 15 nci maddesinde Teftiş Heyetinden söz edilerek, teftiş heyetinin görev ve teşkilatının özel olarak düzenleneceği hükme bağlanmış ve aynı yıl Şurayı Devlet Mülkiye dairesince incelendikten sonra 1915 tarihinde Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, mülkiye müfettişlerinin çalışmaları hakkında 1915 (27.10.1331) tarihli (Umuru Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname) çıkarılmıştır.³⁷ Vilayet Belediye Kanununda sonradan yapılan bir değişiklikle belediye başkanlarının, Dahiliye Nazırı (İçişleri Bakanlığı) adına denetim ve soruşturma yapan Mülkiye Müfettişlerince görevden alınabilecekleri hükmü getirilmiştir.³⁸

“19.05.1930 Tarih ve 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile Teftiş Kurulu Başkanlığı yedinci sıraya konulmuştur. Kurul, sonradan çıkarılan 5066 sayılı Kanunla bugünkü yerini almış bulunmaktadır.

1624 Sayılı Kanunun 9 ve 1700 sayılı Kanunun 7. maddelerine göre hazırlanan 18.02.1944 tarih ve 3-453 sayılı Kararname ile (Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi) yürürlüğe konulmuştur.

Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiş, bu çalışmalar sonunda Çalışma ve Soruşturma Yönetmelikleri hazırlanıp 19.04.1967 günkü Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.”³⁹

³⁷İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, “Mülkiye Teftiş Kurulu Tarihçesi”, http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=53, (26.12.2009).

³⁸ Sıddık Tümerkan, *Türkiye’de Belediyeler (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)*, İstanbul, 1942, s. 112.

³⁹İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Mülkiye Teftiş Kurulu Tarihçesi, http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=53, (26.12.2009).

1.1.4. Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimlerin Denetimi

1.1.4.1. 1921 Anayasası Dönemi (1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu)

1921 Anayasası 23 maddeden oluşmuş olmakla birlikte yerel yönetimlere geniş yetkiler vermiş olan bir Anayasadır. 1921 Anayasası'nın uygulamaya konulduğu dönemde, merkezîyetçi Osmanlı yerel yönetim anlayışı yerine daha ademi merkezîyetçi bir anlayış hakim olmuştur. Güçler birliği ilkesinin egemen olduğu Anayasa'da, Osmanlı döneminden çok daha ileri seviyede yerel yönetim anlayışı görülmektedir. Yerel hizmetlerde, yerel yönetim birimlerine genel yetki tanınmıştır. Merkezin yetkileri sınırlanmış, yerelin yetkileri ise ön plana çıkarılmıştır.⁴⁰ Kazalara (İlçe) değil ama vilayet ve nahiyelere (Bucak) özerklik tanınmıştır.⁴¹ 1921 Anayasasında yer alan hükümler, çıkarıldığı dönemin olağanüstü koşulları nedeniyle uygulamaya geçirilememiştir. Vali, Millet Meclisinin vekili ve temsilcisidir. Yerel yönetimler ile genel yönetim arasında çelişki ortaya çıkması halinde valinin olaya el koyması öngörülmüştür.⁴² Yani, merkezin yerel yönetimlerin tasarruflarını iptal etme, düzeltme, değiştirme, yerine geçerek işlem yapma gibi yetkileri söz konusudur.

1921 Anayasasında denetim işi, merkezi ve yerel yönetimlerde *umumi müfettişlere* verilmiştir. Ülke, bölgelere ayrılmış ve her bölge için ayrı müfettişlik birimleri oluşturulmuştur. Müfettişler, bölgelerinde bulunan yerel yönetim birimlerinin organ ve işlemleri (yönetmel-mali) üzerinde denetim görev ve yetkisine sahiptiler.⁴³

⁴⁰ Ökmen, Parlak, **a. g. e.**, s. 144.

⁴¹ 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu **md.** 11,21; Kanun No: 85, 3 ncü Tertip Düstur, Cilt: 1, Ceride-i Resmiye, 1-7 Şubat 1337, s. 196. ; <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (18.04.2008). , Ökmen, Parlak, **a. g. e.**, s. 144.

⁴² 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu **md.** 11, 21. ; Kanun No: 85, 3 ncü Tertip Düstur, Cilt: 1, Ceride-i Resmiye, 1-7 Şubat 1337, s. 196. ; <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (18.04.2008)., Ökmen, Parlak, **a. g. e.**, s. 144.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu **md.** 14.

⁴³ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İÜSBF. , İstanbul 1982, ss. 122, 130; 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu **md.** 23. , (Umumi müfettişlik mıntukalarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntukasındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi Umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler Devletin umumi vazaifile mahalli idarelere ait vazaif ve mukarreratı daimi surette murakabe ederler.).

1.1.4.2. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasasının 90 ncı maddesine göre iller, ilçeler, kasaba ve köyler devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahiptir. Ancak, 1921 Anayasası'nda olduğu gibi “ademi merkeziyet” ilkesine yer verilmemiştir. Buna karşılık “tefrik-i vezaif (görev ayrımı) kavramı yer almıştır.⁴⁴Bu dönemde yönetim ve siyaset arasında fonksiyonel açıdan bir farklılaşmaya gidilmemiştir. Merkezi yönetimin taşradaki görevlileri hem merkeze hem de yerele ait hizmetleri birlikte yürütmüşlerdir.⁴⁵

1921 ve 1924 Anayasaları döneminde (1930'a kadar) yerel yönetimler Osmanlıdan alınan yönetim kültürü ve mevzuat mirası ile yönetilmesinden dolayı sağlıklı olarak gelişmemiştir. Osmanlıdan miras olarak devralınan bürokratik kültür, uzun süren savaşlar, iç karışıklık süreci ve devleti güçlendirme hedefinin oldukça etkili olması nedeniyle kanunlar ve uygulamaları da oldukça merkeziyetçi karakterde olmuştur.⁴⁶ 1927 yılında yapılan Cumhuriyet Halk Fırkası kongresinde alınan bir kararla köy muhtarlarından yüksek bürokratlara kadar bütün atamaların parti müfettişlerinin onayından geçtikten sonra yapılması kararlaştırılmış,⁴⁷ 1935'ten sonra parti ve devletin birleştirilmesi oldukça netleşmiştir. 1950'ye kadar belediye başkanları merkezi yönetim tarafından belirlenmiştir. Bu tarihten sonra, belediye başkanlarının belirlenmesinde, bireysel niteliklerinin ön plana geçtiği bireysel ağırlık ve yeteneklerin göz önünde bulundurularak seçilmeleri söz konusu olmuştur.⁴⁸

Tüm bunların yaşandığı bir devrede, özerklik ilkesinin ya da görev paylaşımının (Tefrik-i Vezaif) sağlıklı işlemesi mümkün olmamıştır. Nitekim 16 Şubat 1924'te 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu” ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Kurulan yeni modelin özelliği, İçişleri Bakanlığı'nın vesayeti altında

⁴⁴ 1924 Anayasası **md.** 90. , İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler.; **md.** 91, İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur. <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (17.04.2008).; Ökmen, Parlak, **a. g. e.** , s. 144.

⁴⁵ Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetim Sendromu”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 342.

⁴⁶ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, s. 100, 101.

⁴⁷ Metin Heper, **The State Tradition in Turkey**, The Eothen Pres, 1985, s. 56, 57.

⁴⁸ Metin Kazancı, “Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, Aralık 1983, Ankara, s. 42.

olması, hem Şehreminin hem de ona bağlı müdürlerin Hükümetçe atanması ve 24 üyeden oluşan bir “Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” tarafından yönetilmesidir. Şehremaneti Kanunu, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkana dek sürmüştür. Ankara Belediye Başkanları 1948 yılına kadar tayinle görev yapmışlar ve 1930 ila 1948 yılları arasında Valilik ve Belediye Başkanlığı, aynı kişide toplanmıştır.”⁴⁹

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yerel yönetimlerle ilgili olarak Ankara Şehremaneti Kanunu’ndan hemen sonra, 18 Mart 1924 tarihinde yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır. 442 sayılı Kanun halen yürürlüktedir.(17.08.2010). 1930’da yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlerin hukuki statüsü yeniden düzenlenmiştir.⁵⁰ 07.12.2004 yılında yürürlükten kalkmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını yansıtmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 55 yıl gibi uzun bir süre yürürlükte kalmasında haberleşme ve ulaşım sınırlı imkânları içerisinde merkezi yönetimin kanunda sayılan görevleri yapamayacağı düşüncesi etkili olmuştur.⁵¹ Tek partili siyasal hayat ve üstlenilen modernleşme misyonu, merkezi politika ve yönlendirmelere bağımlı, merkezi yönetimin bir taşra birimi gibi hizmet gören belediye modelini ortaya çıkarmıştır.⁵² Yerel yönetimlerin merkeze bağımlı kılan ve sıkı bir denetim öngören bir modelin benimsenmesinde Osmanlı Devletinin son dönem merkezîyetçi yönetim mirası ile yeni kurulan cumhuriyetin rejim arayışlarında taşraya ve dolayısıyla yerel yönetimlere olan güvensizliğin önemli etkisi olmuştur.⁵³

1930 ve takip eden üç yıl içinde, 1580 sayılı Kanun’la birlikte çeşitli yerel nitelikte hizmetleri düzenleyen Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş

⁴⁹ Ankara Büyükşehir Belediyesi, **Tarihsel Gelişim ve Planlama Süreci, Tarih İçinde Ankara**, http://www.ankara-bld.gov.tr/AbbSayfaları/ABB_Nazim_Planı/rapor/2-tarihce.pdf, (17.04.2008).

⁵⁰ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 148.

⁵¹ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2, Haziran 1983, Ankara, s. 83.

⁵² Kalabalık, **a. g. e.**, s. 66.

⁵³ Kemal Görmez, **Yeni Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1989, s. 117.

Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarılmıştır. Bu dönemde çıkarılan kanunlar uzun süre uygulamada kalmıştır.⁵⁴

1580 sayılı Belediye Kanunu ile getirilenler şu şekilde sıralanabilir:

- Belediye başkanının hükümetçe atanması yerine kanuni olarak, belediye meclisi üyelerinin içinden ya da dışarıdan seçilmesi imkânı getirilmiştir.
- Belediye meclisi ana karar organı haline getirilmiş, daire başkanları ve belediye encümeni oluşturulmuştur.
- Halkın katılımının sağlanması hem bir hak hem de bir yükümlülük haline getirilmiştir.
- Belediye Kanunu'na kaynaklık eden Batılı devletlerin kanunlarından mülhem; içme suyu getirilmesi, itfaiye örgütünün kurulması, mezarlıkların yönetiminin üstlenilmesi gibi işler belediyelerin sorumluluğuna verilmiştir.
- Belediyeler Bankası kurulmuş, bazı işlerde maliye bakanlığının kefil olması sağlanmış, mali kaynak sağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır.
- Belediyeler üzerinde yerel mülki amirle birlikte, İçişleri Bakanlığından ve Danıştay'dan oluşan güçlü bir vesayet mekanizması kurulmuştur.⁵⁵

1580 sayılı Kanun'la, çıkarıldığı dönemin yerel özerklik anlayışına uygun olarak, yerel nitelikteki pek çok kamusal hizmetin belediyelere verildiği görülmekle birlikte, belediyelere ve merkezi yönetim dışındaki yönetsel birimlere duyulan güvensizlik nedeniyle sıkı bir denetim mekanizması kurulmuştur. Kurgunun bu şekilde yapılması, aslında Osmanlı merkeziyetçi yönetim anlayışının bir yansımasından ibaretti.

Yerel demokrasinin ve dolayısıyla yerel özerkliğin yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı işleyememesinin sebepleri arasında, zihniyetle birlikte, dönemin şartları da etkili olmuştur şüphesiz. Çok ağır şartlarda çıkılan uzun savaş döneminin ardından, ülkenin yetişmiş insan, mali kaynak bulma, yerel yönetimlerle olan iletişim

⁵⁴ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, s. 108.

⁵⁵ Sunay, "Türkiye'de Yerel Siyasetin Gelişimi", s. 61.

imkânlarının yetersizliği, yer yer çıkan bölgesel fakat etkili isyanların ortaya çıkardığı siyasi şartlar yerel yönetimler üzerinde yoğun bir merkezi yönetim denetimi uygulanması sonucunu doğurmuştur. Yerel yönetim birimleri de, tecrübe eksikliği, yetişmiş insan, mali kaynak sıkıntısı ve geçmişten gelen merkezi yönetimin müdahalelerine açık olma psikolojisi nedenlerinden dolayı özerk bir yerel yönetim yerine merkezin emir, talimat ve yönlendirmeleri doğrultusunda işlem ve eylemlerini sürdürmüşlerdir.

Belediyelerin organları, işlemleri, eylemleri ve personeli üzerinde uygulanan vesayet denetimi, *hem yerindelik hem de hukuka uygunluk* denetimini içeriyordu. Belediye organlarından biri olan belediye başkanları, *belediye meclis üyeleri tarafından* (meclis içinden, hemşerilerden ya da dışarıdan bir kişi) seçildikten sonra, il merkezi olmayan yerde valiliğin, il merkezi olan yerlerde ise İçişleri Bakanlığının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile göreve başlayabiliyorlardı. Onaylama gerçekleşmediği takdirde seçimler yenileniyordu. Belediye başkanları, valilik ya da İçişleri Bakanlığı tarafından görevden alınabilmekteydi. Aynı kanunda, belediye başkanlıklarının vali ya da kaymakamlara verilebileceğinden bahsetmektedir.⁵⁶ Vali ya da kaymakamın belediye başkanı olması halinde, *senelik faaliyet raporu verme ve meclis üyelerinin verdiği gensoru önergelerini cevaplama yükümlülükleri yoktu*.⁵⁷ Belediye bütçeleri de mülki amirlerin onayı ile yürürlüğe girebiliyordu.⁵⁸

⁵⁶ Bu madde 1963 yılına kadar uygulamada kalmış, 19.07.1963 tarihinde 307 sayılı kanunun 4 ncü maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. ; 1580 sayılı Belediye Kanunu **md.** 94. , B) İcra Vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine tesbit edilecek bazı beldelerden vilayet merkezi olanların belediye reisleri Dahiliye Vekaletince. C) Vilayet merkezi olmayan yerlerin belediye reisleri mensup oldukları vilayet valileri tarafından nasb olunur ve reislikten çıkarılabilirler. D) Bu gibi belediyelerde ve Ankarada reislik Dâhiliye Vekâletinin inhası ve Reiscumhurun tasdikiyle vali veya kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir. Bu takdirde 61, 76 ncı maddeler ahkâmı bunlar hakkında tatbik olunmaz. Kanun ve nizamnamelere göre belediye reislerinin reis veya aza olarak bulunmaları icap eden heyet veya komisyona bu gibi belediyelerde vali veya kaymakamlar azadan birini vekil olarak gönderebilirler. E) Yukardaki fıkralarda gösterilen kaza belediye meclislerinin, 70 inci maddenin 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 ve 13 üncü fıkralarında sayılan işler hakkında verdikleri kararlar valinin ve vilayet merkezindeki belediye meclisleri tarafından mezkûr fıkralardaki işler hakkında verilen kararlar da Dâhiliye Vekilinin tasdiki ile katilesir.

⁵⁷ 1580 sayılı Belediye Kanunu **md.** 61, 76. ; Belediyelerin doğrudan doğruya vali ya da kaymakam tarafından yönetilmesi halinde tüzel kişilikten bahsetmenin anlamsız olması ve merkezin yerele olan üstünlüğü hiyerarşi bağlamında değerlendirildiğinden bu tür bir düzenlemeye gidilmiştir.

⁵⁸ Prof. Dr. Zerrin Toprak Karaman'ın yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin ağır olduğu yönündeki görüşler hakkındaki değerlendirmesine göre; Osmanlı Devletinde ve Türkiye Cumhuriyetindeki yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini düzenleyen mevzuat ile Avrupa devletlerindeki ve krallıklarındaki düzenlemeler incelendiğinde ciddi benzerlikler olduğu görülmektedir. Bu nedenle, bugünden geriye doğru bakıp, uygulamaların ne kadar demokratik olduğu

1948 yılında Ankara’da, 1954 yılında İstanbul’da valilik ve belediye başkanlığı makamlarının ayrılmasına karar verilerek⁵⁹ belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Çok partili hayatın gelişmesi, ulaşım, iletişim ve kentleşme olgusunun yaygınlaşmasıyla birlikte özerklik beklentileri artmış ve 1961 Anayasası ile Anayasal bir kimlik kazanmıştır.⁶⁰

Merkezi yönetim organlarının dışında yerel yönetim birimlerinin mali nitelikteki işlemlerinin denetlenmesi görevinin açık ve ayrıca belirtilerek verildiği kurum Sayıştay’dı. Daha önceki dönemlerde Divanı Muhasebatın yerel yönetim birimlerini denetleme yetkisi genel olarak düzenlenmiş açık ve ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemişti. 16.06.1934 tarihinde kabul edilip 25.06.1934 tarihinde 2735 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ile denetimin ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmektedir. Kanunun 68-71 maddeleri denetim konusuna ayrılmıştır. 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu yerel yönetimlerin denetimini özel olarak düzenlemiştir. Kanun 02.05.2007 tarih ve 26510 sayılı R.G. de yayımlanan 26.04.2007 tarih ve 5637 sayılı Kanunun 1 nci maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.⁶¹ 1050 sayılı Muhasebe-i

hususunda yapılacak değerlendirmelerle sağlıklı ve isabetli sonuçlara varmak mümkün değildir. Kaldı ki, bugün bile krallıkla yönetilen Avrupa devletlerinde yerel yönetimlerin organları ve işlemleri üzerinde belirleyici nitelikte müdahale yapma yetkileri yürürlüktedir. Devletin gözü fonksiyonuna sahip yerel veya merkezi örgütlenmeler bulunmaktadır. Esasen, tarihsel miras ve gelenekler merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin niteliğini belirlemektedir. Bu nedenle, ülke uygulamalarına işlevsel ve yerel halkın katılımına açık olma boyutundan yaklaşılmalı ve kent yönetimine oluşturulan modeller bu anlayışla değerlendirilmelidir. Bknz. Toprak, **Yerel Yönetimler**, Eylül 2010, ss. 46, 59.

⁵⁹ Bu iki ilde 1580 sayılı Kanununun sisteminden ayrı bir sistem uygulanıyordu.

⁶⁰ Kalabalık, **a. g. e.**, s. 67.

⁶¹ 1961 Anayasası **md. 68**, Vilayet hususi idareleri ve bu kanunun mer'iyete geçtiği seneye takaddüm eden üç senelik bütçelerindeki varidatın tahsilat miktarlarının vasatı otuz bin lira ve daha yukarı olan belediyelerin muhasip hesaplarıyla kati hesapları ikinci derecede Divanı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabidir.

Bu hesaplar mahallerince tasdik tarihinden itibaren bir ay içinde meclisi umumilerle belediye meclislerinin encümen ve heyeti umumiyelerince ittihaz edilen mukarrerat suretleri ve bütçeleriyle birlikte Divanı Muhasebata gönderilir. Divanı Muhasebat bu hesaplarla mukarreratta mevzubahis hususları ve muameleleri tetkik ile hükme bağlar. Alakalılar Divanın bu hükümlerine karşı 61 inci madde mucibince temyiz hakkını istimal edebilirler. Belediye bütçelerinin varidatı yirmi beş bin liraya inmedikçe bu madde hükmüne tabidir. Divanı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabi olmayan belediye bütçelerinin hesapları Muhasebei Umumiye Kanununun 119 uncu maddesi hükmüne tabidir.

-md. 69 - Tetkikatın yapılması için mahallinden evrak ve defterlerin getirilmesine veyahut mevzuun ehemmiyetine göre mahalline memur gönderilmesine Divanı Muhasebat salahiyyetlidir.

-md. 70, Muhasebei Umumiye Kanuniyle bu kanun hükümlerine göre amiri italar, muhasipler ve tahakkuk memurları hakkında Divanı Muhasebatın haiz olduğu salahiyyetler, vilayet hususi idareleriyle belediyelerin amiri ita, muhasip ve tahakkuk memurlarına da şamildir.

Umumiye Kanunu’nda da yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin hükümler vardır. 1050 sayılı Kanun 24.12.2003 yılında yürürlüğe giren ve aşamalı olarak 2006 yılında tam olarak uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa kadar uygulamada kalmıştır.

1.1.4.3. 1961 Anayasası Dönemi

Yerel yönetimler 1961 Anayasasının 116 ncı maddesinde⁶² düzenlenmiştir. Ancak, Anayasa’daki hükümlere rağmen yerel yönetimlere ilişkin çıkarılan kanunlarda aşırı merkezîyetçi anlayış değişmemiştir. İdari vesayet kavram olarak 1961 Anayasasında yer almamakla birlikte 116 ncı maddede yer alan“ ... *merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir...*” şeklindeki hüküm kanunlarda yer verilen vesayet yetkilerinin dayanağı olmuştur.⁶³

Uygulamada geçerliliğini sürdüren siyasal kültür, özerk yerel yönetim anlayışının uygulanmasını sağlayamamıştır. 1960 sonrası siyasal alanda var olan partiler ve özellikle iktidarda bulunan partiler, yerel yönetim birimlerinin sıkı bir şekilde merkezi yönetimin denetimi altında bulunmasını istemişlerdir. Bu durum, geçmişten gelen yerel yönetim kültüründen çok ciddi bir şekilde beslenmekle birlikte çok partili siyasal hayatın getirdiği, siyasi rekabet, milletvekillerinin yeniden seçilme kaygıları ve iktidar partisinin hizmet götürmek suretiyle oy kazanma kaygısı da etkili olmuştur.

-**md.** 71, Divanı Muhasebatın bu hesaplar hakkındaki kararları alakalılarına tebliğ edildikten sonra 62, 63, 64 üncü maddeler hükmüne tevfi kan muhasip, amiri ita ve tahakkuk memurları temyiz haklarını kullanabilirler.

⁶² 1961 Anayasası **md.** 116. , “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

⁶³ Coşkun Bayram, “Türkiye’de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, s. 38.

Türkiye’de yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve özerkleşmesi yolundaki en önemli talepler, 1973 ile 1980 yılları arasında gerçekleşmiştir. Muhalefet partilerine mensup belediye başkanlarının sayısının çok olması, iktidar partilerinin mevcut kanunlarda ve yönetim kültüründe var olan yoğun vesayet denetimi ve olumsuz siyasi tutumları nedeniyle, belediyelerin özerklik talepleri, siyasal söylem üzerinde önemli oranda etki yapmıştır. 1950’li yıllarda başlayan ve takip eden yıllarda önemli oranda artan göç, belediyelerin yerel müşterek nitelikteki hizmetleri görebilmeleri için gelirlerinin artırılmasını gerekli kılmıştır. Ancak, kaynak ihtiyacını belediyelerin öz kaynaklarıyla karşılamasını sağlayacak düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Bu nedenle, merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktarması gereken kaynaklar ve destekler yerel yönetimler için yaşamsal öneme sahip olmuştur.

Muhalefet partilerinin seçim kazandığı belediyeler üzerinde iktidarın baskı aracı haline gelmesi nedeniyle de, yönetsel özerklik yanında mali özerklik talepleri de aynı oranda gündeme gelmiştir. 1961 Anayasası’nın 116 ncı maddesinde, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği yönündeki hüküm, bu talepleri destekler mahiyette olduğu için yerel yönetimler gittikçe artan yüklerini kaldırabilmek maksadıyla gelir kalemlerinin artırılmasını talep etmişlerdir. Ancak, dikkate değer bir artış sağlayacak gelir aktarımı ya da öz gelir tahsisi sağlanamamıştır. Belediyelerin gelirlerinin artırılması maksadıyla yapılan bir takım mevzuat değişiklikleri de ihtiyacı karşılayamamıştır. Borç verme, yardımda bulunma ve var olan borçların silinmesi yöntemleri belediyelerin merkezi yönetime olan bağımlılıklarını artırmıştır.⁶⁴

Belediyelerin yönetsel özerkliğini sağlamak maksadıyla ilk adım, 1963 yılında 307 sayılı Kanun ile atılmıştır. 27 Mayıs 1960 darbesinin ardından çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile seçimlere kadar belediye başkanlıklarını illerde valiler ilçelerde kaymakamlar yürütmüştür. 1963 tarih ve 307 sayılı kanun ile belediye seçimlerinde, tek dereceli çoğunluk usulü getirilmiş, seçilen başkanın vali tarafından yapılan belediye meclisi üyelerinin onanması işlemi seçim kurullarına verilmiş ve belediye başkanlarının işten el çektilmesi görevi yargı organı olan Danıştay’a

⁶⁴ Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, ss. 132, 134.

verilmiştir. Belediye meclisinin halk tarafından seçilmesi, belediye organlarının atanmaları ve görevden alınmalarında getirilen yargı güvencesi yerel özerklik ve merkezi yönetimin müdahalelerine karşı önemli sayılabilecek yeniliklerdi. Geçici olarak görevden el çektirmelerin oluşturduğu olumsuzluklara rağmen, yerel özerklik yönünden olumlu bir gelişmeydi. Bu dönemde, çeşitli mevzuat değişiklikleriyle, yerel müşterek nitelikteki kamusal hizmetler merkezi yönetimin tasarruf alanına bırakılmıştır. İmara ilişkin yapılan mevzuat değişiklikleri buna en güzel örnektir. Ancak, yerel yönetimlerin bütçelerinin merkezi yönetimin yetkili kıldığı otoriteler tarafından onaylanmadan yürürlüğe girememesi mali özerkliği sınırlayan en önemli “vesayet denetimi” yetkisi olarak uygulanmıştır.⁶⁵

1978 yılının Ocak ayında, 1970’li yılların yerel yönetimler üzerine ürettiği söylemi hayata geçirmek üzere, dönemin hükümeti tarafından Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Ancak, beklenildiği gibi yerel özerkliği artıracak uygulamalara yapılamadı. Kısa süren ömrüne rağmen yerel yönetimler üzerinde denetleme faaliyetlerine başlamış ve zaten ağır olan vesayet baskısının daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. Uygulamalar, merkezi yönetim geleneğinin ne kadar güçlü olduğunun ve kanunları ya da kurumları değiştirmekle, yönetim alışkanlıklarını değiştirmenin mümkün olmadığını göstermesi bakımından ilginç bir örnek teşkil eder. Bakanlık, karşılaştığı tepkiler ve kurulma amacına uygun icraatlarda bulunulmaması nedeniyle Kasım 1979 tarihinde kaldırılmıştır.⁶⁶

1961 Anayasası’nın 127 nci maddesinden kaynaklanan nedenlerden dolayı Sayıştay’ın görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi zorunluluğu ortaya çıkmış⁶⁷ ve 27.02.1967 tarihinde yürürlüğe giren 832 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Ancak, yapılan yasal düzenlemede açıkça yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin

⁶⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7 nci Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, Ekim, 2001, İstanbul, s. 26. ; Ökmen, Parlak, **a. g. e.**, s. 146.

⁶⁶ **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İle İlgili Yapılan Çalışmalar**, <http://www.Sonbaski.Com/Reform3.Htm>, (20.04.2008).

⁶⁷ 1961 Anayasası **md. 127.**, (*Değişiklikten Önce*) “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. ”; 1961 Anayasası **md. 127.**, (*Değişiklikten Sonra*), (20.9.1971–1488) “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”

bir hüküm bulunmamaktaydı. Kanundaki boşluğu gidermek maksadıyla geçici 8 nci madde⁶⁸ eklenmiştir. Yapılan düzenlemeye göre, yerel yönetimlerin denetimi 1934 tarihli Divan-ı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunlardaki hükümlere havale edilmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu Kanun, 26.04.2007 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

1.1.4.4. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası'nın 123 ncü maddesinde "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına" dayanmasından bahsetmek suretiyle "yerinden yönetim ilkesi"ne yer vermiştir. 1982 Anayasası'nın yönetimin esaslarını düzenleyen ilgili maddelerinde, yerinden yönetim ilkesinden ve dolayısıyla yerinden yönetimlerin yönetsel özerkliğinden bahsetmekle birlikte; Anayasa'nın önceki döneme tepki olarak düzenlendiği göz önünde bulundurulacak olursa özerkliği değil merkezi yönetim lehine güçlendirilmesini ön planda tuttuğunu söylemek "Anayasanın Ruhu" açısından daha doğru olacaktır. 123 ncü maddesinin "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." hükmüyle başlaması da bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Anayasanın 127 nci maddesinin 5 nci fıkrasında, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulayacağı vesayet denetiminin şartlarını ortaya koyuş şeklini incelediğimizde de merkezi yönetimi yerel yönetimler karşısında kuvvetlendirme iradesini açıkça görebilmekteyiz. İlgili fıkra, *"Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir."*demektedir. Merkezi yönetime;

- Mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,

⁶⁸ 832 sayılı Sayıştay Kanunu **Geçici madde 8.** , "Anayasa'nın 116 ncı maddesi gereğince il özel idareleriyle belediyelerin mali işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar, 16 Haziran 1934 tarihli ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve bu Kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır."

- Mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

ifadesiyle kanun koyucuya yoruma son derece açık ve çerçevesi çizilmemiş yuvarlak kavramlarla ifade edilmiş dört amacı gözetmek suretiyle, belirlenmiş amaçlara aykırı gördüğü yerel müşterek mahiyetteki kamusal hizmetlerin uygulamalarına sınırlamalar getirebilecek kurallar koyma imkânı tanınmaktadır. Anayasa, ruhu itibariyle, özerkleştirici değil müdahalecidir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin maddeyi yorumlaması bu doğrultuda gerçekleşmiştir.⁶⁹ Merkezi yönetimin vesayet yetkisini kullanma yetkisi yine aynı kararda “...*Kanunlarla düzenlenmek, yerel yönetimlerin yetkilerini ve etkisini ortadan kaldıracak biçimde olmamak, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılmasının ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi ve bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamak*” şeklinde belirlenmiştir.

⁶⁹ **AYM.** , T. 26.09.1991 ve E. 1990/38, K. 1991/32, **R.G.** , T. 28.11.1991, S. 21065. , “...Beşinci fıkrada ise, İtiraz konusu kural bakımından büyük önem taşıyan yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi düzenlenmektedir. Burada yerel yönetimlerin özerkliği ile yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idarî vesayet yolu ile bir denge kurulduğu görülmektedir. Gerçekten: ‘Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir’ diyen beşinci fıkra hükmü, merkezî yönetimin yetkilerini ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlerken, merkezî -yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden herhangi birinin lehine bozulmasını önlemek istemiştir. Böylece yerel yönetim-merkezî yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasa koyucu yerel yönetimlere özerklik tanıırken merkezî yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir. Ancak idarî vesayet adı verilen bu denetimin çerçevesini yine kendisi çizerek iki yönetim arasında doğabilecek yetki çatışmalarını önlemek istemiştir. Anayasa uyarınca merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa bunun ancak idarî vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir. İdarî vesayet, merkezî yönetimin, yerci yönetimlerin icraî kararlarını onaylama, geri çevirme ve kimi ayık durumlarda da değiştirerek onaylama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmalarını üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür. Bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz. Anayasa, idarî vesayetini hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasa ile belli edilmesi koşulunu aramıştır. İdarî vesayetini ayık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.”

1982 Anayasası döneminde, 1580 sayılı Kanun'da günün ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla çeşitli değişiklikler yapılmakla birlikte önemli denilebilecek yeniliklere yer verilememiştir. 1990 ve sonrasında yoğun olarak yapılan yönetimde reform tartışmalarından yerel yönetimlerde nasibini almıştır. Ancak 2000'li yıllara gelinceye kadar istenen reformlar bu alanda uygulamaya konulamamıştır.

1980 ile yerel yönetimlerin seçimlerinin yapıldığı 1984 yılına kadar 70'lerde ortaya çıkan demokratik belediyeçilik anlayışına tepki olarak Afyon, Çorum, Sivas, Erzurum dışındaki tüm belediye başkanlarını değiştirerek yerlerine çoğunlukla bürokrat kökenli olan yeni belediye başkanlarını atamıştır. 1980–1984 arasında “Denetimci Belediye” anlayış ve uygulamaları egemen olmuştur.⁷⁰

1580 sayılı Kanun'da reform niteliğinde değişiklikler yapılamasa da 27.06.1984 tarihinde kabul edilerek, 09.07.1984 tarihinde 18453 sayılı R.G.'de yayınlanarak yürürlüğe konulan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla yerel yönetimler için önemli yapısal değişiklikler öngörülmüştür. Ancak, bu kanunda bulunmayan düzenlemeler için 1580 sayılı Kanun esas alınmaya devam edilmiştir.

Bir yerel yönetim birimi olan köylerde, cumhuriyetin kurulmasından itibaren merkezi yönetim tarafından tahsis edilen ekonomik kaynağı olmaması nedeniyle önemli sayılabilecek uygulamalar gerçekleşmemiştir. Köy tüzel kişiliğinin organlarının seçimi ve görevden alınmasında, bu organların işlemleri, ekonomik tasarrufları üzerinde merkezi yönetim birimlerinin ağır vesayeti (hiyerarşi benzeri) söz konusu olmuştur. Organlarının seçilmelerini bir tarafa bırakacak olursak ihtiyar heyetinin kararları, köyün bütçesi, muhtarın köylü yararına olmadığı düşünülen işlemleri üzerinde iptal etme, onaylama/onaylamama gibi yetkiler oldukça etkili bir şekilde kullanılmıştır. Köy Kanununun 1924 tarihinden beri uygulandığı ve diğer yerel yönetim birimlerinde yapılan yeniliklerin bu kanun için söz konusu olmadığı da göz önünde tutulursa, bir yerel yönetim birimi için oldukça ağır yönetsel ve mali denetlemenin olduğu ortaya çıkacaktır.

⁷⁰ Kazancı, a. g. e. , s. 50, 51.

Bütün anlatılanlardan sonra yerel yönetim reformlarına kadar “*devlet başkanlık, bakanlıklara bağlı teftiş kurulları, valiler ve kaymakamlar aracılığıyla azalan çoğalan ölçülerde yerinden yönetim idarelerini denetlemişlerdir.*”⁷¹ Bu dönemde yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin özelliği ağırlıklı olarak yerel yönetimleri denetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğini korumaktır. Belediyelerin yerel yönetimler içerisinde en fazla yerel yönetim özelliği taşıması nedeniyle en yoğun vesayet denetimi uygulamasına maruz kalmaları söz konusu olmuştur.⁷²

1.1.5. Yerel Yönetim Reformu Öncesinde Yerel Yönetimleri Denetlemekle Yetkilendirilmiş Merkezi Denetim Kurum ve Kuruluşları (2004 Öncesi)

Kamu yönetimi reformları öncesinde, merkezi yönetime bağlı çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından yerel yönetimlerin faaliyetleri denetlenmekteydi. Bunların bir kısmının asli görevi olmakla birlikte bir kısmı da tali şekillerde denetleme yapmaktaydılar. Kurum ve kuruluşların yerel yönetimleri denetleme konusundaki yetkileri reform sonrasında bir takım değişikliklere uğramıştır. Burada daha sonra yapılan değişiklikleri değerlendirmek amacıyla kısaca kurum ve kuruluş bazında değerlendirme yapılacaktır.

1.1.5.1. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu 12 Eylül 1980 Askeri Darbesinden sonra ancak 1982 Anayasasından önce 1.1.1981 tarihli 2443 sayılı Kanun ile kurularak faaliyetlerine başlamış olan bir kuruldur. 1982 Anayasasının 108 nci maddesiyle Anayasal dayanağa kavuşmuştur. Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile kurulmuştur. Anayasanın 104 ncü maddesine göre Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Kurul

⁷¹ Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, s. 378.

⁷² Kazancı, *a. g. e.* , s. 36, 37.

Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışır ve Cumhurbaşkanına yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmesinde yardımcı olur. Kanun maddeleri incelendiğinde yerel yönetimler üzerinde her türlü araştırma, inceleme ve denetleme yapma yetkisinin de olduğu görülmektedir. (2443 SK. md.2) Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma, denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler. (2443 SK. md.7) Ancak, kurulun doğrudan yaptırım uygulama yetkisi yoktur. Kurulun adli ve askeri birimleri denetlemesi de söz konusu değildir.

Kurul adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları, Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve yönetsel mercilere intikal ettirir. (2443 SK. md. 6–7)

Kurulun Anayasal olarak gördüğü vazife başlangıçta Cumhurbaşkanının bilgi sahibi olmasını sağlamaktan öteye geçmiyordu. 1990 yılında yapılan değişiklikle yukarıda belirtilen raporların Başbakana gönderilmesi ve Başbakanında gereğini kırk beş gün içinde yapmak üzere yetkili makamlara intikal ettirmesi ve sonuçları hakkında Cumhurbaşkanına bilgi vermesi ve Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve yönetsel mercilere intikal ettirebilmesi yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, Cumhurbaşkanına herhangi bir yerel yönetimde inceleme, araştırma ve denetim yapabilme imkânı tanıdığı gibi tespit edilen yanlışlar ilgili yerel yönetim birimi tarafından düzeltilmediği takdirde doğrudan adli makamlara intikal ettirebilme yolunu da açmıştır. Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanından açılan soruşturma/kovuşturma sonuçlanıncaya kadar yerel yönetim organlarının görevden uzaklaştırılmasını da talep edebilir.⁷³

⁷³ Pertev Bilgen, “Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında”, **Kamu Yönetimi**, İkinci Kitap, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1–4 Mayıs 1990, Ankara, s. 849, 850.

Daha önce belirtildiği gibi, Devlet Denetleme Kurulu, Kanundan aldığı yetkiye dayanarak yerel yönetimlerle ilgili konularda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabilir. Bu yetkiye dayanarak 1996 yılında “Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri” isimli çalışma Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanmıştır.⁷⁴

1.1.5.2. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı

“Başbakanlık bünyesinde bir Teftiş Kurulu oluşturulmasına dair çalışmalar, 1946 yılına kadar geriye gitmektedir. 17 Eylül 1946 tarihli, 6410 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Başbakanlık Kuruluşu Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna Ek 4952 sayılı Kanun uyarınca 4443 sayılı Kanuna ekli cetvellere (1) adet Genel Teftiş Başmüşaviri, (1) adet Genel Teftiş Müşaviri kadroları eklenmiştir.

Başbakanlık Muamelat Umum Müdürlüğü Tetkik Müdürlüğü’nün 24.VIII.1946 tarihli, 71-617, 6/2088 sayılı yazısı ekinde Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na sunulan Kanun Tasarısının gerekçesinde:

“Devlet işlerinin en iyi şekilde görülmesi, birinci derecede ciddi bir teftiş ve teftiş neticelerinin sürat ve hassasiyetle takip ve tatbikine bağlıdır. Bakanların kendi dairelerine ait teftiş işleriyle yakından ilgilenmeleri bunun ilk ve en önemli şartı olmakla beraber Devlet Teftiş cihazının her kolda iyi işleyip işlemediğinin Başbakanlığa bağlı yüksek büro tarafından ayrıca bir teftiş ve bu işin aralıksız bir takibe tabi tutulması ve birçok hallerde büyük faydalar verecektir” Denilmiştir. TBMM. Bütçe Komisyonunun 6.9.1946 tarihli 1/9 Esas, 5 Karar sayılı kararına göre de Bakanlıkların kendi teşkilatlarına ait yetkileri mahfuz kalmak, ayrıca teftiş mahiyetinde bir işlemi tazammun etmemek ve ancak Devlet teftiş cihazının her kolda iyi işleyebilmesini temin edecek tedbirleri incelemek, gerek bu yoldaki tedbirler ve gerek Devlet teftiş cihazının işleyiş tarzı hakkında Başbakanı devamlı bir şekilde bilgilendirmek” şartı ile tasarı kabul edilmiştir.

(...) Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi kayıtlarından anlaşıldığına göre, çeşitli bakanlıklardan Genel Teftiş Müşavirliği’ne daha çok

⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri**, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları-1, Ankara, Haziran 1996.

Teftiş programları ve teftiş ve soruşturma cetvelleriyle ilgili bilgiler intikal ettirilmiştir.

Zaten “yalnız istatistik malumat toplanması suretiyle bir murakabe sistemi tesisinde fayda görülmediği” gerekçesiyle 4952 sayılı Kanunla Başbakanlık kuruluş kadrolarına eklenmiş kadrolar, 10.12.1948 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5261 sayılı Kanunla kaldırılmıştır.(...)

Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun Teftiş Kurulu Başkanlığı adı altında örgütlenmesi ise ilk kez 1980 yılında olmuştur. Başbakan Bülent ULUSU’nun 3.10.1980 tarih, 5105-00199 sayılı Onayı ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuştur.”⁷⁵

Kurulun görev ve yetkileri 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 20 nci maddesinde⁷⁶ düzenlenmiştir. Kanun’a bakıldığında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının inceleme, araştırma soruşturma ve teftiş yapma yetkisinin alanı içerisinde bizzat belirtmemiş olmakla birlikte yerel yönetimlerinde olduğu görülmektedir.⁷⁷ Nitekim teftiş kurulunun yerel yönetimlere ilişkin olarak gerçekleştirdiği çok sayıda teftiş, denetim ve soruşturma vardır. Kurulun görevleri arasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığına vatandaşlar

⁷⁵ Başbakanlık Müfettişleri Derneği, **Tarihçe**, http://www.bmdr.org.tr/teftiskurulu_tarihce.htm, (03.08.2010).

⁷⁶ 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun **md. 20.** (Değişik madde: 18/05/1987 - KHK-281/12 md.)Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakan’ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tesbit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,

b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

3. Gerekliğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,

c) Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.

Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları, müfettişlerin seçilmesi ve yetiştirilmesi ile diğer hususlar, bir yönetmelikle tesbit edilir.

⁷⁷3056 Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun **md. 20.**

tarafından verilen dilekçeleri incelemek ve bunlar arasında teftiş, inceleme ve soruşturmayı gerektirenleri gerekli işlemleri yapmak üzere ilgili bakanlığa göndererek sonuçlarını takip etmekte vardır.⁷⁸ Dilekçe hakkı ile dolaylı da olsa halk denetiminin yolu açılmıştır.

Doğrudan Başbakanlık Teftiş Kurulunun yaptığı ve görevli olduğu denetim görevlerine ek olarak Başbakanlığın görevlerini düzenleyen 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2/f maddesinde Başbakanın görevleri arasında “*Devlet Teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek, uygulanmasını takip etmek, gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak*” sayılmıştır. Burada Başbakanlığa teftiş ve denetim yanında Devlet teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek ve uygulamasını takip etmek görevi de verilmiştir. “İdarenin bütünlüğü ilkesi” çerçevesinde değerlendirilebilecek olan düzenleme tüm devlet teşkilatını kast ettiği için yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimleri de içermektedir. Ancak, Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yerel yönetimlerin denetimine ilişkin olarak yapılmış ve sonuçları hakkında kamuoyunun bilgilendirildiği bir çalışmaya rastlanılmamıştır.

1.1.5.3. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetimi Sayıştay’la birlikte İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. 14.02.1985 tarihinde kabul edilerek 23.02.1985 tarihinde 18675 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Görev Teşkilatları Hakkındaki Kanunun 2 nci maddesinin (g) bendinde, 11 nci maddesinde ve 15 nci maddesinin (a) bendinde yapılacak denetimine ilişkin hükümler yer almaktadır.⁷⁹ Bu Kanuna dayanarak çıkarılan

⁷⁸ A.Yasin Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi-araştırma /İnceleme/Çeviri Dizisi**, Sayıştay Yayınları, Ağustos 2000, Ankara, s. 23, 24.

⁷⁹ 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun **md. 2. B.(g)** , “ Ülkenin yönetsel bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek, 3152 İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun **md. 11. ;** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır: a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve

Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5 ve 18 nci⁸⁰ maddelerinde yapılan düzenlemeyle yerel yönetimlerin işlem ve hesapları üzerinde denetleme yetkisi tanınmıştır. Yine

geliştirmek, b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak, c) Yerel yönetim yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, d) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, e) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığıyla işbirliği yaparak planlamak, f) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek, g) Yerel yönetim kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak, h) Yerel yönetim fonlarının, Müşterek Trafik Fonunun, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonunun kanunların ve ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde ve Bakanlığın yetki sınırları içinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak, takip ve kontrol etmek.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun **md. 15 B(a)**; Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

⁸⁰ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü **md. 5** ; “Teftiş Kurulunun görevleri aşağıda gösterilmiştir :

A - Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,

B - Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme araştırma ve soruşturma yapmak,

C - Çeşitli konuları incelemek ve araştırmak,

D - Bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla mahalli idareler kuruluşlarında özel teftişler yapmak,

E - Teftiş rapor ve layihalarıyla soruşturma rapor ve fezlekelerini inceleyip değerlendirmek,

F - Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve bağlı kuruluşların denetim programları arasında uyum sağlamak,

G - Yönetmelikleri uyarınca kaymakam adlarıyla mahalli idareler kontrolörü adaylarının müfettişler yanında denenme ve yetiştirilmelerini sağlamak,

H - Kanunlarla ve bu Tüzükle verilen diğer görevleri yapmak.”

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü **md.18**.; “ Müfettişlerin görev ve yetkileri şunlardır:

A - Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, il özel idareleri, belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.

B - Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların suç işledikleri anlaşılan veya ihbar ve şikayet olunan memurları ve diğer kamu görevlileri ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri hakkında inceleme ve soruşturma yapmak,

C - Teftişte bulundukları il ve ilçelerin yönetsel, sosyal ve ekonomik durumları, teftiş ettikleri daire ve kuruluşlarda mevzuatın uygulanması, memur - halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırmalar yapmak, bu konulardaki düşünce ve tavsiyelerini muhtevi bir genel durum raporu düzenlemek,

D - Teftişlerine bağlı birim ve kuruluşların çalışma alanlarına giren konularda Yurt içinde ve dışında inceleme ve araştırmalar yapmak,

E - Mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili çalışmalara katılmak,

F - Yıyıcilikleri (rüşvet ve irtikapları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan görevliler hakkında inceleme yaparak özel gizli rapor düzenlemek,

G - Hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına katılmak,

H - Bakanın emri üzerine veya yönetmenlik gereğince valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek,

İ - Bakanın hizmetle ilgili olarak vereceği diğer görevleri yapmak,

J - Başkanlıkça istenmesi halinde, mahalli idareler kontrolörlerinin çalışmalarını izlemek,

K - Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde yerel yönetimler üzerinde denetim yapmak üzere kurulan bir birim olan Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Yönetmeliğinde görevleri, yetkileri ve sorumlulukları düzenleyen 19 ve 20 nci maddelerinde teftiş ve denetim yapacakları alanlar ve konular belirlenmiştir.⁸¹ Bu alanların ve konuların elbette, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununun koyduğu yeni hükümler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekecektir.⁸²

İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı faaliyetlerini 3152 sayılı Kanunun 15 nci maddesine dayanılarak çıkarılan 1.8.1985. tarih ve 85/9750 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ve 12.9.1985 tarih ve 18866 sayılı Resmi gazetede yayınlanan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğüne dayalı olarak sürdürmektedir. Tüzüğe göre İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri şunlardır.

- Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, yerel yönetimlerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,

⁸¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği

md. 19 - Mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikler kontrolörlerin görev alanı içindedir.

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından olanların başkanı bulundukları mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilat dışındaki iş ve işlemlerde kontrolörler, teftiş, inceleme ve soruşturma yapamazlar.

md. 20 - Kontrolörler

A. Bu Yönetmeliğin 19 uncu maddesinde belirtilen görev alanı içinde yıllık normal teftişler ile iş, işlem ve personel hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,

B. Mülki idare amirlerinin başkanı bulunduğu mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini teftiş ve denetlemeye tabi tutmak

C. Teftişini yaptıkları birimlerin genel yönetim durumları, mevzuatın uygulanması, memur ve halkla münasebetler konularında inceleme araştırma yapmak, düşünce ve tavsiyelerini raporla bildirmek,

D. Eylem ve işlemlerini teftiş ettikleri memurlar hakkında edindikleri bilgi ve kanaatlerine göre kısa ve açık birer gizli rapor düzenlemek ve ilgili mahalli idarenin yürütme organına vermek,

E. Teftişe tabi bütün birimlerin çalışma alanlarına giren konuları yurt içinde ve dışında müstakilen veya mülkiye müfettişleri ile birlikte incelemek ve araştırmak,

F. Kurulmalarına karar verilen yeni belediyelerin hizmete geçiş için zorunlu muhasebe kayıtlarını başlatmak ve diğer hazırlık işlerinde yardımcı olmak,

G. İl mahalli idareler kontrolörlerini hizmet gereklerine göre en iyi şekilde yetiştirmek,

H. İhtiyaca göre Bakanlığın diğer birim ve işlerini teftiş etmek ve denetlemek,

İşlerinde Bakanlıkça görevlendirilirler

⁸² Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, ss. 39, 43.

- Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli ve yerel yönetimlerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme araştırma ve soruşturma yapmak,
- Çeşitli konuları incelemek ve araştırmak,
- Bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla yerel yönetimler kuruluşlarında özel teftişler yapmak,
- Teftiş rapor ve layihalarıyla soruşturma rapor ve fezlekelerini inceleyip değerlendirmek,
- Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve bağlı kuruluşların denetim programları arasında uyum sağlamak,
- Yönetmelikleri uyarınca kaymakam adaylarıyla mahalli idareler kontrolörü adaylarının müfettişler yanında deneme ve yetiştirilmelerini sağlamak,⁸³
- Kanunlarla ve bu Tüzükle verilen diğer görevleri yapmak.

Kurul görevli olduğu alanlarda Bakanın iki şekilde görevlendirme yapması ile denetim yapabilir. Bakanın Mülkiye Teftiş Kurulunun iş programını onaylamak ve doğrudan kendi belirlediği konularda görevlendirmesiyle faaliyette bulunur. Kurulun il özel idarelerini ve il belediyelerinin denetimini üç yılda tamamlanması öngörülmektedir. Teftiş kurulu, belediyelerin hesap ve işlemlerini, bağlı işletme ve müesseselerini ve birliklerin inceleme ve soruşturmasıyla sorumludur. Ayrıca, belediye tüzel kişiliği içerisinde bulunan fon, döner sermaye ve tanzim satış mağazalarının soruşturması, teftiş ve denetimi de yapılmaktadır. İETT, EGO, İZSU ve İSKİ gibi özel kanunlarla kurulan işletmelerin teftiş ve denetimleri de tüzük gereğince Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından yapılmaktadır.⁸⁴

1.1.5.4. Mahalli İdareler Kontrolörleri

1977 yılında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu bünyesinde faaliyet göstermeye başlayan Mahalli İdareler Kontrolörleri, 1989 yılından itibaren 3152

⁸³ Mahalli İdare Kontrolörlerinin Mülkiye Müfettişlerinin yanında tecrübe kazanmaları amacıyla yetiştirilmelerini sağlamanın düzenlenmiş olması, hem tecrübe aktarımı hem de denetim kurumları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi açısından oldukça önemli sonuçların elde edilmesini sağlayabilecektir.

⁸⁴ Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, s. 27.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 38 nci maddesi uyarınca Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesine alınmışlar ve 3152 sayılı Kanunu md.38 uyarınca 11.4.1984 tarih ve 18369 sayılı R.G.’ de yayınlanan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği çerçevesinde faaliyetlerini yürütmüşlerdir. Yönetmelik md.19–20’ ye göre İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlerinin görevleri şöyledir.

- Yerel yönetimler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikler kontrolörlerin görev alanı içindedir.
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından olanların başkanı bulundukları yerel yönetimlerin tarh, tahakkuk ve tahsilât dışındaki iş ve işlemlerde kontrolörler, teftiş, inceleme ve soruşturma yapamazlar. *
- Kontrolörler, yukarıda belirtilen görev alanı içinde yıllık normal teftişler ile iş, işlem ve personel hakkında araştırma, inceleme ve soruşturma yapmak,⁸⁵
- Teftişini yaptıkları birimlerin genel yönetim durumları, mevzuatın uygulanması, memur ve halkla münasebetler konularında inceleme araştırma yapmak, düşünce ve tavsiyelerini raporla bildirmek,
- Eylem ve işlemlerini teftiş ettikleri memurlar hakkında edindikleri bilgi ve kanaatlerine göre kısa ve açık birer gizli rapor düzenlemek ve ilgili yerel yönetimin yürütme organına vermek,**

*İlçe özel idarelerinin başında kaymakamlar bulunmakta ve bunlar mülki idare amirleri sınıfı içerisinde yer almaktadırlar. Gerek ilçe özel idaresinin faaliyetlerinin gerekse yerel yönetim birliklerine tahsis edilen (KÖYDES-BELDES projeleri dâhil) önemli miktarlara ulaşan kaynaklar değerlendirildiğinde yapılan düzenlemenin isabetli olmayıp değiştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

**Çok daha geniş içeriği bulunan denetim kavramının olmaması önemli bir eksiklik olarak değerlendirmekteyiz.

***Mahalli İdareler Kontrolörlerinin İçişleri Bakanlığının diğer birimlerini denetlemesi düzenlemesinin değiştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Sayı ve faaliyet itibarıyla oldukça geniş bir yelpazede faaliyet yürüten yerel yönetimlerin denetimleri Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdare Kontrolörleri birlikte görev yaptıkları halde önemli oranda hizmet kalemi ve maddi tasarruflar denetim dışında kalmaktayken böyle bir açık kapı bırakılması doğru değildir ve hizmet alanı ve uzmanlık gerektiren denetim faaliyetinin kalitesini azaltacak bir uygulamadır.

- TeftiŖe tabi bütün birimlerin alıŖma alanlarına giren konuları yurt içinde ve dıŖında müstakilen veya mülkiye mfettiŖleri ile birlikte incelemek ve araŖtırmak,
- Kurulmalarına karar verilen yeni belediyelerin hizmete geiŖ için zorunlu muhasebe kayıtlarını baŖlatmak ve diğerk hazırlık iŖlerinde yardımcı olmak,
- İl mahalli idareler kontrolörlerini hizmet gereklerine göre en iyi Ŗekilde yetiŖtirmek,
- İhtiyaca göre Bakanlığın diğerk birim ve iŖlerini teftiŖ etmek ve denetlemek iŖlerinde Bakanlıkça görevlendirilirler.***

Kontrolörler yukarıda belirtilen alanlarda teftiŖ, denetleme, inceleme ve soruŖtırmalarını Bakan adına gerekleŖtirirler. Kontrolörlerin alıŖma alanı özellikle ilçe ve kasaba belediyeleridir. İl zel idareleri ve il belediyelerinin denetimi genellikle Mülkiye TeftiŖ Kurulu tarafından yapılmaktadır. Ancak, belediyelere bağlı iŖletme ve müesseselerin genel teftiŖleri kontrolörler tarafından yapılmaktadır. Burada dikkat eken konu yönetmelikle Mahalli İdare Kontrolrlerine kanunda belirtilmeyen ok geniŖ bir alanda yetki tanınmıŖ olmasıdır. Bu durum vesayet denetiminin sınırlı ve ancak kanunda belirtilen sınırlar içerisinde yapılması gerekliliği üzerinden tartıŖılmıŖtır.⁸⁶

1.1.5.5. Maliye Bakanlığı TeftiŖ Kurulu BaŖkanlıėı

Maliye TeftiŖ Kurulu 1879 tarihinde Heyet-i TeftiŖiye-i Maliye Nizamnamesi⁸⁷ ile kurulmuŖ ve 1879 tarihli Hey'et-i TeftiŖiye-i Maliyenin Kava'id-

⁸⁶ Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, ss. 27, 31.

⁸⁷ Nizamnamede, Heyet-i TeftiŖiye-i Maliye'nin görevleri ve kuruluŖ amacı;“Maliye Nezaretinin doğrudan doğruya taht-ı emrinde olmak ve emvali Devletin kabz ve sarf hizmetinde bulunan kaffe-i memurinin yani gerek Vilayat-ı Celilede müstahdem Defterdar ve Muhasebeci ve Malmdrleri ile Rüsumat ve Defter-i Hakani ve Orman ve Maadin ve Posta ve Telgraf memurlarının ve gerek Dersaadet'de bulunan bilcümle devair-i resmiye ve Ŗabat-ı memurin-i maliyesinin usulü hesabiyesini tetkik ve mevcut-ı sandık ofan nukut ve tahvilat ve senedatın cins ve miktarını tahkik etmek ve her türlü muamelat-ı maliyenin suver-i cereyanına dair Canib-i Nezarete malumat vermek üzere bir Heyet-i TeftiŖiye-i Maliye teŖkil olunmuŖtur.” Ŗeklinde aıklanmıŖtır. Maliye Bakanlığı Maliye TeftiŖ Kurulu, “Maliye TeftiŖ Kurulu Tarihi”, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=178>, (05.11.2009).

i Veza-if-i Mer'iyetine Dair Talimatın 8 nci maddesiyle de maliye müfettişlerinin belediyelerin teftişine dair yetkileri beş madde halinde düzenlemiştir.⁸⁸

Teftiş kurulu faaliyetlerini 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı R.G.'de yayınlanan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yürütmektedir. Kurulun görev ve yetkileri 20 nci maddesinde⁸⁹ düzenlenmiştir

Kurulun yetkileri incelendiğinde, bütçe esasına göre denetim yetkisinin öngörülmesi nedeniyle sayılan bütçe çeşitleri içerisinde yerel yönetim bütçeleri de yer almakta olduğundan yerel yönetimler üzerinde de denetim yapabilmekteydiler. Bu durum tüzük⁹⁰ ve yönetmelikte⁹¹ ayrıca belirlendiğinden kurulun yerel yönetimler üzerinde kanun hükmünde kararnamede belirlenen noktalardan denetim yapabilme yetkisi açık bir şekilde ortaya konulmuştur. Maliye Teftiş Kurulu sahip olduğu yetkilere rağmen müfettiş sayısının yetersizliği nedeniyle yerel yönetimleri programlı bir şekilde inceleyememiştir. Ancak, ihbar ve şikâyetler üzerine Maliye Bakanından izin almak suretiyle arızı olarak denetimler gerçekleştirilmiştir.⁹²

1.1.5.6. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu

Sağlık bakanlığı Teftiş Kurulunun denetleme yetkisinin olup olmadığının tespitinin yapılması için öncelikle 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnameye ve 1583 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanununa bakmak gerekmektedir. 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin 2 inci⁹³ ve 20 nci

⁸⁸ Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu, “Maliye Teftiş Kurulu Tarihi”, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=178>, (05.11.2009).

⁸⁹ 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname **md. 20**, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=125>, (05.06.2009).

⁹⁰ Maliye Teftiş Kurulu Tüzüğü **md. 9/c**, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=139>, (05.11.2009).

⁹¹ Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliği **md. 2/a**, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=140>, (05.11.2009).

⁹² Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, s. 32, 33.

⁹³ 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararname **md. 2**, Umumi sıhhat ve içtimai muavenet hizmetlerine ait Devlet vazaifi Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti tarafından ifa ve hususi idarelerle belediyelere ve sair mahalli idarelere bırakılan hizmetlerin

maddelerinde sayılan görevlere ilişkin olarak denetleme yetkisinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca yapılacağı belirtilmektedir.

1583 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanununun 2,18,19,20 nci maddelerinde yer alan konuların denetlenmesi Sağlık ve Sosyal Yardım bakanlığının görevlerinin içinde olduğu görülmektedir.⁹⁴ Yine kanunun 181 nci maddesinde yer alan konularda denetim yapma yetkisi ilgili bakanlığa aittir.⁹⁵

sureti icrası murakabe olunur. Milli Müdafaa teşkilatına ait sıhhi işler müstesna olmak üzere bütün sıhhat ve içtimai muavenet işlerinin mercii ve murakibi bu vekâlettir.

-md. 20. Herkesin hayatını beden, ruhen ve sosyal bakımdan tam iyilik hali içinde sürdürmesini sağlamak için fert ve toplum sağlığını korumak ve bu amaçla ülkeyi kapsayan plan ve programlar yapmak, uygulamak ve uygulatmak, her türlü tedbiri almak, gerekli teşkilatı kurmak ve kurdurmak, Mahalli idareler ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği suretiyle çevre sağlığını ilgilendiren gerekli tedbirleri almak ve aldirmek,

Kanser, verem ve sıtma ile savaş hizmetlerini yürütmek ve bu alanda hizmet veren kurum ve kuruluşların çalışmalarının koordinasyonunu ve denetimini sağlamak,

İçilecek ve kullanılacak nitelikte su temini, sıcak ve soğuk hamamlar ile içmeceler tesisi, mezbaha inşaatı, mezarlıklar tesisatı, ölü defni ve nakli işleri ve lağım ve mecralar tesisatı ile ilgili sağlık düzenlemeleri yapmak ve denetlemek,

Sağlık hizmetleriyle ilgili olarak milletlerarası ve yurt içindeki kurum ve kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, görevleri sağlık bakanlığına verilmiştir.

⁹⁴1583 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu **md. 18**, Vilayet hususi idareleri bütçelerinde hususi kanuna tevfi kanun tefrik ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâletinin tensibi ile sarfolunan sıhhi ve içtimai işlere mahsus tahsisat, vilayet merkezinde veya tensip olunacak sair mahallerde açılacak hastaneler ve dispanserlerle seyyar etibba teşkilatına ve seyyar etüv tedarikine ve tephirat ve tathirat istasyonları tesisine ve verem ve frengi ve çocuk vefiyatı mücadelesine muhtas hıfzısıhhai içtimaiye dispanserlerine ve sıtma ve frengi ilacı tedarikine ve Sıtma Kanununda tasrih edilen ahvalde sıtma membalarının izalesine sarfolunur.

-md. 19, Vilayetler hususi idarelerine ait sıhhi teşkilat ve tesisat mahalli Sıhhat ve İçtimai Muavenet müdürlerinin murakabesi altında bulunup bunlara ait muamelat kanun ve nizamnamelerine tevfi kanun sıhhat müdürleri tarafından ifa olunur.

-md. 20, Belediyenin umumi hıfzısıhha ve içtimai muavenete taallük eden mesailden ifasiyle mükellef oldukları vazifeler aşağıda zikredilmiştir.

1 - İçilecek ve kullanılacak evsafı fenniyyeyi haiz su celbi.,2 - Lağım ve mecralar tesisatı.,3 - Mezbaha inşaatı.,4 - Mezarlıklar tesisatı ve mevta defni ve nakli işleri. ,5 - Her nevi muzahrafatın teb'it ve imhası. ,6 - Meskenlerin sıhhi ahvaline nezaret. ,7 - Sıcak ve soğuk hamamlar tesisi. ,8 - (Mülga bent: 24/06/1995 - KHK - 560/21 md.) , 9 - Umumi mahallerde halkın sıhhatine zarar veren amiller izale.,10 - Sari hastalıklarla mücadele işlerine muavenet.,11 - Hususi eczane bulunmayan yerlerde eczane küşadı. ,12 - İlk tıbbi imdat ve muavenet teşkilatı. ,13 - Hastahane, dispanser, süt çocuğu, muayene ve tedavi evi, aceze ve ihtiyar yurtları ve doğum evi tesis ve idaresi. ,14 - Meccani doğum yardımı için ebe istihdamı.

⁹⁵1583 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu **md. 181**. „Bütün gıda maddesiyle umumi sıhhate taallük edip (183) ncü maddede envai zikredilen eşya ve levazım, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletinin teftiş ve murakabesine tabidir. Belediye teşekkül etmiş olan mahallerde bu murakabe vekaletinin bu kanun dairesinde ıstar edeceği nizamnamelerle talimatlara tevfi kanun belediye tarafından ve belediyelerin bulunmadığı yerlerde vekalet sıhhi teşkilatına mensup memurlar tarafından icra edilir.

(Ek fıkra: 22/09/1983 - 2890/1 md.) Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı belediyelerin bu teftiş ve murakabe hizmetlerini sürekli kontrol edebileceği gibi, lüzum gördüğü yerlerde veya lüzum görülen işlerde doğrudan doğruya teftiş ve murakabe etmek üzere memur görevlendirir. Gerekteğinde ...183 üncü maddede sayılan eşya ve levazımın bakanlıkça tespit edilecek laboratuvarlarda tetkikini sağlar.

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamesinin 19 ncü⁹⁶ maddesinde sayılmıştır. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü ilgili Kanun gereğince 18.07.1990 tarih ve 90/671 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılmış ve 14.09.1990 tarih ve 20635 sayılı RG’de yayınlanmıştır. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun görevleri tüzükte aynen 181 sayılı KHK’da yazıldığı şekliyle tekrar edilmiştir.

KHK ve tüzükte yer alan “*özel kanunlarda verilen diğer görevleri yürütmek*” hükmü gereğince yerel yönetimler üzerinde denetim yapma yetkisi, yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda yer alan sağlık ile ilgili konularda verilen görevlerin yapılıp yapılmadığını denetlemektir.

1.1.5.7. Sayıştay

Harcama öncesi ve harcama sonrası mali denetim işlevlerini yerine getiren Anayasal bir kurumdur. Sayıştay tarafından 1934 yılından başlamak suretiyle 2003 tarihli 5018 sayılı Kanuna kadar yapılan denetim birinci dereceden bir denetim değildi. İl genel meclisleri ve belediye meclislerince birinci derecede inceleme yapıldıktan sonra Sayıştay ikinci derecede bir denetim yapmaktaydı. Ancak 20.01.1958 gün ve 2380/1 sayılı Sayıştay kararına dayanılarak bu ikinci dereceden denetimin meclislerin yaptıkları denetimlerle sınırlı değildi. Meclislerin denetim konusu yapmadıkları alanlarda da Sayıştay’ın denetleme yapması söz konusudur. Sayıştay denetimi mal muamelelerini de kapsamaktadır.⁹⁷ Sayıştay’ın denetim yöntemleri; ön denetim, harcama sonrası yapılan denetim ve hesapların yargılanması yoluyla denetim olmak üzere üçe ayrılmıştır.

⁹⁶ “Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar.

a) Bakanlık teşkilatı ile Bakanlığa bağlı kuruluşların her türlü faaliyet ve işleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,

b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak,

c) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

Teftiş Kurulunun ve müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma ve usulleri tüzükle düzenlenir.”

⁹⁷ Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi.** , s. 38, 39.

Harcama öncesi mali denetim işlevini, harcamacı birimlerin gönderdiği ödeme emirlerini uygun bularak ya da bulmayarak yerine getirir. Ön denetim sözleşme ve bağitların tescil ve kayıt edilmesi suretiyle yapılmaktaydı. Bu yöntem, 5018 sayılı Kanunun çıkarılmasının ardından kaldırılmıştır.

1.1.5.7.1. Harcama Sonrası Yapılan Denetim

“Sayıştay'ın denetimine tabi idare ve kurumların hesap ve işlemleri, kurumların yasalarına göre; bir bütçe ya da hesap yılı yahut da hesap dönemi içindeki bütün gelirlerinin, giderlerinin ve mallarının, hesapları saymanlar tarafından en geç mahsup devresini izleyen bir ay içinde Sayıştay'a verilmesi zorunludur. Sayıştay denetimi, bu hesaplar üzerinde yapılmaktadır. Yargı, sayman hesabına girmiş işlemlerle sınırlıdır.”⁹⁸

“ ...Harcama sonrası denetim ardından, Sayıştay bütçe harcamaları ve gelirleriyle ilgili, Parlamento adına “Genel Uygunluk Bildirimi” olarak adlandırılan nihai bir hüküm verir. Bu son hüküm aracılığıyla, Parlamento, Bütçe Kanununun hükümet tarafından Mecliste benimsendiği şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemiş olur. 1996'dan bu yana Sayıştay, Parlamenteoya “Genel Uygunluk Bildirimi”nin yanı sıra, “Bütçe Uygulama Sonuçları Hakkında Rapor”unu sunmaktadır. Söz konusu rapor, ilgili yıl bütçesinin gelir ve harcamalarını ayrıntılı şekilde gösterir ve gerçekleşen harcamalarla planlanan harcamalar arasındaki farkı ortaya koyar. Bundan sonra Sayıştay bir de mali denetimin önemli bulgularını içeren bir “Hazine İşlemleri Raporu” hazırlar. Buna ek olarak 1997'den bu yana “Dış Borç İzleme Raporu” da Parlamenteoya sunulmaktadır.

Öte yandan Sayıştay Kanununa 1996 yılında 4149 sayılı Kanun'la eklenen Ek 10'uncu maddeyle Sayıştaya performans denetimi yapma yetkisi tanınmıştır. Kurum içinde ayrı bir Performans Denetim Grubu kurulmuştur. Bu gruptaki ekipler halen

⁹⁸Hüseyin Özer, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Sayıştay 35 nci kuruluş Yıldönümü Yayınları/Çeviri Dizisi, Ankara, 1997, s. 169. ; Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, s. 428, http://www.khgm.gov.tr/AB/Ulusal_Program-2003%20tümü.pdf, (20.05.2010).

birisi özel amaçlı performans denetimi diye nitelendiren "risk denetimi" olmak üzere iki performans denetimi çalışmasını sürdürmektedirler.”⁹⁹

Sayıştay denetiminin kapsamına ilişkin yürürlükteki mevzuata göre;

- *Bakanlıklar ve bağlı genel müdürlükler gibi genel bütçeli daireler,*
 - *Üniversiteler, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi katma bütçeli idareler,*
 - *Devlet orman işletmeleri ve devlet hastaneleri gibi döner sermayeli kuruluşlar,*
 - *Afetler ve çevre fonları gibi fon şeklindeki kuruluşlar, (Deprem Kararnameleri ve kendi özel kuruluş yasaları ile Sayıştay denetimi dışında bırakılanlar hariç)*
 - *Belediyeler ve il özel idareleri gibi özel bütçeli kuruluşlar,*
 - *Devlet tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi gibi farklı bütçe rejimi bulunan kuruluşlar,*
 - *Rekabet Kurumu gibi özerk idareler,*
 - *Sayıştayın denetim alanı içinde yer almaktadır.*
- Buna karşılık,*
- *Kamu İktisadi Teşebbüsleri,*
 - *Özelleştirme İdaresinin özelleştirme işlemleri,*
 - *Belediyeler Fonu, Yatırım ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu gibi işlem hacimleri önemli büyüklüklere ulaşan kimi bütçe dışı fonlar,*
 - *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu gibi özerk idareler özel yasal düzenlemelerle Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Keza, finansmanı Dünya Bankası tarafından sağlanan projelere ait kamu harcamaları da Sayıştayın denetim yetkisi dışındadır.*

⁹⁹ Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, s. 427, 428. , http://www.khgm.gov.tr/AB/Ulusal_Program-2003%20tümü.pdf, (20.05.2010).

Sayıştay'ın gerçekleştirdiği denetim;

- *Mali kaynakların incelenmesi ve değerlendirilmesi ile mali tablolar hakkındaki kanaatlerin açıklanmasıyla ilişkilendirilerek hesap veren kurumların mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,*
- *Bir bütün halinde hükümet yönetiminin mali hesap verme sorumluluğunun doğrulanması,*
- *Yürürlükteki mevzuat ve yönetmeliklere uygunluğun değerlendirilmesi de dahil olmak üzere mali sistemlerin ve işlemlerin denetlenmesi,*
- *İç kontrol ve iç denetim fonksiyonlarının denetlenmesi,*
- *Denetlenen kurum bünyesinde alınmış idari kararların yönetim ve davranış standartlarına uygunluğunun denetlenmesi,*
- *Denetimle ilgili olan veya denetimde ortaya çıkan yüksek denetim kurumunun açıklanmasını gerekli gördüğü diğer konuların raporlanması gibi öğeleri kapsamaktadır.*

Harcama sonrası yapılan denetim aşamasında, sayman hesapları harcamadan sonra denetçiler tarafından denetlenmektedir. Sayıştay, harcama sonrası denetimin bir kısmını Ankara'da bir kısmını ise saymanlığın bulunduğu yerde yapmaktadır. 1999 tarihi itibarıyla 80 il özel idaresi ve 2827 belediye olmak üzere toplam 2907 saymanlık mevcuttu.¹⁰⁰ 15.04.2010 tarihi itibarıyla bu sayı 81 il özel idaresi ve 2951 belediyedir. Bu tarihte il özel idarelerinin hepsi belediyelerinse ancak 178 adedi denetlenebilmiştir. Denetlenen belediyeler daha çok büyükşehir belediyeleri, il ve ilçe belediyeleridir. Bunların dışındaki belediyelerin denetim dışında kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Sayıştay'ın yerel yönetimler dışında denetlemekle yükümlü olduğu kamu kurumlarının sayısının, 1999 yılında 13008' e ulaştığı göz önünde bulundurulursa kurumun denetimlerinde kapasite sorunu yaşadığını ve sayman hesaplarını yeterince denetleyemediğini söyleyebiliriz.

¹⁰⁰ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2008 Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu**, Klasmat Matbaacılık, Aralık, 2009, s. 8.

İçişleri Bakanlığına bağlı birimler tarafından gerçekleştirilen denetimler sonunda düzenlenen raporlar ve layihalar, yerel yönetim meclislerinde görüşülerek karara bağlanmakta ve ilgililerin veya yönetimin başvurusu üzerine Sayıştay tarafından ikinci derecede incelenerek kesin hükme bağlanmaktaydı. Yeni kanuni düzenlemelerde yönetsel işlemlerle mali işlemler ayrımına gidildiği için akçalı işlere ait dış denetimlerde yetkili birim Sayıştay olarak belirlenmiştir. Ancak, yönetsel işlem mali işlem ayrımı yapmanın her zaman mümkün olmaması nedeniyle Sayıştay dışında İçişleri Bakanlığı tarafından da mali işlemlerin denetlenmesi yapılabilmektedir.

Yerel yönetimlerin bünyesinde yer alan ancak ayrı tüzel kişiliğe sahip bulunan bağlı kuruluşların(İSKİ, ASKİ, İZSU, EGO gibi) işlem ve eylemlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin mevzuatta bir hüküm bulunmamaktaydı. Bunlar aynı zamanda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi değillerdi. Dolayısıyla, bu kuruluşların hesap ve işlemleri büyükşehir belediyesinin hesap ve işlemlerinden ayrı tutulması, kanunlarda Sayıştay'ın hesap ve işlemlerini denetlemelerine ilişkin olarak hüküm bulunmaması nedenlerinden dolayı denetlenememekteydi ve bu durum pek çok yolsuzluk ve usulsüzlüğün yapılabilmesine imkân doğurmaktaydı.¹⁰¹

1.1.5.7.2. Hesapların Yargılanması Yoluyla Denetim

Sayıştay yargısı, klasik yargıya paralellik göstermemekte; tamamen nev'i şahsına münhasır, "Sui Generis" bir nitelik taşımaktadır. Sayıştay'ın yargı yolu ile sorumluların hesap ve işlemleri üzerinde yaptığı denetim, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklar türünden iki taraflı davalar veya hak ve menfaat sahiplerinin açtığı tek taraflı davalar olmayıp, mali işlem üzerinde yapılan nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk incelemesidir. Denetçilerin denetim çalışmalarında tespit ettikleri Kanun ve yönetmeliklere aykırı durumlarda denetçiler, sorumluları sorgularlar ve sorumluların verdikleri cevaplarla birlikte kendi görüşlerini de belirterek Sayıştay

¹⁰¹ Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, s. 46.

*Başkanlığına gönderirler. İlgili dairede usulüne uygun olarak yargılama yapılır ve sonuçta sorumlular adına beraat ya da tazmin kararı verilir.*¹⁰²

1.1.6. Yerel Yönetim Reform Süreci (1970–2005)

Dünyada küreselleşmenin hızını artırması yansımalarını insan hayatının pek çok alanında göstermiştir. Türkiye’de tartışmaları 1980 ve 1990’larda yoğun bir şekilde yaşanmakla birlikte özellikle yerel yönetimler alanında 2000’in ilk yıllarında ciddi dönüşümler yaşanmıştır. Yönetimsel ve mali reform kapsamında pek çok kanun çıkarılmıştır. Çıkarılan kanunların içeriği tartışılmakla birlikte, geleneksel Weberyen anlayışın ilerisinde liberal yaklaşımların yoğunlukla etkisini gösterdiği bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Batılı anlamda klasik yönetim anlayışını temsil eden Weberyen bürokrasinin temel özellikleri; belgelere dayalı olarak çalışma, biçimsellik, hiyerarşik yapılanma, hizmetin tarafsız olarak yürütülmesi, akılcı (ussal) örgütlenme, işbölümü, uzmanlaşma, kamu çalışanların sınavla seçilmesi, kanuni belirlilik (statüsel belirlilik) ve makine bürokrasisi şeklinde özetlenebilir. Tüm bu temel özellikler aslında verimli ve etkin kamu hizmeti yürütümünü sağlayabilmek içindir.¹⁰³

Weberyen bürokrasi anlayışının 20 nci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeler nedeniyle yönetimden beklenen ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmesi ve bilişim çağının insan ve toplum hayatına getirdiği yenilikler nedeniyle kamu yönetiminden beklentilerin farklılaşmasıyla birlikte yaşanan ekonomik krizler reform çalışmalarını tetiklemiştir.¹⁰⁴

Yurttaşların yönetimle olan ilişkisinin önemli oranda dönüştürülmesini ve yönetimde etkinliklerini artırmayı amaçlayan yapısal değişiklikler beraberinde yoğun bir tartışmayı da getirmiştir. Liberal yaklaşımların ağırlıklı olduğu gözlemlenen

¹⁰² Lütfi Duran, “Bir Yüksek Mahkeme Dahi: Sayıştay”, **İmran Öktem’e Armağan**, Ankara, 1970, s. 274.

¹⁰³ Ömer Peker, **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE, Ankara, 1995, s. 88, 89.

¹⁰⁴ Nagehan Talat Arslan, Abdulkadir Mahmutoglu, “Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Ed: Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 83.

değişimde, kamusal hizmet üretme anlayışının temelini yurttaşı hizmetin odağına alan, kamu hizmetinde kalite ve tutumluluğu ilke edinen bir modelin esas alındığı görülmektedir. Nitekim AB, OECD, Dünya Bankası, IMF gibi uluslar arası kuruluşların yayınlarının içeriğinin kamu yönetiminde dönüşüm yapılması gerekliliği yönünde oluşturulduğu görülmüştür. Bahsi geçen kuruluşların politikaları da kamu hizmetinin görülme esaslarının değiştirilmesi için özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke yönetimleri üzerinde baskı oluşturma ve teşvik etme üzerine yoğunlaşmıştır.

1970'lerin başında yaşanan petrol krizi ve devamında öncelikli olarak batı ülkelerinde meydana gelen ekonomik krizler ve yaşanan stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) kamu yönetiminin dayandığı refah devleti anlayışı çerçevesinde gittikçe genişleyen hizmet içeriğinin ve sosyal devlet anlayışının sürdürülebilirliğini ciddi anlamda sekteye uğratmıştır. Yaşanan kriz dünya ekonomisinin eklektik yapısı nedeniyle devletlerin ekonomilerini değişik oranlarda etkilemiştir. Ortaya çıkan etkilerin zararlarını ortadan kaldırmak ve aşmak amacıyla reform çalışmaları giderek artmıştır. Ancak, yaşanan değişiklikler ve kamu yönetimindeki dönüşüm daha önceki reformlarda görülmeyen hızda ve kapsamda gerçekleşmiştir. Tabi, olayların belirtilen şekilde yaşanmasında gelineen teknolojik seviye ve iletişim olanakları oldukça etkili olmuştur.¹⁰⁵

Refah devleti anlayışı, ekonomide kamunun payının sürekli artmasına yol açmış, transfer harcamalarının bütçe içerisinde önemli yer tutması ve kamu harcamalarının bütçe gelirlerini aşması nedeniyle artış gösterir şekilde borçlanma yoluna gidilme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, devletin rolünün ne olduğu ya da ne olması gerektiği konusunda sorular ortaya atılmıştır ve devlet yeniden tanımlanmaya çalışılmıştır. Kamu kesiminin verimsizliği ve pahalı olduğu yönündeki eleştirilerin yoğunlaşması üzerine özel sektörden etkilenme sonucu kamu yönetimini ifade eden administration kavramı yerine management kavramı benimsenmiştir. Belirtilen doğrultuda klasik kamu yönetimi (public administration) anlayışı yerine yeni kamu yönetimi (new public management) yaklaşımı ön plana çıkarılmıştır.

¹⁰⁵ Gencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 2, Ankara, 2000, s. 121.

Ancak gelişmeler burada kalmamış, hizmetlerde etkinlik ve yönetime katılım birlikteliğini sağlayacak yönetimde bütünleşikliği, kamu, özel ve sivil sektör ortaklığında yürütmeye odaklı, “yönetişim” kavramı ile yönetimi ve toplumu tanıştırmıştır. Uygulamadaki merkeziyete odaklı yönetsel olumsuzluklardan beslenen endişeler, “iyi yönetim” söylemini öne çıkarmıştır.

Yeni kamu yönetimi stratejik anlayışına yön veren kavramları özetle; saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans yönetimi (denetimi), etkililik, verimlilik, tutumluluk ve hukukun üstünlüğünü benimsemiş kamu yönetimi olarak belirtmek mümkündür. Kamu yönetiminde yapılan reformların temelinde; kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla kamunun elinde bulunan kaynakları, araçları, katılımcı, adil, süratli, etkili, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanarak topluma kaliteli kamu hizmeti ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamaktır.¹⁰⁶ Kamu yönetimi alanına işletme yönetimi kavram ve metotlarının girmesi doğal olarak bu iki alanın metot ve kavramlarının arasında teorik tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Karlılık, verimlilik kavramlarının kamu yönetimine girmesi kamu yararı kavramı üzerine kurulu kamu yönetiminin varoluş nedenlerinin ortadan kaldırılmaya çalışılması şeklinde algılanmış ve bu zeminde tartışılmıştır.¹⁰⁷

1.1.6.1. Kamu Yönetiminde Reform Yapmayı Gerektiren Nedenler

1.1.6.1.1. Yeniden Yapılanma İhtiyacı Doğuran Üç Açık

Kamu yönetiminde, reform yapmayı gerekli kılan ve reform yapan ülkelerde benzer olarak tespit edilen bütçe açığı, güven açığı ve performans açığı olmak üzere tespit edilen “üç açık” ortak sorun alanıdır.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Hakan Kara, “Yeni Kamu Yönetimi Sisteminde Muhasebat Genel Müdürlüğünün Rolü”, **Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 1, s. 3, 4. ; http://www.demud.org.tr/Dergi_sayi_1/4_hakan_kara.pdf, (14.03.2010).

¹⁰⁷ Yeni kamu yönetiminin kamusalılık karlılık açısından değerlendirilmesi için Bknz.Yeşim Edis Şahin, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusalılık ve Karlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi”, **Kamu Yönetimi-Yöntem ve Sorunlar**, Ed: Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Şubat 2007, Ankara, s.49.(49-63)

¹⁰⁸ Donald F. Kettl, **Reinventing Government: A Fifth Year Report Card**, Center For Public Management, The Brookings Institution, Washington DC, September 1998. , s. VII.

İkinci dünya savaşından sonra benimsenen sosyal devlet anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminin faaliyet alanı sürekli artış göstermiştir. “*Devlet politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan işletme sahibi olup üretimde bulunmak*” şeklindeki faaliyetleri yürütmek için “*eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma*”, vb. alanlarda kamu hizmeti yürütmüştür. Ancak, zaman içinde artış gösteren devletin sosyal ve ekonomik içerikli faaliyetleri ve transfer harcamaları “*bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve harcamaların finansmanı bütçe kaynaklarından karşılanamaz olmuştur. Bu yük sonucu ortaya çıkan harcamaların finansmanı nedeniyle de kamu borçları giderek artmaya başlamıştır.*” Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, devlet tarafından yürütülen ve kamu hizmeti niteliği kazandırılmış olan faaliyetler tartışma konusu yapılmaya başlanmıştır.

Kamu hizmetinin alanının genişlemesi ve refah devleti anlayışı çerçevesinde büyüyen devlet faaliyetlerinde performans problemi ortaya çıkmıştır. Doğal olarak da tartışmalar devlet faaliyetlerinin azaltılması ve harcamaların kısılması gerekliliği yönünde yoğunlaşmıştır. Ortaya çıkan performans açığının böylelikle ortadan kalkacağı düşünülmüştür.

Son olarak, devletin artan faaliyetleriyle birlikte orantılı olarak yolsuzluk ve çürüme ortaya çıkmış bu durum yönetime olan güveni azaltmıştır. Üçüncü açık olarak güven açığı gündeme gelmiştir. Bürokrasinin kendi çıkarlarını kamu yararının önüne koyması, rüşvet, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi uygulamalar halkın devlete olan güvenini ve saygısı azaltmıştır.¹⁰⁹

1.1.6.1.2. Kamu Yönetiminde Yönetim Krizi

Bütçe açıkları, ekonomik problemler, performans açığı ve son olarak güven açığı kamuda krize ya da kriz algısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Krizin

¹⁰⁹ Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Şubat, 2001, Ankara, s. 3, 4. ; Demokaan Demirel, “ Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 58, ss. 123, 126.

varlığı veya çıkabilme ihtimali kamu yönetiminde reform yapmayı kolaylaştıran bir etken olmuştur.¹¹⁰

1.1.6.1.3. Beklentilerin Artması

Teknolojinin gelişmesi, bilgiye ulaşmanın kolaylaşması ve rekabet özel sektörde mal ve hizmet üretiminde ve sunumunda önemli değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Piyasaların küreselleşmesi ve rekabetin artması sonucu özel sektörde yaşanan gelişmeler müşteri memnuniyeti anlayışını ön plana çıkardığından kaliteli mal ve hizmet üretimi ayakta kalmak için olmazsa olmaz hale gelmiştir. Bu durum, halkın yürütülen kamusal hizmetlerden beklentilerini artırarak reform taleplerini güçlendirmiştir.¹¹¹

1.1.6.1.4. Sosyal Göstergelerdeki Değişmeler

İkinci Dünya Savaşının ardından, ortaya çıkan refah devleti anlayışının gerektirdiği kamu hizmetlerinin görülebilmesi için ihtiyaç duyulan kamu kaynaklarının; nüfusun yaşlanması, nüfus artışının durması ve bunlara bağlı olarak artan sosyal güvenlik harcamalarındaki artışlar yetersiz hale gelmesinden dolayı ülkeler kamu yönetiminde yeni arayışlara girişmişlerdir.¹¹²

1.1.6.1.5. Uluslararası Gelişmeler

Uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme kamu yönetimi anlayışında dönüşümünde etkili olmuştur. Özellikle, uluslararası ekonomi politığın çift kutupluluktan tek kutuplu bir yapıya dönüşmesinden sonra bu etki oldukça kuvvet kazanmıştır. 1970'lerde yaşanan ekonomik krizin sermaye kar oranlarında meydana getirdiği düşüş, ulusal ekonomi eksenli yürütülen ekonomik faaliyetlerden vazgeçilerek, dünya çapında, ekonomik modelin açık hale getirilmesinin

¹¹⁰ Yılmaz, a. g. e. , s. 4, 5.

¹¹¹ Yılmaz, a. g. e. , s. 5.

¹¹² Yılmaz, a. g. e. , s. 6.

benimsenmesiyle sonuçlanmıştır.¹¹³ Devlet fonksiyonlarının ve rolünün tartışmaya açıldığı bu dönemde demokratik devlet anlayışı da önem kazanmıştır.¹¹⁴

Küreselleşme ile birlikte; felsefi, kültürel, toplumsal, ekonomik, siyasal, yönetsel ve teknolojik alanlarda ortaya çıkan gelişmeler devlet ve toplum yapısında önemli dönüşümler ortaya çıkarmıştır. Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerinde meydana getirdiği etkiler özellikle siyasal, teknoloji ve yönetsel alanda yaşananlar devletin tanımı, rolü ve sınırlarıyla ilgili olmuştur. Demokrasi ve insan hakları alanında yaşanan gelişmeler otoriter ve totaliter devlet yapılarında çözümlere yol açmıştır. Küresel etkiler, özellikle Anayasal alanda temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin gelişmeler, hukuka bağlı demokratik devlet anlayışının yaygınlaşmasına ve devletten bu doğrultuda beklentilerin çoğalmasına neden olmuştur.

Devletin tanımı, rolü ve sınırlılıkları konusunda ön plana çıkan hususlar doğrultusunda yapılan tartışmalar yerelleşme doğrultusunda gerçekleşmiştir. Merkeziyetçi ve vesayetçi devlet anlayışından, ademi merkeziyetçi ve özerk devlet anlayışına doğru bir kayma yaşanmıştır. Toplumsal alanda yaşanan özgürleşme ve sivilleşme nedeniyle sivil toplum örgütlerinin güçlenmesi sonucunda, siyasal ve toplumsal hayat sadece devletin otoritesinin ve bürokratik mekanizmaların faaliyet alanı olmaktan çıkmış ve özel teşebbüsün ve sivil toplum kuruluşlarının ortak etkinlik alanı haline dönüşmeye başlamıştır. Yani, özel teşebbüs ve sivil toplum örgütleri kamu yönetiminin karar alma süreçlerine katılmaya başlamışlardır. Government kavramı yerine katılımcı bir yönetim şekli olan governance (yönetişim) kavramı ön plana çıkmıştır. Yönetime kamu yönetimi teşkilat ve personelinin yanında faktörlerin katılması devletin örgütlenme ve hizmet alanındaki faaliyetlerinin örtülü ve gizli yürütülmesinin sorgulanmasına yol açmıştır. Devlet faaliyetlerinin gizli ve yasakçı bir anlayışla yürütülmesi anlayışının yıkılmasının ardından kamu hizmetlerinin belirlenmesi, planlanması ve yürütülmesiyle ilgili her

¹¹³ Yasemin Özdek, “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 3, 2006, s. 26, 27.

¹¹⁴ M. Akif Özer, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 450, 2006, s. 150.

aşamada vatandaşların denetimine ve bilgiye erişmelerine imkân verecek “şeffaf devlet” anlayışı ve uygulamaları gelişmiştir.

Yaşanan gelişmeler kamu hizmetlerini yürütmede merkezi konuma sahip olan devletin karar alma süreçlerine sivil toplum ve özel sektörü dâhil etme anlayışını gündeme getirmiştir. “Çok aktörlü yönetim” anlayışını ifade etmek amacıyla “yönetişim” (governance) kavramı kullanılmaya başlanmıştır. İlk defa Dünya Bankasının 1989 tarihli bir raporunda yer alan kavram, BM’nin 1990 yılında yaptığı İkinci BM En Az Gelişmiş Ülkeler Konferansı’na “iyi yönetim” şeklinde kullanılmıştır. BM Kalkınma Programı (UNDP) belgesinde iyi yönetim katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, şeffaflık, cevap verebilirlik, hukuk devleti, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon gibi çeşitli unsurların bileşkesi olarak ortaya konulmuştur.¹¹⁵ Avrupa Birliğinde, Avrupa Komisyonunun “Avrupa Yönetişimi” anlayışını yansıtan belge olan “*European Governance: A White Paper*” adlı belgede iyi yönetişimin beş temel ilkesi olduğu belirtilmektedir. Bu ilkeler, *şeffaflık (açıklık), hesap verme sorumluluğu, katılım, etkinlik ve tutarlılıktır*. Belirtilen ilkelerin yerellik (subsidiarity) ve orantılılığı (proportionality) güçlendiren ilkeler olduğu da eklenmektedir.¹¹⁶

Kamu yönetimi alanında yürütülen faaliyetlerin bilgi, beceri ve uzmanlık gerektirmesi dolayısıyla, kamu hizmetini yürütecek personelin istihdamında kayırmacılık anlayışı yerine, ehliyet ve liyakatin esas alındığı personel politikaları gelişmiştir.

Etkili verimli ve hızlı devlet yapısının oluşturulması amaçlandığından kamu yönetiminin faaliyet gösterdiği alanların sınırlanması yoluna gidilmiştir. Bununla birlikte, devletin mal ve hizmet üretmek ekonomik faaliyette bulunması yerine, ekonomik faaliyetlerin kurallarını koyup, yürütülen faaliyetlerin konulan kurallar

¹¹⁵ UNDP Governance For Sustainable Human Development , “Good Governance-and Sustainable Human Development”, (A UNDP Policy Paper), <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>, (29.03.2010).

¹¹⁶ Commission of the European Governance: A White Paper, Brussels, 25.01.2005, COM(2001), 428 Final,s.10,11. , http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, (29.03.2010).

doğrultusunda yürütölüp yürütölmediğini gözetmesi amaçlanmıştır. Yani devlet artık mal ve hizmet üretmek yerine düzenleyen ve denetleyen konumuna çekilmiştir.

¹¹⁷Ancak, devlet otoritesinin toplumsal ve ekonomik hayatın gözetimi ve denetimi ile ilgili her alanda ve her konuyla ilgili ayrıntılı düzenlemeler getiren modernist ve bürokratik bakış açılı devletin aksine, kamu yönetiminin faaliyet alanı içinde ekonomik, toplumsal ve yönetsel düzenlemelerin mümkün olabildiği kadar azaltılması esas alınmıştır.¹¹⁸

Küreselleşme ile öne çıkan kavramlar yeni kamu yönetimi anlayışı özet olarak;

- “Tek taraflılıktan veya tek aktörlülüğten çok taraflılığa ve çok aktörlülüğe, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa, “Demokratik Yönetişim”
- Tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa, “Kriz-Risk Yönetimi”
- Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya, “Stratejik Yönetim”
- Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya, “ Toplum Merkezli Yönetim”
- Vatandaş "hedef kitle" ve “müşteri” olarak algılamaya,
- Temin eden ve sunan bir anlayıştan, yol gösterici rolü üstlenen bir anlayışa,
- Ayrıntılara boğulmaktan asli işlevlere yoğunlaşmaya doğru, köklü bir değişime uğramaya başlamıştır. “Güçlü-Kolaylaştırıcı Devlet Yönetimi”

Bu yeni anlayış içinde 21 nci yüzyılda kamu yönetimi; şeffaf olmak, katılımcı olmak, hesap verebilir olmak, etkili ve verimli olmak, insan hak ve özgürlüklerine saygılı olmak, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka

¹¹⁷ Coşkun Can Aktan, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 92, 118.

¹¹⁸ Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım)**, Atlas Yayıncılık, Ağustos, 2004, s. 30.

dayanmak, öngörülebilir, esnek ve süratli olmak yönünde değişim göstermektedir.¹¹⁹ Belirtilen ilkeler “yönetimin etik kodları” ile desteklenmektedir.

“Yeni Kamu Yönetiminde reformların temel yönü şu şekilde sıralanabilir:

- Hem yukarıdan aşağıya ve hem de merkezden taşraya doğru yetki dağıtmak ve böylece katı bir merkeziyetçi yönetimden uzaklaşmak,
- Buna karşılık kurum ve kuruluş yönetimlerini daha zorlayıcı performans taahhütleriyle, sayıca daha az fakat daha etkili kontrollerle ve daha net ve sıkı hesap verme yükümlülüğüne tabi tutmak,
- Kıt olan kamu kaynakları için, bütçe ödeneklerinden pay alma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet ortamları yaratmak,
- Mal ve hizmet üretiminde vatandaşların istek ve taleplerine karşı çok daha duyarlı politikalar izlemeyi kamu kurum ve kuruluşlarının birincil amacı haline getirmek,
- İnsan kaynakları yönetiminde iyileştirmeler sağlamak, bilişim teknolojilerinden alabildiğine yararlanarak hizmetleri daha hızlı, ucuz ve kaliteli üretebilmek ve nihayet kural koyma hizmetlerinin kalitesini yükseltmek,”¹²⁰

Modern devlet anlayışı küreselleşme söylemiyle birlikte dönüşmesi sadece doğal olaylar sonucunda gerçekleşmemiştir. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar ulus devletler üzerindeki etkilerini bilinçli bir şekilde kullanmak suretiyle hem ulusal hem de uluslararası yapının değişmesinde önemli roller üstlenmişlerdir.¹²¹ Küreselleşme sürecinde bu kuruluşlar, kamu yönetimi anlayışına yeni yaklaşımlar getirmekte ve “yeni kamu yönetimi”, “yeni taylorizm”, “yeni kurumsal teori”, “network analizleri” gibi konuların devletlerin

¹¹⁹ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2003, s. 23.

¹²⁰ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 79, 80.

¹²¹ Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, 2 nci Cilt, TODAİE, Ankara, 1995, s. 159; Yeşim Edis Şahin, İbrahim Arap, “Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısının Yeni Bölgeselleşme Anlayışı Açısından Çözümlemesi”, **Kentsel Araştırmalar Sempozyumu**, Devlet Planlama Teşkilatı-Pamukkale Üniversitesi, Ankara, 2009, s. 96, 97.

gündemine sokulmasını sağlamaktadırlar.¹²² “Yeni kamu yönetimi” kavramı geleneksel yönetim anlayışından kopuşun ifadesi olarak literatüre yerleşmiştir.¹²³

Kamu yönetimi alanında reformlar bahsi geçen kuruluşlar tarafından¹²⁴ özellikle az gelişmiş ülkelere zorlayıcı metotlarla kabul ettirilmiş olabilmekle birlikte, özellikle günümüzde bu sürece katılmama tercihinin kullanma neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Ayrıca, ilgili kuruluşlar artık zorlayıcı metotlar yerine teşvik edici yöntemleri kullanmayı tercih etmektedir. Hatta ülkeler mevcut iletişim kanallarını kullanmak suretiyle herhangi bir dışsal faktör olmadan başarılı uygulamaları transfer edebilmektedirler.¹²⁵

1.1.6.1.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’ye Yansımaları

Kalkınmış ülkelerdeki refah devleti anlayışının yaşadığı krizin ortaya çıkardığı sonuçlardan, küreselleşme ve bilginin anonimleşmesi gibi nedenlerden dolayı doğal olarak diğer ülkelerin siyasal, sosyal ve ekonomik hayatlarını etkilemesi kaçınılmaz bir süreç olarak yaşanmıştır. Olumlu ve olumsuz bir takım etkileri olan küreselleşme olgusunun Türkiye’ye etkisi 1980’lerde belirginleşmeye başlayan liberalleşme politikaları ile başlamış ve 1990’larda yoğunlaşmasıyla giderek artan bir gerçeklik olarak yaşanmıştır. Türkiye’nin kamu yönetimini ileriye taşıyamayan Türk yönetim sisteminin içinde olduğu sorunlar, ortaya çıkan yeni yönetim anlayış ve prensipleri doğrultusunda örgütsel yapının fonksiyonel olamaması nedeniyle yeniden yapılanma talepleriyle karşılaşmıştır.¹²⁶

Kamu yönetimi alanında reform tartışmaları ve çalışmaları uzun bir süreye yayılmakla birlikte özellikle 2000’li yıllarda iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasal,

¹²² Peter Bogason, Theo A.J. Toonen, “Introduction: Networks in Public Administration” **Public Administration**, Vol. 76, s. 207., Vol. 76, (205–276), <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119112671/PDFSTART>, (27.05.2010).

¹²³ Christopher Hood, “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, Issue 1, 1991, s. 4, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119347594/PDFSTART>, (27.05.2010)

¹²⁴ Aksoy, **a. g. e.**, s. 159.

¹²⁵ İlker Haktankaçmaz, “Ülkeler Arasında Reform Transferi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81, Sayı: 463, 464, Haziran-Eylül 2009, ss. 185, 187.

¹²⁶ Mustafa Ökmen, Kadri Canan, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, **Yönetim ve Ekonomi**, Yıl: 2009, Cilt: 16, Sayı: 1, s. 139.

sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğunluğu artan bir döneme girmiştir. Yaşanan hızlanmanın en önemli nedenlerinden birisi Aralık 1999 tarihinde Helsinki’de Avrupa Konseyi Zirve Toplantısında Türkiye’ye aday ülke statüsü verilmesi ile başlayan Avrupa Birliğine üyelik sürecidir. Sürecin başlamasıyla birlikte, Türkiye AB normlarına uyum sağlamak, üyelik kriterlerini yerine getirmek amacıyla kamu yönetiminde geniş kapsamlı reform çalışmalarına girişmiştir. Aynı döneme denk gelen IMF ve Dünya Bankasıyla imzalanan kredi anlaşmalarının şartları da kamu yönetiminde reform çalışmalarını hızlandırıcı etkide bulunarak toplumda farkındalık meydana getirici etki bırakmıştır.

Kamu yönetimi alanında dış etkilerin yanında, AB ülkelerindeki yapılanmalara odaklı AB adayı Türkiye’nde ülke içerisinde yaşanan siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmeler çeşitli toplum kesimlerinin kamu hizmetlerini daha hızlı, kaliteli ve şeffaf bir şekilde yürütülmesi yönündeki isteklerini ve baskılarını artırmalarına neden olmuştur.¹²⁷

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında 1970’lerden itibaren yaşanan vesayet ve demokrasi tartışması, kamu kurumlarının hantal yapıları nedeniyle bireylerin taleplerine vaktinde ve gerektiği gibi cevap verememesi, yetki ve sorumluluk dengesinin sağlanamaması ve sık sık çakışma yaşanması, zihniyet yapısı itibariyle kolaylaştırıcı olmayan, güçleştiren, engelleyen bir bürokratik yapının olması nedenlerden dolayı dünyada ve Türk toplumunda yaşanan değişikliklere cevap verememesi dönüşüm için toplumsal baskı ve taleplerin artan bir şekilde yoğunlaşmasına neden olmuştur. Kitle iletişim araçları ve ulaşım imkânlarının artmasıyla dünya ile olan etkileşim, yapılan baskıların artmasında önemli rol oynamıştır. Değişim yönündeki gelişmeleri hızlandırması açısından AB’ye üyelik sürecinde dış faktörler tarafından ileri sürülen şartlar da oldukça önemlidir. Hepsinden daha etkili olan faktörse, iç taleplerle dış baskıların aynı döneme denk gelmesinin oluşturduğu hızlandırıcı etkidir. AB’ye uyum amaçlı yürütülen yönetim reformları aynı zamanda etkisini dünyanın her tarafında hissettiren küreselleşme dalgasına bir cevap olarak da gelişmiştir. Yönetim reformlarının hem küreselleşmeye

¹²⁷ Süleyman Sözen, Bülent Algan, **İyi Yönetişim**, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Pozitif Matbaacılık, Nisan, 2009, s. 11.

bir cevap olması yönü vardır hem de AB'nin gelişimi ve talepleri doğrultusunda küreyelleşme doğrultusunda bir dönüşüm söz konusudur.¹²⁸

AB'de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine bakıldığında, topluluk müktesebatının önemli oranda uygulanmasından sorumlu oldukları görülecektir. Bu durum biraz önce bahsettiğimiz AB'ye üyelik sürecinde yönetim reformlarının neden küreyelleşme doğrultusunda yapıldığını ortaya koymaktadır.¹²⁹

AB'nin kamu yönetimi sistemine dair ortak bir modeli yoktur. Ancak, ülkeler kendi yönetim modellerini değiştirmemekle birlikte ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle aralarındaki farklılıkları gidermeye çalışmaktadırlar. Ülkeler, kamu yönetimlerinde, performans ölçümü yapılması, süreç değil sonuç odaklı kamu hizmeti yürütülmesi, vatandaşlarına verdikleri hizmetlerin sayısal olarak ifade edilmesi, yönetim pratiklerinde özel sektörün örnek alınması gibi ilke ve politikalar yürütmeyi öngörmekteler. AB ülkeleri yukarıdaki ilke ve politikaları kendi ülkelerinde hayata geçirmeseler bile üyelik sürecindeki ülkelerden AB müktesebatına uygun ortak kamu yönetimi ilkelerini kendi ülkelerinde hayata geçirmelerini istemektedirler. Kamu yönetiminde farklı sistemleri uygulayan ülkelerin Avrupa İdari Alanı içerisine girince, belirlenmiş olan ortak ilke ve politikalar doğrultusunda hareket etme zorunluluğu olduğundan, üyelik sürecinde olan ülkelerin kamu yönetimlerinin sağlıklı ve yetersiz işleyen yönlerinin iyileştirilmesi beklenmektedir.¹³⁰

Kısaca, *“AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması mecbur kılınan genel bir modeli bulunmamakla birlikte, üye ve aday devletlerdeki kamu yönetimi sisteminin, kamu ve idare hukuku yerine özel hukuk egemenliğinin geçtiği, merkeziyetçilik yerine âdem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı ve katılımcılığın esas alındığı, merkezden yönetim yerine yerellik, gizlilik ve kapalılık yerine şeffaflık ve açıklık, istihdam anlayışında personel yönetimi yerine*

¹²⁸ Ökmen, Canan, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, s. 140

¹²⁹ Muhammet Kösecik, Özgür Hüseyin, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayını, Ankara, 2005, s. 3.

¹³⁰ Ökmen, Canan, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, s. 149.

*performans yönetimi, sorumluluk yerine hesap verebilirlik, tek öznellik yerine çok öznellik, hiyerarşik değil yatay ve düz ve/veya ağsal örgütlenmenin olduğu, verimlilik, zamanlılığın gözetildiği bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir.”*¹³¹

Türkiye’de yönetim reformları çerçevesinde yapılan reformların en belirgin özelliklerinden biriside konunun merkezi yönetim-yerel yönetim kurumları ekseninde yürütülmesidir.¹³² Hatta, yerel yönetimlere ilişkin yapılan düzenleme ve mevzuatın içeriğinin değerlendirmesi yapıldığında, kamu kaynaklarının etkili, verimli, kaliteli ve hızlı bir şekilde yerine getirilebilmesi yönünde tasarlanmaya çalışıldığı görülür.

Yerel yönetim alanında reform niteliğinde denilebilecek ilk yenilik 1984 yılında “anakent” yönetimlerinin kurulmasıyla başlamış üç adet anakent yönetim birimi oluşturulmuştur. Anakent yönetim modeli, yerel yönetimlerde gerçek anlamda başkanlık modelinin gelmesi sonucunu doğurur. 1984 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince önemli nitelikte görev, yetki ve kaynak yerel yönetimlere aktarılmıştır. Ardından gelen yıllar içerisinde, 2004 yılına kadar hayata geçme şansı bulamamış içerik itibarıyla “özerklik”, “yerellik”, “stratejik yönetim” ve demokratiklik gibi konulara yer verilen pek çok kanun tasarısı söz konusu olmuştur¹³³

Kamu yönetiminin temel yapısını esaslı bir şekilde değiştirmeyi esas alan en önemli düzenlemelerden biri şüphesiz Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısıdır. Tasarı, kamu yönetiminin temel ilke ve kurallarını, merkezi ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını ortaya koyan ve kamu hizmetlerine ilişkin temel esaslarını içermektedir. Tasarı 15.07.2004 tarihinde mecliste kabul edilmesini müteakip Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer’e gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından incelenen kanun 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23,

¹³¹ Ökmen, Canan, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, s. 151.

¹³² Ökmen, Canan, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, s. 158.

¹³³ M. Akif Çukurçayır, “Yerel Yönetimlerde Reform: Ne Oldu? Ne Olmadı?”, Yerel Siyaset, Yıl: 4, Sayı: 40, Mayıs 2010, s. 15, 16.

38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9 ncu maddeleri hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı vb. gerekçelerle bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir.¹³⁴ Ancak, kanun tekrar TBMM'nin gündemine alınmamıştır. Kanunun felsefesi reddedilse de 2004'ten bu yana mevzuata yansımalarıyla hususi düzenlemeler birer birer yürürlüğe girmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı mevcut yönetim felsefesine kıyasla oldukça önemli farklılıklar içermektedir. Bu haliyle geleneksel “idare” anlayışından kopuşu ifade eden düzenlemeler bulunmaktaydı. Değişiklik isimlendirmeden başlamış ve yeni bir takım ilkeleri gündeme getirmiştir. “İdare” kavramı yerine “kamu yönetimi” kavramı getirilmiştir. Buradaki yönetim “administration” anlamında yönetim değil işletme alanından transfer edilen “management” anlamında ki yönetimi ifade etmekteydi. “İdare-Yönetim” kavramından vazgeçerek kamu yönetimi kavramının kullanılması aynı zamanda Kıta-Avrupası (Fransız) geleneğinden kopuşu da göstermekteydi.

Türkiye’de yönetişim kavramı Dokuzuncu Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan “Kamuda İyi Yönetişim” adlı özel ihtisas komisyonu raporunda *“Yönetişim demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hâkim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir.”* şeklinde tanımlanmıştır.¹³⁵

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının ilk maddesinde, kanunun amacının *“ katılımcı, saydam, hesap verebilir, sürekli gelişim, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin esas alınması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli,*

¹³⁴ Mehmet Karaaslan, **Özerklik ve Denetim Açısından Kamu Yönetimi Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 120. ; Gülten Gündüz Işık, 1980’den sonra Türkiye’de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), S.Ü. SBE, Haziran 2006, s. 97.

¹³⁵ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721, ÖİK: 624, Ankara, 2007, s. 5.

etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi” olduğu belirtilerek uygulamanın temel ilkeleri ortaya konulmuştur.¹³⁶ 1 nci maddeye ek olarak 5/e maddesinde “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4/3 ncü maddesinde düzenlenen hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi benimsenmiştir. Yine 5/b maddesindeki “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde,...*hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.*” ifadesi sonuca odaklı ve vatandaş odaklı kamu yönetimi ilkelerine yer verilmiştir.¹³⁷ Tasarının kanunlaşması mümkün olmamakla birlikte getirdiği yönetim anlayışı 2004 yılından itibaren çıkarılan çeşitli kanunlarda yer almıştır. Yerel Yönetim Kanunları bunların başında gelmektedir.

1.1.7. Kamu Yönetiminin Denetiminde Gerçekleştirilen Reformların Felsefi Gelişimi

Kamu yönetimi alanında, yönetimin daha iyi işlemesi ve dünyayla uyum sağlaması için mevcut yapının aksayan yönlerini gidermek ve çağdaş bir yönetim yapısına kavuşmak amacıyla, zaman zaman kişi ya da kurumlara çeşitli çalışmalar yaptırılmıştır. Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları, 1800’lü yıllarla birlikte yoğunluk kazanmıştır. Osmanlı Devleti döneminde, reform yapılmasını ortaya çıkaran temel kaygı, devleti kurtarmaktır. III. Selim’in Nizam-ı Cedit projesiyle devletin işleyişinde reform yapılması zarureti açıklık kazanmıştır. Ancak, gerçek anlamda reform denemeleri ve çalışmaları Osmanlı döneminin sonlarıyla Cumhuriyet döneminde yaşanmıştır. Model olarak Fransız “yönetim” sistemi alınmış ancak zaman içerisinde yapılan reform çalışmalarında giderek artan liberal bakış açısı egemen olmuştur. Yönetimsel reform çalışmaları, Osmanlıdan devralınan patrimonial anlayışın ağır bastığı devlet anlayışının, bilinç düzeyinde ve kurumsal anlamda, yasal-ussal bir niteliğe erişebilmesi amacıyla yapılanların, ülkenin kendi şartlarından kaynaklanan zorlamalardan çok uluslararası dinamikleri takip ettiğini görülmektedir. Reform sürecinde birlikte çalışılan kurumlara bakıldığında da bu

¹³⁶ Sözen, Algan, **a. g. e.** , s. 11.

¹³⁷ Hamza Al, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Kış 2004, ss. 184, 187.

durum daha net açığa çıkmaktadır. Dünya Bankası, IMF, Birleşmiş Milletler Kalkınma Ajansı ve gelişmiş ülkelerin uzmanları ile yapılan çalışmalar örnek teşkil etmektedir. Yerli uzmanlara yaptırılan çalışmalarda da dünyadaki gidişata uygun nitelikte çıktılar alınmıştır. Özet olarak, Tanzimat Fermanının içeriği ile gelinen noktada, Avrupa Birliğine Uyum Yasalarının içeriğinin büyük oranda benzerlik göstermekte olduğu değerlendirildiğinde reform sürecinde istenen noktaya gelinmediği görülmektedir.¹³⁸

Cumhuriyet döneminde 1960'a gelinceye kadar farklı ülkelerden gelen uzmanlara çeşitli çalışmalar yaptırılmıştır. Bunlar; Dorr Raporu-1933, Hilts Raporu-1948, Thornburg Raporu-1949, Neumark Raporu- 1949, Barker Raporu-1951, Roy Blough Raporu-1951, Martin-Cush Raporu-1951, Leimgruber Raporu-1952, Hanson Raporu-1954, Baade Raporu-1959, Chaillouk-Dantel Raporlarıdır. Bunların haricinde çok çeşitli konularda hazırlanmış altmış kadar rapor vardır. Ek olarak, yine altmış civarında Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında yapılmış çalışma vardır.

1960 sonrasında yapılan çalışmalar şunlardır. İdari Reform ve Reorganizasyonu Hakkında Ön Rapor-1961, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)-1963, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1972, Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA)-1991 ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Raporu-2004.¹³⁹

Yapılan çalışmalar sonucunda, gerçekten de organik ya da fonksiyonel anlamda yönetimin işleyişinde ciddi aksamaların var olduğu tespit edilmiştir. Bu tür çalışmaların özellikle 1960 sonrasında yapıldığı ve yapılan çalışmalar ve araştırmalar sonrası ortaya çıkan raporların kamu yönetiminin organik ve fonksiyonel yapılanmasında ciddi anlamda etkili olduğu görülmüştür.

Anılan çalışmalarda yer alan ana başlıklardan bir tanesi de denetim konusudur. Reform önerilerinde *denetim şekli ve içeriği* önemli bir yer teşkil etmiş fakat bu çalışmaların hayata geçirilmesi için çok uzun yılların geçmesi gerekmiştir.

¹³⁸ Hüseyin Yayman, **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, ss. 1, 5.

¹³⁹ Yayman, **a. g. e.** , ss. 9, 13.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde uygulamaya konulan denetim sistemine neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna sağlıklı cevaplar verebilmek için, geçmişte uygulanan denetim sisteminin neden olduğu aksamaları iyi tespit etmek ve denetimin var oluş amacına uygun yapılıp yapılmadığının görülmesi gereklidir.

Gerçektende denetim sisteminde değişikliğe gitmeden önce¹⁴⁰ uygulanan denetim, istenen sonuçların elde edilmesine imkân vermiyordu. Denetim birimlerinin ve personelinin çokluğuna, yoğun çalışmalara rağmen kamu kurumlarının verimsiz ve etkisiz yapılarında beklenen oranda değişimin meydana gelmediği uygulamalardan açıkça anlaşılmıştır. Hâlbuki kamu yönetimi hakkında hazırlanan hemen hemen bütün raporlarda “etkili ve verimli” yönetimden bahsedilmiştir. Bu kısa girişin ardından uygulamaya konulan yeni denetim anlayışına giden yolu incelemek, yeni denetim anlayışını değerlendirirken faydalı olacaktır.

1.1.7.1. 1980 Öncesi Yapılan Çalışmalarda Denetim

Türkiye’de planlı kalkınma dönemine kadar yapılan çalışmalarda sistemsiz, rastgele, günün ihtiyaçlarını karşılamak ve öne çıkan problemlerini çözmek maksadıyla yürütülen bazı çalışma ve raporlama faaliyetleri vardır.¹⁴¹ Dönemin hükümetleri tarafından çoğu da birbirini tekrarlayan alanlarda yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlarda yapılan tespitlerin hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır. Planlı döneme geçişle birlikte hazırlanan raporların beş yıllık planların kendilerinden önce hazırlatılan raporlardan etkilenmeleri sonucu bazı uygulamalarda değişiklik olmuştur. Ancak, genel olarak kamu yönetiminde egemen olan anlayışta ciddi bir dönüşüm yaşanmamıştır. Hazırlanan raporlarda yapılan tespitler, kendini tekrar etmeye devam etmiştir.

¹⁴⁰ Buna denetim sistemimiz geliştirilmeden önce demekle yanlış olmayacaktır. Çünkü hukuki ve mali denetim işlevselliği artırılmakla birlikte temelde aynı çerçeve doğrultusunda yapılmaktadır.

¹⁴¹ Kenan Sürgit, “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1968, s. 4, 5.

1.1.7.1.1. İdari Reform ve Organizasyonu Hakkında Rapor (1961)

Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından Milli Birlik Komitesi ve Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine, Prof. Dr. K.Fikret Arık tarafından daha önce Planlama Dergisinde yayınlanmış bir yazısı esas alınarak hazırlanmıştır. Rapor, esas itibarıyla yirmi dört sayfadan oluşmaktadır.

Raporda denetim, teftiş gibi konular incelenmemiştir. Kamu yönetimi bir bütün olarak ele alınmış ve en genel anlamda yapılması gerekli olan reformların ana hatlarıyla anlatılmıştır. Ancak, yönetsel reformların yapılış amaçları sayılmış ve esas itibarıyla yapılan tüm reformların bu amaçlara ulaşmak için gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Bu amaçlar “sürat”, “kalite”, “ekonomi” olarak belirlenmiştir ve belirlenen amaçlara ulaşmak için iki ana alanda reformların yoğunlaştırılması gerekliliği belirtilmiştir. Bu alanlar;

- Teşkilat ve çalışma metotlarıyla ilgili meseleler,
- Personel meseleleridir.

Sürat hedefinin etkin ve kaliteli hizmet sunmanın en önemli unsurlarından biri olduğunu göz önünde bulundurursak yönetsel reformların yapılış gayelerinin geçmişten günümüze benzer öğeler taşıdıkları sonucuna ulaşabiliriz. Sadece denetim açısından bakıldığında; yönetim faaliyetlerinin ve kurumların etkinlik, verimlilik, tutumluluk gibi üç ana unsur üzerinden denetlenmesi gerekliliğinin ön plana çıktığı çağdaş denetim yaklaşımının reform yapılma nedenlerinin ana amacı olarak ortaya konulması, farklı bağlamda da olsa denetim anlayışının günümüzle benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi raporda reform yapılması tavsiye edilen alanların denetimle ilişkisi kurulmamıştır. Ayrıca, tavsiyeler tüm yönetsel teşkilatlar esas alınarak yapılmış, yerel yönetimlerden bahsedilmemiştir.¹⁴²

¹⁴² Türkiye ve Ortadoğu Amme Enstitüsü, **İdari Reform ve Reorganizasyonu Hakkında Ön Rapor**, İdari Reform Serisi: 12, Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1961.

1.1.7.1.2. MEHTAP Raporu (1963)

Planlı dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlemesini amaçlayan çeşitli girişimler olmuştur. Bunlardan 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başlatılan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” en önemlilerindendir. Projenin amacı, planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeyi sağlayacak yenilikler yapmaktır. Bu çerçevede MEHTAP, Weberyen ve rasyonalist bürokrasi anlayışının yeniden kurumsallaştırılmasını öngören bir bakış açısına sahip idi.¹⁴³ Kısaca MEHTAP raporu diye anılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi adlı raporda, “*Teftiş ve Denetleme Hizmeti*” deyimi, *yürütme organının kendi kendisini teftiş etmesi ve denetlemesi anlamında kullanılmıştır.*”¹⁴⁴ İdare teşkilatı içerisinde teftiş ve denetleme hizmeti veren birimler sayıldıktan ve bunların görev yerleri belirtildikten sonra teftiş ve denetleme birimlerinin karşılaştıkları genel sorunlar ve çözüm önerileri üzerinde durulan raporda¹⁴⁵;

- Kusurlu davranışları önleme aracı olarak görülen teftişin başarılı olması için *süratli ve isabetli* olmasının gerekliliği,
- Taşrada çalışan memurların merkez teşkilatı hakkında beslediği olumsuz kanıları gidermek için teftiş ve denetim yapanların olumlu tutum ve davranış gösterilmesinin lüzumu,
- Teftişin aynı zaman da personelin “eğitimi” için kullanılması ve yapılan yeniliklerin ve reformların teftiş ve denetleme sırasında memurlara aktarılması gerektiği,
- Ülke çapında kamu yönetiminde olup bitenleri bilmeleri nedeniyle, siyaset tayin etme konumunda bulunan yöneticilerin ve politikacıların karar verme

¹⁴³ Sertaç Güleç, “1945–1980 Yılları Arasında Türkiye’de Refah Devleti”, **Yerel Siyaset (Kentsel Dönüşüm/Kentsel Yenilenme)**, Yıl: 3, Sayı: 31, Temmuz 2008, İstanbul, s. 51.

¹⁴⁴ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP Raporu), “Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri”, TODAİE Yayınları, (İkinci Baskı) ,1966, Ankara, s. 93.

¹⁴⁵ MEHTAP Raporu, ss. 93, 104.

süreçlerinde teftiş kurullarının görüşlerinin alınması gerekliliği üzerinde durulmuş ve bunların başarılabilmesi içinde önerilerde bulunulmuştur.¹⁴⁶

Raporda teftiş hizmetlerinin iyileştirilmesi için;

- Teftiş kurullarının ve bu kurullardan çıkan raporlarının dikkate alınması,
- Raporlarda belirtilen eksikliklerin giderilmesi için gerekiyorsa mevzuat değişikliğine gidilmesi,
- Personelin hizmet içi eğitimden geçirilmesi,
- Teftiş standartlarının ve dokümanlarının mümkün olduğunca tek tipleştirilmesi,
- Teftiş kurullarında, genel durum ve basit raporların değerlendirmesi yapılarak, ulaşılan sonuçların, ıslahat ve personel eğitimiyle ilgili birimlere iletilmesi,
- Mükerrer teftişlerin önüne geçmek için kurum içi ve kurumlar arası planlamaya gidilmesi,
- Teftiş birimleri arasında, coğrafi dağılımda göz önünde bulundurularak, görev ve yetki dağılımı yapılması,
- Müfettişlerin seçimlerinde, eğitilmelerinde, özlük haklarının tespitinde objektif kıstaslar koyarak, yüksek vasıflı personelin seçilmesi,¹⁴⁷

önerileri yapılmıştır. Görüleceği üzere, raporun Türk uzmanlar tarafından hazırlanması da değerlendirmeye katılacak olursa, yapılan tespitler ve getirilen çözüm önerileri modern anlamda denetim ve bu denetimden beklenen sonuçları içermesi itibariyle Türkiye açısından döneminin ilerisinde bir bakış açısı ve uzmanlıkla hazırlandığını söylemek iddialı bir görüş olmayacaktır. İlgili raporda dikkat çeken bir başka noktada, günümüzde sorun olmaya devam eden yönetsel denetim-mali denetim ayrımının ilgili kuruluşlarca yapılamamış olması ve yetki karmaşası nedeniyle mükerrer denetimin yapılmakta olmasıdır.

¹⁴⁶ MEHTAP Raporu, s. 103.

¹⁴⁷ MEHTAP Raporu, ss. 105, 106.

1.1.7.1.3. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu–1972)

26 Mart 1971'de kurulan Nihat Erim Hükümetinin 29.05.1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla “*Hükümet Programına Göre Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptamak*” amacıyla verdiği görev ve Başbakanlığın 15.06.1971 gün ve Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesinin 91–34/8308 sayılı direktifi üzerine Danışma Kurulu tarafından hazırlanmış olan rapor 01.07.1971 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur.

Raporun denetim başlığını taşıyan kısmı, denetim kavramının amacı ve içeriğini anlatarak başlamaktadır. Rapora göre denetim, “*uygulamaların planlara uygunluğunu sağlamak amacıyla*”;

- Denetim standartlarının saptanması,
- Uygulamaların izlenmesi,
- Rapor edilmesi ve düzeltme tedbirlerinin alınması faaliyetlerini kapsar.

Denetimin, yönetim sürecinin diğer unsurlarıyla sıkı bir ilişkide bulunduğu tespiti yapıldıktan sonra özet olarak bu ilişki belirtilmekte ardında denetim konusunda yaşanan aksaklıklar ve çözüm önerileri üzerinde durulmaktadır. Raporun denetim konusunda dünyada yaşanan gelişmelerin tetkik edilmesinden sonra hazırlandığı anlaşılmaktadır. Raporunda;

- “*Planlama ve denetim ilişkisi*” kurularak, denetimin planlamayla karşılaştırmak suretiyle uygun bir şekilde yapılması,
- Denetimin “*hizmet standartlarına*” uygun bir biçimde yapılması,
- Etkin bir denetim için “*amaçların*” açıklıkla saptanması,
- Bu amaçların nasıl gerçekleştirileceğini gösteren planların hazırlanması,
- “*Kalkınma faaliyetleriyle denetim arasında*” paralellik kurulması,

- Kalkınma amaçlarına dönük faaliyetlerde, kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacını güden “*etkinlik denetiminin*” yapılmasının sağlanması,
- *Yeniden kurulacak olan* denetim sisteminin “*hızlı ve basit*” olması gerektiği,
- Hizmetin başarısı açısından “*denetimi önemli olan faktörlere*” ağırlık verilmesi,
- Sosyal ve teknik alanlardaki gelişmelere duyarlı olmaya ve “*veri toplamaya*” önem verilmesi,
- Denetimden “*idareyi geliştirme aracı*” olarak faydalanılması gerektiği,
- Denetim faaliyetlerinin planlı bir şekilde yapılmasının gerekliliği,
- Karşılaştırmalı denetime ve raporlama sistemiyle alınacak bilgiler çerçevesinde denetim faaliyetlerinde bu verilerden faydalanmak suretiyle sorun çözme anlayışının ön plana çıkarılmasının önemi,
- Raporlama sisteminin geliştirilmesi önemi ve raporların denetlenen işe uygun ve zamanlı olmasına, uygulamaların “*hizmet standartlarıyla*” karşılaştırarak “*amaç ve plandan ayrılmaları*” ortaya koymaya ve aksaklıkların giderilmesi için alınacak tedbirleri içermesi,
- Kalkınma amaçlarına dönük tüm faaliyetlerin “*kaynaklarının kullanımının*” etkin bir biçimde denetlenmesi,
- Kurumlarda yapılan faaliyetlerle bu faaliyetlere ilişkin harcamalar birbirine bağlanmalı ve faaliyeti denetleyen “*idari ve mali denetimi birlikte yapması*”nın esas alınması,
- Raporların merkezde değerlendirilerek, sonuçlarının kamu yönetimini geliştirmeye ilgili merkezi birimlere ulaştırılması,
- *Yerel yönetimler* için Sayıştay denetimine benzer ve *etkinlik denetimi* yapacak bir merkezi denetim biriminin kurulması,
- Program bütçe sistemi gereğince dış mali denetim yapan *Sayıştay’ın etkinlik denetimi yapacak biçimde geliştirilmesi*,
- Bakanlıkların yerel yönetimlerdeki kendi görev ve sorumluluk alanına giren görev ve işlemleri, kendi iç bünyesindeki denetime uygun bir biçimde bu “*idarelerde de*” yapılması,

- Denetimin teknik düzeyinin geliştirilmesi ve denetim verimliliğinin artırılması için istatistikî yöntemlerin geniş ölçüde kullanılması,
- Denetimin sonucunda ortaya çıkan verilerin, yönetimi geliştirme bakımından kullanılması sonuçlarına¹⁴⁸ varılmıştır.

Görüldüğü gibi raporu hazırlayanlar, dönemlerinin yerli ve yabancı denetim literatürünü iyi taramışlar ve alanda yaşanan aksaklıkların giderilmesi için yapılması gerekenleri ortaya koymuşlardır.

Raporda; denetim olgusu ile kalkınmanın, kalkınma planlarının, hizmet standartlarının, denetlenen birimlerin amaçlarıyla bu hizmetleri yürütmek için yapılan planların denetim sonuçlarıyla karşılaştırılması, raporlanması, raporların değerlendirilmesi ve bulunan aksaklıkları gidermek için yapılacakların tespit edilmesinin ilişkisini kurması açısından çok önemli noktalara dikkat çekildiği görülmektedir. Günümüz denetim anlayışının adeta bir özetini veren çalışma kavramsal açıdan olmasa bile denetimin amaçları ve içeriği açısından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirdiği dış denetim anlayışıyla ana hatları itibarıyla benzeşmektedir.

1.1.7.1.4. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda denetim, teftiş konularına ilişkin bir planlama ve hedefleme yapılmamıştır. Sadece, planın başarıyla yürütülmesi için gerekli olan düzenleme, yol gösterme, denetleme faaliyetlerinin yürütülmesinden yönetimin sorumlu olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak, çeşitli bilgi ve kalkınma hedefleri ağırlıklı olarak işlenmiştir.¹⁴⁹

¹⁴⁸ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, TODAİE. Yayınları, Yayın no: 123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, ss. 63, 67.

¹⁴⁹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ocak 1963, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, (29.05.2010).

1.1.7.1.5. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesini doğrudan doğruya konu alan bir başlık olmamakla birlikte denetimi dolaylı olarak konu edinmiştir. 8 nci bölümde “Toplumun Yurt Üzerinde Yerleşmesi ve Barınması” ana başlığı altında “şehirleşme ve şehirlerde ortaya çıkan sosyal ve iktisadi sorunların” çözümünün ülke düzeyinde yürütülen politikalarla doğrudan irtibatlı olması ve belediyelerin imkânlarının bu sorunları çözmeye yeterli olmaması nedeniyle “Devletin denetimi ve katkısının” gerekli olduğundan bahsedilmektedir. Ayrıca, devletin şehirlere olumlu anlamda pek çok katkısı bulunmakla birlikte bu katkının bir program dâhilinde, planlamayı yönlendirecek bir kurumun olmadığı belirtilmektedir.

İkinci Kalkınma Planı’nda devletin, yerel yönetimlere, faaliyetlerinde rehberlik ve yardım fonksiyonunun denetim fonksiyonuyla birlikte zikretmesi bu konudaki farkındalık açısından önemlidir. Ancak, bu durum, sadece dolaylı olarak bahsedilmek suretiyle ele alınmış, uygulamaya yönelik herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Ayrıca, beledi hizmetlere olan yaklaşımın dönemi itibarıyla merkez ağırlıklı ve kalkınmaya odaklanmış olduğunu söylemekte mümkündür. Planda, belediyelere ayrılan bölümde, denetim ve teftişlerine yönelik bir çalışma yoktur. İl özel idareleri ve köyler de bu bağlamda ele alınmamıştır.¹⁵⁰

1.1.7.1.6. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim (1973–1977)

Üçüncü Kalkınma Planı’nda denetim konusu “İl (yerel yönetimler) Planlaması” başlığı altında ele alınmıştır. “Mahalli idareler üzerindeki denetim, “kuruluşların amaçlarına” yardım edecek *etkili, verimli ve yapıcı* nitelikte değildir.”¹⁵¹ tespiti yapılmak suretiyle konu özetlenmiştir. Yerel yönetimlerin,

¹⁵⁰ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1968–1972), DPT Müsteşarlığı Yayınları, s. 277.

¹⁵¹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1973–1977), DPT Müsteşarlığı Yayınları, s. 943.

kuruluş amaçları doğrultusunda denetlenmesi hedefi, planın yapılış tarihi itibarıyla dikkat çekicidir. İfade yoruma açıktır. Ancak, denetimin yerel yönetimlere rehberlik etme amacını hayata geçirecek şekilde yapılması gerekliliğinin üstünde durulduğu görülmektedir. Ayrıca, yapılacak yardımın yerel yönetim faaliyetlerinin etkili, verimli ve yapıcı nitelikte yürütülmesine yardım edecek nitelikte gerçekleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Sorumluyu bulma ve cezalandırma esasına dayanan denetim anlayışı yapıcı değildir. Aksine, negatif sonuçlar doğurmaktadır. Mevzuata uygunluğu esas alan denetim anlayışı bürokrasinin artmasına ve yöneticilerin pasifleşmesine neden olmaktadır. Faaliyetlerin, kuruluşların amaçlarına göre değil, mevzuata uygun olmasının gözetilmesinin kurum kültürü haline geldiği bir yapının, verimliliği ve etkinliği ön plana çıkarması mümkün değildir. Bu nedenle, denetimlerde kuruluşların amaçları gözetilmek suretiyle tespit edilen eksiklikleri gidermeye yönlendirme, denetleyen birimlerin ana çalışma prensibi haline getirilmesi açısından önemlidir.

Planın devamında, yerel yönetim faaliyetlerinin merkezi yönetimin planları ile uyumlu şekilde planlanması ve uygulanması konusu üzerinde durulmaktadır. Merkezden aktarılan kaynakların, kalkınma hedef ve ilkeleri doğrultusunda kullanılmasının sağlanması bir hedef olarak yönetimin önüne konulmuştur. Kalkınma planlarına uygun bir yerel yönetim planlamasının yapılmasını gündeme getiren Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kuruluş amaçları doğrultusunda denetim anlayışını öne çıkarmasıyla birlikte değerlendirildiğinde, çağdaş bir denetim yaklaşımını içinde barındırdığı söylenebilecektir.

İlgili planda üstünde durulması gereken bir diğer konuda *hizmet kalite standartlarının belirlenmesi* ve hizmetlerin bu standartlara uygun yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesinden bahsedilmiş olmasıdır.¹⁵² Bahsi geçen konu da, çağdaş denetim anlayışında denetimin unsuru haline getirilmiş unsurlardan bir tanesidir.

¹⁵² Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 947.

Ancak burada dikkat çekilmesi gereken nokta bu sayılanların yapılmasında merkezi yönetimin başat aktör olarak belirlenmiş olmasıdır. Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi doğrultusunda planlamanın ve hizmetlerin kalite standartlarının belirlenmesinin yerel yönetimlerin iradesi ile değil devlet iradesi ile yapılmasının ve yönlendirilmesinin öne çıkarıldığı açıktır. Dönemi itibariyle, yerel yönetimlerin sahip olduğu personelin kapasitesinin, kurum kültürünün, bilgi birikiminin bu bahsi geçen konularda isteneni gerçekleştirebilmesinin pek de mümkün olmadığı hesaba katılırsa bu durum anlayışla karşılanabilecektir.

1.1.7.1.7. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim (1979–1983)

Yerel yönetimlerin denetimi konusunun dolaylı olarak ele alındığı planda belediyeler için “halk denetimi” olgusunun ön plana çıkarıldığı görülmektedir.¹⁵³ İçişleri bakanlığı, ilgili bakanlıkların ve Sayıştay’ın yürüttüğü yönetsel ve mali denetim uygulamaları konusunda yenilik öngörmeyen planın halk denetiminden bahsetmesi demokrasinin gelişimi açısından önemli bir aşamadır. Ancak, halk denetimini sağlayacak araçlardan ve kurumlardan bahsetmemesi önemli bir eksikliktir. Konu, raporda bahsi geçen bölümde temenniden ibaret bir hedef olarak ele alınmıştır.

Dördüncü beş yıllık plan, denetimle ilgisini doğrudan kurmamakla birlikte yerel yönetimlerin hukuk düzeni ve kalkınma ana başlığı altında uygulamanın izlenmesi ve değerlendirmesi alt başlığında bölge ve il düzeyinde izlemenin nasıl yapılması gerektiğini anlatmıştır. Plan da;

“1255.Üçüncü Plan döneminde uygulanan «İl Mahalli İdareler Planlaması» çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı ve Yerel Yönetim Bakanlığınca «İl Özel İdarelerine Yardım» ödeneklerinden desteklenmiş olan yatırım projeleri ile bundan

¹⁵³ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1979–1983), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Yayın No: 1664, Ankara, Nisan 1979, s. 296. “1081. Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan halk denetiminin etkinlik kazandırdığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için...”

böyle il içinde bulunan yerel yönetim birimleri ve birliklerinin tek tek hazırlayacakları beş yıllık planlarının o yıla ilişkin bölümü İl Koordinasyon Kurullarınca yakından izlenecek, gerçekleşme durumlarını toplu olarak gösteren 6 aylık dönem raporları hazırlattırılarak valiliklerce Yerel Yönetim Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatına gönderilecektir.

1256. Yerel yönetimleri oluşturan İl Özel İdareleri, belediyeler, köyler ve bunların bir araya gelerek oluşturdukları Yerel Yönetim Birlikleri yasalar ya da kuruluş tüzükleriyle kendilerine verilen görevleri gerçekleştirmeye ve öz kaynaklarını geliştirmeye yönelik yatırımları kapsayan beş yıllık planlar hazırlayacaklardır. Bu planların hazırlanmasında, Devlet Planlama Teşkilatının bölge düzeyinde görevlendireceği kişilerle, valiye bağlı olarak oluşturulacak danışmanlık birimleri yerel yönetimlere yardımcı olacaklardır.

1257. Yerel Yönetim Planları ilgili karar organlarınca onaylandıktan sonra yürürlüğe girecek, yıllık uygulama programı ve bu programın gerçekleşme durumunu gösteren 6 aylık dönem raporları belirtilen zamanlarda İl ve Bölge Koordinasyon Kurullarına gönderilecektir.”demektedir.

Planın bu kısmı dikkatlice değerlendirildiğinde, yerel yönetim birimlerine, kanunlarla ve kuruluş tüzükleriyle verilen görevleri yerine getirmek ve öz kaynaklarını geliştirmek amacıyla yapacakları yatırımları kapsayan beş yıllık planlar hazırlama görevi verilmiştir. Yani, kurulma amaçları doğrultusunda yatırım planlaması ön görülmektedir. Planlama süresi de beş yıl olarak tespit edilmiştir. Planlamanın yapılmasında, yerel yönetim birimlerine yardımcı olmak üzere *DPT* ve *valilik* bünyesinde oluşturulacak danışma birimlerinin görevlendirilmesi gerekliliği belirtilmiştir.

Planlar onaylanıp yürürlüğe girdikten sonra hazırlanacak yıllık uygulama programı ve bu programdaki öngörülerin gerçekleşme durumunu gösteren raporların, altı aylık dönemler halinde İl ve Bölge Koordinasyon Kurullarına gönderilmesinin

düzenlenmesi istenmiştir. Bu kurullar tarafında izlenen raporlar ayrıca valiliklerce Yerel Yönetim Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatına gönderilecektir.

Düzenleme bütün olarak değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin mevzuatta belirtilen kuruluş amaçları doğrultusunda beş yıllık yatırım planlaması yapmalarının ön görülmesi, planlama için DPT ve danışma kurullarının oluşturularak birlikte çalışması, hazırlanan yıllık planların gerçekleşme düzeyinin altı aylık periyotlar halinde raporlanmasının istenmesi; stratejik planlama, performans yönetimi ve performans değerlendirme kavramlarıyla tam örtüşmese bile benzer bir yapılanmanın kurgulanması planlamayı yapanların yerel yönetimlerin etkinliğini artırmak için önemli tespit ve tavsiyelerde bulunduklarını söylenebilecektir. Ancak, burada dikkat çeken eksiklik, raporların ne şekilde değerlendirileceği ve yerel yönetimlere geri dönüşümünün nasıl olacağının belirtilmemesi ve yaptırımlardan bahsedilmemiş olmasıdır.

Planda dikkati çeken bir diğer nokta köylerin ve yerel yönetim birliklerinin yukarıda yapılması istenen planlamanın içerisinde düşünülmesidir. Köylerin kırsal kalkınmanın önemli öğelerinden biri olarak kabul edilmesinin doğal bir sonucu olan bu tespitte dikkat çekicidir. Yerel yönetim birliklerinin yerel yönetim birimi olarak planlamaya dâhil edilmesi bir diğer önemli düzenlemedir. Nitekim 2003 tarihinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yerel yönetim birliklerini 1982 Anayasasında sayılmamış olmasına rağmen yerel yönetim birimi olarak kabul etmiştir.

Yerel yönetimlerin üzerinde uygulanan vesayet denetiminin en önemli ayaklarından biri olan mali kaynakların geliştirilmesinin yatırım planlamasında dikkate alınmasının gerekliliği üzerinde durulması da özerklik ilkesinin fiiliyata geçirilmesi açısından dikkate değerdir. Bu husus, planın içerisine ustaca yerleştirilmiştir.

1.1.8. 1980 Sonrası Yapılan Çalışmalarda Denetim

1.1.8.1. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu ve Yerel Yönetimler

12 Eylül Askeri Darbesinin ardından oluşan MGK (Milli Güvenlik Konseyi) komisyonlar oluşturarak uzun dönemli çalışmalar yaparken, bir yandan da acil müdahale gerektiren problemleri çözmek amacıyla kanun değişiklikleri gerçekleştiriyordu. Askeri darbenin hemen ardından “Kamu Personel Problemleri Yöneylem Araştırması” yapması için bir komisyon kurulmuş ve bu komisyon hazırlık çalışmalarının ardından üç konuya ilişkin rapor hazırlamıştır. Hazırlanan raporlar “genel istihdam”, “personel rejimi” ve “kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi” başlıklarını taşımaktaydı.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi başlıklı raporda yerel yönetimlerin 1980 Türkiye’indeki genel görünümü ortaya konulmakta ve karşı karşıya kaldıkları temel sorunlar ve çözüm önerileri üzerinde durulmaktadır. Hazırlanan rapordan kamu yönetimi komisyonu geniş ölçüde yararlanmıştır. Raporun tespitleri doğrultusunda da altı adet kanun hükmünde kararname tasarısı hazırlanmıştır. Ancak, bunlar tasarı olarak kalmıştır. 6.11.1983 tarihinde yapılan genel seçimlerden sonraki hükümetlerin yerel yönetimlere ilişkin olarak çıkardıkları kanunlarda raporun içeriğinden faydalanılmıştır. Rapor “Hizmete Özel” olarak hazırlanıldığı için ulaşılması ve yayınlanması söz konusu olmayan bir özelliğe sahiptir.

Rapor; merkez-yerel ilişkisini değerlendirirken, “*yerel yönetimlerin kurulurken olması gerektiği gibi demokratik organlar olarak değil, merkezden güdümlü, merkezi yönetimin otoritesini sürdürmek ve pekiştirmek için kullanılmak amacı güdülmüştür.*” değerlendirmesini yaptıktan sonra mevcut ağır vesayet denetimi anlayışının belirtilen temellere dayandığı sonucuna varmıştır. Rapora göre denetimin “asıl amacı” merkezi yönetimle belediyeler arasında işbölümü ve işbirliğini sağlamak olarak belirtilmiştir. İl özel idareleri ve köylerin denetim konusunda vesayet denetimi içerisinde bile değerlendirilmediği görülmektedir.

Raporun hazırlandığı yıllar itibariyle yaklaşımın mevcut durumu yansıttığı anlaşılmaktadır.

Raporda mevcut mevzuatın belediyelerin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde merkezi yönetime tanıdığı vesayet denetimi karşısında ellerinin kollarının bağlı olduğu tespitini yapmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerini geliştirici, yol gösterici ve destekleyici yardımlarda bulunmak yerine onların gelişmelerini engelleyici ve köstekleyici yoğun bir vesayet denetimi uyguladığı belirtilmektedir. Buna karşı çözüme yönelik olarak da;

- Yerel yönetimler üzerinde uygulanacak “idari vesayet”, özellikle geri kalmış yöreler yerel yönetimlerinin, yerel etkiler altında hizmet öncelik ve standartlarını yanlış saptamalarını önleyici, hizmetlerinde ulusal plan öncelik ve beklentilerine uyum sağlayıcı araçlarla sınırlı olmalıdır.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri olanaklar elverdiğince tek elde toplanmalı, bu amaçla ilçe düzeyinde kaymakamlar, il düzeyinde valiler yetkili bulunmalıdır.
- Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin denetimi sürmeli, ancak bu denetim, suç ve hata arama, cezalandırma amacıyla değil, yol gösterici amaçlarla yaptırılmalı ve denetim sonuçları sürekli izlenmelidir.
- Yerel yönetimlerin mali denetimini gerçekleştirmek üzere yerel yönetimler Sayıştay’ı kurulması önerilmekte, gerçekleşmemesi halinde Sayıştay’ın bu görevi yapabilecek şekilde yeniden düzenlenmesini öngörmektedir.¹⁵⁴

1.1.8.2. KAYA Raporu (1991)

“KAYA Projesi, MEHTAP’tan (A.A) farklı olarak Avrupa Topluluğuna uyumu amaçlayan, Weberyen bir yaklaşımla siyaset-yönetim ayrımını yapan daha

¹⁵⁴ **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Hizmete Özel Rapor)**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982’den aktaran Taceddin Karaer, “1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart, 1989, ss. 100, 106. (Rapor hizmete özel olduğu ve ulaşılamadığı için yazarın aktardığı bilgiler üzerinden değerlendirme yapılmıştır.)

bütünlükçü, devletçi ve sadece idari sistemi konu alan bir çalışma olarak kayda geçmiştir.”¹⁵⁵

1991 yılında yayınlanan KAYA Raporu, kamu yönetiminde uygulanmakta olan denetim sistemi ve anlayışına genel olarak bakmış ve bütüncül bir yaklaşımla çözüm önerileri getirilmiştir. Raporun akıbeti daha önce gerçekleştirilen çalışmalardan çok da farklı olmamıştır. Rapor, içeriği itibariyle, kamu yönetiminde yapılması gerekli olan reformlardan bahsetmiştir. Ancak, çok tartışılmakla birlikte raporun yerel yönetimlerle ilgili önerilerinin hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır.

Raporun denetimle ilgili tespitlerin yapıldığı dördüncü bölümünde, denetimin tanımı ve çeşitleri belirtilerek konuya girilmiştir. KAYA raporu, denetimin tanımını yapılış amacını ve içeriğini günümüz anlayışa çok yakın denebilecek ifadelerle belirlenmiştir¹⁵⁶. Raporda;

- Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki vesayet yetkisinden kaynaklanan denetimlerin *yeterince etkili ve amaca uygun olmayan bir tarzda* gerçekleştirildiği,
- Yerel yönetimler için Sayıştay benzeri “hesap mahkemeleri” kurulması gerektiği,
- Denetim ve soruşturma görevinin birbiriyle uyuşması nedeniyle, eksikliklerin üzerinde durulmakla beraber denetimin bir başka fonksiyonu *olan rehberlik faaliyetlerinin* sürekli olarak ötelendiği ve yerine getirilmediği, bu eksiklik nedeniyle de, denetimden beklenen, yönetimi geliştirme yönünün çok sınırlı kaldığı,

¹⁵⁵ Güleç, a. g. e. , s. 54

¹⁵⁶ KAYA Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238 , Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara 1991, s. 21. , “Denetim, örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir.” “Denetimde *temel amaç*, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip eksik yönler belirlenerek, örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılır. Bu anlamda denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak düşünülebilir. **Buna göre, etkili bir denetimin ön koşulları; amaçlarda açıklık, amaçlara uygun bir örgütlenme ve eylem planları ile işleyiş düzenidir.**”

- Yerel yönetimlerin sayı itibarıyla fazla olması, müfettişlerin ve kontrolörlerin görevlerinin yoğunluğu, personel sayısı olarak yetersiz olmaları nedenlerinden dolayı *rehberlik fonksiyonunun* hayata geçirilemediği ve ek olarak denetimin rehberlik fonksiyonunun işler hale getirilmesinin yanında personelin ve kurumun, meslek kuruluşlarının ve bu alanda uzman kişilerin bilgilerinden faydalanılması gerektiği,
- Denetim yapacak personelin memuriyete alım standartlarındaki belirsizlik, yapılan denetimden beklenen sonuçların elde edilememesinin nedenlerinden biri olduğu tespiti yapılarak bu durumun düzeltilmesinin lüzumu,
- *Denetim ilke ve standartlarının* belirlenmemiş olmasının üzerinde durularak, denetim faaliyetlerinin planlamasının yapılmak suretiyle denetim etkinliğinin artırılması,
- Denetimlerin teknik düzeyi yükseltilmesi ve istatistiksel yöntemlerin geniş ölçüde kullanılması yoluyla *denetim verimliğinin artırılması* yoluna gidilmesi,
- Denetim raporlama sisteminin yalın, basit ve amaca uygun olması, gözlenen aksaklıkları düzeltmek amacıyla alınacak önlemleri içeriyor olması,
- Raporların içerikleri kadar bu içeriklerin değerlendirilerek sonuçlarının ilgili birimlere iletilmesinin ardından *sonuçlarının izlenmesini* sağlayacak bir alt yapının kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır.¹⁵⁷

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında kurulan vesayet denetimi ilişkisi Anayasa’da yer alan sınırların elverdiği ölçüde en az düzeyde tutulması gerekliliği yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması için önerilen teklifler arasındadır.¹⁵⁸

1.1.8.3. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim (1985–1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yerel yönetimlerin denetimine ilişkin olarak doğrudan bir başlık ve çalışma bulunmamaktadır. Daha önceki plan

¹⁵⁷ KAYA Raporu, a. g. e. , s. 23, 24.

¹⁵⁸ KAYA Raporu, a. g. e. , s. 89.

dönemlerinde planlama ve plan doğrultusunda yapılan çalışmaların raporlanması hedefine atıf yapmak suretiyle konu dolaylı olarak incelenmiştir. Rapor “ 830. *Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esasları belirlenerek uygulamaya konulacaktır.*” şeklinde genel bir ifade ile konuyu özetlemiştir. Raporun beşinci bölümünde, kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığı altında, “833. *Vali ve İl Koordinasyon Kurullarının, Plan ve Program Uygulamasını etkin bir şekilde izleme ve değerlendirmelerine ve kaynakların rasyonel kullanımını sağlayıcı işbirliği ve koordinasyon görevlerini yerine getirmelerine imkân veren düzenlemeler yapılacaktır.*” demek suretiyle yerel yönetimlerin faaliyetlerinin beşer yıllık dönemler halinde planlanması, hazırlanacak olan *yıllık uygulama planlarının etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığının izlenmesi ve değerlendirilmesi* ile birlikte kaynakların rasyonel bir şekilde kullanımına elverecek çalışmaların yapılmasına vurgu yapılmaktadır.

Denetim kavramı yerine, yerel yönetim çalışmalarının *izlenmesi ve değerlendirilmesi* kavramının kullanılması dikkat çekicidir. Hukuka uygunluk yerine yürütülen faaliyetlerin etkinliği ve kaynakların rasyonel kullanımı üzerinde odaklanılmasının gerekliliğinin fark edilmiş olması, merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin içeriğini belirleyecek olan ilkelerin tespit edilmesi ve uygulamaya konulması hedefinin belirlenmesi de denetim olgusu açısından olumlu bir yaklaşımdır. Merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin ilkesel bağlamda tespit edilmiş olması, yapılacak olan denetim faaliyetinin de içeriğini belirleyecektir. Bu durum aynı zamanda, uygulamada karşılaşılan, denetimi yapacak olan devlet kurumunun tespit edilmesi ve denetimin etkinliğini azaltan mükerrer denetimlerin önüne geçecek bir öngörüdür.¹⁵⁹

1.1.8.4. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim (1990–1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “1066. *Mahalli hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde mahalli idare-belde halkı iletişimini esas alacak düzenlemeler yapılacaktır.*” demek suretiyle yerel

¹⁵⁹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1985–1989), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Yayın No: 1974, Ankara, Nisan 1985, s. 188.

yönetimlerin denetiminde *kamuoyu denetimi* ön plana çıkarılmıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetim hakkında herhangi bir bilgiye ulaşamayan plandan anlaşıldığı kadarıyla mevcut durum veri olarak kabul edilerek yapılan denetimlere kamuoyu denetiminin eklenmesi planlanmıştır. Ayrıca, yapılacak denetimlerin etkinliğini artırması açısından “*bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınmasının*” planlamaya dâhil edilmesi önemli bir gelişmedir. Yapılacak mali denetimlerde, gerek iç denetim gerekse dış denetim birimlerine, yürütülen faaliyetlerin içeriği hakkında bilgi ve veri sağlayacak bu durum çağdaş denetim anlayışının gelişimi ve altyapısının oluşturulması doğrultusunda olumlu bir katkı sağlanmıştır.¹⁶⁰

1.1.8.5. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim (1996–2000)

Denetim konusu, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda daha önceki planlara göre biraz daha geniş bir şekilde ele alınmıştır. “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında öncelikle bütün kamu kesimiyle alakalı hedefler konulmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde ise bu hedefler temel alınmıştır. Planda öngörülen hedefler şunlardır.

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.

¹⁶⁰ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1990–1994), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Yayın No: 2174, Ankara, ss. 320, 321

*Verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişi, kamu kaynaklarının özel yararlar için istismarının önlenmesi de sağlanarak, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.”*¹⁶¹

Burada devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği ve hangi faaliyetler açısından gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceği ifadesinden yerel yönetimlerle ilgili birtakım çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Bilindiği gibi, yerel nitelikteki kamu hizmetleri, bazı durumlarda zaruretten ama çoğunlukla merkeziyetçilik eğilimlerinin ağırlıklı olmasından kaynaklanan nedenlerle, merkezi yönetim ve taşra teşkilatı tarafından yürütülmekteydi. Bu durumun değiştirilerek özellikle yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Planda merkezi yönetimin “gözetici, destekleyici, yol gösterici” olmasının düşünülmesi denetimin fonksiyonlarından birisi olan “*rehberlik etmeye*” uygun bir yaklaşımdır.

Kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik ve tasarruf ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmesinin planlanması da performans yönetimi ve denetiminin gündeme alındığının en açık göstergelerinden birisidir. Zaten planın ilgili konuyu düzenleyen sonraki kısımlarında da bu durum tespit edilmektedir. “*Performans ölçülmesine ilişkin denetim sistemine geçilebilmesi için 832 sayılı Sayıştay Kanunu, Kesin Hesap Kanununa ilişkin düzenlemeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM’ce Denetlenmesi Hakkında 3346 sayılı Kanun ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yer alan denetim birimleri ile ilgili hükümler gözden geçirilecektir. Ayrıca Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması amacıyla bir yasa yürürlüğe konulacaktır.*”¹⁶²

“Etkili bir denetimin yapılması için artık olmasa olmaz kabul edilebilecek;

- Yerel yönetimlerin bütçe ve muhasebe sistemleri geliştirilmesi,

¹⁶¹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1996–2000), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 1995, s. 118.

¹⁶² Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1996–2000), Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 1995, s. 121.

- Kaynak kullanımında *etkinliği* sağlayıcı çalışmalar yapılması,
- Hizmetlerin karşılanmasında yeni modeller oluşturulması ve hedeflemelerinin yapılmış olması,
- Yerel yönetimlerin plan, program, bütçe ve mali analizlerini yapabilmelerine imkân sağlayacak teknikleri kazanmaları konusunda gerekli teşkilatlanmaya gidilmesi,
- Bütçe ve muhasebe sistemlerinin, hizmeti ölçmeye, alternatif maliyetlerini saptamaya ve bu suretle hizmette *yerindelik analizlerini yapabilmelerine* fırsat sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi ile ilgili çalışmalara başlanması,¹⁶³
- Yerel yönetimlerin etkinlik ve verimliliğinin ölçümünü ve denetimini kolaylaştırmak amacıyla yerel yönetimlerde ilgili verilerin düzenli, sağlıklı ve belli standartlara dayalı olarak toplanmasını sağlayıcı *bilgi bankası* oluşturulması,¹⁶⁴ hedeflemelerinin planların içerisine dâhil olması reform anlayışının artık iyice rafine olmaya başladığını göstermesi açısından dikkat çekicidir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda denetim konusunda Weberyen bir yaklaşım yerine yeni kamu yönetimi anlayışının ön plana çıkarılmıştır.

1.1.8.6. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Denetim

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda denetim konusu incelenirken, planı ve plana bağlı olarak hazırlanan ihtisas komisyonlarının raporlarını ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir.

Planın birinci bölümünde, öncelikle genel bir değerlendirme yapmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili olarak;

¹⁶³ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1996–2000), s. 125.

¹⁶⁴ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1996–2000), s. 133.

“İdarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve koordinasyon eksikliği giderilememiştir. Mahalli idareler görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilememiştir.”denilmek suretiyle yerel yönetimlerin özerkliğinin fiilen sağlanamadığı tespiti yapılmıştır. Rapor, yönetsel ve mali özerkliğin zayıflığı nedeniyle yerel hizmetlerin önemli bir kısmı merkezi yönetim tarafından yapılmaya çalışılmaya devam edildiğini dolaylı yollardan söylemektedir. Yürütülen hizmetler bağlamında, gerekli olan kaynakların temini için merkezi yönetime bağımlı durumda olan yerel yönetimlerin dolaylı ve doğrudan müdahaleleri karşısındaki zayıflıklarını da anlatan bu saptama, aynı zamanda doğrudan ve dolaylı vesayet denetiminin de kendini ağırlıklı olarak hissettirdiği bir yapının varlığını göstermektedir. Ayrıca, hizmetlerin koordinasyonunun yapılmasında yaşanan eksikliklerin belirtilmesi, kaynak kullanımında yaşanan verimsizliğin nedenlerinden birini de ortaya koymaktadır.

Raporda, yerel yönetimlerin, görev, yetki ve sorumluluk açısından güçlendirilemediği tespiti de dikkat çekicidir. Görev ve yetkinin artırılması ve bunlara bağlı olarak yürütülen hizmetlerin *sonuçları üzerinden* yerel yönetimlerin sorumlu tutulması ve denetlenmesi ihtiyacını da içeren bu ifade çağdaş yerel yönetimlerin gereklilikleri ve merkezi yönetim ile arasında var olması gereken denetim ilişkisinin içeriğini belirlemesi açısından yerinde bir tespittir.¹⁶⁵ Yapılan tespitler doğrultusunda, dokuzuncu bölümde üniter yapı içerisinde “idarenin bütünlüğü ilkesine” uygun olarak işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturularak, bu yönetimler arasında görev yetki ve sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir.” ifadeleriyle görülen eksikliklerin giderilmesi planlanmıştır.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2000, s. 19.

¹⁶⁶ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 198.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın temel amaç ilke ve politikalarının anlatıldığı üçüncü bölümünde kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması bir hedef olarak ortaya konmaktadır.¹⁶⁷

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın makroekonomik politikaları, hedefleri ve tahminleri başlığını taşıyan dördüncü bölümünde denetimle ilgili olarak *“denetimi sınırlandıran düzenlemeler ve fiili uygulamalar denetim sisteminin bağımsız çalışmasını sağlayacak mekanizmaların güçlendirilmesi ile birlikte kaldırılacaktır.”* demektedir. Ayrıca, çağdaş denetimin en önemli yeniliklerinden biri olan performans denetimine geçme *ilk defa* bir hedef olarak belirlenmiştir. Bunlarla birlikte, denetimin doğrudan ilişkili olduğu bütçe konusunda da önemli hedefler belirlenmiştir. *“Kamusal faaliyet alanı içerisinde yer alan ve hizmetin niteliği itibarıyla bütçe ile ilgisi kurulması gereken kamusal harcamalar bütçe içerisine alınacaktır.”* Rapor, *“Bütçelerin hazırlanmasının yıllık olmaktan çıkarılıp kamusal karar almayı kolaylaştıracak ve planlama ve bütçeleme süreçleri arasında kurulması gerekli olan zorunlu ilişki orta vadeli bir harcama perspektifine dayanan bütçeler hazırlanması suretiyle sağlanacaktır.”* *“Bütçe kaynaklarının stratejik hedeflere göre belirlenmesi ve etkin kullanılmasının sağlanması için gerekli bir unsur olan saydamlığı yaygınlaştıracak mekanizmaların ve muhasebe ve mali raporlama standartlarının geliştirilmesini sağlayacak kamu harcama reformunun yapılması”*nın öngörülmesi de çağdaş denetim anlayışını tamamlayan önemli hedeflemeler olarak ortaya konulmuştur. Denetimle ilişkili olan bu tür hedeflemelerin yanında, yerel yönetimlerin mali özerkliğini önemli oranda artıracak olan bazı vergi ve harçların yerel yönetimlere devri öngörülmüştür.¹⁶⁸

Planın dokuzuncu bölümünde merkezi yönetime, yerel yönetimlerle alakalı *“politika ve standartlarını belirleme ve uygulamaları denetleme”* hedefi konulmuştur. Merkezi yönetimin yaptığı ve yapacağı kalkınma planları, orta vadeli planlar, bölgesel planlar ve hükümet planları gibi planlarla yerel yönetimlere hizmet

¹⁶⁷ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 26.

¹⁶⁸ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 27, 28.

hedefi belirlemek, ardından konulmuş olan hedeflerin hizmet standartları çerçevesinde yürütölüp yürütölmediğini denetleyecek şekilde yapılanması planlanmıştır.

1.1.8.7. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, *“İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülke“nin” bütün imkân ve kaynaklarını değerlendirmek” üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.*¹⁶⁹

Sekizinci Kalkınma Planı bünyesinde, özel bir ihtisas komisyonuna hazırlatılan bu rapor, konuları yeniden yapılanma bağlamında geniş bir şekilde ele almıştır. Raporun içerisinde denetim ayrı bir başlık olarak ele alınmakla birlikte diğer başlıklarda da denetimle doğrudan ilişkili konulara yer verilmiş ve değerlendirilmiştir.

“Denetim işlevi, planlanan işlerin amaç ve hedeflere ulaşacak şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini belirlemek ve saptanacak sapmaları ve sorunları gidererek, sistemin etkin ve verimli çalıştırılmasını sağlamak bakımından, yönetimin en yaşamsal işlevlerinden birisidir.” ifadesiyle tanımlama şeklinde değil de denetim olgusunun içerik ve işlevleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Denetimin en önemli fonksiyonunun, planlama faaliyetleri doğrultusunda işlerin amaç ve hedeflerine ulaşıp ulaşmadığının tespit edilmesi, sapmaların ve sorunların giderilme için çalışılması olduğu görülmektedir. Sistemin etkin ve verimli çalışmaya devam edebilmesi için böyle bir anlayışın ön plana çıkarıldığı değerlendirilmektedir.

¹⁶⁹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizincin Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 1.

Yönetimin sürdürülebilirliği açısından denetimin, sigorta görevi yapacak şekilde dizayn edildiği anlaşılmaktadır.¹⁷⁰

Denetim işlevinin etkinleştirilmesine yönelik olarak yapılan önerilerse şunlardır.

- Öncelikle, denetim yapan kurulların *denetime bakış açısının* modern denetim anlayışına göre değiştirilmesi gerekmektedir. Denetimin yönetimin bir fonksiyonu olduğu ve uygulamanın sonucunda yöneticiye yol gösterilmesini sağlamak suretiyle, yönetimin yeniden “planlanmasına” dayanak teşkil etmesi durumu temin edilmeli; böylece yönetim biliminin metotlarının yönetim hukukuna da aktarılması sağlanmalıdır.¹⁷¹
- Mevcut denetim elemanlarının etkinliğini artırmak, yönetimde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere halen yapılmakta olan hukukilik denetimleri, yapılacak performans denetimleriyle desteklenmeli, gerek hukukilik gerekse performans denetimlerinin yapılmasında *sistem tabanlı denetim teknikleri* kullanılmalıdır.
- Denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde; *denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek* ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak, yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek, yapılan denetimin kapsamını ve biçimini değiştirmeye, denetim bulgularını, sonuç ve önerilerini örtbas etmeye zorlanmamak ve bunları temin maksadıyla uygun yasal teminatlarla teçhiz edilmek anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesi, *tüm denetim birimlerine* tanınmalıdır.
- Denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, ulusal denetim standartlarını yayımlamak, ilgili mercilere tavsiyelerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere, Başbakanlık

¹⁷⁰ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, 2000, ss. 42, 44.

¹⁷¹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s. 16.

Teftiş Kurulu Başkanlığında ve Sayıştay'ın işbirliğinde, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil toplum örgütlerinin de düzenleyici olarak iştirak edebileceği bir *Denetim Şurası* oluşturulmalı ve her yıl düzenli toplantılar yapılmalıdır.

- Denetim hizmetlerinin bir meslek olduğunun kabulü açısından ayrı bir “Denetim Hizmetleri Sınıfı”nın oluşturulabilmesi, denetim görevlilerinin mali ve yönetsel yönden güçlendirilebilmesi, Danıştay kararlarının da desteklediği şekilde müfettişlikte kariyer sisteminin tam olarak oturtulabilmesi, meslek elemanları arasında ücret konusundaki büyük farklılıklara son verilebilmesi, düzenlilik ve hukukilik denetiminden *performans denetimine* geçişin sağlanabilmesi ve diğer önerilerin gerçekleştirilebilmesi açısından çerçeve yasa niteliğinde bir “*Türk Denetim Yasası*” ihdas edilmelidir.
- Müfettişlerin ve diğer denetim elemanlarının, gün geçtikçe değişen hile, sahtecilik, yolsuzluk yöntemleri karşısında, uygulamayı takip edebilmelerini ve bilgilerini güncel tutabilmelerini teminen kurum içi/dışı seminer, sempozyum ve akademik çalışmalara katılmaları, diğer denetim elemanlarıyla görüş alış-verişinde bulunmaları sağlanmalıdır.
- Her yılsonu itibariyle, bütün kuruluşların denetim organının denetim elemanlarınca tespit edilen hususları değerlendiren ve çözüm önerilerini içeren tek bir “***Genel Durum Raporu***” hazırlanması sağlanmalı, bu raporlardaki hususlar kuruluşun plan, program ve uygulamasında dikkate alınmalıdır.
- Dünya örnekleri göz önüne alındığında, çok parçaya bölünmüş mevcut mali yapının denetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi, yetki ve görevler arasındaki kısmi belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla ve özelleştirme uygulamaları sonucu oluşabilecek fonksiyon kayıplarının telafisi bakımından, *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluyla Sayıştay birleştirilmeli* ve Sayıştay altında örgütlenmeye gidilmelidir.
- Hiyerarşik denetime önem ve öncelik verilmeli, yönetici pozisyonunda bulunanların sahip oldukları denetim yetkisini kullanmaları sağlanarak bunu yerine getirmeyen yöneticilere yaptırım uygulanmalı ve TCK'nun 235 nci

maddesinde¹⁷² yerini bulan “ortak sorumluluk ilkesi”ne işlerlik kazandırılmalıdır.

- Denetimi yapılan kuruluşların iç denetim sistemlerinin amaçlarına uygun ve etkin bir şekilde işleyip işlemediği denetlenmeli, iç denetim mekanizmalarının yeterli olduğu tespit edilen alanlar kısmen veya tamamen inceleme dışında bırakılmalıdır.
- Her kamu kuruluşunda bulunacak *şikayet büroları* aracılığıyla halkın dilek ve şikâyetleri yönetime aktarılmalı, bu sorunlara ilgili en alt ünitelerden başlayarak çözüm getirilmeye çalışılmalıdır.
- Yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların *etkin ve hızlı* bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan, halkın şikayetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi (ombudsman)

¹⁷² 5337 sayılı Türk Ceza Kanunu md. 235, (1) Kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin *ihaleler ile yapım ihalelerine* fesat karıştıran kişi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Aşağıdaki hâllerde ihaleye fesat karıştırılmış sayılır:

a) Hileli davranışlarla;

1. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,

2. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,

3. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu hâlde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,

4. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı hâlde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak.

b) Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak.

c) Cebir veya tehdit kullanmak suretiyle ya da hukuka aykırı diğer davranışlarla, ihaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye, ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek.

d) İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmaları.

(3) İhaleye fesat karıştırma sonucunda ilgili kamu kurumu veya kuruluşu açısından bir zarar meydana gelmiş ise, ceza yarı oranında artırılır. Zararın meydana gelmiş olduğu sabit olmakla birlikte miktarının belirlenememiş olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını engellemez.

(4) İhaleye fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

(5) Yukarıdaki fıkralar hükümleri, kamu kurum veya kuruluşları aracılığı ile yapılan artırma veya eksiltmeler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler veya kooperatifler adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara fesat karıştırılması hâlinde de uygulanır.

sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanmalıdır. Ancak, yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapı oluşturulmalı ve sistem istisnasız tüm kurumları kapsamına almalıdır. Bu arada, “şikayet hukuku” tekrar gözden geçirilmeli ve mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerklikleri sağlanmalıdır.

- Yakın zamanda uygulamaya konulan trafik denetiminde ve Japon denetim sisteminde olduğu gibi, halk sağlığı, çevre sorunları ve diğer önemli konularda fahri ve gönüllü halk denetçiliğinden yararlanılmalıdır.
- Kamuoyunun yakından takip ettiği ya da açıklanmasında yarar umulan raporlar, ya yayınlanmalı ya da basın toplantılarıyla açıklanmalıdır.

1.1.8.8. Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yerel yönetimlerin denetimi konusu ayrı bir başlık olarak ele alınmıştır. Tanımlama, denetim çeşitleri, sorunlar ve çözüm önerileri ana başlıkları altında incelenmiştir.

Türk denetim mevzuatında denetimin çok yönlü bir şekilde ele alınmasına karşılık, uygulamanın hukuka uygunluk ile sınırlandırıldığı ve biçimsel denetimin ön plana alındığı vurgulanmaktadır. *“Mevzuat denetimi diye adlandırılan tek yönlü, ve özden çok biçime ağırlık veren uygulamalardan hala vazgeçilmemiş, örgüt amaçlarını denetim amaçları ile birleştiren, örgütlerin plan ve programlarının gerçekleşme durumunu ortaya koymaya ağırlık veren, hizmetlerin yerinde, verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamaya yardımcı olan, hukuka uygun olmasını sağlayan bir denetim anlayışının henüz yerleştirilmemiş olduğu görülmektedir.”* ifadeleriyle mevcut durum özetlenmiştir. Kısa açıklamaların ardından hâlihazırda yaşanan sorunlar şu şekilde açıklanmaktadır.

- Ülkemizde hemen hemen bütün yönetsel reform araştırmalarında, gerek iç denetim kuruluşlarının kendi arasında, gerekse Sayıştay ile iç denetim kuruluşları arasında denetim sonuçlarının ortaklaşa değerlendirilememesi bir

sorun olarak görülmüştür. Ancak sorunun çözümü için ciddi bir çalışma yapılmamıştır.

- Denetim elemanlarının, bağlı oldukları kurumun en üst yöneticisinin kişisel ya da siyasal tutum ve davranışları karşısında görevlerini gereği gibi yerine getiremedikleri, hatta bazen aynı suçu işledikleri saptananlardan bir kısmı için soruşturma izni verilirken, bir kısmı için de verilmediği görülebilmektedir.
- Kamu yönetiminin genel bir sorunu olan yeterince şeffaf olamama konusu, yerel yönetimlerde de iyice belirginleşmekte ve çarpıcı bir görünüm arz etmektedir.
- Son dönemlerde *belediye şirketleri* başta Sayıştay olmak üzere denetim organlarının denetim kapsamları dışına çıkartılmaya çalışılması önemli sakıncalar doğurmaktadır.

Yukarıda sayılan sorunların giderilmesi için yapılan öneriler ise şunlardır.

- Gerek Sayıştay, gerekse iç denetim kuruluşları bir bütünün ayrı ayrı öğeleridir. Devlet organlarının birlikte ve uyum içinde çalışmaları gerekir.
- Teftiş Kurullarının bağımsız, mesleki güvenceli ve objektif çalışabilmelerine olanak verecek bir yapıya kavuşturulmaları gerçekleştirilmelidir.
- İdari vesayet yetkisinin bir denetim yöntemi olarak algılanması ve uygulanması aşamalarında, yargısal denetim sonuçlarının uygulamayı yönlendirmesi, vesayet makamlarınca alınacak kararlarda yargı kararlarının uygulanması konusunda duraksamaya düşülmemesi, bu yetkinin kullanımında öznel, siyasal yaklaşımların önlenmesi sağlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerel toplum tarafından bilinmesi öncelikle katılım sorununun çözülmesiyle gerçekleşir. Ancak, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine ilişkin karar alma süreçlerine katılan topluluk denetim görevini gereği gibi yapabilecektir.
- Belediyelerin şirketleşme uygulamalarıyla denetimden kaçış önlenmeli, kamusal kaynakların denetim dışına çıkarılması sonucunu doğuracak girişimlere, TBMM adına denetim yapan Anayasal denetim organı

Sayıştay’ın en geniş kamusal kaynağı denetlemesinden kaçışa izin verilmemelidir.

- Yönetimsel ve kanuni denetim, yerel yönetimleri yönetimsel ve mali bakımdan özerk konuma getirilmelerinin önünü tıkayacak ve yerel yönetimlere güvensizliğin bir biçimi olarak uygulamaktan kaçınılmalı, denetimin amacının iyileştirme, geliştirme, yol gösterme olduğu öncelikleri bilinçle uygulanmalıdır.
- Uluslararası hukuktan ve yerel yönetimlerce yapılan sözleşmelerden kaynaklanan denetimin, yerel ve ulusal çıkarlarla bağdaştırılması için, bu hususlara ulusal denetim organlarınca azami dikkat gösterilmelidir.
- Halk denetiminin etkinleştirilmesi için, yerel yönetimlerde şeffaflığın önü açılmalı, hemşerilere hesap verme teknikleri geliştirilmeli, hemşerilerin bilgi edinme hakkına uymak için bilgi edinme kanalları açılmalı ve bu çerçevede yerel yönetimlerde ombustmanlık kurumunun uygulanıp uygulanamayacağı konusunda bilimsel araştırmalar yapılmalıdır.
- Son olarak, yargı organlarına başvuruda, kişisel mağduriyet koşulu terk edilmeli, hemşeri olmak yeterli sayılmalı ve devletin en temel görevlerinden birisi olan yargıdan yararlanmak için yargı harcı alınması uygulamasından vazgeçilmelidir.

1.1.8.9. Ön Ulusal Kalkınma Planı ve Denetim (2004–2006)

Ön Ulusal Kalkınma Planı’nda denetim doğrudan yerel yönetimlere ilişkin olarak ele alınmamış ancak genel olarak tüm kamu yönetimi göz önünde bulundurularak denetimin mali denetim boyutu ağırlıklı olarak ele alınmıştır. “*Kalkınma Planı, Program ve Bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirerek kamusal karar alma sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla, programlar ve bütçeler orta vadeli bir perspektifle hazırlanacaktır.*”¹⁷³ demek suretiyle yerel yönetimler içinde geçerli olan kalkınma planı-yıllık program ve bütçe ilişkisi açık bir şekilde belirtilerek yönetim sürecinde karar alıcıların ve kamu hizmetini yürütmek amacıyla plan yapanların

¹⁷³ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Ön Ulusal Kalkınma Planı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, (22.10.2009).

belirtilen esasları dikkate almalarının gerekliliği ortaya konulmuştur. Planın devamında yukarıdaki hedefin içerisinde yer alan ancak açıkça belirtilmeyen denetim *“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında; kamu kurumlarının fonksiyonlarının ve teşkilat yapılarının gözden geçirilmesi, kuruluş düzeyinde stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi uygulanması... kamu hizmetlerinde vatandaşın taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumu...”* şeklinde belirtilmek suretiyle gündeme alınmıştır. Denetim çeşitlerinden sadece performans denetimine yer verilmesi de ayrıca dikkat çekicidir.

Planda denetim açısından önem arz eden bir diğer husus vesayet denetiminin yapılmasının Anayasal gerekçesi olan “İdarenin bütünlüğü” ilkesinin yanında “Üniter devlet” ilkesinden de bahsedilmiş olmasıdır.

1.1.8.10. Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planında Denetim(2007–2013)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda denetim konusu ilk önce kalkınma ve planlama bağlamında ele alınmıştır. Mevcut planların birbiriyle uyum içerisinde olması, plan hazırlama ve uygulama yöntemleri ve denetim usulleri konularında merkez ve yerel arasında var olan yetki ve sorumlulukların açıklığa kavuşturulması ve koordinasyon sağlanmasının zorunluluk arz ettiğini belirtilerek ülke genelinde belirli bir hizmet seviyesine ulaşmak için merkezi yönetim tarafından gerekli standartların belirlenmesi ve bu standartlara uyumun denetiminin sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, planlama hiyerarşisinin ulusal bölgesel ve yerel düzeydeki planlama araçları ve standartları belirlenmek suretiyle planların birbiriyle uyumu sağlanarak, fiziksel planlar dâhil olmak üzere *yerindenlik ilkesi* esas alınarak planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulması öngörülmüştür.

Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planı’nda, yine kalkınma bağlamında, yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınma ile ilgili görev yetki ve sorumluluklar tanımlanarak etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizması oluşturulacağı konu edinilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak da sundukları

hizmetler için ülke çapında asgari standartlar belirlenerek merkezi yönetim tarafından bu standartlara uygunluğun denetleneceği hedeflenmiştir.¹⁷⁴

Dokuzuncu Kalkınma Planının 2007 Yıllık Planı'nda yerel yönetimlerle ilgili olarak özerkliği de içeren bir tanımlama yapılmıştır. Plana göre, “*Mahalli idareler; idarenin bütünlüğü ilkesi ve devletin üniter yapısına uygun olarak, merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlar çerçevesinde mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların etkin, verimli ve zamanında karşılanması konusunda kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, projelerini uygulayan şeffaf idari birimler(dir) olarak yapılandırılacaktır.*”¹⁷⁵

Yapılan tanımlama incelendiğinde, daha önceki planlara ve yerel yönetimler alanında yaşanan gelişmelere uygun bir içeriğin var olduğu görülecektir. Tanımlamada bir takım eksiklikler bulunmakla birlikte eski tanımlamalara yeni unsurlar eklenmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu¹⁷⁶, Belediye Kanunu¹⁷⁷ ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki¹⁷⁸ tanımlarla karşılaştırılsa yenilikler görülecektir. Yerel yönetim literatüründe “idari vesayet yetkisinin” Anayasal kaynağı olarak genellikle “idarenin bütünlüğü ilkesi” gösterilmektedir. Tanımlamaya bakıldığında üniter devlet ilkesinin de ayrıca ilke ve ölçüt olarak konulduğu fark edilmektedir. Buradan bir çıkarsama yapacak olursak, Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen maddelerinde bir değişiklik yapılması söz konusu olduğu takdirde “üniter devlet ilkesi”nin bu değişiklikte yer bulabileceği söylenebilir.

¹⁷⁴ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planı**, R.G. , T. 1.07.2006, S. 26215, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf>, (15.08.2009).

¹⁷⁵ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planı**, s. 262,

¹⁷⁶ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu **md.** 3/a, “İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,...”

¹⁷⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu **md.** 3/a, “Belediye: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini,...”

¹⁷⁸ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu **md.** 3/a, “a) Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,...”

Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planında ve daha önceki bazı planlarda görüleceği üzere kamu hizmetlerinin yürütülmesinin ilke ve standartlara bağlanması hedefinin devam ettiği müşahade edilmektedir. Belirtilen ilkeler, kamu yönetiminin işleyişine ilişkin ilkelerdir. AB müktesebatı içerisinde yer alan bu ilkeler, anayasal ve kanuni planda ortaya konabilir ve aslında “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir türevidir.

Yerel ve müşterek nitelikteki ihtiyaçların neler olduğu konusu bugün tartışmalı bir hale gelmiştir. Anayasa Mahkemesinin kararına göre, yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçlar mevzuatta sayılanlardır. Ancak, yerindendik (subsidiarite ilkesi) ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla çelişen bu karar karşısında kanun koyucunun nasıl bir düzenlemeye gideceği henüz belirsizdir. Merkezi yönetim ve diğer kamu kurumlarının görev alanına girmeyen bütün hizmetlerin yerel müşterek nitelikte kabul edilmesini öngören 5393 sayılı Kanunun 14 ncü maddesinin Anayasaya aykırı olduğundan dolayı iptal edilmesinden¹⁷⁹ sonra ancak Anayasal bir değişiklikle görev ve yetki sahası genişleyebilecektir.

Dokuzuncu Yedi Yıllık Plandan önce yapılan planlardaki düzenlemeye sadık kalınarak yerel müşterek nitelikteki ihtiyaçların etkin, verimli ve zamanında yapılması konusunda kendi kararlarını alan bir yerel yönetim planlanmıştır. Buradaki zamanında kelimesi önceki planlarda yer alan hızlı kelimesiyle önemli ölçüde örtüşmektedir. Planın içeriğinde geçmişe dönük bir tutarlılık söz konusudur. Ancak,

¹⁷⁹ **AYM.** , T. 24.01.2007 ve E. 2005/95 K. 2007/5, **R.G.**, T. 29.12.2007 ve S. 26741, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2500&content=, (16.06.2010), “...Belediyeler Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş, kamu tüzelkişiliğine ve yönetsel özerkliğe sahip, idarî vesayete tâbi bir yerel yönetim türüdür. Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir. Belediyeler belediye sınırları içinde, Anayasanın 127. maddesinin birinci fıkrasına göre "mahalli müşterek ihtiyaçları" karşılamakla görevlendirilirken, ikinci fıkrasına göre de bu görevlendirmenin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla yapılması zorunlu kılınmaktadır. Belediyeler mahalli müşterek gereksinimleri, yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk biçimde belirleyebilir. İptali istenen kuralla belediyelerin "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri de" yapmakla görevlendirilmeleri, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmaksızın, 5393 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kural, Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırıdır; iptali gerekir...”

bu parametreler korunmakla birlikte yürütülen kamu hizmetlerinin ekonomiklik boyutu tanıtmda eksik bırakılmıştır. Kanaatimizce, etkililik, verimlilik ve ekonomiklik (tutumluluk) unsurları kamu hizmetinin yürütölmesinde ve denetlenmesinde ölçü olarak kullanıldığına göre tanıtmda bu unsurlarında yer alması gerekmektedir.

Özerk bir yönetimde bulunması gereken, kendi hizmet alanında kendi kararlarını verebilme, gelir kaynaklarına sahip olma ve proje geliştirip uygulayabilme unsurlarına tanıtmda yer verilmiştir. Yine kamu yönetiminde yönetişimin ve toplam kalite yönetiminin uygulanabilmesi için gerekli olan en önemli ilkelerden biri olan “şeffaflık ilkesi”, yerel yönetimlerin kamu hizmetini yürütürken dikkate almaları gerekenler arasına girmiştir. Ancak, burada şeffaflık ilkesinin paralelinde öneme sahip ve yapılacak denetimlerin ana dayanağını teşkil eden hesap verme sorumluluğu ilkesi ihmal edilmiştir. Bu ilkenin ihmal edilmesi, tanıtmda yer alan diğer ilke ve unsurların etkisizleşmesi ya da yerel yönetimi demokratik olmaktan çıkarabilecek önemli bir eksikliktir.

1.1.8.11. Orta Vadeli Planda Denetim (2010–2012)

2009 yılında hazırlanan orta vadeli plan dünyada yaşanan ekonomik kriz nedeniyle Türkiye Ekonomisinin güçlü ve sürdürülebilir bir büyüme dönemine girmesi amacıyla hazırlanmıştır.¹⁸⁰

Planda “*Kamu Mali Yönetimi ve Denetim*” başlığı altında “*İdari ve mali sorumlulukların gereğı gibi yerine getirilmesi amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda oluşturulan yeni mali yönetim ve denetim anlayışının tüm unsurlarıyla hayata geçirilebilmesi için iç kontrol sistemlerinin sağlıklı bir şekilde kurulması, iç ve dış denetimin etkin ve koordineli bir şekilde çalışması*” öngörülmüştür. “Orta Vadeli Planda, denetim iç kontrol, iç denetim ve dış denetimi kapsayacak şekilde bütünleşik olarak ele alınarak fark gözetmeksizin

¹⁸⁰Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Plan (2010–2012)**, s. 1, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF592DC0A84F0F0B22>, (10.06.2010).

koordinasyonun sağlandığı bir denetim anlayışı ortaya konulmuştur. Kurumsal olarak Sayıştay'ın etkinleştirilmesinin ön görölmesi söz konusudur. Uzun süredir bekleyen Sayıştay Kanununun 5018 sayılı KMYKK ile uyumlu olacak şekilde değiştirilmesi ve personel kapasitesinin ve yeteneklerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Mali disiplinin sağlaması ve kamu harcamalarının verimliliğini sağlamak amacıyla Sayıştay tarafından uluslar arası denetim standartlarına uymak suretiyle kamuda yapacağı denetimlerin yaygınlaştırılması hedeflenmiş; belirtilen amacın sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanabilmesi için tüm kamuda uluslararası standartlara uygun bir şekilde iç denetim ve iç kontrol süreçlerinin yapılandırılmasının Sayıştay tarafından öncelikli olarak izlenerek gerekli girişimleri yapması öngörülmüştür.¹⁸¹

1.1.8.1.2. Avrupa Birliği Komisyonu 2006 Yılı İlerleme Raporu

Avrupa Birliği Konseyi Lüksemburg da 1997 yılında aldığı karar uyarınca konsey komisyon ve parlamentoya düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bu rapor, 1 Ekim 2005 ve 30 Eylül 2006 tarihleri arasındaki süreyi kapsamaktadır. İlerleme, alınan kararlar, fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiştir.

Raporda;

- Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkileri kısaca tanımlamakta,
- Üyelik için siyasi kriterler açısından Türkiye'deki durumu incelemekte,
- Üyelik için ekonomik kriterler açısından Türkiye'nin durumunu değerlendirilmekte,
- Türkiye'nin üyelik yükümlölüklerini, diğer bir deyişle, Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikaları olarak tanımlanan müktesebatı üstlenme kapasitesini gözden geçirmektedir.¹⁸²

¹⁸¹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Plan**, s. 14, 15.

¹⁸² Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu (Com (2006) 649 nihai)**, 8 Kasım 2006, Brüksel, SEC, (2006), 1390, s. 3.

Raporun denetime ilişkin doğrudan değerlendirmesi 2006 yılında çıkarılan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile hazırlanan ortak projelerin harcamaları ve bütçeleri Sayıştay'ın denetiminin dışında tutulması ilişkin olmuştur. Yapılan muaf tutulmanın dış denetim kurallarına uymadığı vurgulanmıştır.¹⁸³

Raporun yargı ve temel haklar başlığını taşıyan 23 ncü faslında;

- 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı KMYKK'nun özellikle iç denetim ve performans tedbirlerinin layıkıyla uygulanmadığı,
- 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu insan ve mali kaynaklardaki eksiklikler nedeniyle çalışmadığı; kurulun etik ilkelerine saygının izlenmesi ve şikâyetlerin araştırılmasına yönelik görevlerini ifa edebilmesi için güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.¹⁸⁴

1.1.8.2. Avrupa Birliği Komisyonu 2007 Yılı İlerleme Raporu

Komisyonun 2007 yılı İlerleme Raporunda kısaca;

- Dış denetim alanında rapor edilebilecek bir gelişme yaşanmadığı,
- Gözden geçirilmiş Sayıştay Kanununun kanunlaşma sürecinin tamamlanmadığı ve gecikme nedeniyle, yerel yönetimlerin dış denetimi gibi konularda önemli olumsuzluklar yaşandığı,
- 5018 sayılı KMYKK'nin tam olarak uygulanabilmesini için Türkiye'nin, gözden geçirilmiş Sayıştay Kanununu kabul etmesi gerektiği ve bu alandaki hazırlıkların ilerlediği belirtilmiştir.¹⁸⁵

1.1.8.3. Avrupa Birliği Komisyonu 2008 Yılı İlerleme Raporu

2008 Yılı İlerleme Raporunda;

¹⁸³ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu (Com (2006) 649 nihai)**, s. 6.

¹⁸⁴ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu (Com (2006) 649 nihai)**, s. 56.

¹⁸⁵ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu (Com (2007) 663 nihai)**, 6 Kasım 2007, Brüksel, SEC, (2007), 1436, s. 76.

- Dış denetim konusunda bir miktar ilerleme kaydedildiği,
- Gözden geçirilmiş Sayıştay Kanunu, hükümetin öncelik listesinde yer almasına rağmen, henüz yürürlüğe girmemesi dolayısıyla özellikle yerel yönetimlerin denetimi konusunda önemli eksiklikler yaşandığı,
- Parlamentonun kamu harcamalarının denetimi konusunda bir ilerleme kaydedemediği bilgilerine yer verilmiştir.¹⁸⁶

1.1.8.4. Avrupa Birliği Komisyonu 2009 Yılı İlerleme Raporu

2009 Yılı İlerleme Raporunda daha önceki raporlardan farklı olarak yeni bir değerlendirme yapılmamıştır. Raporda Sayıştay Kanun Teklifinin hala çıkarılmadığı vurgulanmakla yetinilmiştir.¹⁸⁷

1.1.8.5. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma–1 (Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim)

2003 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” hazırlama komitesi adına Prof. Dr. Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz’a hazırlatılan çalışmada¹⁸⁸ denetim konusu ele alınmıştır. “Kamu Yönetiminde Değişme Gereği” başlığı altında değişimin gerçekleşmesinin gerekleri arasında kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi sayılarak 2003 yılı itibariyle denetim sisteminin genel durumu ortaya konulmuştur.

Yapılan çalışmada; özelleştirme ve yerinden yönetimin öneminin arttığı bir dönemde, yönetim olgusunun en önemli unsurlarından birisi olan denetimin devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün ön plana çıkması nedeniyle geçmişe oranla çok

¹⁸⁶ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu (Com (2008) 674 nihai)**, 5 Kasım 2008, Brüksel, SEC, (2008), 2699, ss. 10, 86.

¹⁸⁷ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2009 İlerleme Raporu (Com (2009) 533 nihai)**, 5 Kasım 2008, Brüksel, SEC, (2009), 1334, s. 88.

¹⁸⁸ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1 (Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim)**, T.C. Başbakanlık, Ekim, 2003.

daha önemli hale geldiği belirtilmiştir. Kitap daha sonra denetim sisteminde var olan aksaklıkları şu şekilde özetlemiştir.

- Fazla sayıda ama etkisiz denetim,
- Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim,
- Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim,
- Yetersiz kamuoyu denetimi

Denetim ve teftiş birimlerinin fazlalığı ve bunlar arasındaki görev bölüşümünün karmaşıklığı denetim sistemini etkisizleştiren bir diğer faktör olarak ortaya konulmuştur. Bu olguyu desteklemek içinde, belediyelerdeki ve KİT'lerdeki müfettişler ve teftiş kurulları dışarıda tutularak, elliden fazla teftiş kurulunda 23.104 müfettiş, kontrolör, denetmen, hesap uzmanı ve diğer denetçinin istihdam edilmesine rağmen ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ulusal ve uluslar arası alanda rahatsız edici boyutlara ulaştığı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen nedenden ötürü yapılan çok sayıda ve benzer denetimler nedeniyle çalışanların ve yöneticilerin görevlerini yapamaz hale gelmesi, denetimde yaşanan keyfilikler, sistemin siyasi amaçlar için kullanılmasının yaygınlaşması gibi nedenler denetim sisteminin yenilenmesi ve etkinleştirilmesini sağlamaya yönelik yeterli temel nedenler olarak ortaya konulmuştur.

Birinci bölümde Osmanlı klasik yerel yönetim anlayışından başlamak üzere Tanzimat'tan günümüze yerel yönetimlerde yaşanan gelişmeler ana hatlarıyla ele alınmıştır. 1960 sonrasında kamu yönetiminde yaşanan tıkanıklık ve aksaklıkları gidermek amacıyla hazırlanan raporlar, kalkınma planları, bilimsel çalışmalarda denetim konusunda yapılan tespitler incelenmek suretiyle bugün gelinen nokta anlaşılmalı çalışılmıştır. Yapılan değerlendirmelerin ana gayesi, çalışmaları denetim açısından değerlendirilmek suretiyle, reform ve reform sonrası düzenleme ve uygulamaların amaçlanan şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini anlayabilme çabasına katkıda bulunabilmektir. Yapılan incelemeler sonucunda kamu yönetiminde Weberyen anlamda dahi denetim sisteminin oturtulamadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yapılan değerlendirmelerin ışığında denetimin rehberlik fonksiyonu, kurumların amaçları doğrultusunda hizmet çıktısı üretip üretmediği, planlama ile olan doğrudan ilişkisi, yeterli veri tabanının oluşturulma ihtiyaı gibi bugün ulaşılmak istenen seviye ile ortak noktaların olduğu görülmüştür. Bunlar yönetim anlayışı ne olursa olsun denetim sisteminin varlığının temel taşlarıdır. Yeni denetim anlayışına eskisinin daha iyi olduğu temel savından hareketle üretilen itirazların en zayıf noktası, denetimin belirtilen temel özelliklerini fikir üretirken değerlendirme dışı bırakmalarından kaynaklanmaktadır. Oysaki Weberyen anlamda kamu yönetimi anlayışında dahi sağlıklı bir denetim yapmanın temel öncülleri yukarıda kısaca belirtilen ortak noktalarda yer almaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM REFORMLARI VE VESAYET DENETİMİ

2.1. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK ANLAYIŞI VE DENETİM GEREKLİLİĞİ

Üniter devler tek bir ülke üzerinde tek bir milletin tek bir egemenliğe tabi olduğu devlet şeklidir. Üniter devlet şeklinde yönetim esas itibariyle merkezi yönetim etrafında toplanır. Ancak, üniter devlet yapılanması kendi içerisinde merkezi üniter devlet ve ademi merkezi üniter devlet olarak ikiye ayrılmaktadır. Ademi merkezi üniter devletin merkezi üniter devletin tersine, faaliyetlerini devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesine müsaade eden bir yapısı vardır. Bu yapı etkinlik, sürdürülebilirlik ve demokrasinin gelişebileceği uygun bir yönetsel zeminin oluşmasını sağlama amaçlanarak oluşturulmuştur.

Belirtilen çerçevede yönetim hukuku açısından merkezden yönetim; milli kamu hizmetlerin tümünün başkent teşkilatı tarafından planlandığı ve yürütüldüğü, harcamaların merkezden yapıldığı ve gelirlerin merkeze aktarıldığı sistemi ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise, yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinin dışında tüzel kişiliğe sahip yönetim birimleri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir. Merkezi yönetimler, yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim faaliyetinde bulunmaktadır. Merkezi yönetim, tarihi açıdan, yerel yönetimlerden sonra ortaya çıkmış olsalar bile, bugün geline nokta yerel yönetimler merkezi yönetime bağımlı ve bütün yetkilerini merkezi yönetimden devralmaktadırlar.

1982 Anayasası'nın 123 ncü maddesinde “*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” denmektedir. Türkiye’de yönetim teşkilatı, organik olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı yönetsel açıdan belli ölçülerde bağımsız

(özerk) birimlerdir. Yerinden yönetim, “mahalli idareler” ve kamu kurumları olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuşlardır. “Mahalli idareler” belli bir yörede yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklanan genel ihtiyaçlarını görmek üzere yapılandırılmışken, kamu kurumları tüm ülke düzeyinde uzmanlaştıkları bir alanda daha etkin bir şekilde hizmet görmek amacıyla devlet tüzel kişiliğinden ayrı şekilde örgütlenmişlerdir.

Bir kurum ve kuruluşa özerklik verilmesinin ana gerekçesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmektir.¹⁸⁹ Kamu hizmetlerinin katı bir şekilde merkezden planlanması ve yürütülmesinin güçlüğü ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin yürütülmesinin büyük bir organizasyonun içerisinde etkin ve istenen şekilde olmasının mümkün olmaması nedeniyle bu ilke hayat bulmuştur.¹⁹⁰ Merkezin müdahale imkânlarının çok olduğu yerel yönetimlerde, yerel ve müşterek nitelikteki hizmetlerin hızlı, etkili ve verimli bir şekilde görülmesinin imkânı yoktur. Bürokrasi, yapısı gereği ağır işleyen bir organizasyondur. Bu yapının, yerel ihtiyaçları, yereldeki yöneticiler kadar iyi algılaması mümkün değildir. Öncelikler konusu her zaman sorun teşkil edecektir.

Merkezi yönetimin taşra örgütü merkezden yönetimin mahzurlarını ortadan kaldırmak için “yetki genişliği ilkesi”ne göre hizmet vermektedir. Kaldı ki, yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğine sahip, karar organları seçimle göreve gelen, hak ve borç sahibi olabilen, kendi mali kaynakları ve bütçesi olan birimlerdir. Yönetimsel ve mali açıdan özerk olmayan, kendi kararlarını alamayan ve uygulayamayan yerel yönetimlerin, etkin ve verimli bir şekilde çalışması mümkün değildir. Özerklik “*hizmetlerin basit, etkin ve ucuz görülmesini sağlar.*”¹⁹¹ Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin yürütülmesi için mutlak merkeziyetçilik anlayışı yerelde yumuşatılmak zorundadır. Dünya da hemen hiçbir ülkede mutlak merkeziyetçi bir yönetim şekli uygulanmamaktadır.¹⁹² Ayrıca, yerel hizmetlerin,

¹⁸⁹ Ramazan Gökbnar, “Etkin Devletin Temel Unsurları”, **Türk İdare Dergisi**, 17 Şubat 2005, s. 19. , http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445_019_042.doc , (20.09.2007).

¹⁹⁰ Nuri Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Eylül 2006, s. 53, 54.

¹⁹¹ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 54.

¹⁹² Richard Crook, C., Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations, **Public Administration and Development**, 23, 2003, s. 78.

merkezin taşradaki birimlerine gördürülmesiyle istenen sonuçların alınması mümkün görünmemektedir. Burada çalışan kişiler memur olacaklarından yaptıkları işler nedeniyle halka hesap verme zorunlulukları olmayan kişiler olacaklar ve işlerin etkin, verimli ve en başta halka yakın olmanın verdiği yerel ihtiyaçları görme ve ona uygun tedbirler almaları sonucunu doğurmayacaktır. Görevli kişiler daha çok merkezin iradesini ön planda tutan bir davranış şekli sergileyeceklerdir. Bu yönüyle özerklik “*politik baskı ve müdahaleleri önlemekte.*”¹⁹³ve izlenebilirliği yaygınlaştırmaktadır. Kısaca özetlemek gerekirse, merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak için merkezi yönetimin taşra yönetiminde “yetki genişliği”¹⁹⁴ ilkesi, yerel yönetimlerde de özerkliği içinde barındıran “yerinden yönetim ilkesi”¹⁹⁵ esas alınmıştır.

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler devlet yönetiminde yerel yönetimleri ve özerklik ilkesini ön plana çıkarması nedeniyle kanunlarda geniş bir şekilde yer verilen “idari vesayet denetimi” uygulamalarının azaltılması ve özerkliğin artırılması yönünde yoğun tartışmalar ve kamuoyu baskısı söz konusu olmuştur. Devletin sürdürülebilirliğinin, demokrasinin kuvvet kazanmasının ve “idarenin bütünlüğünün” sağlanabilmesinin gereklerinin ortaya konulması ve “mahalli idarelerin” belirtilen doğrultu da etkinleştirilebilmesinin yönetsel araçlarının ortaya konulması vazgeçilmez bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimlerin bir parçasıdır. Ancak, devletin sürdürülebilirliği ve demokrasinin gelişimine sağlayacakları katkı açısından mahalli idareler, kamu kurumlarına daha etkili araçlara sahiptirler.

Bölümde özetle, yerel yönetim birimleri üzerindeki “idari vesayet denetimi”, 1982 Anayasası, 5302, 5393, 5216 ve 5018 sayılı Kanunlar ele alınmak suretiyle incelenerek “yeni kamu yönetimi anlayışı” bağlamında değerlendirilmiştir.

¹⁹³ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 54.

¹⁹⁴ 1982 Anayasası **md.** 126/2, “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.”

¹⁹⁵ 1982 Anayasası **md.** 12/2, “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”

2.1.1. Yerel Özerklik ve Unsurları

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmemiz için, aşağıda sayılan unsurların varlığı gereklidir. Yerel yönetimlerin özerkliği hakkında yapılan değerlendirmeler genel olarak bu unsurların varlığına ve uygulanma derecelerine dayanmaktadır.

2.1.1.1. Karar Alma Yetkisi

Gerçek anlamda özerklik yetkisinin varlığından söz edilebilmesi için yerel yönetimlerin kendi görev alanlarıyla ilgili konularda merkezin onayını almadan karar alabilmelidir. Ayrıca karar alındıktan sonra hukuk âleminde sonuçlarının ortaya çıkabilmesi için yine merkezin onayının beklenmemesi gerekmektedir. İdeal olan yerel ve müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin konularda alınan kararların doğrudan uygulanabilecek kabiliyette olmasıdır.

2.1.1.2. Organların Bağımsızlığı

Yerel yönetimlerin karar organları, yürütme organları ve personelinin göreve başlaması ve görevden alınmasının merkezi yönetimin yetkisinde olmaması anlamına gelir. Yerel yönetimlerin karar ve yürütme organları seçimle göreve gelmeli ve ancak mahkeme kararıyla görevden alınabilmelidir. Yerel yönetimlerde görevli personelde merkezi yönetim tarafından azledilememelidir. Bu şartlar yerine gelmediği takdirde ideal bir özerkliğin varlığından söz etmek mümkün değildir.

2.1.1.3. Parasal Olanakların Bulunması

Yerel müşterek hizmet alanlarında görevlendirilen ve sorumluluk yüklenen yerel yönetimler, sahip oldukları sorumlulukları yerine getirmek için maddi olarak sürekli merkezi yönetimin yapacağı yardımlara muhtaç bir halde ve yeterli öz kaynak elde imkânından yoksun kalırsa merkez karşısında özerkliğinden bahsedilemez. Bu durumda merkezi yönetim açıktan değil ama elindeki kaynakları koz olarak

kullanmak suretiyle yerel yönetimlerin karar ve yönetim organları üzerinde baskı uygulayabilir. Hal böyle olunca yerel yönetimler kendi kararlarını almakta ve uygulamakta zorlanırlar. Yerel hizmetlerin içeriği ve sınırı (mali kaynakları) merkezi yönetim tarafından belirlendiği takdir de (mali) özerklik ilkesinin uygulanabilirliği azalacaktır.¹⁹⁶

2.1.2. Yerel Yönetimler ve Özerklik Felsefesi

Yerel yönetimler, demokratik hayatta oynadıkları roller ve kamu hizmete götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar nedeniyle vatandaşların/hemşerilerin yönetime katıldıkları ilk aşamadır.¹⁹⁷ Bu nedenle, kurumsal anlamda devlet organizasyonuna benzeyen yerel yönetimlerin, tam anlamıyla, devletle hiyerarşi ilişkisi kurması ve yerelde hizmetleri sağlıklı bir şekilde yürütmesi mümkün değildir. Yerelde, kamu hizmetlerini yürütmek için, sorumluluk alma ve kamu hizmetlerini kendi tercihleri doğrultusunda kullanabilmeleri gerekir. Yerinden yönetim ilkesi ve yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri bu gerekliliğin sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Demokratik devlet anlayışının bir sonucudurlar. Ülkelerin yerel özerklik anlayışları toplumların kendilerine özgü kültürel, siyasal, yönetsel gelenekleri, devlet ve merkezi yönetim yapıları, yerel ihtiyaçları karşılama biçimleri, ekonomik ve teknolojik gelişmişliklerinden etkilenir ve biçimlenirler.¹⁹⁸

Özerklik, kelime anlamı olarak, kamu yönetimi literatüründe, muhtariyet-otonomi kelimelerinin tam karşılığı olarak kullanılmaktadır.¹⁹⁹ Hukuki anlamda özerklik tanımı da “muhtariyet” tanımıyla örtüşmektedir. Hukuki anlamda özerklik, kişilerin ya da kurumların kendi özgür iradeleriyle kendilerini ilgilendiren konularda hukuk âleminde geçerli olan kararlar alabilme ve yine kendi iradesi doğrultusunda almış olduğu bu kararları uygulayabilme hak ve yetkisi olarak tanımlanmaktadır.

¹⁹⁶ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 56, 57.

¹⁹⁷ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 13.

¹⁹⁸ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4 ncü Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, s. 46.

¹⁹⁹ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 53. ; Öner, **a. g. e.** , s. 10.

Siyasal anlamda özerklik kavramıyla yönetsel anlamda özerklik kavramını karıştırmamak gerekir. Siyasal anlamda özerklik ve siyasal ademi merkeziyet kavramları aynı anlama gelmektedir. Kavramlar içerik olarak kendi kanunlarını çıkarma ve bu kanunlar çerçevesinde yönetilme hakkını ifade etmektedir.²⁰⁰ Ancak, bu tür yönetimler kanun çıkarma ve uygulamada tamamen serbest değildir. Devletin Anayasa'sında belirtilen sınırları içerisinde kalmak zorundadırlar. Bu sınırlar her zaman Anayasa ile çizilmez. Bazı ülkelerde, bu sınırlar kanunlarla belirlenir. Belirlenen sınırlar dâhilinde kalmak koşuluyla siyasal anlamda özerk bir yönetim şekli sürdürebilirler.

Yerel anlamda özerklik ihtiyacı, devlet iktidarının (ve otoritesinin) tek elde toplanmasından kaynaklanan rahatsızlıkların giderilmesi amacıyla merkezileşmiş devletten talep edilen özgürlük ile devlet otoritesi arasında sağlıklı bir denge oluşturmak amacıyla ortaya çıkmıştır.²⁰¹ Demokratik devlet yönetiminde yasama, yürütme ve yargı organları arasında yatay düzeyde paylaşılan iktidarın, dikey düzeyde yani merkez ile yerel yönetim birimleri arasında kamu hizmetlerinin yürütülmesi anlamında paylaşılması yerel özerkliği ifade etmektedir.²⁰²

Yönetim hukuku anlamında özerkliği ise şu şekilde tanımlamak mümkündür. Kanunlarla bir teşkilat, kuruluş veya kuruma, belirlenen sınırlar ve ilkeler dâhilinde, yetkilendirildiği alanda kendi kendini yönetme hakkının tanınması ya da yürütmekle görevlendirildikleri hizmetleri yetkili organlarının aldıkları kararlarla yönetimini düzenleyebilmesi ve yine kanunlarla konulan istisnalar hariç yapılan düzenlemeleri, izin almadan, kendi teşkilat, kurum, kuruluş, bütçe ve personeliyle uygulanabilmesidir.²⁰³ “Özerklik kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır....Özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahiptirler....Ayrıca bu

²⁰⁰ Karl Popper, **Açık Toplum ve Düşmanları**, Cilt: 2, 2 nci Baskı, Çev: Harun Rızatepe, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1989, s. 257.

²⁰¹ Giovanni Sartori, **Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, 1997, s. 345.

²⁰² Sartori, **a. g. e.** , s. 345.

²⁰³ Kalabalık, **a. g. e.** , s.130. ; Heinrich Hoffschulte, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Türkiye Bilişim Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1-2 Aralık 1994, Ankara, s. 153.

kurumların harcamalarını merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gerekir...”.Ancak bu yetkilerin kullanımında genel çıkarlara aykırı ve kanunların izin verdiği sınırların dışına çıkılmaması gerekir.²⁰⁴ Çünkü özerk olmak bağımsız olma anlamına gelmez. Yerel yönetimlerin kontrollü serbestliğini ifade eder.²⁰⁵

Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarına bakıldığında;

Ademi merkeziyetçiliğin asıl, merkeziyetçiliğin sınırlı olarak uygulanmasını öngören²⁰⁶ 1921 Anayasasıyla yerel yönetim birimlerinden il idaresi²⁰⁷ ile nahiyye (bucaklara)²⁰⁸ tüzel kişilik ve özerklik verilmiştir. Nahiyelerin tüzel kişiliği tanınmakla birlikte merkezi yönetimin de bir parçası olarak kabul edildiğinden tanınan özerkliğin sınırlı bir özerklik olduğunu söylemek gerekecektir. İl meclislerinin seçimle iş başına gelmesi düzenlenmiştir. ²⁰⁹ İç ve dış siyaset, uluslararası ekonomik ilişkiler, vergi, yargı gibi konuların dışında kalan vakıf, medrese, mektep, tarım, ekonomi, sağlık, sosyal dayanışma, bayındırlık işleri gibi geniş bir alan il meclislerinin yetki alanına bırakılmıştır.²¹⁰ Ancak, ilçelere²¹¹ tüzel kişilik ve özerklik verilmemiştir.

1921 Teşkilatı Esasiye Kanununun 14 ncü maddesine göre ²¹²vali, devlet yönetimi ile yerel yönetim arasında görev yönünden bir uyumsuzluk çıktığında müdahale edebilir. Valinin konumu düşünüldüğünde çıkan uyumsuzlukta merkezi

²⁰⁴ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 53.

²⁰⁵ Pascal Mahon, **La Decentralisation Administrative**, Lausanne,1985, s. 52.

²⁰⁶ Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, s. 129.

²⁰⁷ 1921 Teşkilatı Esasisi **md. 11**, “ Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir.”

²⁰⁸ 1921 Teşkilatı Esasisi **md. 16**, “Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir.”

²⁰⁹ 1921 Teşkilatı Esasisi **md. 12**, Vilayet şuraları vilayetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilayet Şuralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.

²¹⁰ 1921 Teşkilatı Esasisi **md. 11**, Harici ve dahili siyaset, şeri, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muavenet-i içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının selahiyeti dahilindedir.

²¹¹ 1921 Teşkilatı Esasisi **md. 15**, “Kaza yalnız yönetsel ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir.”

²¹² 1921 Teşkilatı Esasisi **md. 14**, Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaiifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vezaiifiyle mahall-i vezaiif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.”

yönetim lehine tutum takınacağı açıktır. Yani, uyuşmazlık çıkması halinde vali vesayet makamı konumundadır. Valiye verilen yetki konu bakımında kısıtlanmıştır. Yerel yönetimlerin organları ve üyeleri üzerinde vesayet yetkisi öngörülmemiştir. Ancak, Anayasa maddesi incelendiğinde çatışmanın yerel yönetim organlarının kararları üzerinde olması halinde valinin kararlar üzerinde vesayet yetkisini kullanabileceği anlaşılmaktadır. Yerel yönetimler ve devlet arasında uyuşmazlık çıkmadığı zamanlarda alınan kararların onaylanmasına veya izne tabi olmasına gerek yoktur.²¹³

1921 Anayasasının 23 ncü maddesinde²¹⁴ yerel yönetimleri denetlemekle görevli umumi müfettişliklerden bahsetmektedir. “Mahalli İdareler” ibaresi kullanıldığından bütün yerel yönetim birimleri üzerinde denetim yetkisi verilmiştir.²¹⁵ Bu denetim yetkisi yerel yönetimlerin faaliyetlerinin herhangi bir şekli ve durumuyla sınırlandırılmış bir yetki değildir. Genel olarak “idarenin bütünlüğünü” sağlamak, kamu düzenini tesis etmek ve yerel yönetimlerin kararlarını denetlemek amaçlı bir yetkidir.²¹⁶

1924 Anayasasında ise il, ilçe ve köylerin²¹⁷ tüzel kişilikleri kabul edilmiştir. Ancak, 1924 Anayasası tüzel kişilikle özerklik kavramının ilişkisine rağmen “özerklik” kavramını kullanmamıştır. Ancak yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin bir hüküm içermemektedir. Ek olarak anayasada vilayetler için görev paylaşımına²¹⁸ yer verilmiştir.

1961 Anayasasında illerin(İl Genel İdareisi) “yetki genişliği” esası üzerine yönetileceği düzenlenmiştir. İl (İl Özel İdareisi), belediye ve köyün kamu tüzel

²¹³ M. Savaş Bayındır, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2007, s. 90. ; Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, s. 124.

²¹⁴ 1921 Teşkilatı Esasisi, **md. 23.** , “Umumi müfettişlik mıntakalarının umumi surette asayişinin, temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntakasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler devletin umumi vezaifiyle mahalli idarelere ait vezaif ve mukarreratı daimi surette murakabe ederler.”

²¹⁵ Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, s. 122. ;

²¹⁶ Bayındır, **a. g. e.** , s. 91.

²¹⁷ 1924 Teşkilatı Esasisi, **md. 90.** , “Vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir.”

²¹⁸ 1924 Teşkilatı Esasisi, **md. 91.** , “Vilayetler umuru tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur.”

kişiliğine sahip olduğu kabul edilmiştir.²¹⁹İlgili maddedeki düzenleme değerlendirildiğinde özerklik için olması gereken unsurlara yer verdiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ifadesi kullanılmamakla birlikte özerk bir yönetim içinde bulunması gereken bütün unsurlara Anayasa’da yer verildiği anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasına benzer bir düzenlemeye gitmiştir. İl (İl Özel İdaresi), belediye ve köyün²²⁰ kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu kabul edilmiştir. 1982 Anayasası’nda illerin (İl Genel İdaresi) “yetki genişliği” esası üzerine yönetileceği düzenlenmiştir.²²¹ Özerklik kavramı kullanılmamakla birlikte 1961 Anayasası’nda olduğu gibi yönetsel özerkliğin bütün unsurlarına yer verilmek ve “yerinden yönetim ilkesi” Anayasa’ya alındığından yerel yönetimlerin özerklik esası üzerine inşa edildiği söylenebilecektir. “Yerinden yönetim ilkesi” içinde özerkliği barındırmaktadır. Vesayet yetkisinden bahsetmesi yönetsel ve mali özerkliğin olmadığı anlamına gelmez. Çünkü, özerklik kural, vesayet ise ancak kanunda çizilen sınırlar içerisinde kullanılabilen istisnai bir yetkidir.²²² 1982 Anayasası’na göre yerel yönetimlerin özerk olması esas olmakla birlikte, özerklik ilkesinin Anayasal bir ilke olan “İdarenin Bütünlüğü İlkesi” ile dengelenmesi gerekmektedir. Vesayet denetimi, dengeleme fonksiyonunu görmektedir.²²³

Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir. Örneğin, “...1982 Anayasası da 123. ve 127. maddelerinde, 1961 Anayasası’nın anılan iki maddesindeki esasları korumakla beraber, bir yenilik olarak “yerinden yönetim ilkesi” ni getirmiş, ayrıca

²¹⁹ 1961 Anayasası **md.116.** , “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

²²⁰ 1982 Anayasası **md. 127,** . “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”

²²¹ 1982 Anayasası **md. 12.** , “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.”

²²² Günday, **a. g. e.** , s.75.

²²³ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Güncelleştirilmiş 8 nci Baskı, Bursa, 2009, s. 114.

İçişleri Bakanına “... görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, ...geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar...” uzaklaştırabilme yetkisini tanımış; idarî vesayet yetkisinin öğelerini sayarak belirlemiş ve sınırını çizmiştir. ... Yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar üzerinde yapılan bu açıklamalar da göstermektedir ki, yerel yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezî yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idarî vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, “yasallık” vazgeçilmez bir koşul olmaktadır. Anayasa’nın 123. ve 127. maddeleri bu koşulu açık-seçik vurgulamaktadır....”²²⁴kararı vesayet yetkisinin kanun ile düzenleme şartını vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerin kararları üzerinde ancak kanunla vesayet yetkisi kullanılabilir.²²⁵

Danıştay kararlarında da vesayet denetimi, Anayasa Mahkemesinin kararlarıyla paralellik göstermektedir. Danıştay bir kararında²²⁶ belediyenin yaptırdığı bir anıt inşaatının durdurulmasına ilişkin valinin almış olduğu kararı iptal etmiş ve gerekçe olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda ve diğer kanunlarda yerel mülki amirin kullanabileceği vesayet yetkisi içerisinde yer almamasını gerekçe olarak göstermiştir. Bir başka kararında²²⁷ belediyede sözleşmeli personel avukat çalıştırılmaması gerektiği yönündeki kararının vesayet yetkisinin sınırlarının dışında olduğuna karar vermiştir.

1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3 ncü maddesinde özerkliğin tanımı “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve

²²⁴ **AYM.**, T. 22.06.1988, E.1987/18, K.1988/23.

²²⁵ Abdurrahman Acar, “Büyükşehir belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı –I”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 2, Sayı: 3, Nisan 1997, s.8.; Günday, **a. g. e.**, s.75.; Atilla Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri Basımı, Ankara, 2002, s. 98.

²²⁶ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, s. 297’den alıntı, Danıştay 6 ncı Dairesi, T. 19.02.1979, E. 1977/1376, K. 1979/619.

²²⁷ Gözler, **İdare Hukuku**, s. 298’den alıntı, Danıştay 5 nci Dairesi, T. 5.11.2009, E. 1996/383, K.1999/3336.

yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.”²²⁸ şeklinde tarif edilmiştir. Yapılan tanımlarla yerel yönetimler özerklik şartındaki tanım ve içerik örtüşmektedir. Ülkemiz 21 Kasım 1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamıştır. Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girme tarihi ise 3 Ekim 1992’ dir. Türkiye şartı bazı çekincelerle birlikte kabul etmiştir.²²⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8 nci maddesinde²³⁰ “*Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.*” demek suretiyle,²³¹ yönetsel denetimin, Anayasa ve kanunlarda belirtilen ilkelere uygunluk sağlayıp sağlayamadığını anlamak amacıyla yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Yerel özerkliğin gerçekleşebilmesi için sadece yönetsel özerklik yeterli değildir. Mali özerklikte gereklidir ve bu iki özerklik bir bütündür. Bunlarda meydana gelecek eksiklikler sonuç olarak özerklik olgusunu doğrudan etkileyecektir.

Yerel yönetimlerin, özerk yönetsel yapılar içerisinde, merkeze karşı, kısmi de olsa bağımsız hareket etmesinin üniter yapıyı zaafa uğratacağı, ulusal birlik ve beraberliğin zarar görmesine neden olacağı, yerel imkânların partizanca ve kişisel çıkar için kullanılacağı, kamusal kaynakların verimsiz şekilde tüketilerek israfa

²²⁸ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı md. 3, **Avrupa Antlaşmaları** <http://www.avrupakonsevi.org.tr/>, (08.8.2009).

²²⁹ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 24.

²³⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, **Avrupa Antlaşmaları**, md. 8, <http://www.avrupakonsevi.org.tr/>, (08.8.2009). ; 1. Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunlarla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2. Yerel makamların idari denetimi normal olarak sadece kanunla veya anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.

3. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. (Çekince konulmuştur.)

²³¹ **European Charter of Local Self-Government**, Article 8 – Administrative supervision of local authorities' activities, 1.Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute. 2.Any administrative supervision (tutelage: vesayet kavramı kullanılmamıştır) of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher-level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities. 3.Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect.

neden olunacağı ve mali denetiminin zor olacağı yönünde görüşler de ileri sürülerek tartışılmaktadır.²³²

2.1.3. Denetim ve Hukuk Devleti İlkesi İlişkisi

Hukuk devleti ilkesi kısaca, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan ve vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet şeklinde tanımlanmaktadır.²³³ Anayasa Mahkemesi de benzer şekilde hukuk devleti ilkesini “*yönetilenlere en güçlü, en etkin ve en kapsamlı biçimde hukuksal güvencenin sağlanması, tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması*” şeklinde tanımlamıştır.²³⁴

Tanımlardan ve Anayasadaki hükümlerden hareketle bir devletin hukuk devleti olmasının öncelikli gereklerinden birinin yönetimin hukuka bağlı olmasının sağlanmasıdır diyebiliriz. Nitekim, 1982 Anayasasının 6/3 ncü maddesinin ikinci cümlesinde “*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.*” denmekte, 8 nci maddesinde “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” denmekte, 11 nci maddesinde ise “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Hepsi birlikte değerlendirildiğinde yürütme yetkisini kullananların faaliyetlerini Anayasa ve Kanunlara göre kullanma zorunluluğu içerisinde olduğu görülecektir.

Anayasa ve kanunlara ek olarak, yönetimin düzenleyici işlemlerinin yönetimin iş ve işlemleri üzerinde doğrudan etkisi vardır. Uygulayıcılar Anayasa ve kanunlardan çok, yönetimin düzenleyici işlemlerine bakarak işlerini yürütürler. Bu nedenle öncelikle, hazırlanan ikincil düzeydeki mevzuatın Anayasa ve kanunlara

²³² Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, Mart 1993. ; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş Üçüncü Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2008, s. 196. ; Ali Akyıldız, “Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık) İlkesi ve Türkiye’nin İdari Yapısına Etkileri”, **Türk Hukuk Dünyası**, Yıl: 1, Sayı: 2, Ekim, 2000, s. 93. ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 114.

²³³ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 169.

²³⁴ **AYM.**, T. 12.11.1991 ve E. 1991/7, K.1991/43. ; **AMKD.**, Sayı: 27, Cilt: 2, s. 652.

uygun olması gereklidir. Üçüncü olarak, kamu yönetiminin uygulamalarının tüzük ve yönetmeliklere de uygun şekilde yürütülmesi zorunluluğu vardır.

Burada yönetimin yukarıda saydığımız mevzuata uygun hareket edip etmediğinin nasıl bilineceği problemiyle karşı karşıya gelmekteyiz. Cevap olarak ta ilk akla gelen yargı yoluna gidilebileceğidir. Ancak, yönetimin yargısal denetimi konusu incelenmediğinden bizim için yargı denetimi demek sorunun cevabı olmayacaktır.

Pozitif hukukta, kamu yönetiminin denetimi; Anayasa, kanunlar ve yönetimin düzenleyici işlemleriyle düzenlenmiştir. Denetim ve kontrol, yönetimin faaliyetlerinde “kamu yararını” sağlamaya yönelik olarak yapılmaktadır. Yani, sadece mevzuata uygun faaliyet gösterme amaçlanmamakta bunun yanında kamu hizmetlerinin yapılış amacına uygun bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesine, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasına katkı yapmak öngörülmektedir. Dolayısıyla, yönetsel hizmetlerin hukuka uygun etkin, verimli, tutumlu, kaliteli ve zamanında yapılması hukukun kendisi tarafından öngörülmüş durumdadır. Sayılan unsurlar açısından denetim yapılması hukuk devleti ilkesinin bir gereği haline gelmiştir.

Kamu yönetiminin faaliyetlerinin mevzuatta yapılan düzenlemeler çerçevesinde yapılıp yapılmadığının denetlenmesi denilince artık klasik denetimi anlamak mümkün değildir. Yapılan denetimin kanunda belirtilen amaç ve çerçeve içerisinde yapılması halinde hukuk devletinden bahsedebiliriz. Hukuk devletinin doktrinde yapılan en basit tanımı içerisinde “*faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan*”²³⁵ ifadesi yer aldığından ve Anayasa Mahkemesinin yaptığı hukuk devleti tanımının “, *tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması*” şeklinden hareketle şu şekilde bir değerlendirme yapılabilecektir. Denetim yönetsel faaliyetlerin unsurlarından biridir ve hukuka uygun bir şekilde yapılma zorunluluğu olduğu tartışmasızdır. Bu nedenle, merkezi yönetimin yerel yönetimlerde yapılacak denetim faaliyetlerinin 5302, 5393, 5355, 5018 ve 832 sayılı Kanunlar çerçevesinde

²³⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 60.

yapılması zorunluluğu vardır. Yönetmelik hizmetlerin hukuka uygun olarak ve belirlenmiş hizmet standartlarında yürütülmesi hukuk devleti ilkesi açısından bir gereklilik haline gelmiştir.

Vatandaşların yönetimin faaliyetlerini önceden bilebilmesi ya da tahmin edebilmesi hukuk devleti olmanın gereklerinden bir tanesidir. Yeni kamu yönetimi anlayışının felsefesinde de şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu vardır. Yönetim faaliyetlerini kanunlar dairesinde ve şeffaf olarak yürütmelidir. Ayrıca, yürütülen faaliyetler nedeniyle her zaman için hesap verme sorumluluğu altında bulunduğu görülmektedir. Kamu idareleri, kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin belirliliğini ve önceden tahmin edilebilirliğini sağlamaya yönelik olarak 5018 sayılı KMYKK’da bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Kalkınma planlarına, hükümet programlarına, varsa bölgesel planlara göre stratejik planlama yapılması ve kamusal hizmetlerin gelecek yılları kapsayacak şekilde önceden planlanarak bütçelendirilmelerinin kanuni bir zorunluluk haline getirilmesine yönelik olarak yapılan bütün düzenlemeler yürütülecek kamusal hizmetler vatandaşlar açısından artık çok daha belirgin hale gelmiştir. Yapılacak dış denetimler, özellikle stratejik planlarda öngörülen misyon, vizyon, stratejik plan ve hedeflere dayalı olarak yürütülen performans programlarına bakılmak suretiyle kurumsal amaçlar doğrultusunda hizmet çıktılarının elde edilip edilmediği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Denetim sistemi kamu idare, kurum ve kuruluşlarını şeffaflaştırmakta ve yürütülecek hizmetlerini öngörülebilir kılmaktadır. Ayrıca yönetimi hesap verme sorumluluğu altında bırakmaktadır. Dolayısıyla yapılan iç ve dış denetimler yönetimin hizmetlerinin şeffaf ve öngörülebilir hale gelmesine katkıda bulunduğundan hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

1982 Anayasasının yönetimi düzenleyen (md.123–md.137) maddeler incelendiğinde “şeffaflık” ve “hesap verme sorumluluğu” ilkelerine doğrudan yer verilmediği görülmektedir. Oysa bu ilkeler, tüm kamu mali yönetiminin kontrol ve denetiminin temel dayanağını teşkil etmektedir.. Belirtilen ilkeler; gerek kamu idare, kurum ve kuruluşları açısından gerekse kamu personeli açısından “yeni kamu yönetimi anlayışının” işlerliğini sağlayabilecek temel unsurlar olduklarından,

önümüzdeki dönemde yapılması planlanan Anayasa değişikliklerinde bu durumun göz önünde bulundurularak, izlenebilirlik ve sorumluluk ilkelerinin kamu yönetimi ve kamu hizmetinin esasları içerisine alınması gerekmektedir. Böylece, hukuk devleti ilkesinin uygulamada daha etkin olarak hayata geçirilmesi mümkün olacaktır. Hukuk devleti ilkesiyle ilişkili olarak bu iki ilkenin Anayasa’da yer alması yapılan denetimlere hukuksal olarak güç kazandıracaktır.

2.1.4. Yönetmel Vesayet ve Yerel Yönetimlerin Denetimi

2.1.4.1. Yönetmel Vesayet Yetkisinin Tanımı ve İçeriği

Yerinden yönetim, yerel nitelikteki yönetmel yetki ve görevlerin merkezi yönetimden işlem ve eylemlerinin devlet tarafından denetlenmesinin yapıldığı bölgesel veya yerel yönetimlere devredilmesini sağlayan bir yöntemdir.²³⁶ Yerel yönetimler sınırlı bir coğrafi alan içerisinde etkinlikte bulunan, karar organları halk tarafından seçilen, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe, personele ve bütçeye sahip, faaliyetlerinde yönetmel açıdan bir dereceye kadar bağımsızlığa(özerklik) sahip olan yönetim birimleridir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti üniter bir devlet yapısına sahip olduğundan, yönetmel açıdan özerklik söz konusu olsa dahi devlet tüzel kişiliğinin amaçları doğrultusunda hareket etme sorumluluğuna sahiptir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, bu sorumluluğu anayasal anlamda karşılayan ilkedir. Devlet tüzel kişiliği bu amaçların çerçevesini, anayasa ve kanunlarla belirlemektedir. Bu nedenle de, vesayet denetimi ilkesel olarak, yerel yönetim birimleri üzerinde işlemlerin yerindeliği açısından değil, hukuka uygun olup olmamaları açısından yapılmaktadır.

237

Yönetmel vesayetin tanımı pek çok ve çeşitli şekillerde yapılmıştır. Yapılan tanımların çok olması karşısında içeriği itibariyle tanımların zaman içerisinde benzeştiği görülmektedir. Bununla birlikte vesayet yetkisinin içeriği üzerinde yoğun bir şekilde tartışma yaşanmaktadır. Bu tartışmalar teorik planda olduğu gibi 1982

²³⁶ OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform of France: Government Capacity to Assure High Quality Regulation,s.19; <http://www.oecd.org/50/42/321910612.pdf>, (14.02.2005).

²³⁷ Ökmen, Parlak, a. g. e. , s. 18, 19.

Anayasasının 127 nci maddesinin içeriği üzerinde de yapılmıştır. 1982 Anayasasına kadar vesayet yetkisinden bahsedilmekle birlikte içeriği hakkında mevzuatta açıklık söz konusu değildi. 1982 Anayasası vesayet yetkisinin içeriğini ve önceliklerini belirlemek suretiyle söz konusu eksikliği büyük oranda ortadan kaldırmıştır. Ancak, Anayasa’da yer alan vesayet tanımı ve içeriği üzerinde de tartışmalar devam etmiştir. Bu tartışmaların ana kaynağının Osmanlı Devleti döneminden kaynaklandığı görülmektedir. İttihat Terakki içerisinde bulunan merkeziyetçi eğilimleri güçlü olan kanatla, ademi merkeziyet eğilimleri güçlü olan kanat arasında yaşanan teorik ve sonra siyasal mücadele alanına taşınan tartışma Anayasa ve kanun metnlerinin içeriği üzerinde devam etmiştir.

“İdari vesayet” doktrinde değişik şekillerde isimlendirilmiştir. “İdari vesayet”, “idari vesayet denetimi” ve “idari vesayet yetkisi” olarak da isimlendirildiği görülmektedir.²³⁸

İlk olarak, 1982 Anayasasının 127 nci maddesinin 5 nci fıkrasında bahsi geçen vesayet yetkisi “*Merkezi idare, 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 sahiptir.*” şeklinde düzenlenmiştir.

Kavramın teorik olarak tanımını yapan pek çok yazar vardır. Bunların yaptığı tanımlara bakılacak olursa;

İsmail Hakkı Göreli, “*İdari vesayet ve ademi merkeziyetle idare olunan bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil muamelelerin yerine başka bir fiil veya muameleyi ikame salahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazan de hal ve maslahatın*

²³⁸ Bayındır, **a. g. e.** , s. 44.

*icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder.”*²³⁹ şeklinde,

Sıddık Sami Onar, “*İdari vesayet; merkezin âdemi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir.*”²⁴⁰ şeklinde,

Süleyman Aslan, “*Merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.*”²⁴¹ şeklinde,

Metin Günday, “*Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir.*”²⁴² şeklinde,

Giritli/Bilgen/Akgüner, “*devletin ve onu temsil eden merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini ve eylemlerini denetlemek ve gerek gördüğü takdirde bozabilmek yetkisi*”dir şeklinde,

Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, “*...yerel idarelerin ve kamu kurumlarının onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesidir.*”²⁴³ şeklinde,

Kemal Gözler, “*İdari vesayet kanunla öngörülmüş durumlarda merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı denetim yetkisidir.*”²⁴⁴ şeklinde tanımlamışlardır.

²³⁹ İsmail Hakkı Görelî, **İdari Vesayet**, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s. 11.

²⁴⁰ S.Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İkinci Cilt, 3 ncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s. 622.

²⁴¹ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Ankara 1978, s. 59.

²⁴² Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Yenilenmiş Beşinci Baskı, Ankara, 2002, s. 74.

²⁴³ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 6 ncı Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 175.

Tanımlar değerlendirildiğinde vesayet makamının sahip olabileceği yetkilerini iptal, onama, erteleme, izin verme, kararın yeniden görüşülmesini isteme, değiştirerek onama, yerine geçmek suretiyle işlem yapma ve işlemin iptali için yönetsel dava açma şeklinde özetlemek mümkündür.

Tanımlardan anlaşıldığı gibi vesayet yetkisi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü”nü temin etmek amacıyla kullandığı *sınırlı* bir yetkidir. Uygulanacak olan denetim ve içeriğinin kanunlar dairesinde yapılması gerekliliği de yapılan tanımlardan çıkarılabilmektedir. Kanunlarla sınırlama getirilmediği sürece Anayasa’da yer alan özel sınırlama sebeplerinin varlığı öne sürülerek vesayet yetkisi uygulanamaz. Sınırlamanın kanunlarla yapılması gereklidir.

Yapılan bazı tanımlar, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin içeriğini oldukça geniş tutarken bazı tanımlarda bu denetim ve içeriğinin sınırlarını dar tutmaktadır. Bunun nedeni, daha öncede belirtildiği gibi ideolojik yapıyla ilgilidir. Vesayet yetkisinin tanımında, Anayasa’nın ilgili maddesi ya da kanun maddesinde kastedilenden çok, olması gereken üzerinden bir açıklama yapılmıştır. 1982 Anayasası’ndan sonra yapılan tanımların içeriği incelendiğinde de bu durumun değişmediği görülür.

1982 Anayasası’nda yer alan “ idari vesayet yetkisi”, “idarenin bütünlüğü ilkesi”, “kamu görevlerinde birlik” ve “toplum yararının korunması” kavramları kanun, tüzük ve yönetmelik gibi normlar hiyerarşisinde altlarda bulunan mevzuatta yer almamış adeta görmezlikten gelinmiştir. Doktrinde ve yargısal içtihatla çok yoğun bir şekilde kullanılan bu kavram ve ilkelerin mevzuatta yer almaması oldukça dikkat çekicidir.²⁴⁵ Anayasa’da yer alan kavram ve ilkelerin içeriğinin açıklığa kavuşmasında, birincil, ikincil ve üçüncül seviyede hazırlanan mevzuatın rolü oldukça önemlidir. Mevcut boşluğun yeri, doktrin ve mahkeme içtihatlarıyla doldurulmuştur. Ancak bu durumun tartışmalı bir sonuç doğurduğu da görülebilmektedir.

²⁴⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 115.

²⁴⁵ Bayındır, **a. g. e.** , s.49, 50.

Kavramların mevzuatta yer almamasının yansıması olarak, Anayasa’da merkezi yönetime verilen oldukça geniş vesayet yetkisinin kanunlara olduğu gibi aktarılmaması ve zaman içerisinde daha da azaltılması gibi bir sonucun doğduğunu söyleyebiliriz.²⁴⁶ Tabi, bu sonuca dünyadaki gelişmelerin, yapılan uluslar arası antlaşmaların, doktrinde yapılan tartışmaların, yerel hizmetlerde özerklik eğilimlerinin kuvvetlenmesinin ve büyük oranda içtihatların Anayasayı ve kanunları geniş yorumlamalarının etkisi olmuştur.

Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni hayata geçirmek amaçlı olarak kullandıkları vesayet yetkileri vardır. Vesayet denetimi yapacak makamlar ve denetimi yapacakları konular kanunlarla belirlenir. Vesayet makamları her istedikleri konuda denetim yapamazlar. Kanunun koyduğu sınırlar içerisinde denetim yapmak zorundadırlar. Vesayet makamları, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde çeşitli biçimlerde denetim uygulayabilirler. Yerel yönetimlerin işlemlerini onaylama, iptal etme, bozma, yargıya taşıma, erteleme şeklinde işlemin yapılmasından önce ya da sonra denetleyebilirler. İşlemler yanında organlar ve personel üzerinde de denetim yetkisini kullanabilirler.

Vesayet denetimi “hukuka uygunluk” ve “yerindelik” olarak iki şekilde uygulanmaktadır. Genel anlamda vesayet denetiminin temel amacı, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığını ve istisnaide olsa yerinde olup olmadığını denetlemektir. Bir başka bakış açısıyla, “idari vesayet” yolu ile denetimin temel amacı, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşun, örneğin belediyelerin yetkisini aşmasını ve başkalarının haklarını ellerinden almasını ya da zedelemesini önlemektir.”²⁴⁷

1982 Anayasası vesayet makamlarına sadece “hukuka uygunluk” açısından denetleme görev ve yetkisi vermemiş aynı zamanda “yerindelik” açısından da denetleme görev ve yetkisi vermiştir. Yerindelik denetiminin geleneksel uygulaması yapılan işlemi onama, onamama, geciktirme iptal vb. şeklindedir. Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm ve anlayış farklılaşması nedeniyle kanun koyucu, yerindelik

²⁴⁶ Bayındır, a. g. e. , s. 59.

²⁴⁷ Doğan Kestane, **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996, s. 15.

denetimini sadece onama, onamama, geciktirme ve iptal gibi şekillerde değil de; hizmetlerin sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere uygunluk, performans ölçülerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek ve sonuçları ilgililere “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak” ve “çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek” amacıyla rapor etmek şeklinde gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Burada, adı konulmamakla birlikte Fransız Anayasasında olduğu gibi *vesayet denetiminden idari denetime doğru* bir değişim yaşandığı görülebilmektedir.

Yaşanan gelişmeler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan “idari denetim” kavramı göz önünde bulundurularak Anayasada yer alan “idari vesayet denetimi” ifadesinin “idari denetim” ifadesiyle değiştirilmesi halinde yukarıda belirlenen amaçlarla uyumlu bir denetim yapılmış olacaktır. Şartın 8 nci maddesinde denetim için “supervision” kavramı kullanılmakta “tutelage” kavramına yer verilmemektedir. İdari vesayet denetimi kavramı “tutelage” kavramına karşılık olarak kullanılmakta ve merkezi yönetime etkili şekilde yerel yönetimlerin işlemlerine müdahale etmeye müsaade etmektedir. Ulus devletlerin, yerel karşısındaki otoritesini tesis etmeyi amaçlayan ve Weberyen bakış açısının doğal sonucu olan “vesayet denetimi” (administrative tutelage), yönetim alanında yaşanan gelişmeler karşısında yerini “idari denetim” (administrative supervision) kavramına bırakmıştır. 1982 Anayasasının 127/5 nci fıkrasındaki “*idari vesayet yetkisine sahiptir.*” ifadesinin “*idari denetim yetkisine sahiptir.*” şeklinde değiştirilmesi uygulamada ve yüksek yargı organlarının kararlarında yaşanan karmaşanın önüne geçmede etkili olacağı kanaatindeyiz.

Yerel yönetimlerin yönetsel yapı içerisinde kazandığı önem, yerel özerklik ilkesinin hayata etkin bir şekilde geçirilebilmesi ve yerindelik açısından merkezi yönetime geniş vesayet yetkilerinin tanınması ihtimali olması nedeniyle Anayasada yeniden düzenleme yapmak suretiyle “*yerindelik denetiminin*” sınırları belirlenmelidir. Öğreti ve içtihatların geniş ölçüde benimsediği bu yaklaşımın yerel yönetimler açısından hukuksal dayanak olarak birincil kaynak olan Anayasaya

girmesi, sağlayacağı hukuki güvence açısından önemli bir gelişme olacaktır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim yapılanmasının olduğu hemen her ülkede yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemler merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. Denetimlerin yapılış şekilleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, içerikleri büyük oranda benzerlikte arz etmektedir.

Yerel yönetimlerin karar organları tarafından alınan ya da alınacak olan bütün kararlara karşı vesayet makamı tarafından alınacak olan bütün tedbirler “idari vesayet denetimi” olarak anlaşılmaktadır. Denetimler işlemlerin tümünün üzerinde gerçekleşebileceği gibi, sadece kanunlarla daha önceden belirlenmiş olan konuların denetlenmesi şeklinde de gerçekleşebilir.²⁴⁸ Yapılan denetim alınan kararların hukuka uygunluğunu, yerindeliğini ya da her ikisini kapsayabilir. Bu çerçevede, çeşitli ülkelerin yerel yönetimlerin almış oldukları kararları, hukuka uygunluk ve yapılan işlemin yerinde olup olmadığı açılarından denetlediği gözlemlenmektedir.²⁴⁹

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisinin içeriği ülkelere göre çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Yönetimsel yapılanmada öteden beri referans alınan Fransa’nın yerel yönetim yapılanmasında önemli değişimler yaşanmıştır. 1982 öncesinde Fransız merkezi yönetimi yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetimi uygulamaktaydı. Türkiye gibi üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa, Anayasasında yaptığı değişikliklerle yetki ve görevlerin önemli ölçüde yerel yönetimlere devretmiştir.

Fransız Anayasasının birinci maddesinde Fransız yönetim teşkilatının ademi merkeziyet esasına dayandığı ifade edilmektedir. 1982 reformlarından önce merkezi yönetim yerel yönetimlerin kararları üzerinde yerindelik denetimi yapabilmekteyken bu tarihten sonra vesayet makamlarına yerel yönetimlerin karar ve işlemleri üzerinde sadece hukuka aykırılık nedeniyle denetleme yapma yetkisi tanınmıştır.²⁵⁰ Bütün

²⁴⁸ Süleyman Arslan, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, **S.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak-Haziran 1989, s. 71.

²⁴⁹ Samuel Humes, Eilen Martin, **The Structure of Local Government**, International Union of Local Authorities, (IULA), The Hague 1969, s. 183, 184.

²⁵⁰ Bilal Canatan, “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Ed: Bekir Parlak, Hüseyin

yerel yönetim birimleri üzerindeki denetim yetkileri yeknesak hale getirilmiştir. Anayasa değişikliğinden önce Bölge, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında 02.03.1982 tarihli Kanun ve 02.03.1982 tarihli kanunda değişiklik yapan 22 Temmuz 1982 tarihli Kanunlar çıkarılmıştır.²⁵¹ 28 Mart 2003 tarihli Anayasada değişikliğiyle reformlar devam etmiştir. 2003 değişikliğinden sonra, yerel yönetimlerin usulüne göre alınmış ve ilan edilmiş olan kararları hemen yürürlüğe girmiştir. Ancak, kanunda sayılan bazı kararların yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi şartı konulmuştur. Kanunda, valiye bildirilmeleri şart olan kararların valiler tarafından yürürlüğünün durdurulması, değiştirilmesi ve iptal edilmesi söz konusu değildir. Verilen yetkinin amacı, kanun koyucunun önemli gördüğü konularda valinin hukuka aykırılık tespit etmesi halinde yönetsel yargıya gidebilmesidir. Dolayısıyla, valinin yerel yönetimlerin kararları üzerinde doğrudan bir vesayet yetkisi kalmamıştır. Yerel yönetimlerin kararları ve hazırladıkları bütçeler üzerinde mülki idare amirlerinin onaylama yetkisi kaldırılmıştır. Böylece, mülki idare amirlerinin denetim yetkisi genel denetim yapma ile sınırlandırılmıştır.²⁵² Valilerin yerel yönetimlerin kararlarını önceden denetleme yetkileri kaldırılmış ve sınırlı sayıda konuda alınan kararlara karşı hukuka aykırılık gerekçesiyle yargıya gitme yetkisi tanınmıştır. Yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararları valiye gönderilmeden yürürlüğe girmesi engellenmiştir. Ancak, valilerin onaylama yetkileri yoktur. Uygulama, kararların hukuka aykırılık halinde yargıya götürülebilmesine ilişkindir.²⁵³ 1982 sonrasında Fransız Anayasasında yer alan “*idari vesayet*” yetkisi kaldırılmış yerine “*idari denetim*” kavramı getirilmiştir.²⁵⁴

Özgür, Alfa Aktüel Kitabevi, İstanbul, 2006, s. 300. ; Birol Ekici, M.Cem Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak, 2005, s. 8.

²⁵¹ “Loi du mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO 3 mars 1982.” Ve “Loi du 22 juillet modifiant et complétant la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les conditions d’exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, JO 23 juillet 1982. ‘den aktaran Kaplan, **a. g. e.** , s.127.

²⁵² Kaplan, **a. g. e.** , s. 129. ; Çevikbaş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, s. 80

²⁵³ Orhan Pirlar ve Diğerleri, **İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk. Belediyecilik Derneği, Ankara, 1997, s. 73, 74.

²⁵⁴ Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1, Ed: Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür, **Nobel Yayın Dağıtım**, No. 813, Eylül, 2005, s.289, 290.

Fransa’da değişikliğe uğrayan yapılardan birisi de illerin yönetimindeki ikili yapıya son verilmesidir. İl genel yönetiminde devletin temsilcisi olarak görev yapmaya devam ederken il özel idarelerindeki yürütme yetkileri seçimle iş başına gelen Genel Meclis Başkanına geçmiştir. Böylelikle il özel idareler tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi haline gelmiştir. Buna rağmen, Fransa’da ve fonksiyonel valilik sisteminin uygulandığı İtalya’da yönetsel vesayet denetimi bazı kararların onaylanması şeklinde kendini hissettirmeye devam etmektedir. Çok önemli kabul edilen ve ilerde telafisi çok güç sorunlar doğurma potansiyeli bulunan imar ve ihale işlemleri gibi bazı işlemler, vali tarafından yönetsel yargıya götürüldüğü takdirde yürütmeleri otomatik olarak durdurulmakta ve yönetsel yargının yapılacak işlem konusunda kararı beklenmektedir.²⁵⁵

Farklı yerel yönetim geleneklerine sahip İngiltere ve Almanya’da genel olarak mali açıdan denetlenmekte ve istisnai olarak hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali performanslarının denetimi yapılmak suretiyle kamu kaynaklarının en rasyonel ve verimli biçimde kullanılması amacıyla iç ve dış denetim sistemleri kurulmuştur. Almanya’da eyaletlerin belediye ve diğer yerel yönetim birimleri üzerinde denetleme ve yönlendirme yetkileri federal hükümete oranla daha fazladır.²⁵⁶ *“Yerel yönetimler özerk olmakla birlikte eyaletlerin ve federal devletin belli ölçülerde denetimi altındadırlar. Eyaletler, yerel yönetimlerin yapmakla görevli ve yetkili olduğu yerel hizmetleri, hukuki olarak denetleyebilmektedirler. Federal devlet tarafından yerel yönetimlere verilen görevlerde ise bu denetim, hem hukuki olarak hem de yerindelik açısından yapılabilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki bu denetimle, yerel birimlerin yapmış olduğu kararlar ve işlemler, eyaletler veya federal devlet tarafından iptal edilebilmekte ya da değiştirilebilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki bu denetimin amacı, yerel birimlerin özerkliğini sınırlamak değil, onların karar ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaktır. Yönetimler arası ilişkilerin odağını, yerel yönetimlerle eyalet arasındaki ilişkiler oluşturur. Eyaletlerin, yerel yönetimler*

²⁵⁵ Uğur Yıldırım, “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart 1997, s. 201. ; Ali Ulusoy, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, Mayıs 2005, s. 187.

²⁵⁶ Ökmen, Parlak, **a. g. e.** , s. 377, 378.

üzerinde mali denetim yetkileri yanında, onları katı yasal kurallar içinde hareket etmeye zorlama yetkileri vardır. Eyaletlerin belediyeler üzerindeki denetimi, yalnızca ilçe ile sınırlı değildir. 6 büyük eyalette ayrıca idari ilçeler oluşturulmuştur. Bu ilçelerin başında eyalet tarafından atanan ve İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu olan bir ilçe başkanı vardır. Kaymakam ve personeli, kamu personeli statüsündedir ve belediyeler üzerinde önemli denetim yetkisi vardır. Kaymakam, ilçe içinde polis kontrol ettiği gibi belediyelerinde yasalara bağlı hareket edip etmediklerini denetler. Ayrıca eyalet bakanlarının ilçedeki temsilcilerinin, belediyelerin faaliyetlerini inceleme ve eyalet adına hareket etme yetkileri vardır.”²⁵⁷

İtalya’da yerel yönetimlerin (bölgelerin) işlem ve eylemleri Anayasa ve kanunlara uygunluk bakımından merkezi yönetim bünyesinde bulunan komisyonlar aracılığıyla denetlenmektedir. İl ve belediyelerin işlem ve eylemlerini denetleyen bölge denetim komisyonları vardır.²⁵⁸

Türkiye’de “idari vesayet” denetiminde hâkim olan uygulama, geleneksel denetim anlayışı çerçevesinde yürütülmektedir. 1982 Anayasasında “idari vesayet” düzenlenmiştir. Ancak düzenleme, Anayasanın yapılışından bu tarafa değişikliğe uğramamıştır. Kanunlarda yapılan değişikliklerle denetim içerik ve amaç açısından değişikliğe uğramıştır. Türk yönetim sisteminin oluşturulurken referans alınan Fransız yönetim ve denetim sisteminde yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda değişiklikler yapılmıştır.

1982 Anayasası’nda, çağdaş denetim anlayışını çağrıştıran etkin, (verimli), tutumlu, performans ya da bu anlamda kullanılan ifadelerle çok az yer verilmiştir. Dolayısıyla, 1982 Anayasası “lafzı ve ruhuyla” yeni kamu yönetimi ve denetimi anlayışından uzaktır.²⁵⁹ Anayasanın 166 ncı maddesinde yer alan “Planda...

²⁵⁷ Batal, “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl 12, Sayı: 147, Mart 2010, www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm, (20.04.2010).

²⁵⁸ Ökmen, Parlak, **a. g. e.**, s. 378.

²⁵⁹ 1982 Anayasası’nın Yükseköğretim Üst Kuruluşlarını düzenleyen 131 nci maddesinde “...ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların **etkili bir biçimde** kullanılmasını sağlamak” ve planlamanın düzenlendiği 166 ncı maddesinde yer alan “...ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak **verimli şekilde** kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin

kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.” düzenlemesi 5018 sayılı KMYKK ve yerel yönetim kanunlarında yer alan denetime ilişkin maddelerle ilişkilendirilmesi mümkün olmakla birlikte bu yönde yapılacak değerlendirmelerin Anayasanın ruhuyla uyumsuzluğu nedeniyle (Anayasa Mahkemesinin “idari vesayet” konusundaki kararları ile birlikte değerlendirilip) yoğun bir eleştiriye tabi tutulacağı kanaatindeyiz. Ama, 5018 sayılı KMYKK’nda ve 5302 ve 5393 sayılı Kanunların denetimle ilgili maddelerinde; bütçenin hazırlanmasında esas kabul edilen stratejik planların, merkezi yönetim tarafından yapılan kalkınma planlarına uygun olarak hazırlanması ve kalkınma planlarına uygun faaliyet göstermenin “kamu idareleri” açısından emredici nitelikte olmasından hareketle, çağdaş denetim anlayışına dayanak teşkil edebilecek nitelikte olduğu sonucuna ulaşılabilecektir.

1982 Anayasası’nın 127/5 nci fıkrasında²⁶⁰ yer alan “ toplum yararının korunması” ifadesinin kamu yararı kavramının değişik bir şekilde ifade edilmesi değerlendirildiğinde kamu kaynaklarının, kamu kurumları tarafından kuruluş amaçları doğrultusunda çıktılar elde edip etmedikleri açısından ve etkin, verimli, tutumlu, kaliteli ve hukuka uygun bir şekilde harcanıp harcanmadığının tespitine yönelik şekilde denetim yapılmasında Anayasal anlamda engel olmadığı görülecektir. Bu nedenle, Anayasanın 127/5 nci fıkrasının “ *denetim yapma yetkisine sahiptir.*” şeklinde değiştirilmesi çağdaş anlamda yorumlanmak suretiyle “kamu yararı” açısından gereklidir kanaatindeyiz.

görevidir... Planda... kaynakların *verimli şekilde* kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.” İfadeleri istisnadır.

²⁶⁰ “Merkezi idare, 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 yönetsel vesayet yetkisine sahiptir.”

2.1.4.2. Yönetmel Vesayet Denetiminin Kapsamı

2.1.4.2.1. Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Kullanılan Yönetmel Vesayet Yetkileri

Merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde kanundan kaynaklanan bir takım vesayet yetkilerinin bulunduğu görölmektedir. Kanunda tanınan yetkiler özünde, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin “idarenin bütünlüğü” ve kamu yararı doğrultusunda olmasını sağlamaya yöneliktir. İşlemler üzerindeki vesayet denetimi genel olarak, yerinden yönetim kuruluşları tarafından alınmış veya alınacak kararlara karşı vesayet makamının müdahalesine imkân tanıyan tedbirlerin tamamıdır şeklinde tarif edilebilir.²⁶¹ Yapılan işlemleri bu amaçlar doğrultusunda etkilemek veya yönlendirmek amacıyla kullanılabilecek olan “idari vesayet” yetkileri şunlardır.

2.1.4.2.1.1. İptal (Bozma) Yetkisi

Kanunlarla verilmiş olmak şartıyla vesayet makamının sahip olduğu birinci yetki iptal (kaldırma-bozma) yetkisidir. Vesayet makamı, bu yetki sayesinde yerinden yönetim kuruluşunun yürürlüğe girmiş işlemini geçmişe yönelik olarak ortadan kaldırır. Ancak, iptal yetkisinin kullanılabilmesi için kanunla açık bir şekilde yetki verilmiş olması gerekmektedir.²⁶² Ayrıca, yerel yönetimlerin işlemlerinden kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi için vesayet makamının onayının gerekli olmadığı durumlarda iptal yetkisi kullanılabılır.²⁶³ İptal kararı verirken vesayet makamının işlemin yerinde olup olmadığını değil hukuka uygun olup olmadığını değerlendirmelidir. Yerindelik denetimi yapıldığı takdirde, iptal yetkisi yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde ihlal edebilecektir.²⁶⁴ İptale örnek olarak; 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun 40 ncı maddesinde yer alan “köy

²⁶¹ Arslan, **Mahalli İdareler Üzerindeki Denetim**, s. 61.

²⁶² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 117, 118.

²⁶³ Kalabalık, **a. g. e.** , s. 732.

²⁶⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 214.

muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarının kaymakam tarafından bozulabileceği” yönündeki hüküm verilebilir.²⁶⁵

2.1.4.2.1.2. Onama (Tasdik) Yetkisi

Merkezi yönetimin en önemli vesayet yetkilerinden biri olan yerel yönetimlerin işlemlerini onama/onamama yetkisi, işlemlerin yürürlüğe girmeden önce merkezi yönetim tarafından hukuka, kamu yararına ve ihtiyaca uygunluk açılarından incelenerek uygun görülmesi anlamına gelmektedir.²⁶⁶ Onama yetkisi, yerel yönetimlerin karar organları tarafından alınmış ancak yürürlüğe girmemiş kararları ile ilgilidir. Onama yetkisi, tamamlanmış olan işleme uygulama imkânı kazandıran bir yetkidir.²⁶⁷ Çünkü onama işlemi, yerel yönetimlerin işlemlerinin bir tamamlayıcısı değil, ondan ayrı bir işlemdir.²⁶⁸

Vesayet makamının onama işlemi yapabilmesi için bu yetkinin mutlaka kanunla verilmiş olması gereklidir.²⁶⁹ Nitekim Danıştay’a göre de “*idari vesayet yetkisi, niteliği itibariyle esas ve usulleri kanunla belirlenmiş bir yetkidir. Yorum yoluyla açıkça öngörüldüğü konu ve usuller dışına taşırılması mümkün değildir. Belediye Meclisinin belediye başkanı ödeneğine ilişkin kararı, ... mahalli en büyük mülkiye amirinin tasdikine sunulması gerekli kararlardan bulunmamaktadır. Özünde Kaymakamlığın onayına sunulması söz konusu olmayan, Belediye Meclisi kararının, Kaymakamlıkça onaylanmaması halinin hukuki alanda herhangi bir sonuç doğurması mümkün olmadığı cihetle, Belediye Başkanı tarafından yapılan itirazın reddi*”²⁷⁰ gerekir şekilde verdiği karardan da anlaşıldığı gibi kanunla verilmemiş bir

²⁶⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 120. ; Gözler tarafından bozmaya örnek olarak verilen kanun maddesi, muhtarın bütün kararlarının mülki idare amirinin onamasına tabi olmasından dolayı onamaya örnek teşkil ettiği belirtilmektedir. Günday, **İdare Hukuku**, s. 450. ; Derdiman, Yerel Yönetimler, s. 119. ; İsmail Hakkı Görelî, **İdari Vesayet**, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s. 14.

²⁶⁶ İsmail Hakkı Görelî, **İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi**, Türk Hukuk Kurumu, Ankara, 1944, s. 14.

²⁶⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 120.

²⁶⁸ Kalabalık, **a. g. e.** , s. 733.

²⁶⁹ Bayındır, **a. g. e.** , s. 190.

²⁷⁰ Danıştay 1 nci Dairesi, T. 30.05.1994, E. 1994/83, K. 1994/83, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/ozet.jsp?ozet=metin&dokid=2696> , (18.12.2009).

onama yetkisinin kullanılması yok hükmünde olduğundan hukuk âleminde herhangi bir sonuç doğurmasının mümkün olmamasından bahisle iptal talebi reddedilmiştir.

Onama işlemi için kanunlarda belli bir süre tanınır. Belirlenen süre içinde, işlem vesayet makamı tarafından onanmamışsa yapılan işlem onanmış sayılır ve yürürlüğe girer. Bu tür onamalara “zımni onama” denir.²⁷¹ Kanunlarla bu tür durumlar için belirlenen süre içinde vesayet makamının susmasının ret anlamına gelebileceği yönünde düzenleme yapılması da mümkündür.

Örnek olarak; 5393 sayılı Belediye Kanununun 9 ncü maddesinde belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ve bölünmesi yolundaki belediye meclisi kararı valinin onaması şartına bağlanmıştır. 2972 sayılı Kamulaştırma Kanununun 6 ncı maddesinde; il encümeni tarafından alınacak olan kamu yararı kararının il valisi tarafından ve köy ihtiyar kurulları ve belediye encümenleri tarafından alınacak olan kamu yararı kararları, ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin, ilçe belediyelerinde kaymakamın onamasına tabi tutulmuştur.²⁷²

2.1.4.2.1.3. İzin Verme Yetkisi

Yerel yönetimler tarafından yapılacak işlerle ilgili olarak işlemin yapılmasından önce, yönetsel vesayet makamından izin alınması öngörülmüş olabilir. Yapılabilmesi vesayet makamının iradesine bağlanmış işlemlerin yapılmaya başlanmadan önce izin alınarak yapılmasını ifade etmektedir..²⁷³ İşlemin hukuka uygun yapılmış olabilmesi için yerel yönetimin izin şartını yerine getirmiş olması gereklidir. İşlemin yapılmasının izin şartına bağlanmasının nedeni, yerel yönetimin hukuki ve teknik bilgisizlik nedeniyle yanlış işlem yapmasının önüne geçmektir.

Önceden izin almak suretiyle işlem yapmaya örnek olarak, 5393 sayılı Belediye Kanununun 53 ve 74 ncü maddeleri verilebilir. Kanunun 53 ncü

²⁷¹ Kalabalık, **a. g. e.**, s. 734. ; Gözler, **a. g. e.**, s. 120. ; , Bayındır, **a. g. e.**, s. 200.

²⁷² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 120.

²⁷³ Arslan, **Mahalli İdareler Üzerindeki Denetim**, s. 66. ; Kalabalık, **a. g. e.**, s. 733.

maddesinde “*İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.*” denilmek suretiyle il özel idaresinin bütçe içi işletme kurabilmesini öncelikle İçişleri Bakanlığının izin vermesi şartına bağlamıştır. Aynı kanunun 74 ncü maddesinde “*Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.*”

Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.

Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.” denilerek il özel idaresinin uluslar arası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye veya üye olmasını ve kardeş kent ilişkisi kurabilmesini içişleri bakanlığının önceden izin vermiş olması şartına bağlamıştır.

2.1.4.2.1.4. Tekrar Görüşülmesini İsteme -Yürütmeyi Durdurma Yetkisi

Yerel yönetimler tarafından yapılan işlemlerin ve alınan kararların tekrar görüşülmesi vesayet makamları tarafından kanunda öngörülmüş olmak şartıyla mümkündür.

5302 sayılı İl Özel Kanununun 15 nci maddesinde “ *İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.*” demek suretiyle vesayet makamına il genel meclisi tarafından alınmış olan kararı tekrar geri gönderme yetkisi vermiştir.

Kanun maddesinin devamında yer alan fıkradaki “ ... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar...” ifadesi ile 3 ncü fıkrası Anayasa Mahkemesinin 18.01.2007 tarih ve E.2005/32., K.2007/3. Sayılı kararıyla iptal edilmiştir.²⁷⁴ İptal edilmeden önceki düzenlemede “...il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen

²⁷⁴ **AYM.** , T. 18.01.2007 ve E. 2005/32., K. 2007/3. , **R.G.** , T. 29.12.2007, S. 26741

kararlar...” ifadesiyle karar alma nisabını, “...üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanıp toplananların salt çoğunluğuyla karar alma” düzenlemesine göre daha da zorlaştıran bir nisap aranıyordu. Düzenleme bu haliyle karar almayı hem geciktirici hem de güçleştirici bir özellik taşıyordu.

5393 sayılı Belediye Kanununun 27/6 ncı maddesinde “*Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*” şeklinde yapılan düzenlemeye valiye; encümen kararlarını bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme yetkisiyle erteleme yetkisi, encümenin kararında ısrar etmesi ile kararın kesinleşmesi halinde ise yürütmeyi durdurma yetkisi verilmiştir.²⁷⁵

Bir başka erteleme uygulaması, yerel yönetim organlarının çalışmalarını erteleme yetkisinde karşımıza çıkmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 30/soncu maddesinde “*İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.*”⁵³⁰² sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 22/b bendinde “*İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar.*” düzenlemeleriyle yerel yönetimlerin işlemlerini değil ama kanundaki şartlar oluştuğunda organlarının çalışmalarının ertelenmesini Danıştay’dan isteme yetkisi vesayet makamına verilmiştir.

²⁷⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a. g. e. , s. 214.

2.1.4.2.1.5. Değiştirerek Onama ve Yerine Geçme Yetkisi

Vesayet yetkisi kural olarak, vesayet makamına, yerel yönetimlerin yerine geçerek işlem yapma yetkisini vermez. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle de bağdaşmaz. Ancak, çok sınırlı olmak şartıyla kanunla vesayet makamına bu tür yetkilerin verildiği görülmektedir. Kanunlarımızda yer almakla birlikte vesayet makamlarının yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde değişiklik yapma veya yerine geçme suretiyle işlem yapması kural olarak mümkün değildir.²⁷⁶ Ancak, İl Özel İdaresi Kanununun 40 ncı ve Belediye Kanununun 57 nci maddesinde vesayet makamlarının yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı en ağır vesayet denetimi uygulaması olan yerine geçerek karar alma ve işlem yapma yetkisi yer almaktadır. Vesayet yetkisinin bu şekli var olanlar içerisindekilerden en ağır olanıdır. Yapılan düzenleme yerel yönetimlerin organlarının ve üyelerinin büyük çoğunluğunun veya hepsinin tutuklanması/görevden uzaklaştırılması halinde fiilen vesayet makamlarının atadığı memurlar tarafından yönetilmesinden sonra en kapsamlı, yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlayan hatta tamamen ortadan kaldırabilen bir düzenlemedir.²⁷⁷ Ancak, kanunda yapılan düzenleme pratik bir takım zorunluluklardan kaynaklanabilmektedir. Gerçektende yerel yönetimler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmemekte veya getiremeyebilmektedirler. Kanunlarda yerel hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalarda vesayet makamlarına aşağıdaki yetkileri vermiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 57 nci maddesinde ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 40 ncı maddesinde “*Belediye(İl özel idaresi) hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından(validen) ister.*

²⁷⁶ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 121. ; Kalabalık, **a. g. e.** , s. 733.

²⁷⁷ Süleyman Arslan, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari denetimin Kapsadığı Yetkiler”, **S.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak, Haziran 1989, s. 74.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin (il özel idaresinin) araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” şeklinde yapılan düzenleme yerine geçme (ikame) yetkisine güzel bir örnek teşkil etmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14/son maddesinde büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları “aynen veya değiştirerek onama” yetkisi verilmiştir.

Yukarıda verilen örnekler işlem ikamesine ilişkindir. İşlem ikamesinin yanında mevzuatımızda organ ikamesi de düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 46 ncı maddesi organ ikamesini düzenlemiştir. Kanun bu uygulamayı ve şartlarını şu şekilde düzenlemiştir. “*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.*”

Değiştirerek onama ve yerine geçerek yapılan işlem yerel yönetimler adına yapılan işlem ve eylemdir. Vesayet makamı yerel yönetim adına işlem yapar. Devlet tüzel kişiliği adına işlem yapmış olmazlar. Bu nedenle, organik olarak, yapılan işlem ve eylemlerden vesayet makamı değil yerel yönetim sorumlu olur. Vesayet makamının sorumluluğu ise kendisine kanunla tanınan vesayet yetkisini hukuka,

kamu yararına ve hizmet gereklerine uygun kullanıp kullanılmadığı hususu ile sınırlıdır.²⁷⁸

2.1.4.2.1.6. Yönetmelik Dava Açma

Vesayet makamının yetkisi, kanunla vesayetine tabi işlemler aleyhine yönetsel yargıya başvurmaktan ibaret kılınmış olabilir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 23/5 nci fıkrasında mülki idare amirlerine belediye meclisinin hukuka aykırı işlemlerine karşı yönetsel yargıya gitme yetkisi tanınmıştır. Kanunla, vesayet makamının yetkileri belediye meclisinin işlemlerini sadece hukuka aykırılık gerekçesiyle yönetsel yargıya götürebilmekle sınırlanmıştır. Artık, vesayet makamlarının yerindelik denetimi yapma yetkileri (onama) bulunmamaktadır. Benzer düzenleme, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15 nci maddesinde de yer almaktadır.²⁷⁹

Yönetmelik dava açma yetkisi diğer vesayet yetkilerinde iki noktada ayrılmaktadır. Birincisi, vesayet makamının yönetsel dava açması işlem üzerinde doğrudan etki oluşturmamaktadır. Dava açılması sadece işlem hakkında bir süreç başlatmaktadır. Ancak, vesayet makamının iradesini doğrudan etkili hale getirmemektedir. İkincisi, dava açılmak suretiyle yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde sadece hukuka uygunluk açısından bir denetim yapmak mümkün olabilmektedir. Yerindelik denetiminin yapılması söz konusu değildir.²⁸⁰

2.1.4.2.2. Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimleri Doğrudan Kanuna Dayanmayan Yöntemlerle Dolaylı Olarak Denetlemesi

Yerel yönetimler üzerinde “idari vesayet” yetkisinin kullanılması daha öncede belirtildiği gibi ancak kanunla ve istisnai bir yetki olarak söz konusu olabilmektedir. Merkezi yönetim, hukuk devletinin bir gereği olarak kendine kanunlarla verilen yetkileri sınırları içerisinde kullanmak zorundadır. Ancak, merkezi

²⁷⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.** , s. 213.

²⁷⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 121.

²⁸⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.** , s. 215.

yönetimin yerel yönetimlerin üzerindeki etkisi kanunlarla belirtildiği şekliyle sınırlı değildir. Başka araçlar kullanarak da yerel yönetimleri vesayet denetiminde olduğu gibi etkileyebilmeleri söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetimlerin organlarını ve kararlarını yönlendirebilmekte ve hareket alanını sınırlayabilmekte veya genişletebilmektedir. Merkezi yönetim sahip olduğu imkânları kullanarak dolaylı olarak yerel yönetimlerin üzerinde yaptırım ya da baskı uygulayabilmektedir.²⁸¹

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından etkilenmesinin ve denetlenmesinin pek çok yolu bulunmaktadır. Merkezi yönetim genelge, yönerge, izahnâme, açıklama, sirküler, tebliğ veya genel emir gibi adlar altında çeşitli hukuki metinler göndererek, yerel yönetim birimlerinin uyması gereken ilke ve kuralları ve ortaya çıkan sorunlar hakkındaki merkezi yönetimin düşüncelerini ortaya koyabilmektedir.

Yukarıda belirtilen belgelerde var olan görüşler ve hükümler çerçevesinde yerel yönetimler denetlenmemektedir. Kanunla tanınmamış bir yetki içermedikleri sürece de hukuken bir yaptırıma ve denetime dayanak teşkil etmezler. Ancak, merkezi yönetim, genelge, yönerge, izahnâme, açıklama, sirküler, tebliğ veya genel emir gibi düzenleyici işlemlerin içeriğine aykırı karar ve uygulamalara karşı, elinde bulunan ve çerçevesi kanunlarla belirlenmiş olan denetim araçlarını kullanmak suretiyle dolaylı olarak aynı sonuca ulaşabilir. Yani, yerel yönetimler zorunda olmadıkları halde karşılaşabileceği yaptırımlar ve denetimler nedeniyle merkezi yönetimin emir ve direktifleri doğrultusunda hareket etmek zorunda kalabilirler ya da kendilerini öyle davranmak zorunda hissedebilirler.²⁸² Özellikle, mali özerklik konusunda ülkemizde yerel yönetimlerin eksiklikleri merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki nüfuzunu kullanma imkânını artırmaktadır. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarındaki eksiklikler nedeniyle²⁸³ genel bütçeden yapılacak aktarmalarda yapılacak kesintiler, gelir transferlerinde siyasi iktidarın seçici davranabilme imkânı

²⁸¹ Edward C. Page, Michael J. Goldsmith, "Centre and Locality: Explaining Crossnational Variation", **Central and Local Government Relations**, (Editör: Edward C. Page, Michael J. Goldsmith), Sage Publications, 1987,s.6. ; Page, Goldsmith, **a. g. e.** , s. 20.

²⁸² Kalabalık, **a. g. e.** , s. 711.

²⁸³ Ahmet Ulusoy, A.Kadir Topal, "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart, 1997, s. 203.

yerel yönetimlerin merkezi yönetimin istek ve talimatlarına karşı açık olma eğilimini artırmaktadır.

2.1.5. İl Özel İdareleri

2.1.5.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Vesayet Denetimi

İl Özel İdaresi ilk olarak 13 Mart 1329 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı ile kurulmuş daha sonra bu Kanun-u Muvakkatın adı 1987’de 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdaresi olarak değiştirilmiştir. 1913 tarihli bu kanun 22 Şubat 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla kaldırılmıştır.

1871 tarihli Fransız İl Özel İdaresi Kanununun temel alınarak hazırlanması nedeniyle vesayet konusunda yapılan düzenlemeler merkezi yönetimin iradesinin ziyadesiyle ön planda tutulması temel karakteristiği 1987’de 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerle bile değişmemiştir. 1871 tarihli Fransız İl Özel İdaresi Kanunu günün ihtiyaç ve zamanın yönetim anlayışı çerçevesinde değişikliğe uğraması ve merkezi yönetimin iradesinin giderek azalması sonucunu doğuran bir değişiklik süreci izlemesine rağmen Türkiye’de bu süreç tam tersi bir yol izlemiştir.²⁸⁴ İl özel idaresinin yapması gerekli olan hizmetler, neredeyse tamamen merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği gereksiz bir yerel yönetim birimi olduğundan bahisle kaldırılması gerektiği yönünde görüşler ortaya atılmıştır.²⁸⁵

2005 yılında yapılan reformdan önce, il özel idareleri üzerinde uygulanan ağır vesayet denetimi ve fonksiyonlarını yitirmeleri nedeniyle iş yapamaz hale gelmişlerdir. İl özel idarelerini görevlerini yapan bir yerel yönetim birimi haline getirmek amacıyla 1987 yılında 3360 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Ancak, Kanunda yapılan değişiklikler beklenen etkiyi doğurmamış ve yeni bir Kanun

²⁸⁴ M. Zahit Sobacı, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununun Öngörülleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Mayıs 2005, Cilt: 10, Sayı: 5, s. 44.

²⁸⁵ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHFY. , İstanbul, 1982, s. 145.

çıkarma ihtiyacı doğmuştur. 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin yerel yönetimler içerisindeki statüsü eskiyle kıyas kabul etmez şekilde artmıştır. 5302 sayılı Kanun ile “il özel idarelerinin” bir yerel yönetim birimi olarak karşılaştığı problemler çözülmeye çalışılmıştır. Hazırlanan Kanun uluslar arası yerel yönetim standartları çerçevesinde bir içeriğe kavuşturulmuştur. Fransa’da 1982 reformlarına benzer bir şekilde yapılan reformlardan en karlı çıkan yerel yönetim birimi il özel idareleri olmakla birlikte, reformların parça parça ve bütünlükten uzak bir şekilde yapılmasından kaynaklanan aksaklıkların aşılması mümkün olmamıştır.²⁸⁶

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 3 ncü maddesinin a bendine göre il özel idaresi şu şekilde tanımlanmaktadır. “*İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” dir. 5302 İl Özel İdaresi Kanununun 4 ncü maddesine göre de il özel idaresi “*ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.*” 1924 yılında 74 olan il özel idarelerinin sayısı illerin sayısına göre değişerek günümüzde 81’e ulaşmıştır.²⁸⁷

5302 sayılı Kanunun 5 nci maddesine göre “*İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.*” İl özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan herkesin orada yaşamasından kaynaklanan ihtiyaçlarını gidermeyi amaçlar. Bu nedenle çalışma alanı oldukça geniş olup bir çeşit “*bölgesel kuruluş*” özelliği göstermektedir.²⁸⁸

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa getirilen en önemli eleştirileri valinin kanunla yeniden düzenlenen yetkileri ve il özel idaresi içerisindeki konumunun vesayet makamı olmasıyla çeliştiğine ilişkindir. Kanunda, il genel meclisine gündem teklif etme yetkisi tanınmış olmakla birlikte genel meclisin verdiği kararla valin teklifini reddedebilmesi olasılığının var olması, kararlara karşı bir daha görüşülmek

²⁸⁶ Ulaş Bayrakdar, Hacı Kurt, “Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter arası Siyasal Bir Organın Doğuşu”, **A.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 65, Sayı: 65, 2010, s. 32. ; Ökmen, Parlak, **a. g. e.**, s. 163.

²⁸⁷ Recep Sanal “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 2008, s. 103.

²⁸⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 182.

üzere geri göndermek ve ısrar edilirse hukuka aykırılık iddiasıyla yargıya başvurma dışında bir yetki verilmemesi vesayet yetkisi açısından tartışılmıştır.²⁸⁹

2.1.5.1.1. İl Özel İdarelerinin Organları, Kararları ve Eylemleri ile Personeli Üzerindeki Vesayet Denetimi

2.1.5.1.1.1. Vali Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi

Vali, il özel idaresinin yürütme organıdır. Dolayısıyla merkezi yönetimin vesayet denetiminin konusu yapılabilecektir. Çünkü 1982 Anayasasının 127/4 ncü maddesine göre, *“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*

5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre vali, ilde devletin²⁹⁰ ve hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanlığın mümessili ve bunların yönetsel ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Vali il yönetiminin başıdır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesinde valilerin atanma usulü ve görevden alınma usulü düzenlenmiştir.²⁹¹ İl teşkilatı dayanağını Anayasa’dan²⁹² alır. Bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinde ise vali, il özel idaresinin başı ve il özel idaresi tüzel kişiliğinin

²⁸⁹ Uğur Ömürgönülşen, Uğur Sadioğlu, “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 18, Sayı: 1, Ocak 2009, s. 2, 3.

²⁹⁰ Fransa’da da vali devletin temsilcisidir. Abdulvahap Uluç, Abdullah Çelik, Oğuz Kaan, “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, s. 175.

²⁹¹ Aydın, Aydın, “Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 7, Sayı: 73, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/06.htm>, (17.04.2010). ; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu **md. 6.** , “...İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar...(Ek fıkra : 01/07/2006 - 5540 S.K/3.mad) Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır. Valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler.” şeklinde düzenlenmiştir. Mevzuat açısından valilerin atanması hakkında başka bir düzenleme olmamasına karşın teamülde valiler mülki idare amirleri sınıfından kaymakam, vali yardımcısı ve mülkiye müfettişleri arasından atanmaktadır.

²⁹² 1982 Anayasası **md. 126/1.**

temsilcisidir.²⁹³ Görüldüğü gibi, istisnai memurluk statüsünü taşıyan ve merkezi yönetimin taşra teşkilatındaki en üst amiri olan valiler aynı zamanda tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin yürütme organı ve başıdır. Bu durum, Anayasada yer alan ilkelere biri olan “yerinden yönetim ilkesi”²⁹⁴ ile uyuşmamaktadır. İl özel idaresinin bir yerel yönetim olarak özerkliği bu nedenle zayıflamaktadır. Düzenleme 13 Mart 1329 (1913) tarihli kanunda da aynen yer almaktaydı ve yerel yönetimlerin özerkliğini azaltan bir unsur olarak eleştirilmekteydi.²⁹⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresinin 29 ncu maddesinde yapılan düzenlemede eski kanundaki düzenleme aynen devam etmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresinin 29 ncu maddesi uyarınca da vali “...il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” Dolayısıyla, eski kanuna özerklik ilkesi yönüyle yapılan itirazlar yeni kanundaki düzenlemelere de yapılabilecektir. Öğretide, valinin il özel idaresinin özerklik ilkesinde meydana getirdiği tartışmaları gidermek için seçimle gelen valilerin il özel idaresinde yer almasının gerektiği yönünde görüşler ileri sürülmüştür.²⁹⁶

Fransa’da vali 1982 yılından önce il yönetiminin başı olmasına karşın bu tarihte yapılan değişikliklerden sonra il yönetiminin *yürütme görevi* “il genel meclisi başkanlığına” geçmiştir.²⁹⁷ Ancak, il genel yönetimi üzerindeki hiyerarşik yetkileri bugünde devam etmektedir.²⁹⁸

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca²⁹⁹ valinin meclise sunduğu yıllık faaliyet raporlarının yetersiz görülmesi halinde il özel idaresinin valiyi görevden

²⁹³ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 29.

²⁹⁴ 1982 Anayasası md. 123.

²⁹⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 188. ; Gözübüyük, Tan, **a. g. e.** , Cilt: 1, s. 241. ; Uluç, Çelik, Kaan, **a. g. e.** , s.178.

²⁹⁶ Aydın, Aydın, **a. g. e.** , <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/06.htm>, (17.04.2010).

²⁹⁷ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s. 96.

²⁹⁸ Olivier Gohin, “Fransa’da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Çev. Ahmet Özer, Yıl 66, Sayı: 402, Mart 1994, s. 37’den nakleden Uluç, Çelik, Kaan, **a. g. e.** , s.175

²⁹⁹ 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu md. 39. ; “Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”

alması söz konusu değildir. Ancak, yetersizlik kararının İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ile merkezi yönetimin valiyi görevden alması mümkün olabilecektir. Çünkü, 5302 sayılı Kanunun 18/5 nci maddesinde “*Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.*” denilmektedir. Bu durumda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin *yürütme organı olan* valinin yerel yönetimlerde yaptığı işler nedeniyle değerlendirilmeye tabi tutulması ve görevden alınması gerçekleşmiş olabilecektir. Burada, il genel meclisinin valiyi görevden alma yetkisi yoktur. Ancak, verilen yetersizlik kararı üzerine İçişleri Bakanlığı bu karara dayanarak takdir hakkını kullanabilecektir. Vali, devletin, hükümetin ve her bir bakanlığın ilde temsilcisi olmasının yanında bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başı ve temsilcisidir. Yürütme organıdır. Dolayısıyla, İçişleri Bakanlığının il genel meclisinin vermiş olduğu yetersizlik kararına dayanmak suretiyle valinin yönetsel bir kararla görevden alınması sürecini başlatması³⁰⁰ *vesayet yetkisinin kullanılması* anlamına gelecektir.

Kanunda; il özel idaresinin yürütme organı konumunda bulunan valinin yukarıda belirtilen nedenden dolayı görevden alınmasına ilişkin tasarrufa karşı yönetsel yargıya gitmeye ilişkin bir düzenleme bulunmamakla birlikte, idari yargıya gidebilmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30 ncu maddesinde valinin görev ve yetkileri şu şekilde düzenlenmiştir.

“Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.

b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel

³⁰⁰ Vali müşterek kararnameyle atandığından doğrudan yönetsel bir kararla İçişleri Bakanlığı tarafından görevden alınamayacaktır. Usulde paralellik ilkesi uyarınca İçişleri Bakanlığı, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanlığının imzasının olduğu müşterek kararnameyle görevden alınacaktır.

idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

d) İl encümenine başkanlık etmek.

e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.

f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.

i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.

j) İl özel idaresi personelini atamak.

k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.

l) Şartsız bağışları kabul etmek.

m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.

o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”yetkilerinden de anlaşıldığı gibi, il özel idaresi içerisinde vali son derece önemli bir konumdadır.

Yerel yönetim mevzuatında yapılan reform niteliğindeki değişikliklerin ardından valiye verilen, stratejik plan hazırlama, bütçeyi hazırlama, performans ölçütlerini hazırlama ve bunların uygulamasını yapma görevleri stratejik açıdan kritik denebilecek görevlerdir. 5018 sayılı KMYKK’nın 11 nci maddesi uyarınca vali il özel idaresinin üst yöneticisidir. Üst yöneticilerin görevleri 2 ve 3 ncü fıkralarda;

“Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını

*sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise **meclislerine karşı** sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, (...) ve iç denetçiler (...) aracılığıyla yerine getirirler.”*

Sayılan görevler, il özel idarelerinin yürüteceği faaliyetlerin *esasını ve kapsamını* belirlemektedir. Karar organlarının önüne gelen gündem büyük oranda stratejik plan, yıllık plan ve bunlara göre hazırlanması gerekli olan bütçeler ile belirlenmiş olmaktadır. Meclis üyelerinin yürütülen faaliyetler hakkındaki teknik bilgilerinin yetersizliği ve il özel idaresi personeli üzerinde hiyerarşi niteliğinde bir yetkilerinin olmadığı değerlendirildiğinde, faaliyetlerin seçilmişler tarafından değil önemli oranda atanmışlar tarafından belirlendiği ve yürütüldüğü anlaşılabilecektir. Buna ek olarak, il encümeninin üyelerinin seçilmiş ve atanmışlardan oluştuğu, gündemin genel olarak vali tarafından belirlenmesiyle birlikte değerlendirildiğinde bahsedilen konunun önemi daha iyi anlaşılabilecektir.³⁰¹ Belirtilen yapı içerisinde, aynı zamanda merkezi yönetimin memuru durumundaki valinin (istisnai memur) belirleyici konumu, merkezi yönetimin vali üzerindeki etki ve yönlendirme yeteneğiyle birlikte ele alındığında, il özel idaresinin başı ve yürütme organı olan valinin il özel idaresi üzerinde, merkezi yönetiminde vali üzerinde ciddi anlamda etkileme kapasitesi söz konusu olduğu görülebilecektir. Hatta, merkezi yönetimin istemediği hiçbir şeyin il özel idaresinde yaşama geçirilme şansı yoktur. Bu durumun yerel yönetimlerin özerkliği ve yerindenlik (subsidiarity) ilkesiyle bağdaştırılması mümkün değildir.

Valiye 5302 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanunla verilen görevler değerlendirildiğinde kanunda yürütme organı olduğu belirtilmekle birlikte aynı zamanda karar organı olduğu da anlaşılabilecektir. Yerel yönetimlerin karar organlarının

³⁰¹ Karar organı olup olmadığı konusunda tartışma olmakla birlikte vali il encümeninin de başıdır. Encümen üyelerinin yarısı valinin emrinde olan müdürlerden oluşmaktadır. Bunların seçilmiş üyelere karşı uzmanlıktan kaynaklanan işlevsel üstünlükleri tartışma götürmez niteliktedir. Yani, il encümeninin de son söz valinindir. Karar verme çoğunluğu, seçilmiş üyelerin aleyhine olacak şekilde düzenlenmiştir.

seçimle göreve gelmesi gerektiğini belirten Anayasa hükmü nedeniyle Anayasaya aykırı bir düzenleme yapıldığı görülecektir. Aynı sorun, il encümeninde de geçerlidir. Zerrin Toprak’a göre, görev ve yetkilerine bakıldığında karar organı olduğu açık olan il encümeninin üyelerinin yarısı ve vali memur sıfatını taşımaktadır. Dolayısıyla karar verenlerin hepsi seçilmiş üyelerden oluşmamaktadır.³⁰²

Valinin hazırlamakla görevli olduğu stratejik planlar, 5018 sayılı KMYKK’nın 9 ncu maddesinde “**Kamu idareleri**; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

(Ek fıkra: 24/07/2008-5793 S.K./30.mad) Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

³⁰² Ulusoy, **a. g. e.** , s. 193. ; Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 63.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Kanunun ilk fıkrasında belirtilen stratejik planlama, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte” şu şekilde tanımlanmıştır. “ *Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder.*”³⁰³ Gerek kanunda ve gerekse yönetmelikte ifade edilen “kamu idareleri” içerisinde yerel yönetimlerde yer aldığından “ *kamu (mahalli) idarelerin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*”³⁰⁴ 5302 sayılı İl Özel İdaresinin 30 ncu maddesi uyarınca, il özel idaresi için vali tarafından hazırlanmaktadır. Stratejik plan, bütün kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetler açısından adına uygun bir şekilde son derece stratejiktir. Çünkü, valinin hazırlayacağı faaliyet raporunun ve yapılacak dış denetimin merkezinde kalkınma planları ve varsa bölgesel planlara uygun bir şekilde hazırlanmış olması gereken stratejik plan yer almaktadır.

İl özel idaresinin “*orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için yöntemleri ve kaynak dağılımını*” içeren stratejik plan mevzuat gereği *katılımcı* bir yöntemle hazırlanması gerekmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda katılımcıların kimler olduğu sayma yoluyla belirtilmektedir. “*Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.*”

³⁰⁵ Planın hazırlanmasına katılması öngörülenler, varsa üniversiteler, meslek odaları

³⁰³ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik **md.** 4/d, ; **R.G.** , T. 26.05.2006 ve S. 26179.

³⁰⁴ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik **md.** 4/d,; **R.G.** , T. 26.05.2006 ve S. 26179.

³⁰⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu **md.** 31/2.

ve konuyla ilgili sivil toplum örgütleridir. Planın hazırlanmasına katılması öngörülenlerin kanun uyarınca görüşleri alınmalıdır.

Türkiye uygulamasında, il özel idarelerinin hazırladığı stratejik planlar incelendiğinde, *il özel idaresi bürokrasisi ve valinin* belirleyici konumda olduğu görülmektedir. Bu durumun, yukarıda da belirtildiği gibi “demokrasi” ve “yerel yönetimlerin özerkliği” ilkeleriyle bağdaştırılmasının mümkün olmadığı ortadadır.

Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan ve Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3 ncü maddesi³⁰⁶ uyarınca da stratejik planların hazırlanması aşamasında kanunda sayılan hallerde vatandaşlara doğrudan katılıma imkân veren bu düzenlemenin işlevsellik kazanması gerekmektedir. Avrupa Konseyinin çıkardığı ve Türkiye’de en çok bilinen belge olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ek olarak 2009 yılında çıkarılan ve henüz yürürlüğe girmemiş olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolünde yer alan hükümlerde katılım vb. konuların, uygulamaya ilişkin hususların takibi ile ilgili konular ele alınmıştır. Protokolde; “*yerel yönetimlerin çalışmalarına katılım hakkının uygulanması için, planlama ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlerle istişare sürecinin çalıştırılmasının sağlanması*” öngörülmektedir. Ayrıca, Öngörülen katılımın uygulanabilir kılınması için Avrupa Konseyi, Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı Rec (2004) 15 ile elektronik yönetim (e-governance), Tavsiye Kararı Rec (2004) 11 ile yasal, operasyonel ve teknik standartlar için e-oylama Res (2009)1 çalışmaları ortaya konulmuştur. Şart, protokol ve tavsiye kararlar ile yerel yönetimlerin çalışmalarına vatandaşların öngörülen ve geliştirilen yöntemlerle katılımın sağlanması demokrasiyi yerel yönetimlerde görünür hale getirecektir.

³⁰⁶ Avrupa Antlaşmaları, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı** md. 3, <http://www.avrupakonseyi.org.tr/>, (08.8.2009). ; Özerk Yerel Yönetim Kavramı: **1-** Özerk yerel yönetim kavramı 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 anlamını taşır. **2-** Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

E- demokrasi ve e- yönetim uygulamaları yerel yönetimleri denetleme görev ve yetkisi olan birimlerin yönetsel, mali ve performans denetimi uygulamalarına önemli katkıda bulunarak e-teftiş*, e-denetişimin gelişmesini sağlayacaktır.³⁰⁷ Şeffaflığın artmasına katkıda bulunacaktır. Bu durumda denetçiler açısından denetleyecekleri yerel yönetimlerin bir kısım faaliyetlerini mekân problemi olmadan hızlı bir şekilde gerçekleştirebilmelerine zemin hazırlayacaktır.

Planın hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinde öngörülen unsurların “*yerel yönetimlerin özerkliği*” ilkesini değil, “*idarenin bütünlüğü*” ilkesini ön plana çıkardığı görülmektedir. Buradaki ikinci ilke, akla vesayet denetimini getirdiğinden, vesayet denetiminin çok yönlü ve sofistike bir şekilde uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Hatta, kamu yönetimi anlayışı ve yerleşmiş geleneklerde değişim yaşanmadığı takdirde, il özel idareleri açısından, stratejik plan vesayet araçlarından biri haline gelebilecektir.

Karar verme yetkisi olması ve seçimle gelmemesi valinin Anayasaya aykırı olarak etkili bir konuma gelmesiyle sonuçlanmıştır. Bunun önüne geçmenin en pratik yolu, valiyi il özel idaresinde yürütme organı olmaktan çıkarıp il özel idaresinin yürüttüğü hizmetlerin çağdaş yönetim anlayışı içerisinde yürütülüp yürütülmediğini denetleyen, yerel yönetim birimleri arasında yerel hizmetlerin yürütülmesinde koordinasyon ve rehberlik fonksiyonu gören bir konuma getirmektir. Bir diğer çözüm yolu da valinin Anayasa’ya uygun nitelik kazanmasını sağlamaktır. Yani, karar verme konumunda olmasının devamı isteniyorsa valilerin seçimle iş başına gelmeleri sağlanmalıdır. Bu yapıldığı takdirde kanunda yer alan ve valiyi karar alma yetkisi tanıyan hükümler nedeniyle yaşanan tartışmalar son bulacaktır.

*Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu, “E-Teftiş Nedir”, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=185>, (13.08.2010).; e-Teftiş, teftişin anılan fonksiyonlarından bazılarını mümkün olan en yüksek seviyede elektronik ortamda gerçekleştiren, bilişim alanındaki gelişme ve yeniliklere uyum kabiliyeti yüksek, sürekli gelişen ve dinamik bir teftiş faaliyetidir.

³⁰⁷ Zerrin Toprak, “Toplumsal Siyasallaşmada Etkili Demokratik - İzlenebilir Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü”, **Balkan Günüğü Gazetesi**, 24.05.2010, http://www.balkangunlugu.com/v3/index.php?option=com_content&view=article&id=3504:toplumsal-siyasallamada-etkili-demokratik-izlenebilir-yerel-yoenetimler&Itemid=150, (13.08.2010).; Zerrin Toprak; “E -Yönetişim& E- Devlet”, Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama, (Editör: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz), Konya, 2010, s. 73-106

Valilerin seçimle iş başına getirilmesi konusu bir başka tartışmanın konusu olduğundan burada değerlendirilmemiştir.

Stratejik planların kanunda belirtildiği şekliyle “*katılımcı yöntemlerle*” hazırlanmasından hareketle il özel idareleri içerisinde kurulması zorunlu olan komisyonların içerisine sadece “il genel meclisi üyelerinin” yer alacağı “*stratejik planlama komisyonunun*” kurulması; valinin stratejik plan hazırlama, performans ölçütleri belirleme, uygulama ve sonuçlarına göre faaliyet raporu hazırlama konusundaki tekel niteliğindeki yetkisini “*katılımcı yöntemlerle*” yerel meclisle paylaşması, katılımcı demokrasi anlayışının ve şeffaflık ilkesinin gelişmesine katkıda bulunacağı kanaatindeyiz.

Seçilmiş üyelerin il özel idaresinin planlama ve karar alma süreçlerine etkin ve eşit bir şekilde katılımının sağlanması bir demokraside olması gereken asgari standartlardan birisidir. Katılım aynı zamanda seçilmiş üyelerin yürütülen hizmetler hakkında bilgi edinmelerini sağlayacağından demokratik bir yönetimde bulunması gerekli olan niteliklerden biri olan şeffaflığında hayata geçirilmesinde önemli roller oynayabilecektir. Katılım, bilgi edinmeyi ve şeffaflığı artırmanın yanı sıra seçilmiş üyelerin toplantılarda gündemi belirleme şansını artıracaktır.³⁰⁸ Gündemi belirleyen aynı zamanda yönetime katılmış olacağından, demokrasinin işlerlik kazanması imkânı doğmuş ve demokratik geleneklerin kurumsallaşması gerçekleştirilmiş olacaktır. Katılımcı yöntemlerle karar alınması ve gündem belirlenmesi katılımcılarla yöneticilerin görüşlerini ortak bir zeminde değerlendirmelerini sağlayacağından uzlaşma ihtimalini artıracaktır. Uzlaşma olmasa bile kabul oranını artıracaktır.³⁰⁹ Bu durum, alınan kararların uygulanmasını kolaylaştıracağından yerel hizmetlerin etkinliğini olumlu yönde etkileyecektir.

Ulaşılan sonuç denetim açısından değerlendirildiği takdirde iki husus ön plana çıkmaktadır. Birincisi, “stratejik planların hazırlanması sürecinde katılımcı yöntemler uygulanmış mıdır?” sorusudur. Sorulan soruya verilen cevaba göre

³⁰⁸ Robert A. Dahl, **Demokrasi Üstüne**, Çev. Betül Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Eylül 2001, Ankara, s. 39.

³⁰⁹ Dahl, **a. g. e.**, s. 57.

katılımcı metotlarla hazırlanmayan stratejik planların şekil açısından sakat olmasından hareketle öncelikle yeniden ve kanunda belirtilen şekilde hazırlanması için yerel yönetimlere uyarıda bulunulmalıdır. Kanunda öngörülen şekilde hazırlanmayan stratejik planın “yok hükmünde” sayılma yaptırımıyla karşı karşıya kalması halinde stratejik plana dayalı olarak hazırlanan performans programları, bütçe, performans denetimleri gibi diğer bağlı işlemlerin hepsinin hukuksal dayanaklarını kaybetmeleri söz konusu olabilecektir. Süre olarak en az, kanunda ilk hazırlama için verilen altı aylık süre verilebilir. Verilen süre sonucunda stratejik plan tekrar katılımcı esaslara göre hazırlanmadığı takdirde görevi ihmale dayanmak suretiyle vali veya belediye başkanları hakkında soruşturma süreci başlatılabilir. Ancak, denetimi yapan müfettiş ve kontrolörlerin yapılan reformların getirdiği yeni kamu yönetimi anlayışı konusunda iyi bilgilendirilmiş olması uygulamanın vesayet makamlarına yerel yönetimler üzerinde baskı yapmak amacıyla kullanılacak yeni bir araç haline dönüştürmemesi açısından önemlidir. Sadece denetçilerin kalitesi değil, aynı zamanda katılımcı usullerin ve bunların uygulanıp uygulanmadığına ilişkin tespitlerin yapılmasını sağlayacak yönetmeliklerin veya denetim rehberlerinin *düzenleyici etki analizi* anlayışı içerisinde hazırlanması gereklidir. “İdarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince tek yönetmeliğin olması gerekeceğinden, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün bahsi geçen yönetmeliği bir an önce hazırlaması ve teftiş rehberlerinde de hazırlanan yönetmeliğe atıf yapmak suretiyle denetimlerin bu doğrultuda yapılmasının sağlanması gerektiği kanaatindeyiz. Kanunda, katılımcı usullere katılım hakkı olduğu belirtilenlerin yönetsel yargıda dava açmak suretiyle stratejik planı iptal edilmesini isteme hakkı olduğu da ayrıca kabul edilmelidir.

Stratejik planlama, nüfusu elli binin üzerindeki belediyeler tarafından hazırlanma mecburiyeti olduğundan yapılan açıklamalar belediyeler içinde geçerlidir. Bu nedenle, konuya belediyeler başlığı altında aynı şeylerin tekrarlanmaması için değinilmeyecektir.

Stratejik planın ücret karşılığında hazırlanması, il özel idaresinin bürokrasisine hazırlanması, göstermelik katılım yöntemlerin uygulanması vb.

katılımcı olmayan usullerin kullanılması, planı şekil açısından sakat hale getireceğinden dolayı olarak bütçe hazırlanması ve mali denetimlerin yapılmasında bu durum göz önünde bulundurularak gerekli yaptırımlar mevzuata konulmalıdır. Aksi takdirde, tasarlanmış olan sistemin işlerlik kazanması mümkün olmayacaktır. Katılıma yer vermeyen bir anlayışla stratejik planların hazırlanması, zaman içerisinde alışkanlıklara uygun bir şekilde yerel yönetimlerin işlemlerine doğrudan müdahale etmenin araçlarından biri haline gelmesi, tarihi tecrübeler ışığında uzak bir ihtimal olarak görünmemektedir.

Denetim açısından önemli olan ikinci husus, henüz yeni olan stratejik plan hazırlama konusunda yaşanacak eksiklikleri gidermek amacıyla rehberlik fonksiyonunun ön plana çıkarılmasıdır. Denetçilerin stratejik plan yapımı konusunda iyi uygulama örneklerini baz almaları sağlanmak suretiyle yerel yönetimlere rehberlik yapmaları, denetimin unsurlarından biri olan rehberliğin, başlangıç için en etkili alanlardan birinde kullanılması sağlanmış olacaktır. Stratejik planlamanın iyi uygulama örneklerinin tanıtılması, teknik anlamda bilgilendirme yapılması, bilgi ve eğitim alınacak kamu ve özel sektör kurumları hakkında bilgi verilmesi suretiyle stratejik planlamanın kalitesini artırma çalışmaları yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Stratejik planların kalitesinin artması, hizmet ve yaşam kalitesinin artırılması çalışmalarına da katkı sağlayacaktır. Bu süreç, stratejik plan hazırlama aşamasında hizmet ve yaşam kalitesi standartlarının gözetilmesinin gerekliliği konusunda farkındalık oluşturacaktır. Ayrıca, üniversitelerin kamu yönetimi, maliye bölümlerinin ders programlarında ve sosyal bilimler enstitülerinin doktora programlarında kamuda stratejik planlama ve denetim konularına yer vermeleri yapılacak planların ve denetimlerin kalitesinin artırılmasına katkıda bulunacaktır.

2.1.5.1.1.2. İl Genel Meclisi Üzerindeki Vesayet Yetkisi

13 Mart 1329 (1913) tarihli İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisinin üzerinde ağır bir vesayet denetimi uygulanmaktaydı. Bu yetkiler meclisin feshi, toplantılarının ertelenmesi, kararlarının onaylanması veya Danıştay'a itiraz şeklinde gerçekleştirilmekteydi. Denetimler, genellikle vali aracılığıyla gerçekleştiriyordu. İl

genel meclisinin kararları hukukilik ve ya yerindelik açısından ayrı ayrı denetlenebilmekteydi.³¹⁰

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla, 13 Mart 1329 (1913) tarihli Kanundan farklı olarak, valinin il genel meclisinin başkanı olmadığı görülmektedir.³¹¹ Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenmekte ve üyelere en az üç gün önceden bildirilmektedir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınmaktadır.(5302 SK. md.13) Daha önce gündem doğrudan vali tarafından belirlenmekteyken İl Özel İdaresi Kanunundaki düzenlemeyle (5302 SK. md.13/1)* gündemin meclis başkanı tarafından belirlenmesi sağlanmıştır. Burada dikkat çeken durum, Kanun'da valinin gündem olarak önerdiği hususların gündeme alınacağına ilişkin düzenlemedir. Kanunun lafzı, valinin teklif ettiği gündemin meclis başkanı tarafından değerlendirilmesine müsaade etmediğini ve doğrudan gündeme alınmasını gerektirdiğini göstermektedir. Bahsi geçen durum, eski kanunda gündem belirleme konusundaki etkinliğinin devam ettiğini göstermektedir. İl özel idaresi teşkilatının amiri olduğu düşünüldüğünde, valinin, il ile ilgili konularda meclis başkanı ve üyelerinden çok daha etkin bir şekilde gündem oluşturabileceği ve çalışmalarını uzmanlığın da verdiği güçle yönlendirebileceği görülebilecektir. Ayrıca, valinin il özel idaresi içerisindeki konumu nedeniyle seçilmiş olan meclis başkanıyla etkinlik ve başkanlık konularında çatışma potansiyeli olduğu değerlendirilmiştir.³¹²

³¹⁰ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya, 2005, s. 80.

³¹¹ İkili görev yürüten vali aynı zamanda il genel meclisinin de başkanı idi. Bu sıfatı ile gündemi tek başına belirleme ve istediği konuların görüşülmesini sağlama yetkilerine sahipti. Yani, vali, hem gündemi ve görüşmelerin içeriğini belirleme hem de meclis kararlarını itiraz yetkilerini kullanmak suretiyle Danıştay'a götürme imkânına sahipti.(Karaaslan, **a.g.e.** , s. 207); Seçilmiş meclis üyelerinin sahip oldukları kültür ve yönetim terbiyesi ile birlikte değerlendirildiğinde il genel meclisi ile vali arasında zımni bir hiyerarşi ilişkisinin kurulmuş olduğu söylenebilecektir. Valinin il özel idaresi içerisindeki konumu ve etkinliği nedeniyle merkezi yönetim ile il özel idaresi arasındaki ilişki bir tür yerel temsile dayalı taşra yönetimi haline gelmiş durumdaydı.(Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Basın Yayın Dağıtım, İstanbul, Mayıs 1999, s. 177.); İl özel idarelerinin seçilmiş bir başkanlarının olmaması ve bu görevi valinin yürütmesi yerel yönetimlerin özerkliğini zayıflattığı belirtilmiştir.(Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, s. 299.)

*5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 13/1, "Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur."

³¹² Ali Ulusoy, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Danıştay 137 nci Yıl Sempozyumu**, 11 Mayıs 2005, Ankara, s. 193. ; İl genel meclisinin başkanlığının validen alınarak kendi içerisinde seçilecek bir üyeye verilmesinin sistemde köklü değişimlere yol açacağı değerlendirmesi için Bknz. Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 141.

İl genel meclisi üyelerinin teklif ettiği gündem, meclis tarafından oylandıktan sonra gündeme alınmaktadır. Valinin teklif ettiği gündemin il genel meclisi tarafından nitelikli olmayan çoğunlukla oylanma suretiyle gündeme alınması; meclis başkanının kendi üyeleri içinden seçilmesi yeniliği ile birlikte meclisin vali karşısındaki konumunu güçlendirecek, il özel idaresinin özerkliğinin artıracak ve demokrasi tecrübesinin yerel yönetimlerde gelişmesine katkıda bulunacaktır kanaatindeyiz. Bu yönde yapılacak düzenleme, gündem teklif eden valinin konuyu meclise gerekçesi ile birlikte sunmasına neden olacağından yapılacak çalışmaların daha iyi hazırlanmasına ve yürütülecek bir hizmet söz konusu ise hizmetin kalitesini artırma yönünde etki edecektir. Hizmetlerin yürütülmesinde şeffaflık ilkesinin de yapılacak değişikliklerle ön plana çıkacağı görülecektir. Daha sonra vali tarafından hazırlanacak olan faaliyet raporları ile karşılaştırma yapabilecek önemli verilerde ortaya çıkacağından, hesap verme sorumluluğunu artırması açısından gerekli bir kanun değişikliği olduğu kanaatindeyiz.

Valilerin, gündem teklif etme yetkileri var olmasına rağmen meclis tarafından reddedilme olasılığından dolayı yılsonunda hazırladıkları faaliyet raporundan sorumlu tutulmalarının adil olmadığı yönündeki itirazları³¹³ yerinde değildir. Çünkü, stratejik planlar ve performans programları valiler tarafından hazırlanmakta ve meclis tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bütçenin de stratejik planlara göre hazırlanması ve sonunda meclis tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi gerektiğinden; ortaya çıkan faaliyet raporunun meclis tarafından yetersiz görülmesi üzerine, valinin sorumluluğu faaliyet raporunun stratejik plan ve bütçeye aykırı uygulamaları ya da eksiklikleri ortaya koyması halinde söz konusu olacaktır.

Dış denetimde, stratejik plan ve faaliyet raporu esas alınacağından meclisin kabul etmediği gündemden dolayı yapılamayanlar ya da yanlış yapılanlar nedeniyle ortaya çıkacak performans eksikliği bahane edilerek valilerin sorumlu tutulması söz konusu olamayacaktır. Burada var olan eksiklik, meclisin yetersizlik kararından sonra ortaya çıkan belirsizliktir. Valilerinde yetersizlik kararı nedeniyle görevden alınabilmesi için Danıştay kararının öngörülmesi ortaya çıkan belirsizliği ortadan

³¹³ Ömürgönülşen, Sadioğlu, **a. g. e.** , s. 17.

kaldıracaktır. Verilen karar, il özel idaresinin yürütme organı hakkında ve görevden alınmasına veya alınmamasına ilişkin olacağından Anayasa'nın yerel yönetimlere ilişkin maddelerine uygun hale getirilmiş olacaktır.

“...*İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır....Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.*”(5302 SK. md. 6)* Kanunda, il genel meclisi ve belediye meclisinin valinin koordinasyonunda il çevre düzeni planı yapılması öngörülmekle birlikte meclisler arasında uyuşmazlık çıkması halinde problemin nasıl çözüleceği düzenlenmemiştir.³¹⁴ Ayrıca, merkezi yönetimin ildeki temsilcisi ve memuru olan valinin koordinasyon görevi il özel idaresi üzerindeki nüfuzunu kullanmak suretiyle belediye meclisleri üzerinde kanunda öngörülmeyle dolaylı bir vesayet yetkisinin kullanılmasına neden olabilecektir. Planlamanın yerele en yakın yerde ve yerel yönetim birimlerince yapılırken dolaylı da olsa merkezi yönetimin baskısına maruz kalacak şekilde düzenleme yapılması yerel yönetimlerin özerkliğiyle, subsidiarite ilkesiyle ve çağdaş yerel yönetim yaklaşımlarıyla uyuşmamaktadır. Uygulamada, “*İl Çevre Düzeni Planı*” hazırlanması sırasında belediye ve il genel meclisleri arasında uyuşmazlık çıkması halinde planın İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından doğrudan yapılması suretiyle çözümlendiği görülmektedir.³¹⁵ Ortaya çıkan yeni durum çözüm üretmekle birlikte kanunda öngörülmeyle bir vesayet yetkisi uygulamasına neden olduğundan Anayasa'ya aykırılık söz konusudur.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda bütçenin vesayet makamı tarafından onaylanması düzenlenmemiştir. Kanuna göre, **vali** tarafından hazırlanan *bütçe* tasarısı eylül ayı başında **il encümenine** sunulur. **Encümen**, (Başında vali vardır) bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel

* Eski İl Özel İdaresi Kanununun 78 nci maddesinde il genel meclisinin yapmakla sorumlu olduğu bir takım işlere ilişkin yapacağı plan ve programların merkezi yönetim içerisinde bulunan çeşitli makamlar onaylanması öngörülmüştür. İlgili makamların onaylamaması halinde il genel meclisinin aldığı karar doğrultusunda planların uygulanması mümkün değildir

³¹⁴ Ömürgönülşen, Sadioğlu, **a. g. e.** , s. 7.

³¹⁵ Ömürgönülşen, Sadioğlu, **a. g. e.** , s. 18.

meclisine sunar. (5302 SK. md. 45) İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. İlçelerde bu yetki **kaymakam** tarafından kullanılır. (5302 SK. md.46) Her yıl bütçesinin kesin hesabı, **vali tarafından** hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. (5302 SK. md. 47) İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.(5302 SK. md. 48) Herhangi bir nedenle yeni yıl bütçesi kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi uygulanır. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır.(5302 SK. md. 49)

5302 sayılı Kanunda bütçenin meclis tarafından onaylanmasından sonra vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve bütçe kendisine gelen bakanlık tarafından 30 gün içerisinde onaylanmasını, otuz gün içerisinde onaylanmayan bütçenin onaylanmış sayılmasını öngören düzenleme* kaldırılmak suretiyle buradaki

* Eski İl Özel İdaresi Kanununun 86 ncı maddesi uyarınca il genel meclisi tarafından kabul edilen il özel idaresi bütçesi meclisin kabul kararıyla yürürlük kazanmıyordu. İl özel idaresi bütçesi kabul edildikten sonra on beş gün içerisinde İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve kabul edilen il bütçesinin İçişleri Bakanlığı tarafından otuz gün içerisinde onaylanması gerekmekteydi. Otuz gün içerisinde İçişleri Bakanlığınca onaylanmayan il özel idaresi bütçesi kendiliğinden yürürlüğe girmekteydi. İçişleri Bakanlığının yapacağı bütçe incelemesi, kanunun 86/3 ncü maddesinde sayılmak suretiyle sınırlamaya tabi tutulmuştu. (*İçişleri Bakanlığı;1. Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, 2. İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya,3. İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye,4. Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,5. Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye,6. Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir. Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığınca bütçede değişiklik yapılamaz.*) Kanunda belirtilenlerle sınırlı olmak şartıyla bütçe İçişleri Bakanlığı tarafından değiştirilerek onaylanabilmekteydi. Vali tarafından hazırlanan il özel idaresi bütçesi sırasıyla, il daimi encümeni, il genel meclisi, İçişleri Bakanlığı tarafından incelenerek onaylanırdı. İl özel idareleri bütçeleri uygulama bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine tabiydi. Bütçelerdeki gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasından özel idare saymanı sorumludur. Bütçe, yönetsel vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı tarafından en üst yönetsel denetime tabidir. İl kesin hesabı, il genel meclisi tarafından incelenerek karara bağlanır. Kesin hesap vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na, oradan da Sayıştay Başkanlığı'na onaylanmak üzere gönderilir. (Kestane, **a. g. e.** , s. 18.)

vesayet yetkisine son verilmiş ve süre kaybından kaynaklanan aksaklıkların önüne geçmek amaçlanmıştır.³¹⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun karar alma süreçlerinin kesinleşmesini düzenleyen 15/2 nci maddesinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeden önceki hali, *"Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir."* şeklindeydi. Ancak, kanundaki bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.³¹⁷

³¹⁶ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 51. ; Yapılan değişiklikler için il özel idaresinin İçişleri Bakanlığına ya da Danıştay'a itiraz etmesini sağlayacak bir düzenleme kanunda öngörülmemekle birlikte işlemin yönetsel bir işlem olduğu değerlendirilerek yönetsel yargıya başvurma imkânı bulunmaktaydı. Yetkili idare mahkemesi il özel idaresinin bulunduğu yer idare mahkemesiydi. (Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: I, s. 326.) Bütçenin hazırlanması ve onay aşamasının merkezi yönetimin ağırlığı il özel idaresinin organlarının bütçe süreci içerisindeki rolünü ikinci plana düşürecek oranda güçlü olduğu görülmekteydi. (Atay, **a. g. e.**, s. 174.)

³¹⁷ **AYM.**, T. 18/01/2007 ve E. 2005/32, K. 2007/3. , **R.G.**, 29.12.2007 tarih ve S. 26741. http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2499&content=, (16.06.2010), " ... il genel meclisi kararları üzerinde valinin vesayet yetkisini etkisizleştirmek suretiyle, yönetsel vesayet yetkisinin etkili bir biçimde kullanılmasının imkansız hale getirildiği, Anayasa'ya göre yönetsel vesayet yetkisinin, hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılması gereken bir yetki olduğu, oysa iptali istenilen kuralda valiye, sadece hukuka uygunluk açısından vesayet yetkisi kullanma imkanı tanındığı, yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmadığı; bu düzenlemenin, il genel meclisindeki siyasal çoğunluğun kamu yararını ikinci plana atarak yönetimi siyasallaştırmasına ve siyasal çıkarlarını ön plana almaya yönelmesine neden olabileceği, bunun da Anayasa'nın, idarenin bütünlüğüne, yönetsel vesayet yetkisine, hukuk devletine ilişkin ilkelerine ve dolayısıyla başlangıcı ile 2, 5., 11, 123, 126 ve 127. maddelerine açık aykırılık oluşturacağı..."; Eski İl Özel İdaresi Kanununda Danıştay'a götürülmesi düzenlenmişti. Kararlar valinin görüşüne sunulmaktaydı. 5302 sayılı Kanundaki düzenleme valiyi onay makamı olmaktan çıkarmıştı. (Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 143.). ; İl Özel İdaresinin kararları, genel olarak, valinin onayıyla ya da Danıştay'a itirazı halinde Danıştay'ın kararıyla yürürlüğe girmektedir.(Atay, **a. g. e.**, s. 178.); Bunun dışında, Kanunda valiliğin onayının dışında başka makamların onayına tabi işlemlerde yer almaktaydı. Kanunda bahsi geçen valilik dışındaki makamların, bu tür kararları onaylamaması halinde Danıştay'a götürme zorunluluğu yoktu. Bu nedenle, uygulanan vesayet denetimi yetkisi, valiliğin gerçekleştirdiği vesayet denetimi yetkilerinden daha ağır bir şekilde gerçekleştirilmekteydi. Çünkü, Danıştay'ın valinin yapmış olduğu itirazı kabul etmeme ihtimali her zaman vardı. (Süheyp Derbil, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş Beşinci Bası, **AÜHFY**, Ankara, 1959, s. 301.); Valinin kararı onaylamaması halinde, fiilen kararın ortadan kalkması söz konusu değildi. Danıştay'a itiraz edilmesi ve bu itiraz sonucunda Danıştay'ın valiyi haklı görmesi gerekmemekteydi. Valinin yapmış olduğu itirazlar Danıştay Birinci Dairesi tarafından hukuka uygunluk açısından incelenmekte, yapılan itiraz haklı bulunduğu takdirde karar iptal edilmekte, haklı bulunmadığında ise valinin itirazı ret edilmekteydi.(Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, s. 322.); Danıştay kararları valiyi ve il özel idaresini bağlamaktaydı. (Günday, **İdare Hukuku**, s. 413; Arslan, **Mahallî İdarelerin Denetimi**, s. 104.). ; Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararla sadece "hukuka aykırılık" gerekçesiyle yönetsel yargıya gitmeyi vesayet yetkisi olarak görmediğinden hareketle ilgili madde de iptal kararı vermiştir. Tartışma konu başlığı altında ilerde yapılmıştır. ; 13 Mart 1329 (1913) tarihli İl Özel İdaresi Kanununun 135 nci maddesine göre meclisin aldığı bütün kararlar valinin onayına sunulmak zorundaydı. Vali, onaylamadığı meclis kararları için yirmi gün içerisinde Danıştay'a itiraz edebilmekte Danıştay'da iki ay içerisinde vali tarafından yapılan yerindelik yahut hukuka aykırılık itirazı inceleyerek karar vermekteydi. Vali yirmi gün içerisinde itiraz etmezse alınan karar yürürlüğe girerdi.(Yıldırım, **a. g. e.**, s. 80.)

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15 nci maddesi iptallerden sonra hali şu şekildedir.

“İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar (...), (İptal ibare: Anayasa Mah.nin 18/01/2007 tarihli ve E. 2005/32, K. 2007/3 sayılı Kararı ile.) kesinleşir.

(İptal fıkra: Anayasa Mah.nin 18/01/2007 tarihli ve E. 2005/32, K. 2007/3 sayılı Kararı ile.)

Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.”

Birinci fıkraya göre; vali kararın tekrar görüşülmesini isteyebilmektedir. İl genel meclisi, kararı tekrar görüşürken, kanunda daha önce var olan nitelikli çoğunluk isteyen ifadeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için basit çoğunlukla karar alabilir duruma gelmiştir. Tekrar görüşülmesinin istenmesi halinde salt çoğunlukla karar alma gücü ortadan kalkmıştır.

5302 sayılı Kanunun 15/2 nci fıkrasında, sadece tekrar görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir demektir. * İptalden önce, valinin kararı meclise geri göndermesi halinde ancak meclis aritmetiğinden kaynaklanabilecek bir geciktirici-güçleştirici veto uygulaması ortaya çıkıyordu. Kararın geri gönderilmesi de bir vesayet yetkisinin kullanılmasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından önce meclis kararının valiye gönderilmesi kesinleşme şartı değil yürürlük şartıydı. İptalden sonra ise ancak yeniden görüşülmesi istenilmediği takdirde tamamlanmış bir yönetsel karar söz konusu olmaktadır. Karar, ancak bundan sonra yürürlük kazanmaktadır. Tekrar görüşülmesi istenip de görüşülen ve tekrar basit çoğunlukla

* 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 15/2, (İptalden Önce) Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

karar alınan haller için kesinleşme ifadesi kullanılmamıştır.³¹⁸ Birinci fıkradaki düzenlemeye bakılarak meclisin kararında ısrar etmesi halinde kararın kesinleştiği anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi yine 15 nci maddede yer alan “*Vali, meclisin ısrarı ile kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.*” düzenlemesini de 1982 Anayasasının 123 ve 127 nci maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.³¹⁹ Valinin birinci fıkrada yer alan kendisine gönderilen meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere sadece hukuka aykırılık gerekçesiyle meclise iade etme düzenlemesi olduğu gibi yerinde durmaktadır. Kanun bu haliyle Anayasa Mahkemesi kararına tezat teşkil eden bir hal arz etmektedir. Çünkü, kanunun bu haliyle de valinin Anayasa’da var olan ölçüler içerisinde yerindelik denetimi yaparak geciktirici nitelikte vesayet yetkisi kullanılması mümkün değildir. Sadece, kararda yer alan hukuka aykırılıklar gerekçe gösterilerek alınmış olan meclis kararının tekrar görüşülmesi sağlanabilmektedir.

5302, 5393 ve 5216 sayılı yerel siyasetin temel kurgusunun biçimlendirildiği mevzuatta, kamu yönetimi anlayışı olarak geleneksel kamu yönetimini değil yeni kamu yönetimi anlayışı hâkimdir. Kanunların çıkarılış gayesi de kamu yönetiminde reform ve yenileşme olarak ortaya konulmuştur. Post modern yönetim anlayışının ön plana çıktığı dünyada parçaların bütün içerisindeki yerini ön plana taşımıştır. İktidar yukarıdan aşağıya Weberyen modelde olduğu gibi değil, unsurlar arasında yatay düzlemde paylaşılr hale gelmiştir. Paydaşlardan biri de vatandaşdır. Sivil toplumdur. Paylaşma şekli ise yerel hizmet üretme süreçlerine katılım suretiyle gerçekleşir. Katılım ile birlikte geleneksel modelde var olan gizlilik anlayışı terk edilmiş yerine “şeffaflık”, “hesap verme sorumluluğu” ve “bilgi edinme hakkı” gibi uygulamalar yönetim modelleri içerisine yerleştirilmiştir. Bilgi toplumu ortaya e-devlet uygulamalarını çıkarmıştır. Devleti küçültme anlayışı ile birlikte merkezden

³¹⁸ Valinin onaylamadığı meclis kararlarının kesinleşmemesine ilişkin görüşler için Bkz., Karaaslan, **a. g. e.**, s. 208. ; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.**, s. 298.

³¹⁹ **AYM.**, T. 18/01/2007 ve E. 2005/32, K. 2007/3., **R.G.**, T.29.12.2007 ve S. 26741. http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2499&content=, (16.06.2010). ; Benzer gerekçelerle 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda hukuka aykırı belediye meclisi kararlarına karşı idari yargıya gidilebileceği düzenlemesini içeren hükümler Anayasanın 127/5 nci maddesinde sayılan vesayet hükümlerine yer vermediği gerekçesiyle iptal etmiştir.

yürütülen pek çok hizmetin yerele aktarılması söz konusu olmuştur. Aktarılan yetki ve mali kaynaklarla birlikte özerklik artırılmıştır.³²⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda Anayasa’da sayılan vesayet yetkilerinin kullanılmasını sağlayacak şekilde Yasama organı tarafından düzenleme yapıldığı takdirde kanunun felsefesine sistematiğine ters bir uygulamanın ortaya çıkması söz konusu olacaktır. Bu nedenle, 1982 Anayasasının 127/5 nci maddesinde vesayet denetiminin hukuka uygunlukla sınırlandırılmasıyla birlikte vesayet denetimi ifadesi çıkarılmak suretiyle “yönetmelik denetim yetkisine sahiptir.” ifadesi konulmalıdır.

1982 Anayasası’nın 127/4 maddesine göre, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir.³²¹ İl genel meclisinin feshine ilişkin yeni düzenleme eski kanuna göre değişiklikler içermektedir. Eski İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisi, olağan ve olağanüstü toplantılarını yasal olarak belirtilen yerde ve zamanda değil de farklı zaman ve yerde yaptığı takdirde veya belirlenen süre içerisinde yapması gereken görevleri yapmaktan kaçınırsa veya siyasi konuları görüşür ve siyasi konularda dileklerde bulunursa valinin bildirimi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay’a meclisin fesh edilmesi için başvurulur, belirtilen fesih sebeplerinin Danıştay tarafından tespit edilmesi halinde fesih kararı verilirdi. Fesih davası görülürken vesayet makamının talebi halinde devam eden toplantının ertelenmesi sağlanabilirdi. Kanunla belirlenmiş olan yer ve zaman dışında toplantı yapılması halinde ise bu toplantı vali tarafından derhal dağıtıldı.³²² Yeni düzenleme ise ancak belirli hallerde ve yasada belirtilen sebeplerin gerçekleşmesi halinde feshin gerçekleştirilebileceğinin belirtilmiş olması fesih kararının objektifliğini sağlamaya yönelik bir düzenleme şeklinde değerlendirilmiştir. Yapılan yeni düzenlemede “...kanunen belirli olan, olağan ve olağan üstü toplantılar haricinde toplanma” fesih sebebi olmaktan çıkarılmıştır.³²³

³²⁰ Nurettin Nebati, “Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Yerel Siyaset**, Sayı: 41, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1193>, (04.08.2010).

³²¹ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, s. 326.

³²² Atay, **a. g. e.**, s. 177.

³²³ Bahtiyar Akyılmaz, “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarının Kaybı”, <http://www.danistay.gov.tr/>, (20.01.2007).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla getirilen bir diğer yenilik Kanunun 22/b bendinde gerçekleşmiştir.* Eski İl Özel İdaresi Kanununa göre “ *siyasi meseleleri müzakere etmek veya siyasi temennilerde bulunmak*” meclisin fesh edilmesini gerektiren bir fiil idi. 22/b’ ye göre ise “*İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar almak*” fesih gerektiren fiil haline gelmiştir. Yeni düzenlemeye göre “*siyasi meselelerin görüşülmesi*” ve “*siyasi temennilerde bulunulması*” karar alınmadığı sürece meclisin fesh edilme nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Ayrıca, madde metninden anlaşılabacağı gibi, alınan siyasi kararın il özel idaresine verilen görevlerle ilişkili olması halinde siyasi konularda karar alınmış olsa bile fesih gerekçesi olamayacaktır.³²⁴

Kanun maddesinde İçişleri Bakanlığı’na kanunda belirtilen şartlar oluştuğunda durumu Danıştay’a bildirme görevi verilmiştir. Verilen yetki Bakanlık tarafından kullanılmadığı takdirde yargı organının kendiliğinden veya başka bir devlet organının bildirimiyle ya da ihbarda bulunması durumunda karar verebilmesi mümkün değildir. Burada yönetsel bir işlem vardır. Vatandaşların, valinin veya müfettişlerin bildirimi üzerine İçişleri Bakanlığı, meclisin feshi için Danıştay’a bildirimde bulunabilecektir.³²⁵ Bildirimde bulunmama kararı da yönetsel bir karar olduğu için yargıya götürülebilecektir.³²⁶ Doktrinde, kararın yargı kararı niteliğinde olmadığı yönünde görüş beyan edilmiştir.³²⁷ Bu görüşe göre, 1982 Anayasasının 127/4 ncü maddesinde yer alan “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.*” ifadesi fesih kararının yargı organı tarafından verilmesini değil fesih kararının denetiminin yargı organı tarafından yapılması

* 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 22/b, “**Meclisin Feshi:** İl genel meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.”

³²⁴ Akyılmaz, a. g. e. , <http://www.danistay.gov.tr/>, (20.01.2007).

³²⁵ Bayındır, a. g. e. , s. 168.

³²⁶ Turan Yıldırım, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, Hukuki Araştırmalar Derneği İstanbul Şubesi, Yayın No: 1998/2, İstanbul, s. 31.

³²⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 187.

gerekmektedir. Bu nedenle de fesih kararı, İçişleri Bakanlığının istemi üzerine Danıştay “idari” dairesi tarafından alınmalı ve alınan karara karşı menfaati olanlar yönetsel yargıda iptal davası açmalıdır.

İl özel idarelerinin organlarının **görevden uzaklaştırılması** konusu 5302 Sayılı Kanun’un 34 ncü maddesinde³²⁸ düzenlenmiştir. Vali ve il genel meclisi yukarıda da belirttiğimiz gibi il özel idaresinin organlarıdır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı tarafından alınan görevden uzaklaştırma kararı yerel yönetimin organlarından biri üzerinde uygulanmış olacağından kullanılan yetki yönetsel vesayet yetkisi hükmünde olacaktır.³²⁹ 1982 Anayasasının 127/4 ncü maddesinde görevden uzaklaştırmayla ilgili “geçici tedbir” ifadesi kullanılmış olmasına rağmen kanun metninde uzaklaştırma ile ilgili “*geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.*” şeklindedir. Yapılacak olan soruşturma ve kovuşturmanın sonuçlandırılması uzun zaman alabileceği hatta seçim dönemini dahi kapsayabileceği düşünüldüğünde kanunun devam eden fıkrasında yer alan “*Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.*” hükmünün yerel özerklik ve demokratik devlet ilkeleri göz önünde bulundurulmak suretiyle gözden geçirmeler sırasında hassasiyetle değerlendirilmesi gerekmektedir. Sonuç itibarıyla, görevden uzaklaştırma tedbir niteliğinde bir uygulamadır. Tedbirin alınma gerekleri ortadan kalktığı gözden geçirmelerde tespit edildiğinde, organlar veya üyeler görevlerine iade edilmelidirler.³³⁰

³²⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu **md. 34.** , “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.”

³²⁹ Kalabalık, **a. g. e.** , s. 442.

³³⁰ Burhan Kuzu, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 117.

İl genel meclisine verilen görevler 10 ncu maddede sayılmıştır ve 12 nci maddeye göre verilen görevlerin bütçeye ilişkin olanları 20 diğerlerini 5 gün içerisinde görüşmeli ve karara bağlamalıdır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre tatil için meclisin kendi kararlaştıracağı bir aylık süre hariç her ay toplanmaktadır. İl genel meclisi yapılan toplantılarda öngörülen süreler içerisinde kanunda kendisine verilen görevleri yapmakla sorumlu tutulmuş ve yaptırıma bağlanmıştır. Burada yapılan bir diğer değişiklikte “...belirlenen süre içerisinde yapması gereken görevleri yapmaktan kaçınırsa” ifadesi 5302 sayılı Yasada “Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder...” şeklinde değiştirilmiştir.

Eski yasanın meclisin fiilinde “kast” öngördüğü, 5302 sayılı Kanunda ise “ihmal” denilen kusurlu ancak kasti olmayan bir fiil olması halinde fesih sebebinin gerçekleştiğini kabul ettiği anlaşılmaktadır. Kanunun hükmü, lâfzî olarak yorumlandığında yapılan düzenlemenin eskiye oranla vesayet makamının takdir yetkisini daha da genişlettiği görülmektedir. Kanunun lafzı ruhuyla birlikte değerlendirildiğinde ise, ihmal ifadesinin il genel meclisinin görevini “ bilerek ve isteyerek yerine getirmediği” halleri ifade ettiği anlaşılmaktadır.

5302 sayılı Kanun “...ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa” ifadesi nedeniyle il genel meclisi kendisine kanunla verilen görevleri yapmayı ihmal etmesi feshedilebilmesi için yeterli olmamaktadır. Bu madde de, “ve” bağlacı kullanıldığı için ihmal nedeniyle il özel idaresine ait işlerin aksaması hizmet kusuru atfedilebilecek bir eksiklik, aksaklık, bozukluk ya da düzensizliğin fiilen gerçekleşmesi zorunluluğu vardır.³³¹ Yani, hem ihmalin var olması hem de var olan ihmalin il özel idaresine ait işleri aksatması gerekmektedir. Aksi halde, Danıştay’ın meclisi fesh etmesi mümkün olmayacaktır.

Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının *zorunlu* olduğu durumda *üyelere* ve *valiye* önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle halka duyurulur. (5302

³³¹ Akyılmaz, a. g. e. , <http://www.danistay.gov.tr/>, (20.01.2007).

SK. md.12)Burada valiye haber verme il özel idaresinin yürütme organı olan valiye haber verme anlamında olduğu kanaatindeyiz. Valinin meclisin toplantılarına katılma ve gündem teklif etme yetkisi düşünüldüğünde, toplantının valiye de bildirilmesi il özel idaresinin faaliyetlerine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 22 nci maddesinde yukarıda Kanunda ifade edilen *“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyelerinin”* görevden uzaklaştırılabilmesi için İçişleri Bakanlığına öneride bulunabileceği belirtilmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 21/ C bendinde *“ Bu Yönetmeliğin 19 uncu³³² maddesinde sayılan kuruluşların Mülki İdare Amirliği Sınıfı dışındaki amir ve memurları hakkında İçişleri Bakanlığının izni ile soruşturma yapmak ve bunlardan görevi başında kalmalarında sakınca görülenlerin görevden uzaklaştırılmaları için yetkili mercilere teklifte bulunabileceği”* hükme bağlanmıştır.

Kanun, tüzük ve yönetmelikte geçen “soruşturma”, “Kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi” ifade etmektedir. “Kovuşturma” ise “İddianamenin kabulü ile başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar olan evreyi” ifade etmektedir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 40 ncı maddesinde ise soruşturma, “Tüzüğü'nün 63 üncü maddesinde sayılan memur ve görevlilerin eylem ve işlemlerinin ortaya çıkardığı hukuki ve yönetsel durumlarının tespiti, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre soruşturma açılmasının ya da kişiler ve konular yönünden Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat kapsamı dışında genel hükümlere veya 1609 sayılı Kanuna göre ceza kovuşturması yapılmasının gerekip gerekmediğinin tespiti işlemleri “İnceleme”, disiplin işlemleriyle Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ve Ceza

³³² İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği md. 19. “Mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikler kontrolörlerin görev alanı içindedir.

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından olanların başkanı bulundukları mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilat dışındaki iş ve işlemlerde kontrolörler, teftiş, inceleme ve soruşturma yapamazlar.”

Muhakemeleri Usulü Kanununa göre sanığın yargılanmasının gerekip gerekmeyeceğini ortaya çıkarmaya elverişli bütün delillerin elde edilmesine ilişkin çalışmalar da "soruşturma" dır.” şeklinde tarif edilmiştir.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun 4/1 ve 2 nci fıkraları uyarınca “ *Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikâyetle bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler.*

Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikayet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler.”

Soruşturma izni verme yetkisi, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun 3 ncü maddesinin h,i,j bentlerinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Kanuna göre;

“h) Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; Büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında
İçişleri Bakanı,

*i) İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında **kaymakam**, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında bulundukları ilin **valisi**,*

*j) Köy ve mahalle muhtarları ile bu Kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde **kaymakam**, merkez ilçede **vali**, Yokluklarında ise vekilleri tarafından bizzat kullanılır. Yetkili mercilerin saptanmasında, memur veya kamu görevlisinin suç tarihindeki görevi esas alınır.”*

Kanundan da açıkça anlaşılacağı gibi soruşturma izni duruma göre İçişleri Bakanlığı, valilik, kaymakamlık tarafından verilmekte veya talep reddedilmektedir. Soruşturma izninin verilmesine ilişkin süreç şu şekilde işlemektedir.

“İzin vermeye yetkili merci, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır.

Cumhuriyet başsavcılıkları ile izin vermeye yetkili merciler ihbar ve şikâyetler konusunda daha önce sonuçlandırılmış bir ön inceleme olması halinde müracaatı işleme koymazlar. Ancak ihbar veya şikâyet eden kişilerin konu ile ilgili olarak daha önceki ön incelemenin neticesini etkileyecek yeni belge sunması halinde müracaatı işleme koyabilirler.

Ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinde belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır.³³³

Yargı mensupları ile yargı kuruluşlarında çalışanlar ve askerler, başka mercilerin ön incelemelerinde görevlendirilemez. Ön inceleme ile görevlendirilen kişiler birden fazla ise içlerinden biri başkan olarak belirlenir.”(4483 SK. md. 5)

“Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler; hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dâhilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçeleriyle ayrı ayrı belirtilir. Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma

³³³ Burada denetim elemanları sadece ön izin verip vermeme konusunda vesayet yetkisini kullanacak makama teklifte bulunmaktadır. Burada ön izin verme yetkisine sahip olan makamın kullandığı yetki vesayet yetkisidir.

izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Bu kararlarda gerekçe gösterilmesi zorunludur.” (4483 SK. md. 6)

Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını suçun 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dâhil en geç otuz gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir. Yetkili merci, herhalde yukarıdaki fıkra da belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır.” (4483 SK. md. 7)

“Soruşturma izni, şikâyet, ihbar veya iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak ileride soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konuları kapsar. Soruşturma sırasında izin verilen olay ve konudan tamamen ayrı veya farklı bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil ortaya çıktığında, yeniden izin alınması zorunludur. Suçun hukuki niteliğinin değişmesi, yeniden izin alınmasını gerektirmez.”(4483 SK. md. 8)

“Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir. Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür. İtiraza, 3 üncü maddenin (e), (f), g (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi, diğerleri için yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakar. İtirazlar, öncelikle incelenir ve en geç üç ay içinde karara bağlanır. Verilen kararlar kesindir.” (4483 SK. md. 9)

“Soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığına

gönderilir. İzin üzerine ilgili Cumhuriyet başsavcılığı, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlardaki yetkilerini kullanmak suretiyle hazırlık soruşturmasını yürütür ve sonuçlandırır.” (4483 SK. md. 11)

İçişleri Bakanlığının “görevden uzaklaştırma” yetkisi, görevlerinden kaynaklanan bir suç nedeniyle, haklarında “soruşturma” veya “kovuşturma” yürütülmeye başladıktan sonra kullanılabilir. Görevden uzaklaştırma yetkisi, kesin hüküm verilinceye kadar geçerlidir. Bakanlık ancak, görevleriyle ilişkili konularda açılmış “soruşturma” ve “kovuşturmalar” nedeniyle yerel yönetim organ ve üyelerine ilişkin görevden uzaklaştırma kararı verebilir. Geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi “kesin hüküm verilinceye kadar” tanındığı, soruşturma ve kovuşturma süreçlerinin uzun sürme ihtimalinin çok yüksek olduğu için pratikte ikinci seçime kadar organ ve üyelerin görev yapamamasına neden olma olasılığının oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Yargı kararı, organ ve üyenin lehine sonuçlandığında ortaya hem üyeler için hem de yerel yönetimler için telafisi mümkün olmayan bir sonuç çıkmış olacaktır. Bunun önlenmesine yönelik olarak kanunda, yargılamanın ivedilikle görüşülmesine yönelik bir madde ekleme ya da uzaklaştırma yetkisinin süre sınırlarının belirlenmesi suretiyle bir değişiklik yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.³³⁴

Yerel yönetim organları ve üyelerine ilişkin olarak, teftiş ve denetleme aşamasında tespit edilen konusu suç teşkil eden eylem ve işlemleri cumhuriyet savcılıklarına bildirmek suretiyle soruşturma ve kovuşturma süreci başlatılabilecektir. Ön izin gerektirmeyen hallerde cumhuriyet savcısı doğrudan soruşturma yapma yetkisine sahiptir. İzin gerektiren hallerde ise yukarıda belirtilen makamların izin vermesi halinde izin verilen konuda soruşturma yürütebileceklerdir. İçişleri Bakanlığı’na verilen yetki, bağlı yetkidir. Mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri soruşturma izni istenmesi üzerine yapacakları incelemeler sonucunda hazırlayacakları raporda İçişleri Bakanlığına görevden uzaklaştırmaya

³³⁴ Bayındır, **a. g. e.** , s. 161. ; Çelik **a. g. e.** , ss. 145, 159.

ilişkin öneride bulunabilirler. Ancak, bu konuda karar verme yetkisi denetimi yapanların değil İçişleri Bakanlığı'nındır.³³⁵

İl genel meclisinin; a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, c) **Geçici olarak görevden uzaklaştırılması** (İçişleri Bakanlığı Tarafından), d) Meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, **encümenin memur üyeleri** tarafından yürütülür. (5302 SK. md.23) (Vali encümenin başıdır.5302 SK.md.25.) Kanunda yapılan düzenlemenin nedeni il genel meclisinin herhangi bir nedenle görevini yapamaz hale gelmesi halinde, yeni il genel meclisi seçilinceye ya da çalışabilir duruma gelinceye kadar meclis ve encümenin görevlerinin aksamasının önüne geçilmesinin öngörülmesidir.³³⁶

2.1.5.1.1.3. İl Encümeni Üzerindeki Vesayet Yetkisi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre “il encümeni” valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından *bir yıl* için gizli oyla seçeceği *beş üye* ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği *beş üyeden* oluşur.³³⁷ Vali, Kanundan da açıkça anlaşıldığı gibi il encümeninin başkanlığını yapmaktadır. Gündem, vali tarafından belirlenmekte, üyelerde gündem teklif edebilmektedir. Aynı zamanda, merkezi yönetimin en üst amiri konumundaki vali ayrı bir tüzel kişiliği sahip olan bir yerel yönetim kuruluşunun en etkili organlarından biri olan il encümeninin başkanlığını

³³⁵ Osman Özkan, “Mahalli İdare Organları veya Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılmaları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Mayıs 2008, Cilt: 13, Sayı: 5, ss. 16, 20.

³³⁶ Erdoğan Dedeoğlu, “Belediye Meclisi Görevinin Belediye Encümeninin Memur Üyeleri Tarafından Yerine Getirilmesi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Temmuz 2009, Cilt: 14, Sayı: 7, s. 26.

³³⁷ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 25. ; Eski İl Özel İdaresi Kanununun uygulamada olduğu dönemde “İl daimi Encümeni” olarak isimlendirilen encümen il özel idaresinin müzakere, danışma ve karar organıdır.(Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: I, s. 312.); İcrai, istişari ve acil durumlarda il genel meclisi yerine karar almak şeklinde üç tür görevi olan il daimi encümeninin görevleri 1987 yılında 3360 sayılı kanunla yapılan değişiklikle artırılmıştır.(Günday, **İdare Hukuku**, s. 415.).

yapması ve gündemi etkili bir şekilde belirleme konumunda bulunması yerel yönetimlerin özerkliği açısından eleştirilmiştir.³³⁸

Encümenin görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 26 ncı maddesinde düzenlenmiştir.³³⁹ Vali “*kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*” hükmü ile il encümeni içerisindeki konumu daha da güçlendirilmiştir. Yapılan düzenlemenin Eski İl Özel İdaresi Kanunundan farkı eskisinde güçleştirici vetonun bulunmasına karşın (2/3 oranının aranması) yeni düzenlemede tekrar görüşülme sırasında salt çoğunluk öngörülmesi, eski düzenlemede kesinleşen encümen kararlarına karşı yönetsel yargıya gitme süresi belirtilmemişken 5302 sayılı Kanunda *on gün* ile sınırlanmıştır. Kararların yerindelik denetimi yapılmamakta, sadece hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle yönetsel yargıya götürülebilmektedir.³⁴⁰ Kanunda Danıştay’a bu şekilde

³³⁸ Eski İl Özel İdaresi Kanununda il daimi encümeninin işlemleri üzerinde belirli bir vesayet yetkisi tanınamıştır. Böyle olmakla birlikte toplantılarına valinin başkanlık etmesi, görüşmeleri yönlendirebilmesi, görüşmelerin içeriğini belirleyebilmesi, kararların verilmesi aşamasında il daimi encümeni üyeleri üzerinde baskı uygulayabilmesi mümkün olduğundan yerel yönetimlerin özerkliği açısından değerlendirildiğinde, özerkliği sarsıcı bir durum oluşturmuştur. Eski İl Özel İdaresi Kanununun 136 ncı maddesine göre il genel meclisi her dönem başı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla encümen 5 asıl, 5 yedek üyeyi ayrı ayrı seçerdi ve seçilenlerin görev süresi 1 yıldır. 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla 136 ncı maddeye eklenen bir fıkra ile il daimi encümeninin kuruluşu değiştirilmiş ve encümene, il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskân il müdürünün il daimi encümenine doğal üye olarak katılmaları öngörülmüştür. Yapılan değişiklik **Anayasa Mahkemesine** götürülür ve mahkeme T. 22.06.1988 ve E. 1987/13, K. 1988/23 kararıyla Anayasanın 127/1 maddesinde yer alan, mahalli idarelerin karar organlarının seçimle belirleneceğine ilişkin olan kurala aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. (Gözler, İdare Hukuku, Cilt: I, s. 313. ; **AYM.**, T. 22.06.1988 ve E. 1987/13, K. 1988/23, **AYMKD.**, Sayı: 24, s. 336.)

³³⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 26, “a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek. b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak. c) Öngörülmeyen giderler ödeneklerinin harcama yerlerini belirlemek. d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak. e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek. f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek. g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek. h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek. i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek. j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

³⁴⁰ Karaaslan, **a. g. e.**, s. 208. ; Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirleneceğine ilişkin olan kurala aykırı olan düzenleme; Eski İl Özel İdaresi Kanununun 141 nci maddesinde yer alan

gelen kararlar için altmış gün içinde karara bağlama zorunluluğunun öngörülmesi de kararların yargıya taşınmak suretiyle uygulanamaz hale getirilmesini önlemesi açısından eskiye kıyasen olumlu bir düzenleme olmuştur. Ancak, valinin yürütmeyi durdurma kararı vermek suretiyle yürütmeyi durdurma talebiyle yönetsel yargıya başvurusu düzenlemesindeki yürütmeyi durdurma yetkisinin kaldırılarak yargının kararına bırakılması encümenin karar verme konusundaki yetkisini etkin bir şekilde kullanmasını sağlayacaktır. Valinin vesayet makamı sıfatıyla hem yerindelik hem de hukuka aykırılık gerekçesiyle yürütmeyi durdurma ve yönetsel yargıya başvurma yetkisine sahip olması il özel idarelerinin özerkliğini azaltacak nitelikte bir düzenlemedir. Valinin yürütmeyi durdurma kararı verme yetkisi kaldırılarak sadece yönetsel yargıya gitmesi düzenlemesinin yapılması Kanunun çıkarılış felsefesine ve özerklik ilkesine uygun olacaktır.

Yönetsel yargıya başvurma yetkisi Kanunda geçen “*kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir*” ifadesi nedeniyle mevzuata aykırılık gerekçesiyle sınırlıdır. İl genel meclisi kararlarının sadece hukuka aykırılık nedeniyle vesayet denetimine tabi tutulması Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesine karşılık bahsi geçen maddedeki valinin vesayet denetiminin mevzuata uygunlukla sınırlanması çelişkili bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. İl genel meclisi kararının kesinleşme sürecinin Kanunun çıkarılış amacına ve diğer maddelerine paralel nitelikte düzenlenmesi Kanunun uygulamasının etkinliğini olumlu etkileyecektir kanaatindeyiz.

encümenin başkanlığının, vali ya da yerine görevlendireceği vali yardımcısı tarafından başkanlık edilmesi ve oy kullanma haklarının olmasıdır. Ayrıca, encümen gündeminin sadece vali tarafından belirlenmesi ve il daimi encümenine havale edilmeyen konuların görüşülebilmesi özerkliği zayıflatan bir düzenlemeydi. Yine 141 nci madde uyarınca vali il daimi encümeni kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda, bu kararın bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında 2/3 oranda ısrar ederse encümen kararı kesinleşmekteydi. Görüldüğü gibi vali verdiği kararla uygulamayı geciktirmekte ve tekrar karar alınmasını güçleştirdiğinden erteleme ve güçleştirici veto uygulamaktaydı. Valinin kullandığı vesayet yetkileri son derece ağır ve etkili sonuçlar doğurmaktaydı. Karar kesinleştikten sonra, vali bu kararların yürütmesini durdurmak suretiyle iptali için yönetsel yargıya başvurabilirdi. İdari yargının kararları doğrultusunda işlem yapılır veya yapılmazdı.(Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1. , s. 313, 314.). Valinin, karar alırken, oyların eşit olması halinde bulunduğu tarafın oyunun tercih edilmesi de karar organının iradesini etkilemesi açısından özerklik ilkesini zayıflatan bir düzenleme olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır.

İl encümeninin üyelerinin yarısının valinin emrinde çalışan bürokratlardan oluşması doktrinde eleştirilmiştir. İl özel idarelerinin organlarından biri olan encümen sadece bir danışma organı değildir. Aynı zamanda *karar organıdır* da. İl genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda il özel idaresine ait işleri görüşür ve karara bağlar. 1982 Anayasasının 127 nci maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilmişlerden oluşması gerektiği düzenlendiği için encümen üyelerinin yarısının bürokratlardan oluşması Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.³⁴¹ İl encümeni, vali ile birlikte on bir kişiden oluşmaktadır. (5302 SK. md. 25.) Encümen gündeme almış olduğu konulara ilişkin kararlarını üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanıp toplananların salt çoğunluğuyla vermektedir. (5302 SK. md. 27)

İl encümeni, yürütme organının (valinin) hazırladığı stratejik plan, bütçe vb. belgeleri incelemekte ve il meclisine görüş bildirmektedir. Vali ve bürokratların sayısı, her halükarda seçimle gelen üyelerden fazla olduğundan yapılan işlem, hazırlanan belgelerin belki tekrar gözden geçirilmesinden kaynaklanan maddi hataların düzeltilmesinden öteye geçemeyecektir. Tabi, valinin yaklaşımı burada belirleyici olacaktır. Ayrıca, valinin katılmadığı encümen toplantılarına il özel idaresi sekreteri başkanlık etmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle bağdaşmayan bir düzenleme olduğundan, meclis üyelerinin sayısının vali ve memur üyelerden daha fazla belirlenmesi ve valinin olmadığı takdirde seçilmiş üyeler içerisinde seçilen bir vekilin toplantılara başkanlık etmesinin mevcut durumu özerklik ilkesi lehine düzeltereği kanaatindeyiz. İkincil düzeyde de olsa karar organı niteliği taşıyan il encümenindeki yapının il genel meclisinin yapısına benzer şekilde düzenlenmesi Kanunun felsefesi açısından değerlendirildiğinde daha uygun olacaktır.

5302 sayılı Kanunun 25 nci maddesinde “...*Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.*” hükmü yer almaktadır. Kanaatimizce, encümenin seçilmiş üyelerinin encümende yer almayan birim amirlerini gündemdeki konulara ilişkin olarak, görüşlerini almak için çağırma

³⁴¹ Metin Günday, **İdare Hukuku (Ek: İl Özel İdareleri ve Belediyeler)**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 16. ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 188.

yetkisinin verilmesi, karar organı olan encümenin “demokratik devlet ilkesi” gereğince etkinleştirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, hesap verme sorumluluğunun etkinliği artacaktır.

Kanunda “Hizmetlerde Aksama” kenar başlığıyla bir düzenlenme yapılmıştır. Yapılan yeni düzenleme ile “müdahale sistemi” getirilmiştir.³⁴² İl özel idaresine kanunlarla verilmiş olan görevlerin aksaması halinde yapılacak işlemleri düzenleyen madde il özel idaresine verilen makul süre* içerisinde aksamalar giderilmediği takdirde aksamanın giderilmesi görevini o ilin valisine vermektedir. Büyükşehir belediyesi ve diğer belediye hizmetlerinin aksaması halinde taşra yönetiminin başı olan validen aksamanın giderilmesinin istenmesi doğal ve gerekli olmakla birlikte, zaten il özel idaresinde ve il genel idaresinde yürütmenin başı olan valiye mevcut aksamanın giderilmesi için ilgili bakanın ya da İçişleri Bakanının doğrudan taşra yönetiminin başı olarak talimat verebilmesinin düzenlenmesi pratik olarak daha hızlı sonuçlar alınmasını sağlayacaktır. Ancak, vali bu durumda il özel idaresinin yürütme organı ve başı sıfatıyla değil *vesayet makamı* olarak il özel idaresinin işlemleri ve

³⁴² Hüseyin Gül, Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetişel Reform”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Ed: M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Şubat 2007, Konya, s. 90. ; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu **md.** 40. , İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasıncı o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

* Kanun koyucu hizmetlerde aksamanın giderilmesi için il özel idaresine İçişleri Bakanlığı tarafından makul bir süre verileceğini öngörmüştür. Süre verme konusunda İçişleri Bakanlığı’nın yetkisi bağlı olmakla birlikte, verilecek süre konusunda takdir yetkisi vardır. Verilecek sürenin miktarını aksayan hizmetin niteliği (özelliliği) belirleyecektir. Aksamanın giderilmesi için kapsamlı bir çalışmanın yapılması gerekli olan hallerde İçişleri Bakanlığı’nın kısa bir süre takdir ederek diğer safhalara geçmesi “özerklik” ilkesinin ihlali anlamına gelecektir. İl özel idaresinin başında vali olması nedeniyle aksamanın giderilmesinin validen istenmesi pratik sonuçlar doğurabilecektir. Hatta, taşra birimlerinin imkanlarını kullanması çözümü hızlandırabilecektir. Ancak, belirtilen aşamada il özel idaresinin yürütme organı olarak değil, merkezi yönetim adına vesayet makamı olarak hareket edecektir. Hizmetlerin yerel imkânlarla yürütülemediği zamanlarda merkezi yönetimin müdahale ederek yerel hizmetleri yürütmesi anlamını da içeren “subsidiarite” ilkesi açısından değerlendirildiğinde yapılan düzenlemenin özerklik ilkesini zedelediği değerlendirilmesi yapılabilecektir.

* Aksamaya neden olan olguların giderilmesine yetecek nicelikte bir süre olması gerektiğinden vesayet makamının verdiği sürenin niceliğine ilişkin olarak belirlediği makul sürenin miktarını gerekçeli olarak ortaya koymalıdır.

eylemlerini doğrudan yürütecektir. Yani, *yerine geçme suretiyle* işlem yapacaktır. Vesayet yetkisi kural olarak yerine geçme yetkisi vermemekle birlikte kanunla istisnai bir düzenleme yapılarak *yerine geçme yetkisi* tanınmıştır. Gerçekten, özerk yerel yönetim birimlerinin yürütme organına talimat verme görüntüsünün önüne geçilmesi amaçlı yapılan düzenlemenin hizmetleri etkin, hızlı, kaliteli ve hukuka uygun yürütülmesine bir katkısının olmayacağı kanaatindeyiz.

2.1.5.1.1.4. İl Özel İdaresi Personeli Üzerinde Vesayet Denetimi

İl özel idaresi içerisinde görev yapan kamu personelinin atanmaları, nakillerinin yapılması, yükseltilmesi, disiplin soruşturması yapılması şeklinde vesayet yetkisinin kullanılması söz konusu olabilmektedir. İl özel idaresi personelinin atanması yetkili organlar tarafından hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılmaktadır.³⁴³ (657 SK. md. 34.) İl özel idaresi Genel Sekreterlik kadrosuna, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanılmaktadır. (5302 SK. md. 38.)

2.1.5.1.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununa Göre İçişleri Bakanlığına Verilen Görevler

Meclis başkanlık Divanı: İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. (5302 SK. md. 11/6)

Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. (5302 SK. md. 18/4,5.)

“Norm Kadro ve Personel İstihdamı: Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve

³⁴³ Bayındır, **a. g. e.** , s. 189. ; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu **md. 34.**

standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır. İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda Belediye Kanununun 49 uncu maddesi hükümleri uygulanır. Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dâhil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde öngörülen şartlar dikkate alınır. İl özel idarelerinde bu şekilde istihdam edilen kamu kurum ve kuruluşları personeli kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları il özel idaresi tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren on beş gün içerisinde yazılı olarak eski kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına, kadroları kaldırılmış veya kadrolarına zorunlu sebeplerle atama yapılmış ise durumlarına uygun bir kadroya atanırlar. Genel sekreter olarak atanan mülki idare amirlerinin bu görevde geçen süreleri meslekî kıdemlerinde geçmiş sayılır. Bu şekilde atananlar genel sekreterlik görevinin sona ermesinden itibaren bir ay içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından meslekî kıdemlerine uygun görevlere atanırlar....” (5302 SK. md. 36.)

“Denetim: İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin

bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.” (5302 SK. md. 38)

Kanun, mali denetimleri Sayıştay’ın yetki ve görev sahası içerisinde olduğunu belirtmiştir. Kanun metni, dikkatle incelendiğinde yönetsel denetimin, hukuka uygunluk ve performans denetimlerini de kapsadığı söylenebilecektir. Çünkü, “*Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.*” ifadesinde sadece mali denetimin, İçişleri Bakanlığının ve valilerin denetim alanı dışında olduğu anlaşılabacaktır. Geniş bir yorumla, yönetsel denetimin il özel idarelerinde “*idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu*” açısından hukuka uygunluk ve performans denetimlerini kapsadığı anlaşılabacaktır. Dış denetim 5018 sayılı KMYKK hükümlerine göre yapılacağından yönetsel işlemlerin hukuka uygunluğu yanında performans denetimlerinin yapılması söz konusu olacaktır.

Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; “*stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.*” (5302 SK. md. 39)

*Bütçe: İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. (5302 SK. md. 48)**

Borçlanma: İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin,

* Bütçenin vesayet makamları tarafında onaylanması yetkisi kaldırılmıştır.

*213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. (5302 SK. md. 51/e)**

İşletme Tesisi: İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir. Bu işletmeler il özel idaresinin tâbi olduğu usule göre denetlenir. (5302 SK. md. 53)

Borç ve Alacakların Takas Ve Mahsubu: 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları hariç olmak üzere, il özel idaresinin, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, yerel yönetimlerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tâbi alacak ve borçları takas ve mahsup edilir. Bu kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödenek konulur. Bu madde gereğince takas ve mahsup işlemlerine ilişkin esas ve usuller, İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir. (5302 SK. md. 54)

2.1.5.1.3. İl Özel İdaresi Kanununa Göre Vali ve Kaymakamlara Verilen Görevler

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, merkezi idarenin taşra birimlerinin başında olan mülki idare amirlerine (vali–kaymakam) verilmiş çok sayıda görev vardır. Vali, *ikili görev* ilkesi çerçevesinde, hem merkezi idarenin hiyerarşi yetkisinin geçerli olduğu merkezi yönetimin olumsuzluklarını gidermek amacıyla yetki genişliği ilkesi çerçevesinde yönetilen taşra yönetim birimi olan il genel idaresinin başı sıfatıyla görev yapmakta hem de devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğinin söz konusu edildiği yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idaresinin başı ve temsilcisidir. Kaymakam da, merkezi yönetimin taşradaki teşkilatlarında biri olan ilçenin başıdır.

* Borçlanma konusunda Eski İl Özel İdaresi kanununda yer verilen vesayet yetkisi yeni kanunda da devam ettirilmiştir.

Vali ve kaymakamın merkezi yönetim tarafından atama yoluyla iş başına getirilmeleri nedeniyle il özel idaresi içerisindeki görevleri vesayet ilişkisi içerisinde değerlendirilmesini gerektirmektedir. Kanunda sayılan görevler şunlardır.

“...İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır....Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.” (5302 SK. md. 6)

“(Denetim) Komisyon(u), vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur.” (5302 SK. md. 17)

Denetim komisyonunun ancak valinin onayıyla kamu kuruluşlarının personelinden faydalanabilmesi valinin il özel idaresinin başı sıfatıyla değil il genel yönetiminin başı ve merkezi yönetimin taşradaki yöneticisi sıfatıyla verdiği bir karar olduğu için kullanılan yetki vesayet yetkisidir. Uzman kişilerin bilgilerinden faydalanılamaması il genel meclisinin denetim fonksiyonunu gereği gibi yapılamaması sonucu doğuracağından yapılan denetimin valinin faaliyetlerine ilişkin olduğunda (çoğunlukla öyledir.) denetimden kaçmanın bir yolu olarak kullanılabilmesine neden olabilecektir. Kanaatimizce, il genel meclisi başkanının talebi üzerine kamu görevlilerinin görevlendirilmesinin zorunlu hale getirilmesi denetimin etkinliği için gerekli bir düzenleme olacaktır.

“İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır...Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak

üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.” (5302 SK. md. 18)

İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, **valinin** bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilirler.

“Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” (5302 SK. md. 29) *Valinin görev ve yetkileri şunlardır: a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak. b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.* c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek. d) İl encümenine başkanlık etmek. e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek. g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak. h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak. i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak. j) İl özel idaresi personelinin atamak. k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek. l) Şartsız bağışları kabul etmek. m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak. n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak. o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.* (5302 SK. md. 30)

* Yetersizlik nedeniyle görevden alınan valilerin yerine atanan yeni valilerin kendi planlarını yapma yetkisinin tanınması gereklidir.

Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar.(...) Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.(5302 SK. md. 31)

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir. (5302 SK. md. 32)

*Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini **vali adına** ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. (5302 SK. md. 35)*

İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur....Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, ...; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır.

(...)il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir. (5302 SK. md. 38)

“Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine*

* “Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.”

göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” (5302 SK. md. 39)

“İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığıının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. (5302 SK. md. 40) “Yapılan düzenleme Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusundadır.”³⁴⁴

“55 inci maddede öngörülen yönetsel yaptırımlara il encümeni tarafından karar verilir. Ancak vali veya kaymakam, fiilin işlendiğini tespit ettirdiğinde, yüz Türk Lirası idarî para cezasına ve üç güne kadar işyerinin kapatılmasına karar verebilir.” (5302 SK. md. 56)

“Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludur.” (5302 SK. md. 63)

³⁴⁴ **AYM.** , T. 26.09.1991 ve E. 1990/38, K. 1991/32, **R.G.** , T. 28.11.1991, S. 21065, Anayasa, idarî vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasa ile belli edilmesi koşulunu aramıştır. İdarî vesayetin ayrık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.”

Yukarıda sayılanlar birlikte değerlendirildiğinde il özel idaresi üzerindeki vesayet yetkisinin vesayet denetiminde ilkesel ve Anayasal olarak olması gerekli olan istisnai nitelikte değil de genel nitelikte bir yetki olduğu görülmektedir.³⁴⁵ Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmadan önceki yasal ve kurumsal yapısı değerlendirildiğinde yönetsel ve mali özerklik bakımından daha ileri bir konuma gelmiştir.

2.1.6. Belediyeler ve Vesayet Denetimi

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, 24 Aralık 2004 tarihli 5272 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesine kadar uygulanmıştır. Ancak, bu Kanun Anayasa Mahkemesinin şekil yönünden iptal etmesi nedeniyle³⁴⁶ 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 5393 sayılı Belediye Kanun yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1580 sayılı Kanunda öngörülen vesayet denetimi azaltılmış ve yeni denetim mekanizmaları öngörülmüştür. Vesayet makamlarının, ağırlıklı olarak hukuka aykırılık gerekçesiyle yönetsel yargıya başvurması şeklinde bir vesayet denetimini kabul etmiştir.³⁴⁷

5393 sayılı Belediye Kanununda, belediyelerle ilgili temel nitelikte birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Yapılan değişiklikleri özetle şu şekilde sayabiliriz.

- *Belediyelerin görev ve yetki alanları genişletilmiştir.*
- *Belediyelerin idari yapılanmalarında değişim gerçekleştirilmiş, meclislerin her ay toplanması sağlanırken, encümenlerinde meclisin kapalı olduğu dönemlere ait olan karar alma yetkisi kaldırılmıştır.*
- *Norm kadro uygulamasına geçilmiştir.*
- *Kent konseyinin hukuki statüsü korunmuştur(A.A).*
- *Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bir dizi değişiklik gerçekleştirilmiştir.*

³⁴⁵ Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1. , s. 299.

³⁴⁶ **AYM.** , T. 18.01.2005, E.2004/118, K.2005/8; **AYMKD.** , Sayı: 41, ss. 383, 400. ; http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf_dosyolari/aymkd41.pdf , (18.12.2009).

³⁴⁷ Bayram Coşkun, Ahmet Nohutçu, “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Cilt: 2, Beta Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 71, 72.

- *Yeni belediye kurulması ile ilgili asgari nüfus şartı 5.000 kişiye çıkarılmıştır.*
- *Büyükşehir belediyeleri içindeki ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır.*
- *İç kontrol sistemine geçilmiştir.*
- *Stratejik plan ve performans programı zorunluluğu getirilmiştir.*
- *Hizmetlerle ilgili standartlaşma süreci başlatılmıştır.*
- *Belediyelerin uzun yıllardır artırılmayan yerel vergiler, harçlar ve ücretlerinde artışlar gerçekleştirilmiştir.*
- *Hazine arazilerinin satışından belediyelere pay aktarılması yoluna gidilmiştir.*
- *Mülki idarenin belediye meclis kararı üzerindeki vesayeti kaldırılmıştır.*
- *Belediye hizmetlerine gönüllü katılımın yolu açılmıştır.*
- *Analitik bütçe uygulamasına geçilmiştir. Yapılan düzenlemelerle “ulaşılacak istenen” temel amaç, belediyelerin daha etkin, verimli bir yapıya ulaşmaları, vatandaşa daha kaliteli hizmet sunabilmeleridir.³⁴⁸*

2.1.6.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediyelerin Organları, Kararları ve Eylemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi

2.1.6.1.1. Belediyelerin Onaya Tabi İşlemleri

Belediye meclislerinin kararlarının onaya tabi olmaması kural olmakla birlikte bu kuralın pek çok istisnası vardır ve kanunda düzenlenmiştir. Onaya tabi olan belediye meclisi kararları şunlardır.

Belediye kurulması, “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için, meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin

³⁴⁸ Osman Danış, “Yerel Yönetimler Reformu ve Kamuda Kalite Yönetimi”, *Yerel Siyaset*, Yıl: 4, Sayı: 40, Mayıs 2010, s. 37.

meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallîn en büyük **mülkî idare amirine** yazılı başvurusu ya da **valinin** kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, **valinin** bildirimini üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte **İçişleri Bakanlığına** gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, **İçişleri Bakanlığının önerisi** üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.” hükmünü içermektedir. (5393 SK. md. 4)

Sınırların tespiti başlığı altında, “Yeni kurulan bir belediyenin sınırları, kuruluşu izleyen altı ay içinde aşağıdaki şekilde tespit edilir: a) Eskiden beri beldeye ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınır. b) Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır. Bunun mümkün olmaması durumunda, sınır düz olarak çizilir ve işaretlerle belirtilir. c) Belediyenin sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bu haklar için sınır kâğıdına şerh konulur. d) Çizilen sınırların geçtiği yerlerin bilinen adları sınır kâğıdına yazılır. Ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir.”³⁴⁹ 1580 sayılı Belediye Kanununda sınırların tespitine ilişkin hükümler vesayet yetkisi hükmündeydi. 5393 sayılı Yasadaki hükümlerde vesayet yetkisi niteliğindedir.

³⁴⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 5. ; 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 4. ; 1580 sayılı Kanunun 5/B maddesinde belediye sınırı;

- Seksen binden az nüfuslu belediyelerin sınırları belediye meclislerinin kararı ve mahalli (ilçe) idare kurulunun görüşü alındıktan sonra il idare kurulunun onayı ile,
- Seksen binden fazla nüfuslu belediyelerde belediye meclisinin kararı, il idare kurulunun onayı, Valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşir.

demek suretiyle belediye sınırlarının tespitinde vesayet makamlarının onayını öngörmüştür. Buradaki görüş, onay, teklif gibi yetkilerin kullanılması yönetsel vesayet yetkisi niteliğindedir.

Sınır uyuşmazlıklarının çözümü başlığı altında, “Bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile **kaymakamın** görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ... belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır.” (5393 SK. md. 7)

Birleşme ve katılmalar başlığı altında, “Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz. Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, **valilik** tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın geliştinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, Büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6 ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şarttır. Bu madde uyarınca gerçekleşen katılmalarda, katılınan belde ile bazı kısımları veya tümü katılan köy veya belde arasında; taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçların devri ve paylaşımı, aralarında düzenlenecek protokolle belirlenir. Birleşme ve

katılma işlemlerinde bu maddede düzenlenmeyen hususlarda 4 ncü madde hükmüne göre işlem yapılır.” (5393 SK. md. 5)

Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi başlığı altında, 5393 sayılı Belediye Kanununun 11 nci maddesinde, “*Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine* müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder. Nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması İçişleri Bakanlığının onayına tabidir.”

Sınırların kesinleşmesi başlığı altında, “*Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar, valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği; belediyesine, mahallî tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülkî idare amirine gönderilir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça beş yıl süre ile değiştirilemez.*” düzenlemesi yapılmıştır. (5393 SK. md. 6)

Mahalle ve yönetimi başlığı altında, “*Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye*

meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.” düzenlemesi yapılmıştır. (5393 SK. md. 9)*

Belde adının değiştirilmesi başlığı altında ; “*Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Bu karar Resmî Gazetede yayımlanır. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır.*” (5393 SK. md. 10)

Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları başlığı altında yer alan 15/2 hükmüne göre, “*Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir*” Burada, imtiyaz sözleşmesi yapılması halinde Danıştay’ın görüşünün alınması gereklidir. Diğer durumlarda Danıştay’ın görüşüne başvurulmamış olması alınan karar doğrultusunda yapılan işlemi şekil açısından kanuna aykırı hale getirmez. Aşağıdaki Danıştay kararı buna işaret etmektedir.³⁵⁰

* Standartları belirlenmiş olmak şartıyla mahalle kurulması ve kaldırılması yerel yönetimlerin karar organına bırakılmalıdır. Vesayet makamları ancak belirlenmiş standartlara uyulmadan mahalle kurulması ve kaldırılması hallerinde durumu yargıya taşıma suretiyle sonradan denetim yapmalıdırlar kanaatindeyiz.

³⁵⁰ Danıştay 1 nci Dairesi, T. 23.09.2005 ve E. 2005/924, K. 2005/1073. , **Uyap Mevzuat Programı**, İctihat Sorgulama, “5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak, bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek, kaynak sularını işletmek veya işlettmek belediyenin yetkileri arasında yer almakta, ikinci fıkrasında da belediyenin, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetlerin Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi 67 inci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükme bağlanmaktadır.

5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında, bu maddenin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen belediyeye ait hizmetlerin, belediyenin belirleyeceği şartlar, sağlayacağı yetkiler ve taahhüt edilen mali menfaatler karşılığında imtiyaz yoluyla özel bir şahıs eliyle yerine getirilmesi imkânı verilmiş, söz konusu hizmetlerin imtiyaz yoluyla devredilebilmesi için Danıştay’ın görüşünün, İçişleri Bakanlığının da kararının alınması gerektiği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, anılan fıkranın (e) bendinde, içme ve kullanma suyu hizmetlerinin Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla imtiyaz yoluyla devredilebilmesi yanında, bu hizmetleri imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek veya 67 inci maddedeki esaslara göre hizmet satın almak yoluyla da yerine getirebileceği hükme bağlanmış, belediyenin imtiyaz dışındaki usullerden birini tercih etmesi durumunda Danıştay’ın görüşünün alınacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Buna göre, Danıştay’ın görüşünün alınabilmesi için 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin (e) bendinde belirtilen hizmetlerin belediye tarafından imtiyaz yoluyla devrinin söz konusu olması gerekmektedir.

Isparta İli, Şarkıkaraağaç Belediye Başkanlığının 6.9.2005 günlü, 2005/239 sayılı dilekçesinin İncelenmesinden, 5393 sayılı Kanunun 15 maddesinin (e) bendinde sözü edilen içme ve kullanma suyu hizmetlerinin işletilmesinin ihale ile kiraya vermek suretiyle yerine getirilmek istenildiği anlaşıldığından,

Bahsi geçen hizmetlerin imtiyaz sözleşmesiyle yaptırılması halinde, belediye meclisi kararı, Danıştay'ın görüşü ve *İçişleri Bakanlığının kararı* (onaylama suretiyle) gereklidir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 15/3 hükmüne göre, “*İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere **İçişleri Bakanlığının onayı** ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.*”

*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve **İçişleri Bakanlığının onayı** ile yapabilir*”. (5393 SK. md. 68/1-e)*

istem hakkında görüş bildirilmesine yer olmadığına, dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 23.9.2005 gününde oybirliğiyle karar verildi.”

* Kanun maddesindeki düzenlemeden yüzde ona kadar olan borçlanma için normal toplanma ve karar çoğunluğu, yüzde onu geçen borçlanma için karar alabilmek için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Yüzde onu geçen borçlanma için belediye meclisi karar verdikten sonra İçişleri Bakanlığının onayının aranması borçlanma işleminin zorlaştırılmasına neden olabilecektir. Belediye organları faaliyetlerini planlarken ve bütçelendirirken izin verilmeme ihtimalini dikkate almalıdırlar. Yerel hizmetlerin yürütülmesi, belediyelerin hesapsızca yaptıkları borçlanmalar ve verimsiz yatırımları nedeniyle bazen asgari düzeyde bile gerçekleştirilememe ihtimali düşünülerek verilen bu yetkinin yerel yönetimler arasında eşitlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde kullanılmasında kamu yararı vardır. Yönetmelik kararların siyasi amaçlar güdülerek verilmesi, kararı yetki saptırması nedeniyle hukuka aykırı hale getireceğinden İçişleri Bakanlığının kamu yararını gözeterek ve gerekçeli olarak karar vermesini gerektirmektedir. Kanunda “eşitlik ilkesine uygun ” ve “gerekçeli” olarak ifadelerine yer verilmesi siyasi iktidarların muhalefetteki partilerin kazandığı yerel yönetimlerin borçlanma kararlarını (yönetmelik yargıya götürüldüğünde iptal edileceği için) keyfi olarak onaylamamasının önüne geçebilecektir.

*Belediye ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68 nci maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın **İçişleri Bakanlığının onayı** ile borçlanma yapabilir. Bu amaçla yapılan borçlanmalar ihbar ve kıdem tazminatı dışında hiçbir gider için kullanılamaz. Bu Kanunda öngörülen nüfus büyüklüğü için Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca bildirilen nüfus esas alınır. Borçlanma yapma yetki belediye meclisine ait olduğundan doğal olarak bahsi geçen konularda belediye meclisinin borçlanma yapmaya karar vermesi ve verilen bu kararın İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmektedir.*

*Ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımı başlığı altında; “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 aranır. Bu kararlar **mülkî idare amirinin onayı** ile yürürlüğe girer.”³⁵¹ (5393 SK. md. 81)*

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda iki özel durumda önceden izin almak suretiyle karar alınabileceği düzenlenmiştir.

- 5393 sayılı Belediye Kanununun 71 nci maddesinde “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini *İçişleri Bakanlığının izniyle* bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.” düzenlemesiyle bütçe içi işletme kurma şartının İçişleri bakanlığının *iznine bağlı* olduğu belirtilmiştir.
- Belediye meclis kararları üzerinde 1580 sayılı Kanun döneminde de var olan ve 5393 sayılı Kanunda da devam eden vesayet yetkisi *borçlanma konusudur*. 5393 sayılı Belediye Kanununun 74 ncü maddesinde “*Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden*

³⁵¹ Öner, a. g. e. , s. 125.

İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.” düzenlemesiyle “uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmek” ve “yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebil(mek) veya kardeş kent ilişkisi kurabil(mek)” için “önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması” öngörülmüştür.³⁵²

2.1.6.1.2. Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi

Belediye meclisi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 17 nci maddesi uyarınca, *“...belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşur.”*

5393 sayılı Belediye Kanununun 22 ve 23 ncü³⁵³ maddesinden anlaşıldığı kadarıyla belediye meclisinin almış olduğu *kararların kesinleşmesi için* vesayet makamının onayına ihtiyaç bulunmamaktadır.* Meclisin, Kanunda belirtildiği şekilde

³⁵² Oğuzhan Demir, **Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEÜSBE, Kamu Hukuku ABD, İzmir, 2006, s. 205.

³⁵³ 5393 sayılı Belediye Kanunu “Toplantı ve Karar Yeter Sayısı” **md. 22.**, Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.

Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır.

Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır.

Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilirler.

Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur.

Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır.

Meclis Kararlarının Kesinleşmesi :

-md. 23, Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere *beş gün içinde meclise iade* edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar *kesinleşir*.

Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine *on gün içinde idarî yargıya* başvurabilir.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren *en geç yedi gün içinde* mahallin en büyük *mülkî idare amirine* gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar *yürürlüğe girmez*.

Mülkî idare amiri *hukuka aykırı* gördüğü kararlar aleyhine *idarî yargıya* başvurabilir.

Kesinleşen meclis kararlarının *özetleri* yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

* 1580 sayılı Kanun döneminde meclis kararlarının bir kısmının yürürlük kazanabilmesi için alındıktan sonra vesayet makamının onayı gerekiyordu.

toplantı ve karar yeter sayılarına uymak suretiyle görevli ve yetkili olduğu konularda almış olduğu kararlar kesinleşir. Kesinleşme için, belediye dışından ayrı bir makamın onayına gerek yoktur. Kararın vali veya kaymakama gönderilmesi şartı, kesinleşmesi için onaylaması anlamına gelmemektedir. Bu şart, kararın kesinleşme değil yürürlük şartıdır. Kanunla belirlenen vesayet makamlarına gönderilen kararlar *sadece hukuka uygunluk açısından* değerlendirilerek yönetsel yargıya götürülebilir. Vesayet makamlarının kararı tekrar görüşmek üzere belediye meclisine gönderme yetkisi, yoktur.³⁵⁴

Yönetsel yargıya götürürken yürütmeyi durdurma kararı verilmesini de isteyebilir. İstemediği ve isteyip de yürütmeyi durdurma kararı verilmediği takdirde belediye meclisi kararı uygulanmaya devam edecektir. Çünkü yönetim kendiliğinden karar alma ve aldığı kararları re'sen uygulama hakkına sahiptir. Burada, vesayet makamları tarafından kararların yönetsel yargıya götürülmesi yönünde kullanılan yetki vesayet yetkisidir.³⁵⁵

Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.2010 tarih ve 27619 Sayılı Resmi Gazete'de ilan edilen ve uygulamasını bir yıl ertelediği kararıyla meclisin karar alma süreci değişmiş bulunmaktadır. Yukarıda anlatılan, il özel idarelerinin almış olduğu kararların sadece hukuka aykırılık nedeniyle yargıya götürülebilmesini Anayasa'ya aykırı bulan kararına benzer gerekçelerle 5393 sayılı Belediye Kanununu 23 ncü maddesinin 5 nci fıkrası³⁵⁶ iptal edilmiştir.³⁵⁷ Anayasa Mahkemesi'nin kararında

³⁵⁴ Hikmet Kavruk, Hasan Yaylı, "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", **G.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** , Yıl: 10, Sayı: 3, 2008, s. 8.

³⁵⁵ Günday, **a. g. e.** , s. 37, 38. ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 121. ; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.** , s. 215. ; 1580 sayılı Belediye Kanununda sayılan kararların vali tarafından onaylanması gerekmektedir. (Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt: 1. , s. 359, 360.)

³⁵⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu **md.** 23/5. , "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir."

³⁵⁷ **AYM.** , T. 22.06.2010, E. 2008/27, K. 2010/29,; **R.G.** , T. 22.06.2010, S. 27619; <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk2008-27.htm>, (13.07.2010), (...) "İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşlara bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.

Anayasa'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127. maddesinin (...) beşinci fıkrasında ise merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu

“İdarenin Bütünlüğü” ilkesinin sağlanmasının araçlarından biri olarak gösterilen “İdari Vesayet” yetkisine Anayasa’ya aykırı olarak yer verilmemesini gerekçe göstererek iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında “idari yargıya başvurma”yı “idarenin bütünlüğü ilkesi”nin gerektirdiği bir vesayet yetkisini olmadığı şeklinde değerlendirmiştir. Yerel yönetimlerin kararlarının merkezi yönetim tarafından, hukuka aykırılığı gerekçesiyle yargıya götürülmesi aksini düşünenler olmakla birlikte genellikle “idari vesayet yetkisi” olarak değerlendirilmektedir.³⁵⁸ Nitekim

görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

(...)

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezi idarenin, 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 sahip olduğu yetkidir. Bu fıkra, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet " ... yetkisine sahiptir. " denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır.

(...)

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararına korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi tanındığı; idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak merkezi idareye tanınan ve çerçevesi Anayasa'da çizilmiş bulunan söz konusu yetkinin, iptali istenilen kural ile yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasının vesayet yetkisini etkisizleştirdiği, dolayısıyla etkin bir biçimde kullanılmasını imkansız hale getirdiği, bunun da Anayasa'nın, idarenin bütünlüğüne ve idari vesayet yetkisine ilişkin ilkelerine, dolayısıyla 123. ve 127. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun beşinci fıkrasının iptali istenilen 23. maddesinde belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yöntemi gösterilmektedir.

Maddenin birinci fıkrasında, belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği; ikinci fıkrasında, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, üçüncü fıkrasında Belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabileceği, dördüncü fıkrasında kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararlarının yürürlüğe girmeyeceği, iptali istenilen beşinci fıkrasında mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği, son fıkrasında ise kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Kanunun belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 23. maddesinin iptali istenilen beşinci fıkrasında, merkezi idareye, belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi verildiği görülmektedir.

Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır. Bu nedenle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”

³⁵⁸ Günday, a. g. e. , s.37, 38. ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 121. ; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a. g. e. , s. 215.

Anayasa Mahkemesi'nin kararında yer alan karşı oy yazılarında da bu konuya yer verilmiştir.

Karşı oy yazılarındaki görüşler özetle şu şekildedir. Mülki idare amirine, hak ve menfaat ihlali aranmaksızın yönetsel yargıya başvurma yetkisi tanınmak suretiyle zayıflatılmışta olsa “idari vesayet” yetkisine yer verilmiştir. Anayasa, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayeti “yetki” olarak tanımlamıştır. “Görev” ya da “görev ve yetki” olarak tanımlamamıştır. Bu nedenle, Anayasa’da belirtilen vesayet yetkisinin içeriğinin mutlak anlamda kanunlarla düzenlenmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Vesayet yetkisinin kapsam ve sınırı, Anayasada belirtilen amaç ve çerçeve içerisinde kalmak koşuluyla düzenleme yapma kanun koyucunun takdir alanı içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin işlemlerinin tümünün, “idari vesayet yetkisi” alanı içerisinde değerlendirilmesi Anayasal bir zorunluluk olarak değerlendirilemez.

Yerel yönetimlerin özerkliği Anayasa ile güvence altına alındığından bu özerkliği ortadan kaldıracak veya etkisiz kılacak nitelikte düzenleme yapılması Anayasa’ya aykırılık teşkil edecektir. Anayasada merkezi yönetime verilen vesayetin “yetki” olarak belirtilmesinden dolayı özerkliği güçlendirme, vesayet yetkisini zayıflatma sonucunu doğuracak nitelikte düzenlemeler yapılması Anayasaya aykırılık oluşturmaz. Zaman içerisinde ihtiyaç duyulması halinde yerel yönetimler üzerinde Anayasadaki sınırlara uyulmak şartıyla vesayet yetkisinin sınırlarının genişletilmesine engel teşkil eden bir durum yoktur. Burada düzenleme yetkisi Yasama Organına aittir ve Yasama Organı’nın kararlar üzerindeki “idari vesayet” yetkisinin yönetsel yargıya gitmekle sınırlı tutmuş olması Anayasa’ya aykırılık nedeni sayılamayacaktır.³⁵⁹

Anayasa Mahkemesi’nin kararı doğrultusunda düzenleme yapılabilmesi için kararın uygulaması bir yıl ertelenmiştir. Bir yılın bitiminde; Yasama Organı tarafından herhangi bir düzenleme yapılmadığı takdirde, vesayet makamları tarafından meclis kararlarına ilişkin olarak hukuka aykırılık gerekçesiyle yönetsel

³⁵⁹ **AYM.** , T. 22.06.2010, E. 2008/27, K. 2010/29. ; **R.G.**, T. 22.06.2010, S. 27619; <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk2008-27.htm>, (13.07.2010).

yargıya gitmek dâhil kullanılabilir her hangi bir vesayet yetkisi kalmayacaktır. Bu durumda, Fransa'daki uygulamadan daha demokratik diyebileceğimiz bir uygulama ortaya çıkacaktır. Belediyeler, 5393 sayılı Kanun'da verilmiş olan görev ve yetkiler içerisinde olmak şartıyla vesayet denetimine tabi olmadan karar alıp uygulayabileceklerdir. Uygulama aşamasında menfaatleri etkilenenler ve hakları muhtel olanlar tarafından hukuka aykırılık gerekçesiyle yönetsel yargıda dava açılabilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan iptal ile il özel idarelerindeki sonuçların ortaya çıkması kanuni düzenleme yapılmadığı sürece mümkün değildir.

Ancak, Yasama Organı tercihini kanuni düzenleme yapma doğrultusunda kullanması durumunda, Anayasa Mahkemesi kararı uyarınca yapılacak kanuni düzenlemenin Anayasa'nın 127/5 nci fıkrasında sayılan bütün vesayet unsurlarını barındırması zarureti ortaya çıkmıştır. Kanun koyucunun yapacağı düzenlemede unsurların yer almaması ya da kısmen yer alması halinde aynı gerekçeyle yapılan düzenleme Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilebilir. “İdarenin bütünlüğünün” sağlanabilmesi için merkezi yönetime tanınan vesayet yetkisinin aşırı biçimde kullanılması, yerel yönetimlerin özerkliğini zayıflatacağından, bu yetkinin kullanılmasının sınırları Anayasa ile çizilerek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği şekilde Anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır. Çünkü bu haliyle, il özel idareleri ve belediyelerin karar organlarının almış olduğu kararların vesayet makamı tarafından yerinde bulunmaması halinde uygulamaya konulması mümkün değildir.

1580 sayılı Belediye Kanununda ve Eski İl Özel İdaresi Kanununda yer alan “idari vesayet” denetimi yetkilerinin eleştiriler olmakla birlikte Anayasanın 127/5 nci fıkrasına dayanmak suretiyle düzenlendiği değerlendirildiğinde, Anayasa Mahkemesi'nin Parlamento'nun yapacağı özerklik eğilimi ağır basan her türlü düzenlemeyi Anayasa ve artık yerleşik hale gelmiş kendi içtihatlarına dayanmak suretiyle iptal edeceğini söylemek mümkün hale gelmektedir.

Karşı oy gerekçelerinde belirtilenlere katılmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda kanuni düzenleme yapıldığı takdirde ortaya çıkacak bir başka sakıncayı ortaya koyma bakımından şu önemli eklemeyi yapmakta da fayda vardır. Kararlarla, Türkiye Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslar arası antlaşmaların/anlaşmaların Anayasa Mahkemesi'nin kararlarıyla fiilen uygulanamaz hale gelmesi söz konusu olabilmektedir. Karar, Şartın önsözünde öngörülen “...özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağını düşünerek, bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından... geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyit ederek...) amacın gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

Şartın 3/1 nci maddesinde özerk yerel yönetim kavramının ne anlama geldiği belirtilmiştir. Şarta göre özerk yerel yönetim kavramı “...yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.” 1982 Anayasası'nın 127/5 nci fıkrası ve Anayasa Mahkemesinin kararı birlikte değerlendirildiğinde Şartta yer alan tanımla açık bir uyumsuzluk olduğu ortaya çıkmaktadır. Kanuni düzenlemenin Anayasada sayılan unsurları içermesi halinde “...kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı...” önemli oranda kısıtlanmakta ve ortaya “kısmi özerk” bir yerel yönetim modeli çıkmaktadır. “Kısmi” ya da “yarı özerk” yerel yönetim tanımlaması Türkiye’de il özel idareleri için kullanılmış bir tanımlama iken kararla birlikte belediyeler içinde kullanılmaya başlanacaktır. Belediyelerin kararları vesayet makamları tarafından artık sadece “hukuka aykırılık” gerekçesiyle yargıya taşınmayacak aynı zamanda kolaylıkla “yerindelik” açısından denetlenebilecektir. Anayasa’da sayılan ve Anayasa Mahkemesi kararında da yer alan vesayet denetimi yapabilmenin sınırları, ağır şekilde vesayet denetimi yapılabilecek kavramlarla belirlenmiştir. Hatta sınırlar genel kavramlar kullanıldığından belirsizdir. Hatta,

vesayet makamının yorumları doğrultusunda ortaya çıkaracakları takdir hakları içerisinde vesayet denetimi yapmaları mümkün olabilecektir.

Anayasa Mahkemesi kararında, vesayet denetiminin sınırlı olması yönündeki genel kabule karşıdır. Vesayet yetkisinin “demokratik devlet” ilkesiyle birlikte değerlendirilerek karar verilmesi gerektiğinden dolayı vesayet makamlarının yetkisinin mutlak belirleyici duruma getirilmesini sağlayacak yönde olması, halkın yerel müşterek nitelikteki hizmetler üzerindeki iradesini ortadan kaldırılmasına yol açma olasılığından dolayı kararın Anayasa’ya aykırı olduğu kanaatindeyiz.

Kararla, halkın ve yerel yönetim organlarının yetkili oldukları alanlarda iradesinin birincil olması gerekirken, Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda kanuni düzenleme yapılma zarureti düşünüldüğünde, ikincil plana düşürülmüştür.³⁶⁰ Ayrıca Mahkeme kararıyla 127 nci maddenin birinci ve ikinci fıkralarında ki;* yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından oluşturulması yönündeki düzenlemede; kanunla sayılan görev ve yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak karar organları tarafından alınacak kararlarla yerine getirilmesi yönündeki asli kurucu iktidarın iradesi son derece dar yorumlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi son yıllarda geliştirdiği içtihatlarla; Anayasa değişikliklerinin sadece şekil yönünden denetlenebileceği kuralını, yapılan değişiklik Anayasanın değiştirilemeyecek ya da değiştirilmesi teklif dahi edilemeyecek ilk üç maddesinde yer alan düzenlemelerde fiili değişiklik meydana getirmesi halinde esasa girmek suretiyle denetlemektedir. Anayasa Mahkemesinin kararını buradan hareketle de eleştirmek mümkün hale gelmektedir. Çünkü, yapılan içtihatla kendi kendisine tanıdığı yetkiyle 1982 Anayasasının 153/2 nci fıkrasında yer alan “*Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir*

³⁶⁰ Nagehan Talat Arslan, “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, **C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 32, No: 2, Aralık 2008, s. 277.

* 1982 Anayasası **md. 125/1.2, md. 127**, Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, *yerinden yönetim ilkesine uygun olarak* kanunla düzenlenir.

hükümünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.” hükmünü de aşmak suretiyle 1982 Anayasa’nın değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez maddelerinde yer alan “demokratiklik” ilkesinin uygulamalarında ciddi aksamalara neden olabilecek nitelikte sonuçların doğması söz konusu olabilecektir.

Karar Anayasa’nın değiştirilemez değiştirilmesi dahi teklif edilemez maddeleri içerisinde yer alan “demokratik devlet” ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın ilgili maddesini değiştirmemiştir. Ancak, içeriğini boşaltmıştır. Anayasa Mahkemesi “*kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez*”ken asli kurucu iktidar gibi devletin yönetsel rejimi üzerinde kalıcı nitelikte etki yapacak bir karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerini, Anayasanın 148/1 nci maddesi uyarınca “...*sadece şekil bakımından inceler ve denetler.*” Ama, 2008 yılında açılan bir iptal davası nedeniyle geliştirdiği içtihat³⁶¹ uyarınca yapılan değişikliğin 4 ncü

³⁶¹ **AYM.**, T. 05.06.2008, E. 2008/16, K. 2008/116;

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2608&content=, (20.07.2010).“Anayasa’nın 175. maddesine göre Anayasayı değiştirme yetkisi TBMM’ne tanınmıştır. Kaynağı Anayasa olan bu yetkinin Anayasa’nın öngördüğü yöntemlerle ve Anayasaya uygun olarak kullanılacağı kuşkusuzdur. Yasama organı bu yetkisini 175. maddede belirtilen yöntemle kullanırken, yetkinin her şeyden önce asli kurucu iktidar tarafından kullanılmasına izin verilen bir yetki olması gerektiği açıktır.

Anayasa’nın 4. maddesinde “*Anayasanın 1 inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2 nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3 üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez*” denilmek suretiyle, 175. maddede belirlenen yetkinin kullanılamayacağı, kullanılsa dahi hukuken geçerli olamayacağı alanlar açıkça belirlenmiştir.

Anayasa’nın 148. maddesinde öngörülen teklif ve oylama çoğunluğuna uyulmaksızın gerçekleştirilecek bir Anayasa değişikliği hukuken geçerli olamayacağı gibi, değiştirilmesi teklif edilemeyecek bir Anayasa kuralına yönelik değişiklik teklifi yasama organının yetkisi kapsamında bulunmadığından, yetkisiz olduğu bir alanda yasama faaliyetine hukuksal geçerlilik tanımak da mümkün değildir.

Anayasa değişikliklerinin yukarıda belirtilen Anayasa normlarının bütünlüğünden doğan ve Anayasanın ilk üç maddesinde somutlaşan temel tercihe uygun olması gerekir. Bu çerçevede Anayasa’nın yetki normu olan 175. maddesi, bu yetkinin sınırını çizen 4. maddesi ve bu sınırların dışına taşan yetki kullanımının hukuksal Anayasa’nın 175. maddesine göre kullanılacak Anayasa’yı değiştirme yetkisinin, hukuksal geçerlilik ve etkinlik kazanabilmesi için Anayasa’nın 4. maddesinde teklif edilemez olarak belirlenen hükümlere ilişkin olmaması, teklif ve oylama çoğunluğuna uyularak ve nihayetinde ivedi görüşme yasağı ihlal edilmeden kullanılmış olması gerekir. Teklif edilebilir olmayan bir Anayasa değişikliğinin 148. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen teklif çoğunluğu koşulunu yerine getirmiş olması, hukuken geçersiz nitelikteki bir yasama tasarrufunun sırf sayısal çokluğun gücüyle etkin kılınmasının gerekçesi olamaz. Zira kurulu iktidar olan yasama organının işlem ve eylemlerinin geçerliliği, asli kurucu iktidarın öngördüğü anayasal sınırlar içinde kalması koşuluna bağlıdır.

Anayasanın 148 inci maddesindeki, Anayasa değişikliklerinde şekil denetiminin “*teklif ... şartına uyulup uyulmadığı*” hususlarıyla sınırlı olduğunu ifade eden hüküm, yukarıdaki açıklamalar ışığında, “geçerli teklif” koşulunun bulunup bulunmadığına yönelik olarak yapılacak bir denetimi de içerir.

Yürürlükteki Anayasamızın öngördüğü düzen, anayasal normlar bütünü ve bu bütünü somutlaştıran ilk üç maddede ortaya çıkan bir anayasal düzendir. Kurucu iktidarın siyasal düzene ilişkin temel tercihi Anayasa’nın ilk üç maddesinde, bunun somut yansımaları ise diğer maddelerde ortaya çıkmaktadır. 4.

madde de yer alan “*Anayasanın 1 inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2 nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3 üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.*” hükmündeki teklif şartı yasağını ihlal edecek şekilde Anayasa değişikliği yapılamayacağı kararını vermiştir. Yani, ilk dört madde de yer alan hükümlerin içeriğini asli kurucu iktidarın öngörüsü dışında somut bir şekilde değiştirilmesine neden olabilecek nitelikteki Anayasa değişiklikleri Yasama organı tarafından teklif edilemez denilmiş ve yapılan değişiklik “esasa girilerek” iptal edilmiştir. Mahkeme daha sonra verdiği bir kararda³⁶² yine ilk üç madde de yer alan hükümleri değiştirmesi gerekçesinden hareketle Anayasa değişiklikleri hakkında kısmi iptal kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesinin, ilk üç maddeye aykırılıktan dolayı esasa girerek iptal kararı vermesi, ilk üç maddenin Anayasanın diğer maddelerinden üstün konuma getirmesi yönünde geliştirdiği içtihadı katılmamakla birlikte karardaki çelişkiyi göstermek açısından bu konuya girilmiştir.

2008 yılında verilen kararda esasa girilmesinin gerekçesi olarak gösterilen; “*Yürürlükteki Anayasamızın öngördüğü düzen, anayasal normlar bütünü ve bu bütünü somutlaştıran ilk üç maddede ortaya çıkan bir anayasal düzendir. Kurucu iktidarın siyasal düzene ilişkin temel tercihi Anayasa'nın ilk üç maddesinde, bunun somut yansımaları ise diğer maddelerde ortaya çıkmaktadır. 4. madde ise ilk üç maddenin güvencesi olma niteliği itibarıyla doğal olarak değiştirilmezlik özelliğine sahiptir. Bu durumda Anayasa'nın 4. maddesi dâhil olmak üzere her bir maddede yapılacak değişikliklerin siyasal düzende değişikliklere ve kurucu iktidarın yarattığı*

madde ise ilk üç maddenin güvencesi olma niteliği itibarıyla doğal olarak değiştirilmezlik özelliğine sahiptir. Bu durumda Anayasa'nın 4. maddesi dâhil olmak üzere her bir maddede yapılacak değişikliklerin siyasal düzende değişikliklere ve kurucu iktidarın yarattığı anayasal düzende dönüşümlere yol açması mümkündür. O halde Anayasa'nın diğer maddelerinde yapılacak değişikliklerle Anayasa'nın 4. maddesinin yasama organı için çizdiği sınırların aşılma olasılığı göz ardı edilemez.

Dolayısıyla Anayasanın ilk üç maddesinde değişiklik öngören veya Anayasa'nın sair maddelerinde yapılan değişikliklerle doğrudan doğruya veya dolaylı olarak aynı sonucu doğuran herhangi bir yasama tasarrufunun da hukuksal geçerlilik kazanması mümkün olmadığından, bu doğrultudaki tekliflerin sayısal yönden Anayasa'ya uygun olması tasarrufun geçersizliğine engel oluşturmayacaktır.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa Mahkemesi'nin, 5735 sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'ya uygunluğunu inceleyebileceğinin ve söz konusu maddelerin Anayasa'nın 10. ve 42. maddelerini değiştiren hükümlerinin Cumhuriyetin Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen niteliklerine aykırı olup olmadığı, aykırı olduğuna karar vermesi halinde bu hükümleri Anayasa'nın 4. maddesindeki değiştirme yasağına aykırılık nedeniyle iptal edebileceğinin kabulü gerekir.”

³⁶² AYM., T. 07.07.2010, E. 2010/49, K. 2010/87,

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2866&content=, (15.08.2010).

anayasal düzende dönüşümlere yol açması mümkündür. O halde Anayasa'nın diğer maddelerinde yapılacak değişikliklerle Anayasa'nın 4. maddesinin yasama organı için çizdiği sınırların aşılma olasılığı göz ardı edilemez.

Dolayısıyla Anayasanın ilk üç maddesinde değişiklik öngören veya Anayasa'nın sair maddelerinde yapılan değişikliklerle doğrudan doğruya veya dolaylı olarak aynı sonucu doğuran herhangi bir yasama tasarrufunun da hukuksal geçerlilik kazanması mümkün olmadığından, bu doğrultudaki tekliflerin sayısal yönden Anayasa'ya uygun olması tasarrufun geçersizliğine engel oluşturmayacaktır.” şeklindeki görüşün Anayasa Mahkemesinin kendi kararları içinde geçerli olmayacağını söylemek, Anayasa Mahkemesine “asli kurucu iktidar” yetkisi verildiğini söylemekle eşdeğer olacağı için doğru olmadığı kanaatindeyiz. Anayasa Mahkemesinin bu kadar önemli bir içtihat geliştirip, geliştirdiği içtihada kendisinin uymamasının kurumsal güvenilirlik açısından sakıncalar doğurabilmesi nedeniyle doğru bir uygulama olmadığı kanaatindeyiz.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerini Anayasa'nın ilk üç maddesine uygun olup olmamaları açısından denetlemeye devam edecekse öncelikle bir hukuk devletinde yaşayan insanların en temel beklentilerinden biri olan “hukuki güvenlik ilkesi”, “yargı organlarının hukuka bağlı olması ilkesi”³⁶³ gibi ilkeler doğrultusunda davranarak verdiği kararların ilk üç maddeye aykırı olmamasını sağlamalıdır. Aksi takdirde “hukuk devleti” ilkesinin en temel Anayasal güvencesi olan Anayasa Mahkemesinin denetimi mümkün olmadığı için hukuksuzluğun kaynağı olması mümkün olabilecektir. Bu nitelikteki kararlar Anayasanın 11/1 nci maddesinde yer alan “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” hükmünde yer alan “*yargı organları*”nın içerisinde Anayasa Mahkemesi de yer aldığı için³⁶⁴ Anayasa Mahkemesi yaptığı yorum ve içtihat nedeniyle artık verdiği kararlarda ilk üç

³⁶³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 177, 178.

³⁶⁴ **AYM.**, T. 07.07.2010, E. 2010/49, K. 2010/87, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2866&content=, (15.08.2010).

maddede yer alan düzenlemeler doğrultusunda çağdaş ve gelişmiş bir hukuk anlayışı içerisinde karar vermelidir kanaatindeyiz.

Anayasa'nın 6/3 maddesi gereğince *“Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”* Bu nedenle verilen kararın tartışmaya açılması gerekmektedir. Yapılan tartışmalar verilen kararın geçerliliğini etkilemese bile mahkemenin daha sonraki kararlarında ve içtihatlarında yol gösterici nitelikte olacak fikirlerin geliştirilmesine katkıda bulunacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 30 ncu maddesi belediye meclisinin fesih hallerini düzenlemiştir. Kanuna göre belediye meclisinin fesih nedenleri şunlardır.

“Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.”

Görüleceği üzere belediye meclislerinin fesih nedenleri il genel meclislerinin fesih nedenleriyle paralellik arz etmektedir. Bu nedenle madde hakkında yapılacak değerlendirmeler il özel idaresinde yapılan değerlendirmelerden farklı olmayacaktır.

1580 sayılı Belediye Kanununun da düzenlenmiş olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanma ve kanunen belirlenen yer dışında toplanma hallerinde fesh edilme nedenleri 5393 sayılı Belediye Kanununda sayılmamıştır. Ayrıca siyasi meseleleri müzakere etme ve siyasi temennilerde bulunma şeklinde öngörülen fesih nedeni “karar alma” şeklinde düzenlenmiştir. Yani siyasi meseleleri görüşme, müzakere etme fesih nedeni olmaktan çıkarılmış, yerine “karar alma” şartı

getirilmiştir. Yapılan düzenleme belediyenin seçimle işbaşına gelmiş olan meclisinin fesh edilme nedenlerini daraltması açısından yerinden yönetim ve dolayısıyla demokratik devlet ilkesine uygun bir düzenleme olmuştur.³⁶⁵ Ancak, yerel müşterek nitelikteki işler hakkında karar almak için oluşturulmuş bir organ olan belediye meclisinin gündemi oluşturulurken ve oluşan gündem doğrultusunda görüşme yapılırken “a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,” fıkrası doğrultusunda bir uygulamanın olması halinde İçişleri Bakanlığı tarafından fesh edilmesi yönünde bir müdahalesinin mümkün olduğunu da gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Kanunun b bendinde tanınan özgürlüğün a bendinde yer alan ölçütlerle sınırlandırıldığı görülmektedir. 30 ncu maddenin a bendinde belediye meclisinin kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihlal etmesini fesih nedeni olarak kabul etmiştir. Ancak, ihmal tek başına fesih için yeterli kabul edilmeyip, gerçekleşen ihmalin belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ön koşul olarak kabul edilmiştir. Fesih süreci İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılacağı için öncelikle Bakanlık tarafından kanunda belirtilen durumun tespit edilmesi gerekecektir. Tespit Mülkiye Müfettişleri, Yerel Yönetim Kontrolörleri veya duruma göre valiler ve kaymakamlar tarafından yapılabilecektir.

Belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin gündemi önceden belirlenmekte ve ilan edilmektedir. Kanaatimizce belediye meclislerinin görevli ve yetkili olduğu yerel müşterek kamu hizmetleri dışında bir konuyu meclis gündemine almaları ve müzakere etmeleri mevcut kanunun lafzına ve ruhuna aykırıdır. Kanunun mefhumu muhalifinden siyasal konuları müzakere edebilir çıksa bile düzenleme çalışılan konuya ilişkin olarak beyan edilen siyasal kanaatler dolayısıyla belediye meclisinin fesih yaptırımıyla karşı karşıya kalmaması içindir. Yoksa özel olarak siyasal bir konunun gündeme alınıp görüşülebileceğine ilişkin bir düzenleme değildir. Meclis görüşmeleri sırasında yapılan siyasal nitelikli görüşmeler dolayısıyla hizmetlerde herhangi bir şekilde aksama veya gecikme meydana geldiğinin ileri

³⁶⁵ Ökmen, Parlak, **a. g. e.** , s. 220, 221. ; ³⁶⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.** , s. 300. ; Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, Eylül 2009, İstanbul, s. 250. ; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a. g. e.** , s. 334. ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 185.

sürülmesi halinde yapılacak inceleme sonucunda da İçişleri Bakanlığı tarafından meclisin feshine yönelik süreç başlatılabilecektir.

Uygulamada, gerek il özel idarelerinde gerekse belediyelerde siyasal konuların gündeme alınması veya gündem dışı meclis gündeminin meşgul edilmesi söz konusu olabilmektedir. Kanunun şu ana kadarki uygulamalarında siyasal konuların müzakere edilmesinden dolayı fesih talebi veya fesih gerçekleşmemiştir. Bunun nedeni, söz konusu maddenin karar organı olan meclislerin siyasal konuları gündeme alarak veya gündem dışı değerlendirmelerinin artık tamamen fesih nedeni olmaktan çıkarılması yönündeki yaygın kanaatten kaynaklandığı görülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin en önemli fonksiyonlarından biri olan karar alma görevini yerine getiren meclislerin çalışmalarının etkinliği önemli ölçüde azaltılmasına neden olabilecek olan uygulama yeni kamu yönetimi anlayışı ile de bağdaşmamaktadır. Yerel kamusal hizmetlerin etkin, verimli, tutumlu ve kaliteli yürütülmesi yönünde yapılacak çalışmaları önemli ölçüde etkileyebilecek bu durumun kanunda açıklığa kavuşturulup Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Yapılacak düzenleme, İçişleri Bakanlığı tarafından yerel yönetim meclislerinin feshi yönünde kullanacağı vesayet yetkisinin objektif ölçütler içerisinde kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetim meclislerinin ülke çapında sayısal olarak miktarı değerlendirildiğinde vesayet makamlarının meclis gündemlerini ve toplantılarını takip etmekte zorlanacakları açıktır. Bu nedenle, e-devlet uygulamaları çerçevesinde meclis toplantılarının internette canlı yayınlanması ve aksi karar alınmadığı zamanlarda müzakerelerin kayıt altına alınması ve meclis zabıtlarının ayrıca tutulması yöntemleri değerlendirilebilir kanaatindeyiz.

Yerel müşterek nitelikte olmak ve kanunda sayılan görev ve yetki çerçevesinde bulunmak şartıyla yapılacak siyasal müzakerelerin fesih nedeni olmadığı kanunun mefhumu muhalifinden anlaşılmakla birlikte görüşmelerin *a* bendinde yer alan ihmale neden olmayacak şekilde gündemde yer almasına dikkat etmek gerekecektir.

Boşalan meclisin görevinin yerine getirilmesi,

“Belediye meclisinin;

a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

b) Meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının tutuklanması,

c) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

d) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

Hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıluncaya kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.”

1580 sayılı Belediye Kanununda belediye bütçesinin yürürlüğünü vesayet makamının onayına bağlanmıştı.³⁶⁶ Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanununda bütçenin yürürlüğe girmesi için vesayet makamının onayı öngörülmemiştir. “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve *İçişleri Bakanlığına* gönderilir. *İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder* ve 5018 sayılı KMYKK uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar *Maliye Bakanlığına bildirir*. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. *Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder*. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. *Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.*”³⁶⁷ (5393 SK. md. 62) Kanundaki “*Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder.*” ve “*Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.*” ifadelerinden de net olarak anlaşıldığı gibi meclisin bütçeyi kabul etmesinden sonra bir onay makamı öngörülmemiştir. “*İçişleri*

³⁶⁶ Belediye bütçesi; belediye başkanı tarafından hazırlanır, belediye encümeni tarafından incelenerek görüş bildirilir, belediye meclisinde kurulan özel bir komisyon tarafından incelendikten sonra belediye meclisince görüşülür ve kabul edilirdi. Kabul edilen bütçe, belediyenin bağlı olduğu mülki amir tarafından onaylanmak suretiyle uygulamaya konulurdu. Mülki amir, bütçeyi bir hafta içinde aynen veya sadece 123 ncü maddede belirtilen nedenlerden dolayı değiştirerek onaylar. Süresi içerisinde mülki idare amiri tarafından onaylanmayan bütçeler kendiliğinden kesinleşir. Yapılan değişikliklere karşı belediye meclisi Danıştay’a başvurabilirdi.(1580 sayılı Belediye Kanunu md. 123/son. ; “Danıştay’a yapılan itirazlar 1 nci dairede görüşülür. Yani, itirazlar yönetsel dairede görüldüğünden verilen kararlar yargı kararı değil, yönetsel kararlardır. Dolayısıyla, yönetsel yargıya götürülebilecek nitelikte kararlardı.)

³⁶⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 62.

*Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder.” İfadesi onay ya da izin anlamı içermemektedir.*³⁶⁸

Burada, mülki idare amirinin değil de merkezi yönetimin, örneğin, İçişleri Bakanlığının onayının söz konusu olduğu meclis kararlarının kesinleşmesi konusu üzerinde durmak gereklidir. Meclis kararı alındıktan sonra mülki idare amirine gönderilmesi söz konusu ise 22 ve 23 ncü madde uyarınca alınan karar kesinleşmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi kararın vali ya da kaymakama gönderilmesi yürürlük şartıdır. Ancak, merkezi yönetimin onayına tabi olan meclis kararlarını *kesinleşme tarihi onaylanma tarihidir*. Burada özel bir düzenleme söz konusudur.

2.1.6.1.3. Belediye Başkanı Üzerindeki Vesayet Denetimi

5393 sayılı Belediye Kanununun 37 nci maddesine göre “ *Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir.*”

Belediye başkanlığının görevine son vermeyi düzenleyen 44 ncü maddesi belediye başkanlarının sona erme hallerini şu şekilde düzenlemiştir.³⁶⁹ “*Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.*”

³⁶⁸ R.Cengiz Derdiman, **Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 58. ; Birol Ekici, M.Cem Toker, “Avrupa’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2005, s. 10.

³⁶⁹ 1580 sayılı Belediye Kanununa göre vesayet makamlarının belediyenin organlarından biri olan belediye başkanı üzerinde kanunda sayılanlarla sınırlı şekilde uygulayabildikleri yetkileri söz konusudur. Bunlar içerisinde en belirgin olanı belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülme sürecinin başlatılması yetkisidir. 1580 sayılı Belediye Kanununun 91 nci maddesine göre “Belediye başkanları, başkan seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybederse, herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkûm olma, görevi kötüye kullanma, meclisin hakkında yetersizlik kararı vermesi, meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılma sebeplerinden biri veya bir kaçının gerçekleşmesi durumunda *İçişleri Bakanının bildirimi* üzerine Danıştay tarafından verilecek kararla başkanlıktan düşürülebilirlerdi.” 91 nci madde 04.07.1988 tarih ve 355 sayılı KHK’nın 3 ncü maddesi ile “Belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanları İçişleri Bakanının bildirisi üzerine Danıştay tarafından verilecek kararla başkanlıktan düşerler” şeklinde değiştirilmiştir. 355 sayılı KHK daha sonra yetki kanununun kapsamı dışında kaldığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. (**AYM.** , T. 08.02.1989, E. 1988/38, K. 1989/7. , **R.G.** , T. 3.5.1989, S. 20157 Anayasa mahkemesinin 355 sayılı KHK’yı iptal etmesinden sonra, KHK ile yürürlükten kaldırılan hükümlerinde kendiliğinden uygulama imkânı kazanması da mümkün olmadığından kanunda belirtilen sebeplerden dolayı belediye başkanlarının görevlerine son verilebilmesi konusunda ortaya kanuni bir boşluk çıkmıştır. (Günday, **a. g. e.** , s. 434.)

Belediye başkanının;

*a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun **mahallin mülkî idare amiri** tarafından belirlenmesi,*

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

*Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda **İçişleri Bakanlığının başvurusu** üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.”*

Kanun maddeleri incelendiğinde belediye başkanlığının başkanlığı kaybetme sebeplerinden “ Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi” nin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etme görevi mahallin mülki idare amirine verilmiştir. Mahallin en yüksek mülki idare amiri ifadesi kullanılmadığı için bu yetki belediye başkanının görev yaptığı mülki idare sınırları içerisinde görevli kaymakam veya vali tarafından kullanılabilecektir. 20 günden fazla mazeretsiz ve kesintisiz şekilde görev yerinin terk edildiğine ilişkin tespit mevzuatla belirlenmiş olan ilkeler çerçevesinde olması gerektiği ve bu yetkinin bağlı bir yetki olduğu görülmekle birlikte fiilin mevzuatta belirtilen sebeplerden biri olup olmadığı

1580 sayılı Belediye Kanununun 76 ncı maddesi uyarınca belediye başkanı tarafından senelik olarak hazırlanan raporun belediye meclisinde görüşülmesi ve oylanması sonucunda 2/3 oranında meclis çoğunluğu tarafından yetersiz görülmesi halinde verilen karar belediye meclisi birinci başkan vekili tarafından ya da yokluğunda ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. İl merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde valinin gerekçeli olarak hazırlayacağı görüşü ile birlikte belediye meclisi tarafından verilen karar Danıştay’a gönderilir. Danıştay yapacağı inceleme sonucunda belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verirse belediye başkanının başkanlığı yargı kararıyla sona ermiş olur.

Yukarıda senelik faaliyet raporunun belediye meclisi tarafından yetersiz görülmesi halinde başkanlıktan düşürülmeye ilişkin olarak benzer bir düzenlemede gensoruya yetersiz cevap verme halinde ortay çıkmaktaydı. Meclis üyelerinden her biri belediye işleri ile ilgili herhangi bir konu hakkında gensoru verme yetkisine sahipti. Verilen gensoru, belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınmakta ve bu kararın üzerinden üç tam gün geçtikten sonra belediye başkanının kendisi ya da görevlendireceği bir kişi tarafından meclis önünde cevaplandırılmaktaydı. Meclis önünde verilen cevaplar, yapılacak oylama sonucunda meclis üye tamsayısının 2/3’ü tarafından yeterli görülmezse belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmiş olmaktadır. Verilen karar meclis birinci başkan vekili tarafından, yokluğu halindeyse ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmektedir. İl merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde valinin gerekçeli olarak hazırlayacağı görüşü ile birlikte belediye meclisi tarafından verilen karar Danıştay’a gönderilir. Danıştay yapacağı inceleme sonucunda belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verirse belediye başkanının başkanlığı yargı kararıyla sona ermiş olur.

Görevin mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla terk edilmesi ve bu durumun *mahallin mülki idare amiri tarafından tespit edilmesi* durumunda *İçişleri Bakanının bildirisi* üzerine Danıştay tarafından belediye başkanlığı görevine son verilebilmekteydi. (1580 sayılı Belediye Kanunu **md.** 93.)

konusunda kaymakam veya vali takdir hakkını kullanabileceklerdir. Kullanılan yetki yerel yönetimlerin organlarından biri olan belediye başkanının organlık sıfatına son vermeye ilişkin olduğundan ve yapılmadan yargı sürecinin başlatılması söz konusu olmadığından dolayı vesayet yetkisidir.

Burada, mülki amirinin yaptığı tespit yeterli olmamakta, ayrıca *İçişleri Bakanlığı* tarafından Danıştay'a belirtilen nedenden dolayı göreve son verme talebiyle başvurulması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı talep etmeden yargı sürecinin başlatılması söz konusu olmadığından kullanılan yetki vesayet yetkisi niteliğindedir. Sonuç olarak, belediye başkanlarının görevlerinin başında olup olmadıkları kaymakamlık, valilik ve İçişleri Bakanlığı tarafından takip edilip denetlenmekte, kanunun belirttiği şartlar gerçekleştiğinde belediye başkanlığına son vermek talebiyle Danıştay'a başvurulmaktadır. Danıştay 8 nci dairesinin verdiği karar yargı kararı niteliğindedir. Karara karşı tebliği izleyen 15 gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna özel itiraz yapılabilecektir. Yapılan itiraza karşı 1 ay içerisinde karar verme zorunluluğu vardır.³⁷⁰

Kanunda, belediye başkanının görevini terk etmesinin kendi iradesiyle gerçekleşmesi halinde başkanlık sıfatının düşeceği düzenlenmiştir. Tutuklama gibi zaruret arz eden durumlarda belediye başkanının iradi olarak görevi terk ettiğinden bahsedilemeyeceği için doğrudan başkanlık sıfatının düşürülmesi yoluna gidilmesi hukuka aykırılık teşkil edecektir. Nitekim Danıştay verdiği bir kararda tutuklama halinde belediye başkanının başkanlıktan düşürülemeyeceği yönünde bir karar vermiştir.³⁷¹ Kanun metni incelendiğinde İçişleri Bakanlığının Danıştay'a gitme

³⁷⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a. g. e. , s. 325. ; Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Nisan 2006, s. 166.

³⁷¹ Ufuk Ayhan, "5393 sayılı Belediye Kanunu'na Belediye Başkanlığının Sona Ermesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 18, Sayı: 2, Nisan 2009, s. 30.' dan alıntı Danıştay 8 nci Dairesinin T. 24.03.1987 E. 1986/466, K. 1987/138 sayılı kararı., <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 20.05.2010.; " Tutuklu Bulunduğu Süre İçinde Üst Üste Üç Meclis Toplantısına Katıla-Mayan Belediye Meclis Üyesinin Düşürülemediği Hk.<Belediye Meclisi üyesi olan davacının meclis üyeliğinden düşürülmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava sonunda; "Dava ve işlem dosyasının incelenmesinden Belediye Meclisi Şubat olağan toplantısının gazete aracılığı ile bildiriminin yapıldığı, ve davacının 6 Şubat günlü ilk toplantıya katıldığı, bunu izleyen 13, 18 ve 21 Şubat günlerini kapsayan üst üste yapılan üç toplantıya özür bildirmeden katılmadığının anlaşıldığı, ancak dosyada bulunan 11.6.1985 günlü dilekçede yazılı Asliye Ceza Mahkemesinin notundan anlaşılabileceği gibi davacının 8.2.1985 gününde tutuklanıp 28.3.1985 gününde serbest bırakıldığının bildirilmesi karşısında yukarıda belirtilen yasa maddesinde öngörülen özrün varlığının tartışmasız olduğu" gerekçesiyle işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararının, 2577 sayılı İdari

yetkisinin şartlar gerçekleştiğinde bağlı bir yetki niteliğinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, kanunda sayılan hallerin tespit edilmesi halinde, İçişleri Bakanlığı tarafından yargıya gidilmediği takdirde ortaya görevi ihmal suçu çıkabilecektir.

Kanunda belirtilen belediye başkanının “*seçilme yeterliliği kaybetmesi*” 2972 sayılı İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 9 ncu maddesi uyarınca değerlendirilecektir. Belirtilen Kanunun 9 ncu maddesine göre belediye başkanlarında seçim sırasında milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerekmektedir.³⁷² Belediye başkanı olduktan sonrada kanunda sayılan nedenlerden dolayı seçilme yeterliliğinin devam etmesi gerekmektedir. Herhangi bir nedenden dolayı seçilme yeterliliğini kaybettikleri *İçişleri Bakanlığı* tarafından tespit edilmesi ve Danıştay’a başvurulması halinde Danıştay kararıyla başkanlık sıfatına son verilebilecektir. Danıştay kararına karşı tebliğden itibaren 15 gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna özel itiraz yapılabilir. İtiraz bir ay içerisinde kesin olarak sonuçlandırılacaktır.

“*Görevini sürdürmeye engel hastalık ve sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi*” durumunda da *İçişleri Bakanlığı* tarafından Danıştay’a başvurulması halinde Danıştay kararıyla başkanlık sıfatına son

Yargılama Usulü Kanununun 49.maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemidir. İdare ve Vergi Mahkemeleri tarafından verilen kararların temyiz yolu ile incelenip bozulabilmeleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49.maddesinin 1.fıkrasında yazılı nedenlerin bulunmasına bağlıdır. İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçe usul ve yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren başka bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına karar verildi.”

³⁷² 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu md. 11. , “Aşağıda yazılı olanlar milletvekili seçilemezler:

- a) İlkokul mezunu olmayanlar,
- b) Kısıtlılar,
- c) Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,
- d) Kamu hizmetinden yasaklılar,
- e) Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar,
- f) Affa uğramış olsalar bile;

1. (Değişik alt bend: 02.01.2003 – 4778 sayılı Kanun/15. md.) Basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar,

2. Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının, birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkûm olanlar,

3. (Değişik alt bend: 02/01/2003 – 4778 sayılı Kanun/15. md.) Terör eylemlerinden mahkum olanlar,

4. Türk Ceza Kanununun 536 ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı eylemlerle aynı Kanunun 537 nci maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkûm olanlar.

verilebilecektir. Danıştay kararına karşı tebliğden itibaren 15 gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna özel itiraz yapılabilir. İtiraz 1 ay içerisinde kesin olarak sonuçlandırılacaktır.

Belediye başkanının “*Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması*” durumunda da İçişleri Bakanlığı tarafından başvurulduğu takdirde Danıştay’a başvurulması halinde Danıştay kararıyla başkanlık sıfatına son verilebilecektir. Danıştay kararına karşı tebliğden itibaren 15 gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna özel itiraz yapılabilir. İtiraz bir ay içerisinde kesin olarak sonuçlandırılacaktır.³⁷³

5393 sayılı Belediye Kanununun 45 nci maddesi uyarınca “*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;*

a) *Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,*

b) *Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçer.*

Belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kur'a çekilir.

Birinci fıkranın (b) bendi uyarınca başkan vekili seçildikten sonra belediye başkanlığının (a) bendinde belirtilen nedenlerle boşalması durumunda bu maddeye göre belediye başkanı seçilir.

³⁷³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a. g. e. , s. 325. ; Öner, a. g. e. , s. 167.

Yeni seçilen belediye başkanının görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi ile sınırlıdır. Başkan vekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış ya da tutuklanmış olan başkan göreve dönünceye kadar görev yapar.

Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür.

Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler³⁷⁴ uygulanır.”

Belediye başkanlığının boşalması halinde meclis içerisinde yeni başkanın seçilme süreci mülki idare amiri olan *vali* tarafından başlatılmaktadır. Belediyenin organlarından biri olan belediye başkanlığının boşalması halinde yeni başkanın seçilmesi işleminin vali tarafından başlatılması yerine görevin *başkan vekillerine* verilmesi yerel yönetimlerin özerkliği açısından daha uygun bir düzenleme olduğunu değerlendirmekteyiz. Verilen görev vekiller tarafından yerine getirilmediğinde valinin meclisi toplantıya çağırarak seçim sürecinin başlamasını temin etmesi bu yönde çıkabilecek sorunları çözmek için daha uygun olduğunu kanaatindeyiz.

Belediye başkanlığının boşalması durumunda uygulanma ihtimali bulunan “*Belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür.*” fıkrası yerinden yönetim ilkesi ve özerklikle bağdaşmamaktadır. Görevlendirmenin her halükarda meclisin içerinden yapılması demokratik devlet ilkesi açısından da gerekli bir düzenleme olacaktır.

³⁷⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu **md. 30.** , Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

*“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”*³⁷⁵ (5393 SK. md. 46)

Belediye başkanı üzerinde kullanılan vesayet yetkilerinden biri de görevden uzaklaştırma durumunda karşımıza çıkmaktadır. 1982 Anayasasının 127/4 maddesine göre, *“görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”* Anayasa’daki düzenleme aynen kanunda da yer almaktadır. Bu madde tüm belediye organları için ortak uygulanan bir maddedir ve belediye başkanları içinde uygulanmaktadır.

“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.” (5393 SK. md. 47)³⁷⁶

³⁷⁵ 1580 sayılı Belediye Kanunu **md. 93/II.**’ e göre, belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde yeni başkanın görevine başlaması il merkezi olan belediyelerde *İçişleri Bakanı*, il merkezi olmayan belediyelerde ise valiler tarafından meclis üyeleri içerisinde uygun bir başkan vekili atanabiliyordu.

³⁷⁶ 1580 sayılı Belediye Kanununda 20.03.1997 tarihinde 4231 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye başkanının geçici olarak görevden alınması halinde *Başbakanın* onayı ile geçici olarak görevlendirme yapılabilirdi. (1580 sayılı Belediye Kanunu **md. 93/IV.**) 1580 sayılı Belediye Kanununda 20.03.1997 tarihinde 4231 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra Kanundaki düzenleme *“Belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün*

Belediye kanununda yer alan yukarıdaki düzenleme yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir.³⁷⁷ Seçimle göreve gelen belediye organları ve bu organların üyelerinin, kesinleşmiş bir yargı kararı olmadan, İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılabilmesi dava sürecinin uzunluğu ve sonucunda üyeliğe son verme ve organın organlık sıfatına devam etme kararının çıkması halinde telafisi mümkün olmayan durumlar ortaya çıkabilecektir.

Yukarıda sayılanların haricinde *bağdaşmazlık, gensoru ve faaliyet raporunu değerlendirme* durumlarında da belediye başkanlığı sıfatı sona erebilir. Ancak, burada kaymakam, vali veya İçişleri Bakanlarının rolleri, süreci başlatan ya da belirleyen nitelikte belirlenmemiştir. Daha çok durumu tespit etme ve kanaat belirtme şeklinde görevleri vardır. Danıştay'ın önüne gelen dosyada vesayet makamının görüşlerine itibar etme gibi bir eğiliminin olabileceği değerlendirmesi yapılabildiği takdirde kanun hükmünün dolaylı bir vesayet yetkisi içerdiği eleştirisi yapılabilecektir.³⁷⁸

içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda Meclis, katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla ve kendi üyeleri arasından, belediye başkanlığının boşalması halinde bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması halinde ise bir başkanvekili seçer. Yeni seçilen başkanın görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi kadardır; başkanvekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönüncüye kadar görev yapar.” şeklinde değiştirilmiştir. Kanun değişikliğiyle, vesayet makamlarının kanunda sayılan hallerde meclis üyeleri içerisinde uygun olan bir üyeyi geçici olarak atama yetkileri yerel yönetim meclislerine devredilmiştir. Yerel yönetimlerin organlarının geçici bir süre için dahi olsa vesayet makamının “uygun göreceği” bir kişi tarafından oluşturulmasını özerklik ilkesiyle uyuşturmamaktaydı. Önceki düzenleme, yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmayacak ölçüde ağır bir vesayet yetkisini içermekteydi. Vesayet makamının atama yetkisini kullanması durumunda, belediye encümeni için daha da ağır bir durum çıkmaktaydı. Çünkü, başkanın gündem belirleme yetkisi nedeniyle getirilen gündem dışında bir konuda karar almalari mümkün olmadığından vesayet makamı atamayı meclis içerisinde yapmış olsa bile atayacağı kişinin siyasi görüşü nedeniyle seçmen iradesinin dışında ve vesayet makamının yönlendirdiği şekilde çalışması yerel yönetimlerin özerkliğini ciddi olarak etkileyebilecek bir düzenleme ortaya çıkmaktadır. Belediye encümeninin bir kısmının memurlardan oluşması ise dolaylıda olsa merkezi yönetimin denetim imkânlarını artırmaktaydı.

³⁷⁷ Abdullah Çelik, “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 14, Yıl 2005, ss. 145, 159. www.e-sosder.com.

³⁷⁸ 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun **md. 17.** ; 5393 sayılı Belediye Kanunu **md. 26.** ; 5018 sayılı KMYKK. **md. 41.**

2.1.6.1.4. Belediye Encümeni Üzerindeki Vesayet Denetimi

“Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.” (5393 SK. md. 33)

Belediyenin organlarından biri olan encümen üzerinde 1982 Anayasasının 127/4 ve Kanunun 47 nci maddesinde yapılan düzenlemede yer alan vesayet yetkisi dışında bir düzenleme yoktur. 1982 Anayasasının 127/4 maddesi³⁷⁹ uyarınca *“...görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyeleri...”* içerisinde belediye encümeni ve encümenin üyeleri içerisinde de seçilmiş meclis üyeleri yer aldığından şartlar gerçekleştiğinde kullanılan yetki vesayet yetkisi olacaktır. Ayrıca, belediye encümeninin karar ve işlemlerinin dayanağı bir meclis kararı olabileceğinden meclis kararlarının hukuka aykırılığı nedeniyle yönetsel yargıya götürülmeleri halinde dolaylı olarak yönetsel vesayet denetimine tabi olacaklardır.³⁸⁰ Kanunda öngörülen

³⁷⁹ 1982 Anayasası md. 127/4, *“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetimorganları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”*

³⁸⁰ Bayındır, a. g. e. , s.155. den alıntı Danıştay 8 nci Dairesinin T. 10.04.2006, E. 2006/151, K. 2006/1450, yayınlanmamıştır. Bayındır, a. g. e. , s. 155.

1580 sayılı Belediye Kanununa göre belediye encümeninin üyelerinin çoğunluğunun daire müdürlerinden oluşturulması 1982 Anayasası'nın 127/ 1 nci maddesinde öngörülen karar organlarının seçimle oluşturulmasını öngören düzenlemesine aykırı olduğu değerlendirilmekteydi.(Günday, a. g. e. , s. 429.) Belediye meclisi olağan şekilde yılda üç defa toplanır ve belediye işlerine ilişkin konularda karar alır. Bunun dışında acil durumlarda toplanabileceği haller de kanunda düzenlenmiştir.

istisnai uygulamalarda mümkün olabilmektedir. Örneğin, belediye adına kamulaştırma yetkisine sahip olan belediye encümeninin kamulaştırma işlemine başlarken öncelikle alacağı kamu yararı kararı mahallin en büyük mülki idare amirinin onamasına tabidir ve amir bu kararı onamadıkça kamulaştırma işlemine devam edilmesi mümkün olamamaktadır.³⁸¹ Burada, kanunda öngörülen bir vesayet denetimi yetkisi söz konusudur.

2.1.7. Büyükşehir Belediyelerinde Vesayet Denetimi

Büyükşehir belediyeleri ilk kez 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle kurulmuşlardır. Çıkarılan 195 sayılı KHK, daha 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılına kadar uygulamada kalmış ve 10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır.³⁸²

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası içerik itibarıyla incelendiğinde büyük ölçüde yeni kamu yönetimi anlayışını yansıttığı görülmektedir. Nitekim, yasanın 1 nci maddesinde yasanın amacı “Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin *plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum* içinde yürütülmesini sağlamaktır.” demektedir. Madde de geçen *etkin, verimli ve uyumlu* kavramları yönetim anlayışını yansıtmaktadır.

Belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarının dışında gerek belediye kanunu ile gerekse diğer kanunlarda belediye meclisine verilen görevlerin meclis toplantıda bulunmadığı zamanlarda belediye encümeni tarafından yerine getirileceği ile birlikte değerlendirildiğinde yapılan düzenlemenin yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmayan sonuçlar doğurması söz konusu idi. (1580 sayılı Belediye Kanunu md. 83.); 1580 sayılı Belediye Kanununda belediye encümenlerinin almış oldukları kararlar üzerinde, genel olarak vesayet denetimi uygulanmamakla birlikte, belediye başkanının belediye encümeninin kararlarını kanuna ve kamu yararına aykırı olduğu gerekçesiyle yürütmesini erteleme ve merkezi yönetime başvurusu halinde, vesayet denetimine tabi tutulması belediye meclisi kararlarında olduğu gibi mümkün hale gelmekteydi. Başvurulan yerlerin (il/ilçe idare kurulu, Danıştay) vermiş olduğu kararlar yönetsel nitelikte olduklarından ilgililerin verilen kararlara karşı yönetsel yargıya başvuruları mümkündü. Buradaki vesayet yetkisi dolaylı olarak kullanılan bir yetkidir. Belediye başkanının kanuna ve kamu yararına aykırı oldukları gerekçesiyle ilgili yerlere başvurusu halinde kullanılabilirdi. (Günday, a. g. e. , s. 431.)

³⁸¹ Günday, a. g. e. , s. 431.

³⁸² Bekir Parlak, Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi (Ulusal ve Global Perspektifler)**, Alfa Aktüel Yayınları, 2005, İstanbul, s. 144.

Büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu alanda kanunla kendisine verilen görevleri yapması konusunda merkezi yönetimin vesayet veya dolaylı yollardan müdahalelerine imkân tanıyan çeşitli yasa maddeleri söz konusudur. Öncelikle 5216 sayılı Yasa'da yer alan hükümlere bakmak gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 14 ncü maddesinde büyükşehir belediye meclisinin kararlarının kesinleşme süreci anlatılmıştır. *“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir.*

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine ... idarî yargıya başvurabilir.

(Değişik fıkra: 06/03/2008-5747 S.K./3.mad.) Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargı mercilerine başvurabilir.”

Kanun uyarınca belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen veya yeniden görüşülmesi istenilmesine rağmen büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir ve kesinleşmeden itibaren yedi gün içerisinde valiye gönderilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Kanunda valiye tanınan vesayet yetkisi, meclis kararını altmış gün içerisinde hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle idare mahkemesine götürmektir. Sonradan yapılan vesayet denetimine örnek teşkil eder. Valiye yerindelik denetimi yapma yetkisi verilmediği sadece hukuka aykırılık nedeniyle yönetsel yargıya gidebilme yetkisi tanındığı açıktır. Vali, kendisine gelen meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere büyükşehir belediye meclisine gönderme yetkisine sahip değildir. Geciktirici veto yetkisi verilmemiştir.

İl genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi süreciyle karşılaştırıldığında, vesayet yetkisinin çok daha kısıtlı olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa mahkemesi kararlarında yer alan, Anayasa’da tanınan vesayet yetkisinin kanun koyucu tarafından kısıtlanması nedeniyle il genel meclisi kararlarının sadece hukuka aykırılık nedeniyle yargıya götürülebilmesini öngören düzenlemesinin iptal edilmesine rağmen, belediye meclisi kararlarında böyle bir iptalin söz konusu olmaması çelişkili bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur.³⁸³ İl genel meclisi kararlarını yerindelik denetimine dahi açık hale getiren Anayasa Mahkemesi kararı uygulamada vesayet yetkisinin ağırlığı bakımından yerel yönetimler arasında eşitsizliklerin doğmasına neden olmuştur.

Anayasa Mahkemesine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14/5 nci fıkrasının Anayasa’nın 123 ve 127 nci maddelerine aykırılığı gerekçesiyle somut norm denetimi yoluyla yapılan başvuru³⁸⁴ sonucunda; aynen il özel idaresi ve belediye kanununda olduğu gibi, büyükşehir belediyesi meclis kararlarının vali tarafından “sadece hukuka aykırılık” nedeniyle yönetsel yargıya gidilebilmesinin vesayet yetkisi olarak değerlendirilmesinin mümkün olmamasından hareketle iptal edilmesi ile kanunun getirdiği yeni kamu yönetimi anlayışına dayanan anlayışın kökten etkilenmesine ilişkin tartışma il özel idaresi ve belediye başlıkları altında değerlendirilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin organlarının organlık sıfatının kaldırılması, üyelik sıfatının sona ermesi, görevden uzaklaştırma ve toplantılarının ertelenmesine ilişkin hükümler 5393 sayılı Belediye Kanununa gönderme yapıldığından ayrıca büyükşehir belediyesi başlığı altında incelenmemiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 6 ncı maddesinde “ Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri

³⁸³ AYM. , T. 18.01.2007 ve E. 2005/32, K. 2007/3.

³⁸⁴ AYM. , T. 22.06.2010 ve E. 2008/28, K. 2010/30, R.G., 22.06.2010 S. 27619, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk_2008-28.htm, (22.07.2010). ; http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2845&content=, (10.09.2010).

uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır.”³⁸⁵

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, *İçişleri Bakanlığı* tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. İçişleri Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, *Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının* görüşünü alır. (5216 SK. md. 8/6) Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, *İçişleri Bakanlığı* tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. (5216 SK. md. 9/5)

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine *İçişleri Bakanı* tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dâhil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar. (5216 SK. md. 22/2)

³⁸⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu **md. 8.**; “Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalılarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz.

Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6 ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç **İçişleri Bakanlığına** bildirilir.

Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir.

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şarttır.

Bu madde uyarınca gerçekleşen katılmalarda, katılan belde ile bazı kısımları veya tümü katılan köy veya belde arasında; taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçların devri ve paylaşımı, aralarında düzenlenecek protokolle belirlenir.

Birleşme ve katılma işlemlerinde bu maddede düzenlenmeyen hususlarda 4 üncü madde hükmüne göre işlem yapılır.”

Büyükşehir belediyelerinde özürlülerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlü hizmet birimleri oluşturulur. Bu birimler, faaliyetlerini özürlülere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürürler. Özürlü hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usûl ve esaslar Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir. (5216 SK. Ek md.1)

Bu madde uyarınca personel devri yapılan büyükşehir belediyesinin talebi üzerine, büyükşehir belediyesinin veya bağlı kuruluşun norm kadro alt grubunu veya bulunduğu alt grup itibarıyla ihdas edilebilecek kadro sayılarını, devir işlemini takip eden bir yıl içerisinde tekrar belirlemeye *İçişleri Bakanlığı* yetkilidir. (5216 SK. Ek md. 2/4)

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınıridır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.³⁸⁶ (5216 SK. Geçici md. 2/1.)

Birinci fıkra gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülkî sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden; birinci fıkroda belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köyler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine *büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı* ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları aynı meclis kararında gösterilir. (5216 SK. Geçici md. 2/3.)

³⁸⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Geçici md. 2/1.

Birinci fıkra gereğince büyükşehir kapsamına alınan belediyelerin sınırlarında yerleşim düzeni gerekleri dikkate alınarak bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir sene içinde büyükşehir belediye meclisinin talebi üzerine İçişleri Bakanlığınca gerekli değişiklikler yapılabilir. (5216 SK. Geçici md. 2/4.)

2.1.8. Köy Yönetimlerinde Vesayet Denetimi

Köy yerleşimlerinin çok eski tarihlere dayandığı Anadolu’da köy yerleşimi yaşanan yönetsel, sosyal ve siyasal hareketlilikler nedeniyle çok dağınık bir yapı arz ederler. Türkiye’de yerel yönetim geleneğine sahip tek yerleşim birimi köylerdir.³⁸⁷ İdari bir taksimat olarak bahsedildiği ilk yer 1858 yılında çıkarılan “Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram” ile “Kaymakamlıkların ve Müdürlüklerin Vezâifini Şamil Talimatta yer almıştır. Daha sonra çıkarılan, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde köyün teşkilat ve görevleri belirtilmiş ve ilk yönetmeliğin eksiklikleri tamamlanmıştır. Nizamnamede, muhtar ve ihtiyar heyetinin oluşumundan, devlete ve köye karşı olan görevleri düzenlenmiştir. 1870 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile köye yeni görevler verilmiştir. 20 nci yüzyılın başlarında hazırlanan “Köyler İdaresi Kanun Tasarısı” ise kanunlaşmamıştır.³⁸⁸

Bir yere köy denilebilmesi için tüzel kişiliğe sahip olması gerekir. Köy tüzel kişiliğinin Kanunla kurulması gibi istisnai hallerin dışında *köyler idari bir işlemle kurulurlar*. Köylerin kurulma şekilleri aşağıda verilmiştir.

İl, ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, “önemli” “yer” ve “doğal” arazi adlarının değiştirilmesi *İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı* ile yapılır. (5442 SK. md. 2/B.)

Bir köye ya da belediyeye ait bir veya birden çok bağlının bu yönetsel birimlerden ayrılarak bağımsız bir köy olarak kurulması; birden çok köye veya

³⁸⁷ Mümtaz Soysal, **Local Government of Turkey**, A Publication of the Institute of Public Administration For Turkey In Middle East, Ankara, 1967, s. 1.

³⁸⁸ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 102, 103.

belediyeye ait bağlıların bu yönetsel birimlerden ayrılıp kendi aralarında birleşmek suretiyle bağımsız köy kurması, birden çok köyün tüzel kişiliklerinin kaldırılarak yeni bir köy kurulması; köy merkezlerinin kendi yönetim sınırları içerisinde yerinin değiştirilmesi *Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının ve İçişleri Bakanlığının onayıyla* yapılmaktadır.(5442 sayılı Kanun, md. 2/C,Ç) Ayrıca, ekonomik ve sosyal nedenlerle, bulundukları yerleşik yeri terk ederek ekonomik odaklara yol kavşağı gibi yerlere halkın yerleşmesiyle köy kurulabilir. Bu hallerde köy kurulabilmesi için öncelikle o yerde bulunan seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının (salt çoğunluğunun) birlikte verecekleri bir dilekçe ile *en yakın mülki amire* başvurmaları gereklidir. Kaymakamlıklara yapılan başvuru *Kaymakam görüşü ile Valiliğe* gönderilir. Valiler, yapılan başvuruyu *incelemeye değer görürlerse (Valiye takdir hakkı verilmiş)* ilgili vali yardımcısını bu işle görevlendirir.³⁸⁹

Ayrıca; yerinde kalkındırılması imkânı bulunmayan orman içi köy veya köy bağlılarının *Bakanlar Kurulu Kararı* ile başka bir yere yerleştirilmesi;

Tabii afete uğrayan veya uğrama tehlikesi sebebiyle bir köy veya bağlılarının *Bakanlar Kurulu Kararı* ile başka bir yere yerleştirilmesi,

İskân Kanunu hükümlerince yurdumuza kabul edilen göçmenlerin, yetkili mercilerce ayrı bir köy halinde yerleştirilmeleri hallerinde ilgili *Bakanlık ve kuruluşlar* temsilcilerinin de katılımıyla yerinde gerekli incelemeler yaptırılır ve geliştirilen dosya üzerinde *Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca* kuruluş işlemi tamamlanır.³⁹⁰

Nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler,... köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut *vali veya kaymakam* bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca *emreder*. Nüfusu 150'den aşağı inmiş olan köyler,

³⁸⁹ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 107,108. ; **R.G.** , T. 11.05.1988 ve S. 19811 , “Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve kaldırılması Hakkında Yönetmelik” **md. 33.**

³⁹⁰ Toprak, **Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)**, s. 107.

hiçbir köye bağlanmaz ve *vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse* eski göreneklerine göre işlerini yaparlar. (442 SK. md. 89)

Köy kurulması yönetsel bir karar niteliğinde olduğundan köyün kuruluşu ile ilgili bulunan kişiler gerekçelerini belirtmek suretiyle “itiraz” edebilirler.³⁹¹ İçişleri Bakanlığı tarafından verilen karar da yönetsel nitelikte olduğundan itiraz edenlerin normal dava açma süresi içerisinde yönetsel yargıda dava açmaları mümkün olacaktır.

Köylerin kurulması ve kaldırılmasının yanında, kanunda gösterilen sebeplerin varlığı halinde isteğe bağlı olarak ya da zorunlu olarak köy adlarının değiştirilmesinde de vesayet makamlarının onayı öngörülmüştür. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun md. 2 D/2’de köy adlarının değiştirilmesi il (daimi) encümeninin görüşü alındıktan sonra *İçişleri Bakanlığının uygun görmesi* ile yapılmaktadır.

Muhtar 442 sayılı Köy Kanununun 10 ncu maddesi uyarınca köy muhtarı köy tüzel kişiliğinin başıdır. Muhtar, köy tüzel kişiliğinin başı, yürütme organı olmakla birlikte aynı zamanda köyde devletin bir görevlisidir.³⁹² Yani, devlet memurluğuna benzer bir konumu vardır. Ancak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu anlamında devlet memuru değildir. Muhtarlık, köy yönetimi içerisinde bir yerel yönetim birimi olan köy yönetimi adına hem de merkezi yönetim adına kamu hizmetlerini yürütmekten sorumludur. Muhtarların bütün işlemleri, kaymakam veya valinin vesayet denetimine tabi olmakla birlikte *vali ve kaymakamlar* tarafından hiyerarşik ast olarak algılanmaktadır.³⁹³

Muhtarın köy yararına olmayan işlemlerini *kaymakam veya vali* bozabilir. Vali veya kaymakama tanınan bu yetki “idari vesayet” yetkisi niteliğindedir.³⁹⁴ İdari işlemin bozulmasından sonra tekrar bir işlem yapmak gerekiyorsa bu işlemin yine

³⁹¹ Toprak, *Yerel Yönetimler (Birleşik Matbaa)*, s. 108.

³⁹² Bayındır, *a. g. e.*, s. 156. ; Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 217.

³⁹³ Bayındır, *a. g. e.*, s. 156

³⁹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a. g. e.*, s. 350.

muhtar tarafından yapılması gereklidir. Zira kaymakam veya vali muhtarın yerine geçmek suretiyle bozdukları işlemin yerine işlem yapamazlar.³⁹⁵

442 sayılı Köy Kanununun 41 nci maddesine göre “*il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmiyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır.*” demek suretiyle “muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaması” halinde kaymakam ve valiye köy muhtarını ikaz etme ve yapılan ikaza rağmen “iş görmiyen” muhtarın görevden alınma talebiyle il ya da “ilçe idare kuruluna” götürme suretiyle görevden alınmasını sağlama yetkisi verilmiştir. Yetkili “idare kurulu” il merkezine bağlı köyler için “il idare kurulu”, ilçe merkezine bağlı köyler için “ilçe idare kuruludur”.³⁹⁶ Burada valinin veya kaymakamın muhtarı ikaz etme³⁹⁷ ve “il/ ilçe idare kuruluna” götürme yetkisi “idari vesayet” yetkisidir. “İl/ilçe idare kurulunun” bahsi geçen konudaki kararı 06.01.1982 tarihli 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunundan önce yargı kararı idi. Bu tarihten sonra, “il idare kurullarının” yönetsel yargı kararı verme yetkisi ortadan kalkmıştır. Bu nedenle, muhtarların görevine son verme yönünde verdikleri karar bir yönetsel karar hükmündedir.³⁹⁸ Kanunda bu konuyla ilgili düzenleme olmamakla birlikte 1982 Anayasasının 125 nci maddesinde yer alan “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü gereğince “il idare kurulunun” kararı yönetsel yargıya götürülebilecektir.

“İl veya ilçe idare kurulları” tarafından verilen çıkarma kararının tebliği ile boşalan yere mahallin *en büyük mülki idare amirince* muhtar vekili atanır ve seçim süreci başlatılır. Muhtar vekilinin, mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından atanması yetkisi, “idari vesayet” yetkisidir ve özerklik ilkesi açısından değerlendirildiğinde özerkliği zayıflatan bir yetkidir. Muhtar vekilinin, seçim yapıncaya kadar görev yapmak üzere, ihtiyar heyeti tarafından ya da bir hafta on

³⁹⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 217. ; 442 sayılı Köy Kanunu md. 40.

³⁹⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.** , s. 350.

³⁹⁷ Bayındır, **a. g. e.** , s. 156.

³⁹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a. g. e.** , s. 351.

günlük bir süre tanınarak köy derneği tarafından seçilmesinin sağlanması özerklik ve demokrasi ilkeleri açılarından daha uygun olacaktır.

Köy bütçesi bir takvim yılı için, muhtar ve ihtiyar meclisince hazırlanır. İhtiyar meclisi, köyün yapılması gereken işlerini sıraya koyar; bunların nasıl karşılanacağını belirler. Bütçe, *kaymakam veya vali* tarafından onaylanınca kesinleşir. Onaylanmaması halinde bir hafta içinde eksiklikleri onay makamı (kaymakam veya vali) veya ihtiyar heyeti tarafından tamamlanır.³⁹⁹

Köy adına tahsil edilen paralar köy sandığında toplanır. Kesin hesaplar, sayman görevini de yürüten muhtar tarafından düzenlenir. Ancak muhtarlar için yönetim dönemi hesabı yapılmaz. Köy parasından muhtar ve ihtiyar heyeti sorumludur.⁴⁰⁰ Yasanın 45 nci maddesi uyarınca *“Paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtar ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarının malları satılarak köylünün parası ödenir.”*İhtiyar heyeti ve muhtar köye ait paranın harcanmasından kaynaklanan yolsuzluklardan dolayı malvarlıklarıyla sorumlu tutulmuşlardır. Yolsuzluğun tespiti “Hükümet” tarafından anlaşılırsa hükmünün vali, kaymakam ve bakanın tespitlerine dayandığı açıktır. Salma gibi köy gelirleri arasında sayılan vergilerin salınması ve tahsiline ilişkin olarak yapılacak itirazlar öncelikle on gün içinde köy ihtiyar heyetine itiraz edilir. Uyuşmazlığın çözülmemesi halinde, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde, köyün bağlı olduğu *kaymakamlığa ya da valiliğe* itiraz edebilirler. Vesayet makamları, yapılan itirazları mevzuata uygun olmaları ya da olmamalarına göre *değerlendirir ve karara bağlarlar*. Vesayet makamları tarafından verilen kararlar yönetsel yargıya götürülemezler. Kesin kararlardır. (442 SK. Ek. md. 3)

³⁹⁹ Atay, **a. g. e.**, s. 185.

⁴⁰⁰ Kestane, **a. g. e.**, s. 21.

İdari karar niteliğinde olan bu tür kararların yargıya götürülememesi hükmü Anayasanın “idarenin her türlü işlem ve eylemleri idari yargıya tabidir” hükmüne aykırı olduğu ve anayasa ile yönetsel yargıya götürülemeyecek kararlar içerisinde yer almadığına göre Anayasaya aykırılık iddiasıyla somut norm denetimi yolunun açık olduğu değerlendirilmelidir. Mevzuatta yapılan değişiklik uyarınca köylerin beş bin kişiye kadar nüfuslu yerler olabileceği göz önüne alındığında önemle üzerinde durulması gerekli olan bir vesayet denetimi yetkisi olduğu görülecektir.

Vesayet yetkisinin kullanıldığı bir başka alan, köy yerleşme planıdır. Kanuna ve uygulamaya bakıldığında, bu konunun köy tüzel kişiliği ile vesayet makamı arasındaki ilişkiye göre değil de hiyerarşik denetime tabi tüzel kişilikler arasındaki işlemlerin düzenlenmesi anlayışıyla hazırlandığı görülür. Kanunda köy yerleşme planı;

“Köy muhtarının talebiyle, köy ihtiyar meclisinin onayıyla köy yerleşme planının yapılması için köyün bağlı bulunduğu *mülki idare amirliğine* başvurulabilir. Köy yerleşme planı, köy yerleşme ve gelişme alanını ihtiva eder. (442 SK. Ek. md.9)

Valilikçe resen veya köy muhtarının talebi *uygun bulunduğu*(onaylama) takdirde, köy yerleşme planının yapılması için “Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu”na gönderilir.

Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu, *Vali Yardımcısı başkanlığında* Maliye “ve Gümrük”, Bayındırlık ve İskân, Tarım “Orman ve Köy İşleri” Bakanlıkları ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü yerel kuruluşlarının birer teknik elemanı ile köy temsilcisinden oluşur. Gerekğinde bu komisyona ilgili diğer kuruluşlardan da uzman eleman iştirak ettirilir.

Komisyon, köyün hali hazır ve gelişme durumunu dikkate alarak, konut ve genel ihtiyaçlarına göre köy yerleşme planını düzenler. Bu plan *üzerinde Tarım “Orman ve Köy İşleri” Bakanlığı*, meri İmar Kanunu ve bu konudaki yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın, parsellerin konumunu belirleyen işleri yapar veya

yaptırır. Bu plan *valilikçe* onaylanarak kesinleştirilir ve yürürlüğe girer. (442 SK. Ek. md.10)

Komisyon kararı ve köy yerleşme planı köy muhtarlığına tebliğ edilir. İtiraz edilmezse valinin onayı ile kesinleşir. Köy muhtarı köy ihtiyar meclisinin kararına dayanarak komisyon kararına karşı en geç 30 gün içinde valiliğe itiraz edebilir, itiraz valilikçe 15 gün içinde karara bağlanır. Bu karar kesindir. Kesinleşen kararlar *Tarım “Orman ve Köyişleri” Bakanlığı* tarafından uygulanır.” (442 SK. Ek. md.11) şeklinde düzenlenmiştir.

Kanun maddeleri incelendiğinde, köy yerleşme planının köy tüzel kişiliği tarafından değil de köyün başvurusunun kabul edilmesi ya da valinin re’sen lüzum görmesi üzerine “Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu” tarafından köy yerleşme planı düzenlenmektedir. “Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu” *Vali Yardımcısı başkanlığında* Maliye “ve Gümrük”, Bayındırlık ve İskân, Tarım “Orman ve Köy İşleri” Bakanlıkları ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü yerel yönetim kuruluşlarının birer teknik elemanı ile köy temsilcisinden oluşmaktadır. Görüleceği üzere, komisyon üyelerinin tamamına yakını merkezi yönetimin memurlarından oluşmaktadır.

Köy yerleşme plânında konut alanı ve köy genel ihtiyaçlarına ayrılan yerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan seyrangâh, yol ve panayır yerleri gibi alanlar ve Hazinesin mülkiyetinde olup kamu hizmetine tahsis edilmemiş taşınmazlardan, 4342 sayılı Mera Kanununun 5 inci⁴⁰¹ maddesi hükümleri uyarınca incelenmesine müteakip mera, yaylak ve kışlak ile otlak ve çayır olarak yararlanılamayacağı anlaşılan yerler köy yerleşme plânının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybeder. Ancak, bu madde kapsamında Hazinesin mülkiyetinde olup

⁴⁰¹ 4347 sayılı Mera Kanunu **md. 5.** , Komisyonca tespit edilecek ihtiyaca göre aşağıda belirtilen yerler mera, yaylak ve kışlak olarak, köylere veya belediyelere tahsis edilir.

- a) Kadimden beri mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan yerler ile aynı amaçla kullanılmak üzere köy veya belediyelere tahsis ya da terk edilen yerler,
- b) Devletin hüküm ve tasarrufunda veya Hazinesin mülkiyetinde bulunan arazilerden etüt sonucu mera, yaylak ve kışlak olarak yararlanılabileceği anlaşılan yerler,
- c) Mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılmak amacıyla kamulaştırılacak yerler,
- d) Tapu kayıtlarında mera, yaylak ve kışlak olarak görülen ve halen işgal edilen yerler.

kamu hizmetine tahsis edilmemiş taşınmazların devri *Maliye Bakanlığının* görüşü alınmak suretiyle yapılır ve *valilikçe* köy tüzel kişiliği adına tapuya tescil edilir. (442 SK. Ek. md.12)

442 sayılı Köy Kanununda da onamaya ilişkin örnek bulunmaktadır. Kanunun 74. maddesine göre, “Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkıya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü korucu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kaymakama götürür. *Kaymakamın müsaadesi olursa* bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkıyaya karşı köy ve köylüyü korurlar.”

2.1.9. Yerel Yönetim Hizmetlerine İlişkin Olarak Vesayet Yetkisi Verilen Diğer Bakanlık ve Kurumlar

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak *yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya* yetkilidir. (3194 SK. md. 9/1)

Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, (Belediye) alınarak Çevre İmar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar *durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca* hazırlanarak *Özelleştirme Yüksek Kurulunca* onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar

fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. İlgili belediyeler görüşlerini on beş gün içinde bildirir. (3194 SK. md. 9/2)

Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, *Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir* veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar. (3194 SK. md. 9/3)

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, *gerektiğinde re'sen onaylar*. Kesinleşen planlar ilgili belediyelere ve valiliklere *tebliğ edilir*. Bu planların *uygulanması mecburidir*. Re'sen yapılan planlardaki değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir. (3194 SK. md. 9/4,5,6.)

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemine göre özelleştirme işlemleri yapılan hizmet özelleştirilmesi niteliğindeki yatırımların yapılacağı yerlerde hazırlanan veya hazırlattırılan plânları, *Özelleştirme İdaresince* değerlendirilmek ve sözleşmeye uygunluğu konusundaki görüşü de alınmak kaydı ile re'sen onaylamaya *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili olup*, her türlü ruhsatı ilgili belediye en geç iki ay içinde verir. (3194 SK. md. 9/7)

Mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi *Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca* yapılır. (4342 SK. md. 6/1)

Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının

yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar *Bakanlıkça* çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Ulusal mevzuat ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınarak koruma statüsü kazandırılmış alanlar ve ekolojik değeri olan hassas alanların her tür ölçekteki plânlarda gösterilmesi zorunludur. Koruma statüsü kazandırılmış alanlar ve ekolojik değeri olan alanlar, plân kararı dışında kullanılamaz. (2872 SK. md. 9/b,c.)

Ülkenin deniz, yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının ve su ürünleri istihsal alanlarının korunarak kullanılmasının sağlanması ve kirlenmeye karşı korunması esastır. Atık su yönetimi ile ilgili politikaların oluşturulması ve koordinasyonunun sağlanması Bakanlığın sorumluluğundadır. Su ürünleri istihsal alanları ile ilgili alıcı ortam standartları *Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca* belirlenir. (2872 SK. md. 9/h.)

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan arazi kullanım plânlarında; yerel, bölgesel ve ülkesel ölçekte tarım arazileri, mera arazileri, orman arazileri, özel kanunlarla belirlenen alanlar, yerleşim alanları, sosyal ve ekonomik amaçlı altyapı tesisleri ile diğer arazi kullanım şekillerine yer verilir. Bakanlık, arazi kullanım plânlarının hazırlanmasını ihtiyaca göre valiliklere devredebilir. Özel kanunlarla belirlenen veya belirlenecek alanlarda, ilgili kanun hükümleri saklı kalmak kaydı ile arazi kullanım plânlarında yer verilen kullanım şekilleri, ilgili kanunlar kapsamında sorumlu bakanlık veya kuruluşlar tarafından değerlendirilir. Tarım arazileri, bu Kanunda belirtilen istisnalar hariç olmak üzere, arazi kullanım plânlarında belirtilen amaçları dışında kullanılamaz. Arazi kullanım plânının hazırlanmasına ilişkin usûl ve esaslar, *Bakanlık* tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirlenir. (5403 SK. md. 10)

Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir. Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından

açılacak özel hesapta toplanır. Bu miktar; il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere *vali tarafından aktarılır ve bu pay valinin denetiminde kullanılır*. İl özel idarelerince yapılan projeler için kullanılan miktar özel hesabın % 30'unu geçemez. (2863 SK. md. 12)

Hazineye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olup, usulüne göre tescil ve ilan olunan, her çeşit korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı ile bunlara ait korunma sınırları dâhilindeki taşınmazlar, *Kültür ve Turizm Bakanlığının izni olmadan*, gerçek ve tüzelkişilere satılamaz, hibe edilemez. (2863 SK. md. 13)

Taşınmaz kültür varlıkları ve bunların korunma alanları, aşağıda belirlenen esaslara göre kamulaştırılır:... Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, *il özel idareleri ve mahallî idare birlikleri* tescilli taşınmaz kültür varlıklarını, *koruma bölge kurullarının belirlediği* fonksiyonda kullanılmak kaydıyla kamulaştırabilirler. (2863 SK. md. 15/1, b.)

Bir alanın *koruma bölge kurulunca* sit olarak ilanı, bu alanda her ölçekteki plân uygulamasını durdurur. Sit alanının etkileşim çevresine ilişkin varsa 1/25.000 ölçekli plân kararları ve notları alanın sit statüsü dikkate alınarak yeniden gözden geçirilerek ilgili yönetimlerce onaylanır. Koruma amaçlı imar plânı yapılıncaya kadar, *koruma bölge kurulu tarafından* üç ay içinde geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları belirlenir. *Belediyeler, valilikler ve ilgili kurumlar* söz konusu alanda ilgili meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve plândan etkilenen hemşerilerin katılımı ile toplantılar düzenleyerek koruma amaçlı imar plânını hazırlatıp, incelenmek ve sonuçlandırılmak üzere *koruma bölge kuruluna vermek zorundadır*. İki yıl içinde koruma amaçlı imar plânı yapılmadığı takdirde, geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartlarının uygulanması, koruma amaçlı imar plânı yapılıncaya kadar durdurulur. Bu iki yıllık süre içinde zorunlu nedenlerle plân yapılmadığı takdirde *koruma bölge kurulunca* bu süre bir yıl daha uzatılabilir. *Koruma bölge kurulunda görüşülen ve uygun görülen* koruma plânları onaylanmak üzere ilgili idarelere gönderilir. (2863 SK. md. 17/a.)

Yerel yönetimler, taşınmaz kültür varlığı parselinde, ek veya eklenti suretiyle yapılacak veya yeni inşa edilecek yapılara ait koruma bölge kurulunca verilen kararlarda veya onaylanmış kültür varlığı projelerinde değişiklik yapamazlar. Ancak, inşa edilecek yapının fen ve sağlık şartlarının mevzuata uygunluğunu kontrol ederler. (2863 SK. md. 18/6.)

Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerle vakıflar, *Kültür ve Turizm Bakanlığından izin almak şartıyla*, kendi hizmet konularının veya amaçlarının gerçekleştirilmesi için her çeşit kültür varlığından oluşan koleksiyonlar meydana getirebilir ve müzeler kurabilirler. Ancak, gerçek ve tüzel kişilerle vakıflar tarafından kurulacak müzelerin faaliyet konuları ve alanları, yapılacak başvuruda beyan olunan istekleri değerlendirerek, Kültür ve Turizm Bakanlığınca verilecek izin belgesinde belirlenir. (2863 SK. md. 26)

Kamu kurum ve kuruluşları ve belediyeler ile gerçek ve tüzel kişiler, *Koruma Yüksek Kurulu ve koruma bölge kurullarının kararlarına uymak zorundadır*. Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları Resmî Gazetede yayımlanır. (2863 SK. md. 61/1)

...afet bölgelerine dâhil şehir, kasaba ve köylerde bina ve mesken yapımı, fen kurullarınca tehlikeli görülen ve sınırları krokilerle tespit olunan yerler, *Bayındırlık (İmar) ve İskan Bakanlığınca* yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgeleri sayılır ve durum, belediyesi olan yerlerde belediyesince, köylerde ise ihtiyar meclislerince hemen ilan edilir. Belediye olan yerlerde belediyeler, olmayan yerlerde ihtiyar meclisleri bu yasaklanmış *afet bölgesi hükmünü uygulamakla görevlidir*. Hilafına hareket edildiği takdirde, mevcut ve yapılmakta olan binalar, yıkma parası yıkıntı malzemesinden karşılanmak, yetmemesi halinde kalan kısmı afetler fonundan tamamlanmak üzere *vali ve kaymakamların emri ile* yıktırılır. Yasaklanmış afet bölgesi sınırları, alınacak tedbirlerle tehlikenin önlenmesi oranında daraltılır veya tamamen kaldırılır. Bu husus da aynı şekilde duyurulur. (7269 SK. md. 14)

Afet dolayısıyla hasara uğramış şehir ve kasabaların imar planı mevcut olup da *İmar ve İskân Bakanlığınca* değiştirilmesi gerekli görülmediği takdirde, inşaata mevzuat dairesinde hemen izin verilir. Mevcut imar planının kısmen değiştirilmesi

gerekli görülen şehir ve kasabalarda, bu değişiklik planları, *İmar ve İskân Bakanlığınca* 5 ay zarfında yaptırılır. İmar veya istikamet planı olmayan veya olup da tamamen değiştirilmesi gereken yerlerde hâlihazır harita ve imar veya istikamet planı *İmar ve İskân Bakanlığınca* öncelikle yapılır veya yaptırılır. Bu planlar yapılıncaya kadar gelecekteki planlara göre esaslı inşaat yaptırılmasına İmar ve İskân Bakanlığınca izin verilebilir. Yukarıda yazılı hallerde veya yerinin değiştirilmesi gereken şehir ve kasabalarda ilgililerin afetten masun yerlerde gösterilecek arsalar üzerinde, ilk barınma tedbiri olarak geçici baraka inşasına izin verilebilir. Bu türlü geçici inşaatın, imar planı olan yerlerde, afetin vukuundan; imar planı olmayan veya değiştirilen veya yerleri değiştirilecek olan şehir ve kasabalarda, yeni planların onanmasından itibaren bir yıl içinde sahipleri tarafından yıkılması mecburidir. Aksi halde masrafları yıkıntı bedelinden ödenmek üzere *mahallin en büyük mülkiye amirinin emri ile belediyelerce* yıktırılır. Bu bir yıllık süre zaruret halinde ilgili valiliğin teklifi üzerine İmar ve İskân Bakanlığınca gerektiği kadar uzatılabilir. (2863 SK. md. 15)

Afet dolayısıyla hasara uğramış şehir ve kasabaların imar planı mevcut olup da İmar ve İskân Bakanlığınca değiştirilmesi gerekli görülmediği takdirde, inşaat mevzuat dairesinde hemen izin verilir. Mevcut imar planının kısmen değiştirilmesi gerekli görülen şehir ve kasabalarda, bu değişiklik planları, İmar ve İskân Bakanlığınca 5 ay zarfında yaptırılır. İmar veya istikamet planı olmayan veya olup da tamamen değiştirilmesi gereken yerlerde halihazır harita ve imar veya istikamet planı İmar ve İskân Bakanlığınca öncelikle yapılır veya yaptırılır. Bu planlar yapılıncaya kadar gelecekteki planlara göre esaslı inşaat yaptırılmasına İmar ve İskân Bakanlığınca izin verilebilir. Yukarıda yazılı hallerde veya yerinin değiştirilmesi gereken şehir ve kasabalarda ilgililerin afetten masun yerlerde gösterilecek arsalar üzerinde, ilk barınma tedbiri olarak geçici baraka inşasına izin verilebilir. Bu türlü geçici inşaatın, imar planı olan yerlerde, afetin vukuundan; imar planı olmayan veya değiştirilen veya yerleri değiştirilecek olan şehir ve kasabalarda, yeni planların onanmasından itibaren bir yıl içinde sahipleri tarafından yıkılması mecburidir. Aksi halde masrafları yıkıntı bedelinden ödenmek üzere mahallin en büyük mülkiye amirinin emri ile belediyelerce yıktırılır. Bu bir yıllık süre zaruret halinde ilgili

valiliğin teklifi üzerine İmar ve İskan Bakanlığınca gerektiği kadar uzatılabilir. (2863 SK. md. 15)

İşyerinin açılmasına izin vermeye yetkili belediyeler ile diğer ilgili makamlar bu izni vermeden önce, *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca* iş mevzuatına göre verilmesi gerekli işletme belgesinin varlığını araştırır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca işletme belgesi verilmemiş işyerlerine belediyeler veya diğer ilgili makamlarca açılma *izni verilemez*. (4857 SK. md. 95)

Yerel yönetimlerin özerkliğiyle bağdaştırılması pek mümkün olmayan “*emriyle*” gibi ifadelerin kanunlarımızda hala yer alması ve uygulamasının devam etmesi yerel yönetim reformlarından sonra ulaşılmak istenen noktaya henüz varılmadığını göstermektedir.

Yerel yönetim kanunlarının değiştirilmesinden sonra belediyelerin yetkilerinin arttırıldığı ve vesayet makamlarının yetkilerinin görece olarak azaltıldığı görülmektedir. Ancak, il özel idarelerinin organlarından biri olan ve ikili görev yapan valilerin etkin konumları nedeniyle il özel idareleri için bunu söylemenin henüz erken olduğu anlaşılmaktadır. Valiler il özel idaresinde yürütme organı olarak yer almasına rağmen kanun dikkatlice incelendiğinde il encümeni ile birlikte karar organı niteliğinin de olduğu açıkça anlaşılabacaktır. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesini esas kabul eden Anayasa hükmü karşısında mevcut düzenlemelerin Anayasaya aykırılık içerdiği kanaatindeyiz.

Büyükşehir belediyelerinin, belediyelerin ve il özel idarelerinin sorumluluk alanlarının genişliği ile mali kaynaklarının miktarı bir biriyle örtüşmediği için geçmişte de olduğu gibi mali sıkıntıların doğması her zaman mümkün olabilecektir. Bunun için yerel yönetimlerin öz kaynaklarının artırılması önem arz etmektedir. Mali kaynaklar ve sorumluluklar artırılıp işlemlerin içeriği de göz önünde bulundurularak hiyerarşik denetimi çağrıştıran “idari vesayet” kavramının terk edilerek “idari denetim” kavramı getirilmelidir. Modernleşme döneminin kavramlarından olan ve Weberyen bürokratik yapı doğrultusunda ağır bir kontrol ve teftiş anlayışına dayanan

“idari vesayet” kavramı Türkiye Cumhuriyetinin de imzaladığı ve onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan “idari denetim”⁴⁰² kavramı hem Anayasada hem de kanunlarda tercih edilmelidir. Kanaatimizce, onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki “supervision” kavramı ile vesayet kavramını karşılayan “tutelage” kavramı aynı anlamı içermediğinden Anayasada yer alan vesayet kavramını denetim şeklinde değiştirmek hem dünyada yerel yönetimlerin denetimi alanında yaşanan gelişmelere paralel bir yaklaşım sergilenmiş hem de denetimden beklenen sonuçların elde edilmesi adına yapılan kanuni ve kurumsal yapılanmaların önündeki yargı bloku nedeniyle yaşanan aksamalar ortadan kaldırılabilecektir. Bu gerçekleştirilmeden merkezi yönetimin ve Anayasa Mahkemesinin “yerinden yönetim”, “özerklik” ve “subsidiarite” gibi kavramlara uygun kararlar alması mevcut uygulamaya bakılarak mümkün görülmemektedir.

⁴⁰² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı **md. 8**, “Yerel Makamların Faaliyetlerinin *İdari Denetimi*,
1- Yerel makamların her türlü *idari denetimi* ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.
2- Yerel makamların faaliyetlerinin *idari denetimi* normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını *idari denetimine* tabi tutabileceklerdir.
3- Yerel makamların *idari denetimi*, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. “ 3 ncü fıkraya Türkiye çekince koymuştur”)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ DENETİM ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLERİN DIŞ YÖNETSEL DENETİMİ

3.1. DENETİM KAVRAMINDAKİ DEĞİŞMELER, FONKSİYONEL DENETİM, AMACI VE KAPSAMI

Yeni denetim anlayışı ve yerel yönetimlerin dış yönetsel denetimi başlığı altında özet olarak, yerel yönetimlerde yönetsel denetimin amacı, denetimin kapsamı, dış denetim yapma yetkisi olan kurumlar ve işlevleri konusu işlenerek analiz özellikle “yeni kamu yönetimi anlayışı” çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Devlet yönetiminde denetim olgusu, onun ortaya çıkmasıyla birlikte vazgeçilmesi mümkün olmayan bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Devlet, kendisini ortaya çıkaran ve yaşatan toplumsal yapıyı korumak ve geliştirmek maksadıyla kurulduğundan, mevcut yapısını ve toplumu denetim altında tutmak ihtiyacı içerisindedir.⁴⁰³ Sanayi devrimiyle birlikte karmaşıklaşan ve artan devlet faaliyetleri, kamunun karar ve eylemlerinin denetimine farklı bir boyut kazandırmıştır.⁴⁰⁴ Denetim olgusu artan devlet faaliyetleri dolayısıyla oldukça karmaşıklaşmış ve yeni tekniklerin geliştirilmesini gerektirmiştir.

20 nci yüzyılda egemen olan sosyal refah devleti uygulamalarının ortaya çıkardığı kurumların ve devletin hizmet yürüttüğü alanların sayısının çokluğu, faaliyetlerin uygulama alanlarının genişliği, toplum hayatı üzerindeki etkinliklerinin vazgeçilemez boyutlara ulaşması nedeniyle bunlara ayrılan kaynaklarının nasıl kullanıldığının bilinmesi ve kısıtlı olan kamu kaynaklarının harcanmasının denetlenmesinde yeni bir bakış açısının üretilmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Klasik denetimin yapısı ve denetim anlayışının niteliği mevcut ve sürekli gelişen kamusal faaliyetlerin denetlenmesini teknik açıdan imkânsız kıldığı gibi denetimde

⁴⁰³ H.Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Ankara: Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:12, 2000, s. 1.

⁴⁰⁴ Erdal Kulukçu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 6, Ekim-Aralık 1991, s. 1.

kullanılan ölçütlerinde yetersizliği de bunların geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur.⁴⁰⁵ Var olan denetim çeşitleri ihtiyaçlar doğrultusunda gelişirken yeni denetim türleri ortaya çıkmıştır. Geleneksel denetim kurumları ile yeni denetim çeşitlerinin ortaya çıkardığı yeni organizasyonların faaliyetlerinin ve çıktılarının uyumlulaştırılmasının gerekliliği merkezi uyumlulaştırma birimlerini gerekli kılmıştır. Aslında, denetimde bugün geline nokta geçmiş uygulamaların biriktirdiği bilgi ve tecrübelerin önemli ölçüde etkisi olmuştur.

Gelişen ve kurumsallaşan demokratik yönetimlerin benimsenmesi ve uygulamaların vatandaşlar tarafından içselleştirilmesi, kamu kaynaklarının kamu yararına kullanılıp kullanılmadığı yönünde sorgulamaların artmasına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak kamusal faaliyetlerin şeffaflığı, yöneticilerin faaliyetlerinden ve bu faaliyetlerin neticelerinden dolayı kamuoyu, parlamento gibi kurumlar tarafından denetlenebilme ve sorumlu tutulabilme sebebiyle yönetsel faaliyetlerin yürütülmesinde ve süreçlerin takibinde yeni metotların araştırılması ve uygulanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Tabi bu süreç, içerisinde özel sektörde ortaya çıkan yeni yönetim metotları da kamu yönetimini etkilemiştir.

Kamu kaynaklarının harcanmasının azaltılması için önce kamu kurumları ve personeli azaltılmıştır. Daha sonra devletin hayattan mümkün olduğu kadar çekilmesi anlayışının yeterli olmadığı görülmüş, devlet kurumlarının faaliyetlerinin varlığına ve düzenleyici güçlü bir yapıya duyulan ihtiyaç nedeniyle kurumsal reformlarla ortaya çıkan ihtiyaçların giderilmesi için kamu kurumları yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Yönetişim anlayışı kamuda hâkim olmuş ve kamusal faaliyetlerin kaliteli bir şekilde verilmesi için kurumsal yapılanmada ve personel politikasında değişikliklere gidilmiştir.⁴⁰⁶

Değişen kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yönetimin faaliyetlerinin hesap verme zorunluluğu, şeffaflık yanında, kamunun yararına sunulan kaynakların ne şekilde kullanıldığının da ayrıca değerlendirilmesi gerekmiştir. Bu durumda doğal

⁴⁰⁵ H.Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, s. 7, 8.

⁴⁰⁶ Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım)**, Atlas Yayınları, Ankara, 2004, ss. 14, 18.

olarak klasik “uygunluk denetimi” yöntemiyle yapılan denetimin yanında yeni metotların hayata geçirilmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Mali tabloların, harcamaların ve faaliyetlerin hukuka uygun yapılıp yapılmadığının denetlenmesinin yanına kurumsal amaçların belirlenmesi, bu amaçlar doğrultusunda stratejik planların yapılması, yapılan planların değerlendirilebilmesi için uygun verileri elde etmeyi sağlayacak performans değerlendirme kriterlerinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır.

Ancak, yapılan çalışmalar ihtiyacı karşılamadığından, kurgulanan bu sistemle ulaşılmak istenen hedeflerin ne oranda gerçekleştirildiğinin ölçülerek daha yüksek performans gerçekleştirilebilmesi için performans denetim sistemleri hayata geçirilmiştir. Bu yapılırken geleneksel denetim sisteminde var olan sorumluyu bulma ve cezalandırma anlayışının yerine köklü bir anlayış değişikliğine gidilerek kurumlara ve yöneticilere rehberlik etmek, yol göstermek, problemlere çözüm üretmek suretiyle sistemin işleyişini kolaylaştırma amaçlanmıştır. Süreçlerin denetiminden çok sonuç odaklı bir denetim anlayışı ortaya çıkmıştır.

Denetim sisteminin bu şekilde kurgulanmasında geçmiş denetim tecrübelerinden faydalanılmıştır. Sorumluyu yakalama ve cezalandırma yaklaşımı kurumların ve çalışanların mevzuata uygun bir şekilde çalışmalarında etkili olmuştur. Ancak, katı bürokratik yapının ve geleneklerin bulunduğu kurumların harcadıkları devasa kamu kaynaklarını daha verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde kullanmalarını sağlayamamıştır.

Kamu hizmeti vermek için öngörülen süreçlerin karmaşıklığı ve iş yoğunluğu, hizmeti yürüten personelin problemlere çözüm üretmelerine çoğu zaman imkân vermemektedir. Ancak, yaşayan yönetsel yapıların sürekli olarak problemlerle karşılaşması ve bunların çözümü için yeni tedbirlerin alınması yönetsel yapılar için yaşamsal öneme sahiptir. Denetim sırasında rehberlik ve yönlendirme çalışmalarıyla karşılaşılan problemlerin bir kısmını çözmek mümkünken, özellikle yeni çıkan problemler karşısında etraflı çalışmalar yapılması gerekecektir. Yapılan çalışmaların objektif ve etkili sonuçlar doğurması sağlıklı işleyen muhasebe ve kayıt sistemlerinin varlığını ile mümkün olabilecektir. Veri tabanları ve sağlıklı muhasebe kayıtları

denetim yapılması gereken riskli alanların tespit edilmesinde kullanılmaktadır. Özellikle risk odaklı denetim anlayışına göre denetim yapılacak alanın tespiti ve denetim planlaması yapılırken, başvurulabilecek sağlıklı bilgi kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır. Kısaca, artık kamu yönetiminin kurulmasından denetimine kadar olan bütün safhalarının birbiriyle oldukça sıkı irtibatının var olması, yönetsel faaliyetlerin her aşamasının sağlıklı bir şekilde çalışmasını zorunlu kılar hale gelmiştir.

Esasında denetim konusunda dünyada geline nokta performans denetimi konusunu dahi geçmiş durumdadır. Ancak, var olan noktadan daha ilerisine geçmenin yolu bütçe ve muhasebe sistemlerini ve veri toplayacak alt yapının öncelikle inşasından geçtiğinden bu aşamaya geçmeden ve kurumsal/yasal altyapı kaliteli şekilde geliştirilmeden fiilen mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Ayrıca, denetim konusunda kurumsal farklılıklar olsa bile asıl yetkili denetim organı olarak Sayıştayların ön plana çıktığını da belirtmekte fayda vardır. Sayıştay'ın hesap yargılaması suretiyle mali denetim yaptığı modellerde yukarıda anlatılan yönde gelişim sağlanması söz konusu olmamıştır.

Öncelikle, Anglo-Sakson yönetim geleneğine mensup devletlerde gelişen çağdaş denetim anlayışı 1970'li yılların sonundan itibaren ekonomik krizde etkisiyle diğer devletler tarafından da benimsenmeye başlamıştır. Westminster tipi örgütlenme sonucu yapılan denetim şekli “yeni kamu yönetimi anlayışı” ile uyumlu olması nedeniyle de “çağdaş denetim” olarak adlandırılmıştır.

Yüksek denetim kurumlarının yapılanmasında dünyada iki model vardır. Westminster modelde, uzmanlaşmış denetim elemanlarından yararlanmak suretiyle parlamentolara yönetim hakkında raporlar hazırlanmaktadır. Mahkeme tarzında değil Yüksek Denetleme Kurulu modelinde örgütlenilmiştir.

Başkanlık esasını kabul edildiği bu modelin bir türü de Board tipi örgütlenmedir. Board türü örgütlenmede Başkanlık esasına göre değil başkan ve üyelerden oluşan küçük kurullar marifetiyle denetim yapılmaktadır. Öncelikli olarak,

hukuka uygunluk denetimi yerine mali ve performans denetiminin esas alındığı raporlar hazırlanarak parlamentoların değerlendirmesine sunarlar. Westminster ve Board tipi denetim kurullarının yargısal yetkileri yoktur. Denetim görevi yapan denetçiler, genel denetçi adına görev yaparlar. Hazırlanan raporlar ve uygunluk bildirimleri parlamentoya sunulur. (İngiltere, ABD, Kanada, İsrail)

Bir diğer denetim modeli olan Napoleonik modelde ise mevzuata uygunluğun denetlendiği ve yargılamasının yapıldığı “uygunluk denetiminin” esas alındığı bir denetim türüdür. Napoleonik türde denetim yapanlar, yargı yetkisi olan ve olmayanlar diye kendi içerisinde ayrıışmaktadır. Yargılama yetkisi olan denetim kurumları denetim sonuçlarını yargılamakta veya uygunluk bildirimi şeklinde parlamentoya sunmaktadırlar. (Fransa, Belçika, İtalya, İspanya, Türkiye). “*Fransa (Cour des Comptes) ve Türkiye’deki (Sayıştay) yüksek denetim kurumları denetim bulgularını yargılama yoluyla kendi içinde sonuçlandırmakta, denetim sonuçlarını uygunluk bildirimi şeklinde parlamentolarına sunmaktadırlar. Yine bazı ülkelerde İngiltere (National Audit Office) ve Türkiye’de (Yüksek Denetleme Kurulu) olduğu gibi özellikle Westminster modelini benimsemiş yüksek denetim kurumları denetledikleri kamu kuruluşlarıyla ilgili olarak denetim bulguları raporlanmakta ve bu denetim raporları kendi parlamentolarında sonuçlandırılmaktadır.*”⁴⁰⁷

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay’ına modellik etmiş olan Fransız Sayıştay’ı kendi fonksiyonlarını yaşanan gelişmeler doğrultusunda ofis tipi Sayıştay’lara benzer uygulamaları bünyesine adapte etmiştir. Geline nokta Fransa, İtalya, Belçika, Avusturya, İspanya, Portekiz Sayıştay’ları fonksiyonel olarak performans denetimleri yapacak şekilde yapılanmışlardır.⁴⁰⁸

Geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışı, kanun ve rasyonalite üzerine inşa edildiği için, “*ağırlıklı olarak kanunilik denetimine ağırlık verilmesinin nedeni, kamu personeli kontrol altında tutmak amacına dayanmaktadır.*” Kontrol ve denetim

⁴⁰⁷ Erdal Kenger, **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010).

⁴⁰⁸ İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim-Ek-II Denetim Türleri ve Tanımları”, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV-Devlet Reformu Serisi**, Der: Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, TESEV Yayınları 16, İstanbul, 2000, ss. 110, 112.

yetkisi, kamu personeli üzerinde hiyerarşi üstünlüğü kurmanın en önemli araçlarından biridir. Kontrol ve denetim sadece hiyerarşi etkisi oluşturmak için değil aynı zamanda kamu hizmetlerinde verimliliği sağlamanın da bir aracı olarak düşünülmüştür. Ancak, uygulamada kuralların uygulanmasını sağlamak suretiyle verimliliğin artırılması sağlanamamıştır. Faaliyetlerin görülme usullerinin ön plana çıkması nedeniyle, çalışanlar sıkı denetim ve yaptırımlardan kaçınmak için verimliliği değil işlerin usulüne uygun ve belirlenen süreçler içerisinde yapılmasından başka bir amaç gözetmeden sorumluluklarını yerine getirme yoluna gitmişlerdir.⁴⁰⁹ Yapılan denetimlerin kurumların ve personelin etkinliğini artırmak bir tarafa, dosyayı sağlam oluşturmak ve mevzuatta belirtilenlerin dışında bir iş yapmamak maksadıyla işleri yavaşlatmalarına ve hatta mümkünse hesabını bu şekilde verecekleri bir iş yapmamalarına neden olmuştur.⁴¹⁰

Geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı aksaklıklar nedeniyle 1970 li yıllardan itibaren yeni yönetim modelleri ve anlayışları ortaya atılmış ve tartışılmıştır. Yönetim modellerinin değişmesi dolaylı olarak denetim modellerini ve denetimden beklenen sonuçları da değiştirmiştir. Stratejik yönetim, performansa dayalı ölçüm, hesap verme sorumluluğu, şeffaflık, sonuçlara odaklılık, kalite vb. konularda yaşanan gelişmeler denetim anlayışında da odak değişikliğine yol açmıştır. Denetimde yaşanan odak değişikliği, kamu hizmetlerinin çıktılarını ve sonuçlarının ölçülmesini, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk gibi kavramlara uygun bir şekilde denetim yapılmasını gerekli kılmıştır.

Özel sektörün yönetim anlayışı ve demokratik yönetimin kazandırdığı alışkanlıklar, vatandaşların ve yerelde hemşerilerin kamu hizmetlerinin daha etkin ve kaliteli sunulması yönünde kamu yönetimine yoğun bir baskı uygulamaları sonucunu doğurmuştur. Kamu kaynaklarının nerede ve nasıl kullanıldığının sorgulanması yönetimin hesap verme sorumluluğunun artmasına neden olmuştur. Hesap verme sorumluluğunun ve kamu yönetiminde şeffaflığın artması, kamu yönetiminin

⁴⁰⁹ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977, s. 45.

⁴¹⁰ Hamza Al, “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 40/4, Aralık 2007, s. 46, 47.

performansının artırılması için çalışmalar yapılmasını, örgüt yapısının değiştirilmesini ve dolayısıyla denetim sisteminin yeni örgütlenmeden beklenen çıktıların elde edilip edilmediğini denetleme amacına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Tabi, uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler ve etkileşimler Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecini hızlandırmıştır.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi için hazırlanan raporlarda ve kalkınma planlarında denetim sisteminde var olan aksamaların neler olduğundan daha önce bahsedilmişti. Raporlardan ve kalkınma planlarından anlaşılacağı gibi, Türk denetim sistemi öteden beri hukuka uygunluk denetiminin ağır bastığı, şekilciliğin esas alındığı, rehberlik ve yol gösterme fonksiyonunun hemen hemen hiç hayata geçirilemediği, hizmetlerin sonuçlarından çok süreçleriyle ilgilenen, kurumların kurulma gayelerine uygun şekilde etkin ve verimli hizmet üretip üretmediklerini araştırmayan, denetim yapan birimlerin sayılarının fazlalığı nedeniyle paralel ve aynı konularda denetim yapılan ve bütün bunlara rağmen hukuka uygun işlem yapılması ve yolsuzluk faaliyetlerine engel olma noktasında başarı elde edilemediği görülen bir durumdaydı. *“Türkiye’de uygulanan teftiş ve denetimlerde geleneksel metotların kullanılması, teftiş ve denetim uygulamalarının mevzuata uygunluğun incelenmesine odaklanması, sistem ve faaliyet odaklı denetim yerine, işlem temelli ve personelin hata ve suçunu ortaya koymaya yönelik soruşturma, teftiş ve denetimlere ağırlık verilmesi ve kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında etkinliğin sağlanması yönünde denetim yapılamaması, diğer taraftan, bazı denetim organlarınca gerçekleştirilen performans denetimlerinin sınırlı kalması ve yaygınlaştırılmaması önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.”*⁴¹¹

Kamu mali yönetiminin yapılması da denetim faaliyetlerinin başarısızlığında ve sonuç alamamasında etkiliydi. Bütçeleme ve muhasebe sistemlerindeki eksiklikler, değerlendirmeye tabi tutmayı sağlayacak veri tabanlarının bulunmaması, denetçilerin performans denetimi yapmaya yönelmesinin önünde engel olarak durmuştur. Yabancılarla hazırlatılan raporlarda, belirtilen konuların aynen tespiti söz konusudur. Örneğin; James W.Martin ve Frank C.E.

⁴¹¹ Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, s. 4.

Cush'un 1951 yılında hazırladıkları raporda yaptıkları değerlendirmeler yakın tarihlere kadar baskın anlayış ve eğilimleri göstermesi bakımından önemlidir.

Raporda ; *“Cumhuriyet kurulduğu zaman, eski devrin mali yolsuzluklarını ortadan kaldırmak için sıkı tedbirlerin alınmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu cümleden olarak, tafsilatlı bütçenin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul etmiş olduğu şekle harfi harfine uygun olarak tatbiki şarttır; bundan herhangi bir inhiraf olursa buna sebep olanlar şahsen mes'ul tutulmak suretiyle cezalandırılır. Bunun neticesi şu olmuştur. Kanun ve ona uyararak teessüs eden teamüller bütçeyi herhangi bir maksat veya mevzuu için Meclis tarafından sarfına salahiyet verilen miktardan 1 kuruş fazla harcanmamasını temin edecek bir vasıta olarak telakki etmektedir. Ve işin garibi bir kuruş tasarruf etmek için icabında 20 lira tasarruf edilmektedir...Küçük bir memurun 'acaba Sayıştay bana ödenemez bir tazminat hükmeder mi' diye üç yıl bekleye bekleye maneviyatının nasıl bozulduğuna bakmak kafidir.”* ifadelerine yer verilmektedir. Görüldüğü gibi, raporun yazıldığı yıllarda yönetim tarafından ağır bir şekil ve mevzuata uygunluk denetimi uygulanmaktadır.

Bir başka örnek, 1977 yılında devlet muhasebesini inceleyen IMF uzmanı J. Pierre Demangelin hazırladığı raporda yer alan bilgilerde yer almaktadır. *“...ekonomik ve mali yönetim için gerekli bilgiler sağlayamamaktadır. Muhtelif kamu kuruluşlarınca tutulan muhasebelerin kayıt usulleri, sınıflandırılmaları ve bu hesapların içeriği bu tür analizleri yapmaya elverişli bilgi edinimi doğrultusunda düzenlenmemiştir... Devlet muhasebe sistemi standartlaştırılmamıştır. Bu nedenle devlet sektörüne dahil kuruluşların hesaplarını dahi konsolide etmek mümkün olmamaktadır.”* 1994'te Dünya Bankası Misyon Heyetince yapılan değerlendirmelerde de hemen hemen aynı teşhislere yer verilmiştir. Bu nedenle, sağlıklı bir performans yönetimi ve denetimi için nakit esaslı değil tahakkuk esaslı bir muhasebe sistemine geçilmesi tavsiye edilmiştir.⁴¹² Türkiye'deki geleneksel denetim anlayışı 2003 tarihli 5018 sayılı KMYKK çıkarılmadan önce 832 sayılı

⁴¹² İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim-Ek-II Denetim Türleri ve Tanımları, s. 90, 95.

Sayıştay Kanununa yapılan eklemeyi⁴¹³ hariç tutacak olursak çalışma anlayışını değiştirmemiştir. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ile mali yapı ve denetim sistemi yeniden düzenlenmiştir.

Uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler ve etkileşimler Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecini hızlandırmıştır. Özel sektörün yönetim anlayışı ve demokratik yönetimin kazandırdığı alışkanlıklar, vatandaşların ve yerelde hemşerilerin kamu hizmetlerinin daha etkin ve kaliteli sunulması yönünde yönetime yoğun bir baskı uygulamaları sonucunu doğurmuştur. Kamu kaynaklarının nerede ve nasıl kullanıldığının sorgulanması kamu yönetiminin hesap verme sorumluluğunun artmasına neden olmuştur. Hesap verme sorumluluğunun ve kamu yönetiminde şeffaflığın artması kamu yönetiminin performansının artırılması için çalışmalar yapılmasını, örgüt yapısının değiştirilmesini ve dolayısıyla denetim sisteminin yeni örgütlenmeden beklenen çıktılarını elde edilip edilmediğini denetleme amacına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.

3.1.1.Denetim Kavramındaki Fonksiyonel Değişim ve Yeni Denetim Anlayışında Denetimin Amaç ve Kapsamı

Geçmişten günümüze denetim kavramı üzerine yapılan pek çok tanım ve açıklama olmakla birlikte, yapılan bu tanımlar günümüz denetim anlayışını tam olarak yansıtmaktan uzaktır. Bu nedenle, kamu denetiminin içeriğini güncel anlamda yapan tanımlara yer vermek konuyu baştan daha iyi anlaşılır kılacaktır.

Türk Dil Kurumunun Türkçe sözlüğüne göre denetim “*bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmektir.*”⁴¹⁴ Sayıştay Denetim Terimleri Sözlüğüne göre denetim, “*bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve*

⁴¹³ 832 sayılı Sayıştay Kanunu **Ek Madde 10**, Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde **verimli, etkin ve tutumlu** kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

⁴¹⁴ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Milliyet Gazetesi Armağanı, İstanbul, 1992, s. 354.

standartlara uygun olarak yürütülmesi ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir.”⁴¹⁵

“Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci” dir.⁴¹⁶ Daha geniş kapsamlı bir tanıma göre denetim, *“Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları (bazı hallerde şu andaki sonuçları) önceden belirlenmiş amaçlar, kriter ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir.”⁴¹⁷*

İşletme bakış açısıyla denetim *“olması gerekenle, olanın karşılaştırılması, aradaki olumsuz farkların belirlenerek düzeltici tedbirlerin alınmasıdır.”⁴¹⁸* *“Denetim, örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı (performans) ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenen sonuç arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü idari önlem dizisi olarak anlaşıldığında, örgütü amacına uygun bir işlerliğe kavuşturan ve çalışanların davranışlarına etki eden kendi içinde bir geribildirim mekanizması da bulunduran bir süreç olarak karşımıza çıkar. Denetim, tek başına bir amaç değil, örgütü mevzuata uygun bir şekilde ve önceden belirlenmiş usuller, planlar ve amaçlar doğrultusunda etkililik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde yönetilmesini sağlamaya yönelik bir araçtır”⁴¹⁹*

⁴¹⁵ Sayıştay Başkanlığı, **Sayıştay Denetim Terimleri Sözlüğü**, Çev: Sacit Yörüker, 5 Mayıs 2006, Ankara.

⁴¹⁶ H.Ömer Köse, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, Nisan-Haziran, 1999, s. 33.

⁴¹⁷ Sayıştay Başkanlığı **Performans ve Risk Denetim Sistemleri**, Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi:5, Der: Arife Coşkun, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ocak 2000, s. 15.

⁴¹⁸ İsmet Mucuk, **Modern İşletmecilik**, Beşinci Basım, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s. 158.

⁴¹⁹ Yücel Ertekin, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Aralık 1998, Sayı: 421, s. 496, 497.

Modern anlamda denetim, olasılık ve görelilik (probabilite ve relativite) esaslarıyla belirlenmiş hedef ve standartlar doğrultusunda ortaya çıkan sonuçların verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmektir. Diğer bir anlatımla denetim, bir kuruluşun ekonomik faaliyetlerine ve olaylarına ilişkin açıklanan bilgilerin, önceden belirlenmiş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek ve raporlamak amacıyla bu ekonomik faaliyetlere ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili kanıtların tarafsızca toplanması, değerlendirilmesi ve sonucun bilgi kullanıcılarına raporlanması şeklinde tanımlanabilir.⁴²⁰

İdari denetim ise, “yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların idari birimler tarafından, idari araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır.”⁴²¹

*Teftiş, denetim (murakabe) (Arapça), revizyon, auditing (İngilizce), expertise (Fransızca) terimlerinin tümünün içeriğinde kontrol anlamı bulunmaktadır. Kontrol, yalnız araştırma ve inceleme ile yetinmez, denetime esas olacak ölçütleri ve fiili sonuçların bu ölçütlerden sapmalarını ile bu sapmaların düzeltilmesi için mümkün olan önlemleri de saptar ve gösterir. Kontrol işini yapan kişiye denetçi (murakıp), kontrolör, auditor, exper, revizör vb. denilmektedir.*⁴²²

3.1.1.1. Denetimin Amacı

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde kamu hizmetlerinin denetimi anlayışında da önemli değişiklikler yaşanmıştır. Önceki denetim sisteminin etkin olmadığı, geçmişe dönük olduğu, hedef ve performans boyutunun bulunmadığı, rehberlik değil hata bulma mantığı içinde çalıştığı, çok sayıda birim tarafından yapıldığı gibi konular yönünden eleştirilmiş ve getirilmek istenen yeni denetim

⁴²⁰ Kenger, a. g. e. , http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010).

⁴²¹ Balta, **İdare Hukuku Ders Notları II**, s. 137.

⁴²² Kenger, a. g. e. , http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010)

sistemiyle var olan problemleri önemli ölçüde çözmeyi amaçlayan bir yapılanma içerisine girilmiştir.⁴²³

Denetim olgusunun kamu yönetiminde *iki temel işlevi* vardır. Birinci işlevi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin, kayıp ve usulsüzlüklerin, kayıp ve kötüye kullanımların önlenmesi, denetimle yönetimin ve çalışanların hukuk kurallarına uygun davranması ve faaliyetlerin bu çerçevede yürütülmesini sağlamaya çalışmaktır. İkinci işlevi ise yönetim kalitesinin ve performansının artırılmasıdır.⁴²⁴

Denetim anlayışının temelde “şeffaflık” ve “hesap verme sorumluluğu” eksenine oturması nedeniyle, doğrudan, demokrasi gündeme gelmektedir. Demokrasi kavramının geleneksel anlamı ve içeriği gün geçtikçe genişlemektedir. Derinlik kazanmaktadır. Kamu yönetimine demokrasi açısından bakıldığında “şeffaflık”, “iyi yönetim” ve “hesap verme sorumluluğu” nun ana unsurlar olduğu görülecektir. Kamu yönetiminin demokratikliğinin artırılması sayılan unsurların güçlendirilmesiyle gerçekleşebilir. Temsili demokrasi anlayışının geride kalmaya başladığı ve katılımcı demokrasinin ön plana çıktığı günümüzde yönetime katılım ve hesap sorma için en önemli bilgi kaynağı olarak denetim kurumlarının önemi giderek artmaktadır.⁴²⁵

Geleneksel denetim anlayışının, hesap verme sorumluluğu (accountability) yerine sorumluluk (responsibility) anlayışı doğrultusunda oluştuğu bir gerçektir. Mali sorumluluk da bu anlayışın bir ürünü olarak gelişmiştir.⁴²⁶ Çağdaş bir kamu yönetiminde denetimden amaçlanan faydalar şunlardır.

⁴²³ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2007, s. 147.

⁴²⁴ M. Akif Özer, “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, Eylül 2004, s. 147, 148.

⁴²⁵ Recai Akyel, H. Ömer Köse, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010, s. 18.

⁴²⁶ Hamza Al, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Yazıları**-Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lutfi Şen, Ankara Ekim, 2007, s. 1.

Çağdaş denetim uygulamasında **yönetmelik denetim amacı**, “Yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve doğru bir şekilde çalışmasını, kamu personelinin elindeki kaynaklarla, doğru zamanda ve doğru yerde, yasalar çerçevesinde işlemlerini doğru bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktır.”⁴²⁷

“Çağdaş denetim uygulamasında **mali denetimin amacı**, bir kurum veya kuruluşun hesabı hakkındaki “denetçi görüşü”nü oluşturmaya yeterli, uygun ve güvenilir denetim kanıtlarını toplamak ve böylece; hesabın şekil ve muhteva itibariyle muhasebe mesleğinin gereklerine ve ilkelerine uygunluğu, hesaptaki rakamların mali tablolarda gerektiği gibi gösterildiği, tahsis edilen kamu fonlarının Yasama organınca öngörülen amaçlara ve hizmetlere harcandığı, tahsilât ve ödemelerin ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak yapıldığı konularında güvence elde etmektir.

Çağdaş denetim uygulamasında **performans denetiminin amacı** ise, “*ilgili idarenin kendisine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece yerine getirdiğinin ve bu düzen ve mekanizmaların ne derece etkili işlediğinin bağımsız ve tarafsız bir değerlendirmesi ile bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyileştirilebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır.*”⁴²⁸

Bahsi geçen amaca ulaşılabilmesi maksadıyla ; “Hükümet Programları”, “Kalkınma Planları”, “Yıllık Programlar”, “Stratejik Planlar”, “Bütçe Süreçlerinin Planlar ve Amaçlar Doğrultusunda Hazırlanması” ve “İç Kontrol”, “İç Denetim”, “Dış Denetim” sistemlerinin birbirini tamamlayacak ve güçlendirecek bütünleşik bir yapıda hazırlanması yoluna gidilmiştir. Bunu sağlamaya yönelik kurumsal yapılanmada ve mevzuat düzenlemesinde var olan bazı noksanlıklara rağmen denetleme sistemi çağdaş bir anlayışla oluşturulmaya çalışılmıştır.

⁴²⁷ Y. Ali Karanfiloğlu, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000, s. 65.

⁴²⁸ TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php, (28.01.2008).

Belediye Kanununda ve İl Özel İdaresi Kanununda genel olarak **denetimin amacı**; “*Belediyelerin denetimi(İl Özel İdarelerinin denetimi); faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının (il özel idaresi teşkilâtının) gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.*”⁴²⁹ şeklinde düzenlenmiştir. Her iki kanunda denetimin amacının aynı şekilde düzenlendiği görülmektedir. Belirlenen amacın bütünlük bir şekilde, denetim süreçlerini ve metotlarının özelliklerini özetlediğini söylemek mümkündür.

3.1.1.2. Türk Yönetim Hukukunda Denetim Yetkisinin Kaynağı ve Kapsamı

Türk Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi 90’lı yıllar boyunca ve 2000’li yılların başlarında kamu yönetimi reform çalışmaları ve tartışmalarıyla birlikte sık sık gündeme gelmiş ve 1050 sayılı 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılması ile sonuçlanmıştır. 1050 sayılı kanunun yerine çıkarılan 5018 sayılı KMYKK tedrici olarak 2006 yılına kadar yürürlüğe girmiştir.⁴³⁰ Bu kanunla mali yönetim ve kontrol sisteminde çok köklü anlayış uygulama değişiklikleri olmuştur. Bu değişiklik tabiatıyla denetim anlayışına ve uygulamalarına da yansımıştır. Meydana gelen değişikliklerin kapsamının büyüklüğü nedeniyle kanunun yürürlüğe girmesinde, ikincil ve üçüncül nitelikteki düzenleyici işlemlerin hazırlanmasında, yürürlüğe sokulmasında ve kurumsallaşmasında gecikmeler yaşanmasına neden olmuştur.

⁴²⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 32, 5393 sayılı Belediye Kanunu md. 54.

⁴³⁰ C. Sabri Midyat, “Teftiş ve Geleneksel Denetimden İç Denetime: Yapılan düzenlemeler, sorunlar ve Tereddütlü Hususlara İlişkin Değerlendirmeler (I), **Mali Hukuk Mahalli Dergisi**, Sayı: 129, s. 1, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=40, (02.02.2008).

“Yeni yönetim felsefesi üzerine inşa edilen 5018 sayılı kanun, kullandığı dil, dayandığı felsefe, öncelediği konular, yaptığı vurgular ve ortaya koyduğu yaklaşımlar bakımından önceki kanundan oldukça farklıdır. 1050 sayılı 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu, devletin mal varlığının ne olduğu, bu malların hesabının nasıl tutulacağı, bütçe yılı, bütçenin tanımı, devletin masrafları gibi⁴³¹ konular üzerinde yoğunlaşırken, 5018 sayılı Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık gibi konulara odaklanmaktadır.”⁴³²

5018 sayılı Kanunda değişen denetim anlayışının izlerini açıkça görmek mümkündür. Denetimde yeni yöntemleri ve yaklaşımları içeren 5018 sayılı Kanun, performans denetiminin iç ve dış denetimin her ikisinde de kabul etmiştir. Performans denetiminin Türkiye’de kamu sektöründe uygulanmasının kabul edilmesiyle birlikte teorik ve pratik çalışmalar yapanlar bu alana yeniden ilgi duymaya başlamıştır.⁴³³

5018 sayılı KMYKK’nın temel amacı 1 nci maddesinde; *“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 düzenleme”* olarak belirlenmiştir.

“Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlığı altında zikredilen mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, kanunun temel amacını destekleyen en önemli unsurlardır.⁴³⁴ Eski sistemin girdi ve süreç odaklı denetim anlayışı yerine, *çıktı ve sonuç odaklı* bir anlayışla denetim sistemini inşa etmiştir. 5018 Sayılı Kanunda

⁴³¹ 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu md. 1–7.

⁴³² Al, a. g. e. , s. 3.

⁴³³ Köseoğlu, “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, s. 1.

⁴³⁴ Eryılmaz, a. g. e. , s. 147.

denetimin, hizmetlerin planlarda olduğu şekilde yapılıp yapılmadığını çıktılara ve faaliyet raporlarına bakarak yapılması gerekliliğini ortaya koymuştur.

Kanun, hesap verme sorumluluğu anlayışı doğrultusunda, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin iyi yönetilip yönetilmediğinin sorumlularını da belirtmiştir. İlgili bakanlar üst yöneticiler, kurum ve kuruluşların, stratejik planları ile bütçelerinin, kalkınma planlarına ve yıllık planlara göre hazırlanması ve uygulanmasından ve diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonunu sağlamaktan sorumludurlar. Yerel yönetimler açısından bu sorumluluk “*İçişleri Bakanlığına*” aittir. Yerel yönetimlerde üst yöneticiler il özel idarelerinde valiler, belediyelerde ise belediye başkanlarıdır.⁴³⁵ Kalkınma planları, kamu kesimi için emredici nitelikte düzenlemeler içerdiğinden stratejik planların hazırlanmasında kalkınma planlarına uygunluk Anayasal ve kanuni olarak zorunludur. 5018 sayılı KMYKK’nda **kamu kaynaklarının kullanılma esaslarını**, “*mali saydamlık*”, “*hesap verme sorumluluğu*”, “*stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*” genel esasları üzerine inşa etmiş olduğundan hesap verme sorumluluğu da bu esaslar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.⁴³⁶

3.1.1.2.1. Şeffaflık

Şeffaflık kısaca, “*kamu yönetiminin elindeki bilgi ve belgelere vatandaşların serbestçe ulaşma imkânının bulunması ve idari işlem ve eylemlerin kamuoyuna açık olması*” şeklinde tanımlanabilir. İlke gereğince sadece yapılanların değil ileride yapılacak olan işlemlerinde önceden kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir. Ayrıca, yapılan duyuruların, yayınlanan plan ve raporların “güvenli, anlaşılır, tutarlı” olması gereklidir.⁴³⁷

⁴³⁵ Eryılmaz, a. g. e. , s. 147.

⁴³⁶ Türkiye Cumhuriyeti Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye’nin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Kalkınmasında DPT**, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Mayıs, 2009, Ankara, s. 24.

⁴³⁷ Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/382, Ankara, 2008, s. 40.; Kamil Tügen, Ahmet Özen, “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı Bildiriler Kitabı-Küreselleşme Piyasa ve Devlet**, Ed: Dilek Dileyici vd. , 24,25 Eylül 2009, İzmir, s. 168,169.

Şeffaflık ilkesi Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde ön plana çıkmış olan kamuoyunu zamanında bilgilendirme ilkesinin bir sonucu olarak 5018 sayılı Kanunda yerini almıştır. Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanımının, kurumların amaç ve hedefleri doğrultusunda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediklerinin *kamuoyu ve denetçi birimler* tarafından sağlıklı bir şekilde ölçülebilmesi için tüm harcama ve kayıtların doğru ve aleni bir şekilde tutulması vazgeçilmez bir gerekliliktir.⁴³⁸

5018 sayılı KMYKK'nun 7 nci maddesinde bahsi geçen aleniyeti (şeffaflığı) sağlamak ve kamuoyunu zamanında bilgilendirmek maksadıyla; “*görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.*” düzenlemesi yapılmıştır. Şeffaflığın 5018 sayılı Kanunda belirtilen unsurlarını şu şekilde sayabiliriz.

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

⁴³⁸ Özer Köseoğlu, “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları** (Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar), Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ekim, 2007, s. 315

- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması.

Kanunda geçen “kamu idareleri” kavramı, yerel yönetimleri de kapsamaktadır. Belediye başkanları, valiler kanunda sayılan unsurların gerçekleştirilmesinden sorumludurlar. Ancak, yerel yönetimler içerisinde seçimle iş başına gelen organlar olduğu için şeffaflık sorumluluğunun yerine getirilmemesinin yaptırıma bağlanması ve yaptırım uygulama şartlarının yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşır nitelikte yapılması bugün için çözüm isteyen sorunların içerisinde yer almaktadır.

3.1.1.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu

Demokratik devlet ilkesinin özünde, seçilmiş ve onlar tarafından atanmış kişilere, kendilerine verilmiş olan görevlere ilişkin olarak kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla kullandıkları kamu kaynaklarının kullanımı ve hizmetlerin sonuçları hakkında bilgi isteme ve hesap sorabilme hakkı yer almaktadır.⁴³⁹ Hesap verme sorumluluğunun içinde bulunduğu siyasi rejimle doğrudan alakası vardır. Demokratik ülkelerde devredilmiş yetkilerin doğal bir sonucu olarak kabul edilir.⁴⁴⁰ Demokratik sistemin meşruiyeti ve cazibesi buradan kaynaklanmaktadır. Geleneksel hesap verme sorumluluğu anlayışı uyarınca denetimde sadece hata bulup yapanı cezalandırma anlayışı hâkimken, çağdaş hesap verme sorumluluğunda kurum ve kuruluşların performansını iyileştirici bir araç olarak görme ağır basmaktadır.⁴⁴¹

Türkçede tam karşılığı olmadığı için (accountability) “hesap verilebilirlik” veya “hesap verme yükümlülüğü” olarak da adlandırılan hesap verme sorumluluğu, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğüdür. INTOSAI denetim standartlarında “*Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve yönetsel kuruluşların mali, yönetsel ve*

⁴³⁹ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 122.

⁴⁴⁰ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 114.

⁴⁴¹ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 121.

program görevlerinden ötürü açıklama yapma-hesap verme ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Yeni kamu yönetim anlayışının çok yeni kavramlarından biri olan hesap verme sorumluluğu raporlama faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğudur.⁴⁴²Yönetici konumunda bulunanlar, sorumlu kılındıkları tüm işlemlerden dolayı hesap vermek zorundadır. Başarı kriteri ise yürütülen hizmetler sonucunda ortaya çıkan performanstır.⁴⁴³

Kamu hizmetini yürütenlerin sorumlulukları 5018 sayılı KMYKK’nın 8 nci maddesinde *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* şeklinde düzenlenmiştir. Kanunun ifade tarzından da anlaşılacağı üzere hukuka uygunluk ve mali sorumluluk yanında *görevli ve yetkililere kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanma* (performans) ve kaynakların kötüye kullanılmaması mecburiyeti getirmektedir.

Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu iyi yönetişimin birbirinden ayrılmaz ve birbirini tamamlayan ikiz kavramlarıdır. Yönetimin karar ve faaliyetleri hakkında zamanında ve güvenilir bilgilere erişimin mümkün olmadığı takdirde yapılan işlem ve eylemlerden dolayı hesap verilmesinin sağlanması oldukça zor olacaktır. Dolayısıyla bu iki koşulun bir arada var olmasının sağlanması olmazsa olmaz ön koşuldur. Şeffaflık, hesap verme sorumluluğunu mümkün kılan bir uygulamadır. Şeffaflığın sağlanabilmesi için de, yönetimin faaliyetlerini ne zaman, nerede, nasıl ve

⁴⁴² Hasan Baş, “Hesap Verme Sorumluluğu Ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, **20 nci Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No:1), 23–27 Mayıs 2005, Karahayıt/Pamukkale, s. 401, 402.

⁴⁴³ Özen, **a. g. e.**, s. 41.

neden yaptığını bilinir ve görünür kılacak yönetsel yapılanmanın ve zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesi gereklidir.⁴⁴⁴

3.1.1.2.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Strateji kelimesinin kaynağı hakkında çeşitli açıklamalar bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Yunanca bir kelime ve planlama anlamına gelen “stratego” kelimesi olduğudur.⁴⁴⁵ İkincisi, eski Yunanca “stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleştirilmesinden oluştuğu da söylenmektedir. Üçüncü olarak latince bir kelime olan ve “yol, çizgi ve yatak” anlamına gelen “stratum” kavramıdır.⁴⁴⁶

*“Kurumların tüm düzeylerinde (organik yapısında) belli amaç ve hedefler saptanarak bunlara ulaşmak için gerekli stratejilerin, programların ve faaliyetlerin belirlendiği kararların alınması stratejik planlamayı oluşturmaktadır.”*⁴⁴⁷ *“Stratejik plan, stratejik yönetimin en önemli unsurudur. 5018 Sayılı Kanunun 3 ncü maddesinin n fıkrasında yer alan stratejik plan, kriz ekonomilerinde gününbirlik ve maksimum bir yılı kapsayan planlara dayalı bir ekonomik anlayışın aksine süreklilik arz eden, daha uzun vadeli hedefleri bütünlüğü içerisinde değerlendiren, esnek bir yapıya sahip, ekonomik yaşamın gerçeğine daha uygun bir yaklaşım içerir.”*⁴⁴⁸ Bir yönüyle stratejik planlama, yönetim görevine sahip olanlara ayrıntıya inmeden bir bakış açısına ve istikamete sahip olmalarına yardımcı olabilecektir.⁴⁴⁹ Kamusal nitelikteki hizmetlerin önceden planlanması yeni bir uygulama değildir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında da planlama vardır. Ancak, stratejik planlamada olduğu gibi hedeflere yönelik olarak yapılacak işlerin içeriği ayrıntılı olarak planlanmaz. Stratejik planlar daha ayrıntılıdır ve atılacak adımlar daha belirgin olarak ortaya

⁴⁴⁴ Sözen, Algan, **a. g. e.**, s. 13, 14.

⁴⁴⁵ Richard M.Meinhard, Strategic Planning Through and Oeganizational Lens, (Doktorate Thesis), The Graduate School Of Education and Human Development Of The George Washington University, 2004, s. 43.

⁴⁴⁶ Erol Eren, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 7 nci Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım İstanbul, 2005, s. 1.

⁴⁴⁷ Yaşar Okur, **Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul, Nisan 2007, s. 74.

⁴⁴⁸ Okur, **a. g. e.**, s. 132

⁴⁴⁹ Ian Caulfield, John Schultz, **Planning For Change: Strategic Planning In Local Government**, Longman Group UK Limited, San Francisco, 1994, s. 4.

konulur. Şimdi alınan kararlarla gelecek planlanır ve kurumun çalışmalarına yol gösterme amaçlanır. Geleneksel planlamadan farklı olarak kurumsal faaliyetlerde çevresel faktörler dikkate alınmak suretiyle planlama yapılır. Stratejik planların şartlara göre yenilenmesi, değiştirilmesi mümkündür. Hazırlanma aşamasında geniş bir katılımın olması öngörülür.⁴⁵⁰

5018 sayılı Kanuna göre “Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı” ifade etmektedir.⁴⁵¹ *Stratejik planlama ve performans bütçeleme* kavramları arasında doğrudan bir örtüşme vardır. Bütçeler stratejik planlarda yer alan amaçlar hedefler doğrultusunda uzun vadeli bir bakış açısıyla oluşturulurlar. Bu durum 5018 sayılı Kanunun 9 ncu maddesinde açıkça belirlenmiştir. Kanuna göre;

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans

⁴⁵⁰ Robert B. Denhardt; “Strategic Planning in State and Local Government”, **Performance-Based Budgeting**, (Editörler: Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreh, Jack Rabin), Wsetview Press, USA, 2001, s. 235, 236.

⁴⁵¹ 5018 sayılı KMYKK md. 3.

göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” (5018 SK. md. 9)

Kanunun ilk fıkrasında belirtilen stratejik planlama, 26.05.2006 gün ve 26179 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4/d fıkrasında şu şekilde tanımlanmıştır. “ *Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder.”*

Kanun koyucu, mali yönetimde stratejik planlamaya dayalı modeli seçmek suretiyle hükümet tarafından belirlenmiş olan *ulusal makro-ekonomik amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesini* amaçlamıştır. Modelin bu şekilde belirlenmesi aslında “idarenin bütünlüğü ilkesi”nin gerçek anlamda hayata geçirilmesidir. Hükümet tarafından sektörler itibarıyla belirlenmiş olan politikaların hayata geçirilmesi⁴⁵² için en uygun modellerden biri stratejik planlamadır. Çünkü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki düzenlemeye göre, stratejik planlamayla hükümet tarafından hazırlanan kalkınma planlarında belirlenmiş hedefler stratejik planın hazırlanmasının temelini oluşturmaktadır. Hazırlanan stratejik planda, kurumun orta ve uzun vadeli amaçları ortaya konulmakta, belirlenen hedeflerin yıllık faaliyetlere dönüştürülmesi her yıl hazırlanan performans programlarıyla yapılmaktadır.⁴⁵³ Yapılan planların merkezi yönetimin belirlediği esaslar çerçevesinde (kalkınma planları yoluyla) yapılmasının öngörülmesi dolaylıda olsa yerel yönetim hizmetlerinin içeriğinin yönlendirilmesinde kullanılabilmektedir.

⁴⁵² Ahmet Kesik, “Yeni Kamu Mali Sisteminde Orta Vadeli Plan ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20 nci Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No: 1, Denizli, 23–27 Mayıs 2005, s. 54.

⁴⁵³ Özen, **a. g. e.**, s. 51.

Bütçelerin stratejik planların esas alınarak hazırlanması ve mali denetimlerde bu durumun gözetilmesinin öngörülmesi merkezi yönetimin müdahalede bulunmasını kolaylaştıracaktır. Yerel yönetimlerin farklı siyasal programları hayata geçirmek üzere yönetime talip olan kişiler tarafından yönetildikleri değerlendirildiğinde planlama yoluyla faaliyetlerin tek tipleştirilebilmesi olanağı dolayısıyla, demokratik ve özerk yerel yönetim ilkesine aykırılık tartışmaların gündeme taşınabilmesi mümkün olacaktır. Bu nedenle yerel yönetimlerde farklı siyasal yaklaşımların uygulamalarına ve planlamalarına uygun ölçüde bir esneklik sağlanabilmelidir.

Stratejik planlama, 5018 sayılı KMYKK hükümleri uyarınca bütçe tahsislerinin esasını oluşturmaktadır. Yani harcama yapmadan önce yönetim tarafından yapılması gerekli olan hazırlayıcı işlemlerden biridir. Stratejik planlamanın “şekil” açısından hukuka uygun olabilmesi için 5018 sayılı KMYKK’nun 9/1 maddesi uyarınca “*katılımcı yöntemlerle*” hazırlanması gereklidir. Çünkü, kanun koyucu stratejik plan hazırlar dememekte “*...katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlar.*” demektedir. Burada, planın hazırlanması, şekil şartına bağlanmıştır. Hazırlık işlemleri icrai nitelikte değildir. Hukuki sonucu doğuran işlem, bir hazırlık işlemine dayanılarak yapılması öngörülen işlem, asıl işlemin dayanağını teşkil ediyorsa onunda hukuka aykırı olduğu ileri sürülebilecektir. Stratejik planların iç düzen işlemi olarak kabul edilmesi yönündeki değerlendirmelerde yerinde olmayacaktır. İç düzen işlemleri, kamu hizmetinden yararlananlara doğrudan doğruya yönelik olmayan, kamu yönetiminin kendi kuruluş ve işleyişine ilişkin olarak aldığı çeşitli tedbir ve işlemlerdir. Bunlar sirküler, direktifler ve hizmet içi tedbirlerdir. İçerik itibarıyla stratejik planlamayla ilgili değildirler ve hiyerarşik yetkilerin kullanılmasıyla ilgili işlemlerdir.⁴⁵⁴

Yerel yönetimlerin demokrasi okulu olduğu, demokrasinin temsili olmaktan katılımcı olmaya evrildiği düşünülecek olursa, okul fonksiyonunu görmeye devam edebilmesi için, katılımcı uygulamaların faaliyetlerin esas şekli olmasını gerektirmektedir. Ulusal düzeyde demokrasi idealinin hayata geçirilmesi hedefi, yerel yönetim uygulamalarının bir eğitim aracı olarak kullanılmasıyla doğrudan

⁴⁵⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 283, 284.

ilişkilidir.⁴⁵⁵ Yerel yönetimler, daha üst düzey siyaset elemanlarının yetiştirilmesi için uygun ortamı sağlayan alanlardan biridir.⁴⁵⁶ Ayrıca, yerel yönetimlerin mevcut ve gelişen siyaset anlayışına uygun donanımına sahip olmayan siyasetçilerin yetişmesi zaman içerisinde siyasetin merkezileşmesi ve ülkenin merkezde yapılan siyasete katılmaktan uzaklaşması sonucunu da doğurabilecektir.

Katılımcı usul dendiğinde de en klasik format olan kamu, özel, sivil aktörlerin stratejik plan hazırlama sürecine katılması anlaşılmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının ön plana çıkarıldığı reform sürecinde, temel sistematik çalışma prensibinin yerel kamusal hizmetlerin planlanması aşamasında hayata geçirilmesi katılımcı demokrasi anlayışını geliştiren bir adım olacaktır.

Katılımcı usullerle stratejik plan hazırlanması “şeffaf” kamu yönetimi anlayışına da katkıda bulunacaktır. Hukuk devleti ilkesini bir gereği olan “*kamu hizmetinin idari faaliyetlerin önceden bilinebilir olması*”nı sağlayacağından siyaset yapanlar, kamuoyu veya bizzat vatandaş yürütülecek faaliyetlerden önceden haberdar olabilecektir. Bu yönüyle katılım, Anayasanın değiştirilemez hükümleri içerisinde yer alan “demokratik devlet” ilkesinin olduğu kadar “hukuk devleti ilkesi” nin de görünen yüzü olabilecektir.

Yerel yönetimlerin üst düzey siyasete tecrübeli siyasetçiler kazandırması eskiden beri söylenen bir gerçeklik olmakla birlikte, yeni kamu yönetimi anlayışı merkezi yönetime oranla yerel yönetimleri ön plana çıkardığı ve merkezin görevlerinin bir kısmını yerel devredilmesini öngördüğü için kamu hizmetlerinin yerelde görülmesi ve bu yönde siyaset üretilmesinin gerekliliği, yerel siyasetçilerin yerelde kalmasını, tecrübelerini yerelde geliştirmesini ve değerlendirmesini zaruri hale getirmiştir. Bu şekilde merkezle yerel arasında yerel lehine denge kurulması ve yerel yönetimlerin birbiriyle rekabet edebilme şansı olabilecektir.

⁴⁵⁵ Çevikbaş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, s. 81.

⁴⁵⁶ Cevat Geray, “Belediye Sorunları ve Politikacılar”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. , Cilt: 32, no 1-4, 1977, Ankara, ss. 23, 30.

5302 sayılı İl Özel İdaresinin 30/4 ncü maddesinde “*Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin (yerel yönetimlerin A.A.) bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir*”. şeklinde yapılan düzenleme, stratejik planlama yapmanın yanında, il özel idarelerinin bütçelerinin hazırlanmasında dikkat edilmesi gerekli olan ana çerçeve ortaya konmaktadır. Madde uyarınca bütçenin “*stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlan*”ması gerekmektedir.

İl özel idarelerinin bütçeleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30/d fıkrası uyarınca vali tarafından hazırlanmaktadır. Valinin hem stratejik planı hazırlamada hem de bütçeyi hazırlamada tek yetkili ve görevli unsur olması sonrasında encümen ve onay aşamasında meclis olsa bile, olup bitenler hakkında sürece katılamadığı için yeterince “farkındalık” oluşturamamış organların kendilerinden beklenen denetimi gerçekleştirmesi mümkün görünmektedir. Valinin hazırladığı bütçeyi inceleyen ve görüş bildiren il encümeninin başında valinin bulunması geri kalan üyelerin yarısının il özel idaresinde valinin emrinde çalışan bürokratlardan oluştuğu tekrar düşünüldüğünde valinin konumunun zayıfladığı yönündeki görüşlere katılmak mümkün görünmemektedir. Bu noktada, encümenin meclis üyesi olanların oranının artırılması, planlamanın katılımcı yöntemlerle yapılması ve çalışma usullerinin belirlenmesi seçilenlerin süreç içerisindeki etkilerini artırmalarını sağlayabilecektir. Yapılan dış denetimlerde de, belirtilen konunun uygulamasının yaz ve kış teftiş programlarına konulmak suretiyle takip edilmesi ve rehberlik yapılması çok önemli hale gelmiştir.

Katılımcı yöntemlerle stratejik planlama yapılması, yönetim anlayışı açısından bakıldığında aslında olmasa olmaz nitelikte bir uygulama olduğu görülecektir. Yönetim anlayışı, kamu yönetimi ile toplumsal aktörler arasında var olması gerekli olan karşılıklı etkileşimi ve kamu hizmetlerinin yürütümü konusunda

ortak karar almayı gerektirir. Avrupa Komisyonu, kendi anladığı anlamda yönetim kavramını 2001 yılında yayınladığı “White Paper on European Governance” adlı Beyaz Kitapta ortaya koymuştur.⁴⁵⁷

TESEV’in katılımcı yöntemlerle stratejik planlama hazırlanmasının faydalarını somut olarak ortaya koymamıza imkân veren, kamu fonlarının etkinliğini artırmak üzere; vatandaşın karar mekanizmalarına katılımını sağlayacak örnekler oluşturmak ve örnekleri yaygınlaştırmak amaçlı “İyi Yönetişim- Kaliteli Yaşam” adı altında Kars, Sivas, Yalova illerinde pilot olarak yürüttüğü projenin sonuçlarına bakıldığında anlatılan konunun önemi daha iyi anlaşılacaktır. Proje ile, yerel yönetim reformları sonrası, “*il stratejik planlarının katılımcı yöntemlerle hazırlanması*”nın zorunlu olmasından hareketle sivil toplum kuruluşlarının sürece katılmak suretiyle hizmet ve karar kalitesinin artırılması öngörülmektedir. Aynı zamanda, hizmet ve karar alma süreçlerine katılım ile, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun artırılmasına örnek olmak amaçlanmaktadır. Yapılan çalışmalarda sivil toplumun bilgi edinme hakkından hareketle kamu kurumlarının çalışmalarından haberdar olmasına çalışılırken, vali ve belediye başkanlarının yönetmekten sorumlu oldukları fonlar ve yönetimi hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Ortaya çıkan bu sonuçtan hareketle, yöneticilerin yönetmekten sorumlu oldukları kamu kaynaklarının harcanmasına ilişkin karar alma süreçlerine sivil toplum ve özel sektörün katılması halinde, çok daha isabetli kararlar verilmesi ve farkında olmadıkları süreçlerden haberdar olunması da mümkün olacaktır.

Stratejik planlama çalışmaları ülkemizde sekiz pilot kurumda başlatılmıştır. Ancak, pilot kurumlarda yapılan çalışmaların sonuçları alınmadan stratejik planlama tüm kamu kurumlarına yaygınlaştırılmıştır. 2008 yılı itibariyle bir grup kurumda stratejik planlamayla birlikte performans programı hazırlanması planlanmıştır. Yerel yönetimler açısından durum çok farklı değildir. Mevzuat uyarınca 2009 yılı itibariyle tüm stratejik plan yapması öngörülen yerel yönetimlerin stratejik planlarını, performans programlarını ve bunlara uygun şekilde faaliyet raporlarını hazırlamış

⁴⁵⁷ Yılmaz Argüden, “İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam”, **Önce Kalite Dergisi**, Ekim 2007, s. 22. ; White Paper on European Governance, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, (01.02.2010).

olmaları gerekmektedir. Stratejik planlama, diğer kamu kurumlarında olduğu gibi yerel yönetimlerde de henüz oturmuş bir uygulama haline gelmemiştir.⁴⁵⁸ Dolayısıyla, yönetsel, mali ve performans denetimlerine zemin teşkil etmesi gereken süreçler sağlıklı işletilememesi mümkün olamayacaktır. Bu nedenle öncelikle stratejik planlama sürecinin sağlıklı bir şekilde yerleşmesi yönünde çalışmaların yoğunlaştırılması gerekmektedir.

3.1.2. Yerel Yönetimlerde Uygulanan Denetim Türleri

Denetim bakış açısına göre pek çok şekilde sınıflandırılmakla birlikte, 5018 sayılı Kanunda denetim sistemi, “İç Denetim”, “İç Kontrol” ve “Dış Denetim” başlıkları altında incelemiştir. Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun yapısı ve görevleri de kanunda düzenlenmiştir.⁴⁵⁹ Bahsi geçen denetim türleri ise içeriği açısından “Düzenlilik Denetimi-(Uygunluk Denetimi)” ve “Performans Denetimi” olarak ikiye ayrılır. Düzenlilik denetimi ise kendi içinde “Mali Denetim” ve “Hukuka Uygunluk Denetimi” olarak ikiye ayrılmaktadır.

3.1.2.1. 5018 Sayılı Kanunda Öngörülen Denetim Sistemi

3.1.2.1.1. İç Denetim

Uluslararası İç Denetim Enstitüsü iç denetimi; “Kurum faaliyetlerine değer katmak ve bunları geliştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Risk yönetimi kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla değerlendirip geliştirerek kurumun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olur.” şeklinde tarif etmiştir.

“Kurumsal amaç, hedef ve planlara ulaşmak için kurum yöneticilerine rehberlik etme, yol gösterme, veri toplamak ve değerlendirmek suretiyle kurumun performansının daha iyi hale getirilebilmesi amacıyla yapılması gerekenleri tespit

⁴⁵⁸ Özen, , **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, s. 331.

⁴⁵⁹ Köseoğlu, **a. g. e.** , s. 320.

etme ve ilgili kurumlara belirli periyotlarla rapor etme denetimde öngörülen amaçtır.”⁴⁶⁰

5018 Sayılı Kanuna göre iç 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, nesnel güvence sağlama ve 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 gerçekleştirilir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.(5018 sayılı KMYKK md.63) Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. (5018 sayılı KMYKK md.64)

İç denetim faaliyeti; kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlar. İç denetim faaliyeti sonucunda, kamu idarelerinin varlıklarının güvence altına alınması, iç kontrol sisteminin etkinliği ve risklerin asgariye indirilmesi için kamu idaresinin faaliyetlerini olumsuz etkileyebilecek risklerin tanımlanması, gerekli önlemlerin alınması, sürekli gözden geçirilmesi ve mümkünse sayısallaştırılması konularında yönetime önerilerde bulunulur.

⁴⁶⁰ ECIIA, (Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu – European Confederation of Institutes of Internal Auditing), Avrupa’da İç Denetim-Konum Raporu, İstanbul,2005,(çeviri) Türkiye İç Denetçiler Enstitüsü, ss. 23, 26.
[http://tide.org.tr/tideweb/resimler/upload/Documents/ECIIA_KonumRaporu_Subat2005%20\(2\).pdf](http://tide.org.tr/tideweb/resimler/upload/Documents/ECIIA_KonumRaporu_Subat2005%20(2).pdf), (05.02. 2007).

İç denetim, nesnel güvence sağlamanın yanında, özellikle risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerini geliştirmede idarelere yardımcı olmak üzere bağımsız ve tarafsız bir danışmanlık hizmeti sağlar. Danışmanlık hizmeti, idarenin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerinin ve işlem süreçlerinin sistemli ve düzenli bir biçimde değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmasıdır.

Nesnel güvence sağlama, kurum içerisinde etkin bir iç denetim sisteminin var olduğuna; kurumun risk yönetimi, iç kontrol sistemi ve işlem süreçlerinin etkin bir şekilde işlediğine; üretilen bilgilerin doğruluğuna ve tamlığına; varlıklarının korunduğuna; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğine dair, kurum içine ve kurum dışına yeterli güvencenin verilmesidir.⁴⁶¹ İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak. Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak. İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek. Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak. Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak. Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst

⁴⁶¹ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi ve Numarası: 26.06.2006 - 2006/ 10654; **R.G.**, T. 12.07.2006, S. 26226.

yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.⁴⁶²

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütür:

İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek, uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek, kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak, yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak, risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak, iç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak, idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanlığına sunmak ve kamuoyuna açıklamak işlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek, iç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek, iç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek, kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.⁴⁶³ (5018 sayılı KMYKK md. 67)

3.1.2.1.2. İç Kontrol

İç kontrol, bir kurum bünyesinde kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamaya yönelik olarak tasarlanıp uygulanan tüm faaliyet ve işlemler olarak tanımlanabilir. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik tüm

⁴⁶² Bu kurul Maliye Bakanlığının bünyesinde yer almaktadır.

⁴⁶³ İç Denetim Koordinasyon Kurulu, <http://www.idkk.gov.tr/web/guest/home>, (10.02.2008).

faaliyet ve uygulamaları içerir. Bu kontroller kuruluş bünyesinde kurum yöneticileri tarafından gerçekleştirilir.⁴⁶⁴ Bunlar üst yöneticiler, harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, muhasebe yetkilileri, gerçekleştirme görevlileridir.⁴⁶⁵

Maliye Bakanlığı tarafından 10.12. 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 55, 56, 57 ve 58 nci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 31.12.2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “İç Kontrol Ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul Ve Esasların” 3 ncü maddesinde İç Kontrol: “İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tarif edilmiştir.

Kamusal nitelikteki hizmetlerin mevzuata ve performans planlamasındaki hedeflerine uygun bir şekilde yürütülmesi için iç kontrol düzenlemesi yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler iç ve dış denetim sisteminin işini oldukça kolaylaştıracağı için denetim süreçleri içinde değerlendirilmiştir.

İç kontrolün amaçları ise; “kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamaktır.”⁴⁶⁶ şeklinde belirlenmiştir.

İç kontrolün temel ilkeleri şunlardır: İç kontrol faaliyetleri idarenin yönetim

⁴⁶⁴ Ekrem Candan, “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, ss. 2, 17–20.

⁴⁶⁵ Candan, “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, ss. 17, 20.

⁴⁶⁶ İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar **md. 4.**

sorumluluğu çerçevesinde yürütülür. İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanlar dikkate alınır. İç kontrole ilişkin sorumluluk, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar. İç kontrol malî ve malî olmayan tüm işlemleri kapsar. İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir. İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınır.⁴⁶⁷

3.1.2.1.3. Dış Denetim

Denetlenen yönetim, kurum ve kuruluşun örgütsel yapısına dâhil bulunmayan, hiyerarşi veya vesayet denetiminde olmayan bir dış organ tarafından denetleme faaliyetinin yürütülmesi halinde yapılan denetim, dış denetim olarak değerlendirilir. Dış denetimin (Düzenlilik ve Performans Denetiminin) amacı kısaca, hesapların, mali tablolara kayıtlı işlemlerin düzenli ve mevzuata uygun bir şekilde tutulduğu hakkında kanaat bildirmek ve raporlamaktır.⁴⁶⁸ “İngiltere’de Sayıştay, Denetim Komisyonu, İskoçya Denetim Kurumu ve Kuzey İrlanda Denetim Ofisi’nin oluşturduğu Kamu Denetim Forumu tarafından hazırlanan “Kamu Denetiminin (Dış Denetimin) Prensipleri” başlıklı dokümanda vurgulandığı gibi, “Dış denetim hesap verme sorumluluk zincirinde önemli bir halkadır. Dış denetim, hem kaynak sağlayan seçilmiş ya da atanmış kişilere yönelik olarak yukarı doğru ve hem de tüketicilere, yararlananlara, vergi mükelleflerine ve kamuoyuna yönelik olarak dışa doğru hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir.”⁴⁶⁹

Dış denetimle, yönetimin başında bulunan ve kamuda yapılan ya da yapılacak harcamalarda söz sahibi ve karar verici pozisyonda bulunan üst yöneticilere, kendi yönetsel politika ve kararlarının, teşkilatlarda ne derece hayata geçirildiği konusunda dışarıdan tarafsız bir bakış açısıyla değerlendirme sunulur. Yapılan faaliyet, üst

⁴⁶⁷ İç Kontrol Ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul Ve Esaslar md. 6.

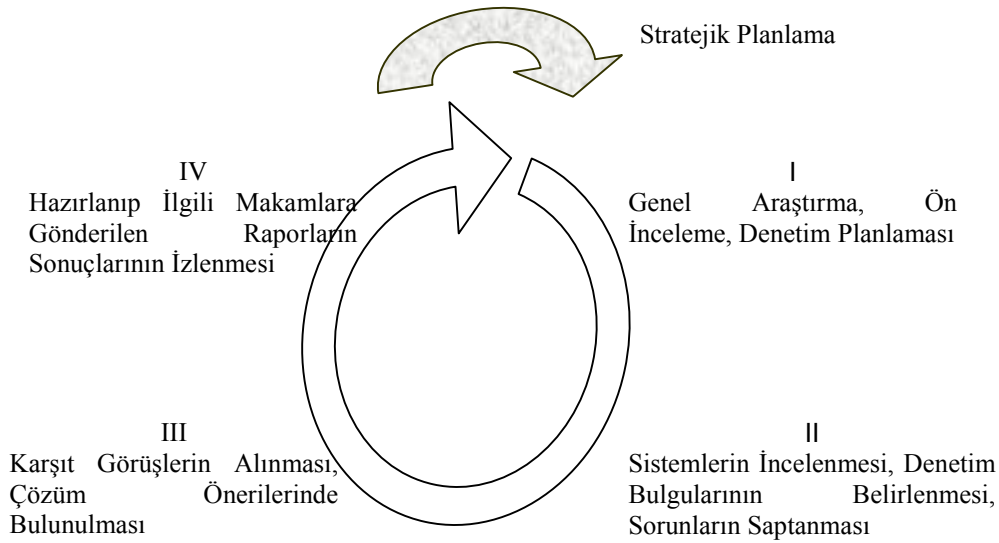
⁴⁶⁸ Yörüker, “Türkçe- İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri”, s. 6

⁴⁶⁹ Sacit Yörüker, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı, 12 Mayıs 2004, Ankara, s. 14. , <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerceveTebliğ.pdf>, (16.05.201).

yöneticilere ve politikacılara hizmet yürütümü sırasında meydana gelen aksamalar, engeller ve iyileştirilmesi gerekli olan yönler konusunda zamanında ve gerektiği şekilde tedbir alınmasını sağlamaya yöneliktir.

Dış denetimin amacının ortaya konulması, yapılış şeklinin, denetimin konusunu ve denetim metotlarını belirlenmesi açısından hayati derecede önemlidir. Denetimin metodolojisi, denetimin amacına götüren temel araçtır. Amaç ortaya konulmadan o amaca ulaşmak amacıyla metodoloji oluşturulamaz. Bu nedenle, denetimin net olarak tanımlanmış, sınırları belirlenmiş ve amaçlarının ortaya konulmuş olması gereklidir.⁴⁷⁰ Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim esas itibarıyla dış denetimdir. Politik denetim, halk denetimi, yargı denetimi gibi denetim türleri var olmakla birlikte denetimden beklenen sonuçlar dış yönetsel ve mali denetim araçları kullanılmak suretiyle elde edilmektedir.

Şekil 1. Dış Denetim Döngüsü⁴⁷¹



⁴⁷⁰ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim-Ek-II Denetim Türleri ve Tanımları”, s. 155.

⁴⁷¹ Şekil için faydalanılan kaynak Bknz. , Zerrin Toprak, “E -Yönetişim&E- Devlet”, **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, 2010, Konya, s. 3.

Dış denetim yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi, “birbirini izleyen bazı aşamalardan oluşur. Bunlar; genel araştırma, ön inceleme, denetim planlaması, sistemlerin incelenmesi, denetim bulgularının belirlenmesi, sorunların saptanması, karışık görüşlerin alınması, çözüm önerilerinde bulunulması, hazırlanıp ilgili makamlara gönderilen raporların sonuçlarının izlenmesi gibi aşamalardır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, esas itibarıyla bir dış denetimdir. Bu denetim, genelde merkezi yönetime bağlı denetim birimleri aracılığıyla yürütülür. Yerel otoritenin kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlar tarafından yapılan dış denetimi üç türlü olabilir. Bunlar; idari vesayet, ikili görev yoluyla denetim, mali yardım yoluyla denetim gibi uygulamalardır.⁴⁷² Uygunluk denetimi, üst makamlar ve yasal mevzuat tarafından önceden saptanmış kurallara uyulup uyulmadığının araştırılmasıdır. Bu üst makamlar kuruluş içinden olabileceği gibi kuruluş dışından da olabilir. Yasal düzenlemelere, yazılı sözleşmelere uygunluk incelemesi, soruşturması ve araştırmaları, denetçiler tarafından yapılan bir denetim türüdür. Uygunluk denetiminde ulaşılan sonuçlar geniş bir kitleye değil, sınırlı olarak ilgili ve yetkili kişi ve kuruluşlara raporlanır. Bu nedenle çoğunlukla uygunluk denetimi iç denetçiler, gerekli durumlarda ise dış denetçiler tarafından yapılır.⁴⁷³

Dış denetimin, *hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığı* geliştirmek amacıyla yapması gerekenler özetle şöyledir. Dış denetim örgütü;

- Kamu parasının kullanıldığı her yeri denetlemeli ve kamusal hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğini parlamentoya raporlamalıdır.
- Kendi performansını değerlendirmeli ve kamuoyuna sunmalıdır.
- Bağımsız bir dış denetime tabi olmalıdır. (Denetim organının denetimi)
- Kamu yönetim reformlarına öncülük etmelidir.
- Kamuoyuna ve parlamentoya açık, anlaşılır ve güvenilir raporlar sunmalı, iyi uygulama örneklerini yaymalıdır.

⁴⁷² Sanal, a. g. e. , s. 111, 112.

⁴⁷³ Kenger, a. g. e. , http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010).

- Eleştirel değil yapıcı yaklaşımlarla, sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmelidir.
- Denetimlerini uluslar arası genel kabul görmüş meslek standartlarına göre yürütmeli, çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini kullanmalıdır.
- Mali tabloların ve performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırarak elde ettiği sonuçları parlamentoya raporlamalıdır.⁴⁷⁴

Dış Denetimin Temel Prensipleri, Kamu Denetim Forumu tarafından hazırlanan “*Kamu Denetiminin (Dış Denetimin) Prensipleri*” başlıklı dokümanda;

- Dış denetçilerin denetlenen organizasyonlardan bağımsız olması,
- Dış denetimin geniş kapsamlı olması (gerekir). Başka bir deyişle, dış denetimin finansal tabloların denetiminin yanı sıra düzenlilik ve sosyal ve ahlaki davranış standartlarına (etik değerlere) uygunluk ve performans denetimlerini kapsaması;
- Dış denetçilerin, denetimlerinin sonuçlarını kamuoyunun ve demokratik şekilde seçilmiş temsilcilerin istifadesine sunabilmesi dış denetimin temel prensipleri olarak vurgulanmaktadır.⁴⁷⁵

3.1.2.2. 5018 sayılı KMYKK’daki Denetim Türleri

3.1.2.2.1. Mali Denetim

Gelir gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin denetimidir. “*Mali denetim, bütçe uygulamasına ilişkin olarak kamu idarelerinin mali karar ve işlemlerinin denetimidir. Kamu idaresinin gelir, gider, borç ilişkileri ile her türlü malları ve kıymetlerine ilişkin işlem ve tasarrufları muhasebe düzeni tarafından kayda alınır.*

⁴⁷⁴ Fikret Gülen, Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı, **II nci Kamu Yönetimi Arenası**, 2–3 Nisan 2003, Ankara, s. 8, 9.

⁴⁷⁵ Yörüker, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, s. 14. , <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerceveTebliğ.pdf>, (16.05.201).

Denetim bu veriler üzerinden gerçekleştirilir. Bu yönüyle mali denetim, muhasebe denetimidir.”⁴⁷⁶ “Mali tabloların denetimi, denetimi yapılan kurumun mali tablolarının kurumun mali durumu, faaliyet sonuçlarını ve nakit akışını genel kabul görmüş muhasebe prensipleriyle veya esaslı muhasebe kurallarıyla uyumlu ve doğru olarak gösterip göstermediği hususunda kabul edilebilir güvence sağlamaya yöneliktir.”⁴⁷⁷

3.1.2.2.2. Hukuka Uygunluk Denetimi

İdari eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmeliklere ve diğer mevzuata uygunluğunun denetimidir. Demokratik yönetim sistemine sahip olan ülkelerde halkın seçilmiş temsilcilerine ve dolayısıyla halka hesap verme kamu idarelerinin en belirgin özelliğidir. Kamu yönetimi, kendisini düzenleyen mevzuata uygun şekilde faaliyet göstermek zorundadır. 1982 Anayasasının 8 nci maddesinde yürütme organlarının faaliyetlerini Anayasa ve kanunlara uygun şekilde kullanacağı yerine getireceği belirtilmiştir.⁴⁷⁸ Anayasa, kanunlar ve bunlara uygun şekilde yapılması zorunlu olan diğer düzenleyici işlemler kamu kesiminin elde ettiği gelir ve yaptığı harcamaların yasama organı tarafından kontrol edilip denetlenmesi için en temel araçlardır.

Hukuka (mevzuata) uygunluk denetimi denetim yetkisinin önemli ve ayrılmaz parçalarından birisidir. Mevzuata uygunluk denetimi ile mali denetim arasında sıkı bir ilişki vardır. Örneğin, mali tabloların denetimi yapılırken tutulan kayıtların mevzuata uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığının göz önünde tutulması bir zorunluluktur. Kamu yönetiminin veya yöneticisinin kamu hizmetini yürütmek için kendisine verilen kamu kaynaklarını ve ödenekleri mevzuatta öngörülen yere ve öngörülen şekilde harcayıp harcamadığının denetlenmesi sırasında da aslında mali denetimle birlikte mevzuata uygunluk denetimi de yapılmak zorunluluğu vardır.

⁴⁷⁶ Doğan Bayar, “Mali Denetim Nedir ?” , **Maliye Dergisi**, Sayı: 155, Temmuz-Aralık 2008, s. 3.

⁴⁷⁷ Sacit Yörüker, “Türkçe- İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri”, **Sayıştay Yayınları (Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi)**, Ankara, 1999, s. 6.

⁴⁷⁸ 1982 Anayasası md. 8. , Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.

İdari ve mali işlemin sınırlarının belirlenmesi ve ayrıştırılması her zaman mümkün değildir.⁴⁷⁹

Türkiye’de kamu maliyesinde; hukuk ağırlıklı, dolayısıyla denetimde mevzuata uygunluğu esas alan bir anlayış mevcuttur. Kamu maliyesi dahi, bir hukuk dalı olarak ele alınır ve eğitim verilir.⁴⁸⁰ Etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri 5018 sayılı KMYKK’nda yer aldığından, işlemlerin hukuka uygun olabilmesi için belirtilen ilkeler doğrultusunda yapılması gereklidir. Aksi takdirde hizmet standartları çerçevesinde değerlendirilen bir hizmetin, belirlenen standartların altına düşmüş olması halinde hukuka aykırı bir işlem yapılmış olacaktır. Tespiti halinde sorumlu personel 5018 sayılı KMYKK hükümleri uyarınca işlem görebilecektir.

3.1.2.2.3. Performans Denetimi

Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk (ekonomikliğin), verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesidir.⁴⁸¹ INTOSAI Denetim Standartlarında performans denetimi, denetlenen birimin (kurumun, kuruluşun, yönetimin) bütün kademelerini, programlarını, uygulamalarını ve kontrolleri aşamalarında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından kavrayan denetim şekli olarak tanımlanmaktadır.⁴⁸² Performans denetimi yönetimin faaliyetlerini etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğini denetlerken yönetsel ve mali açıdan da denetim yapmaktadır. Bu nedenle, Avrupa Toplulukları Sayıştayı, performans denetimini aynı zamanda mali yönetimin denetimi olarak da tanımlamaktadır.

Performans denetimi 1940’lı yıllardan itibaren özel teşebbüslerin sanayi standartları doğrultusunda verimliliklerini artırmak için denetim fonksiyonlarını geliştirmeleri sonucunda yürütülen faaliyetlerin denetimlerinin önem kazanması

⁴⁷⁹ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim-Ek-II Denetim Türleri ve Tanımları”, s. 155.

⁴⁸⁰ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 145.

⁴⁸¹ Okur, **a. g. e.**, s. 21, 22.

⁴⁸² Yörüker, “Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri”, s. 13.

sonucunda ortaya çıkmıştır.⁴⁸³ “Kamu harcamalarındaki artışlar, denetim anlayışındaki gelişmeler, kamu yönetimi ve bütçe alanındaki yeni yaklaşımlar, hesap verme sorumluluğunun önem kazanması, sivil toplum kuruluşlarının, kamuoyunun ve vergi mükelleflerinin bir baskı unsuru olarak kamu denetiminin etkinliğinin arttırılmasına ve kapsamının genişletilmesine ilişkin talepleri, kamu idarelerince sunulan hizmetlerin sunumu konusundaki beklenti ve talepler gibi hususlar”⁴⁸⁴ performans denetiminin kamu yönetimi tarafından da kullanılmasına başlanmasına neden olmuştur.

Performans denetiminin Sayıştaylar tarafından uygulanmaya başladıkları dönem 1980’li yıllardır. 1977 yılında INTOSAI’nin Lima Deklerasyonu’nun ilan edilmesi suretiyle ortaya koyduğu performans denetiminin niteliğinin belirlenmesinin ardından 1986 yılında Sidney’de gerçekleştirilen 12 nci Kongrede performans denetiminin amaçları açıklanmıştır. Denetim mesleğine ilişkin düzenlemeleri kendine konu edinen bir uluslar arası kuruluş tarafından performans denetiminin amaçları, kapsamı ve özelliklerinin belirlenmesinin ardından yüksek denetim ve diğer denetim kuruluşları tarafından belirlenen çerçeve doğrultusunda performans denetimi yapılmaya yönelinmiştir.⁴⁸⁵

Performans denetimi geleneksel denetim türlerine göre yeni bir denetim türüdür. Performans, “bir işi yapan bireyin, bir gurubun ya da örgütün o işle amaçlanan hedefe ne ölçüde ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak ifadesidir. Diğer bir anlatımla, her hangi bir işte gösterilen başarı derecesidir.” Performans denetimi kavramından, denetim birimleri ya da kurumlarının, fonksiyonel (işlevsel) anlamda ya da örgütsel anlamda yürütülen işlem ve eylemlerin verimli, etkin ve tutumlu (ekonomik) yürütülüp yürütülmediğinin, işlem ve eylem gerçekleştikten sonra risk ve sonuç odaklı olarak incelemesi ve raporlanması faaliyetlerinin tümü anlaşılır.

⁴⁸³ Derya Kubalı, **Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1998, s. 30.

⁴⁸⁴ Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, s. 61.

⁴⁸⁵ Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi Kavramlar, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar Kitapçığı**, Ankara, 2002, s. 5.

Performans denetimi (operational audit, performance audit), bir örgütün faaliyetlerinin verimlilik ve etkinliğini değerlemek amacıyla bu faaliyetlerle ilişkili usul ve yöntemlerin uygulanışının gözden geçirilmesini kapsar. Faaliyet denetiminde, denetçilerden *tarafsız* gözlemlerde bulunması ve belirli faaliyetlerin ayrıntılı analizini yapması beklenir. Faaliyet denetiminde, faaliyet sonuçları verimlilik standartlarıyla karşılaştırılır ve örgütün önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşp ulaşmadığı ölçülür. Denetimin kapsamı, örgütün tamamı veya bir bölümü, bir şubesi ya da üretim, finans, pazarlama gibi bir fonksiyonu olabilir.

Performans denetiminde, *finansal ve finansal olmayan bilgileri* değerlemek amacıyla kriterleri belirleme son derece sübjektif bir konu olduğundan, faaliyet denetimi yönetim danışmanlığına benzer. Denetimin sonunda faaliyetlerde etkinlik ve verimliliğin artırılmasına ilişkin önerilerde bulunulur. Performans denetimi, kamu ve özel sektör işletmelerinde iç denetçiler tarafından, ayrıca kamu kuruluşlarında kamu denetçileri tarafından yürütülür.⁴⁸⁶ Performans denetiminin yapılma amacı kanundan da anlaşılacağı üzere; hesap verme sorumluluğunu geliştirmek, kurum faaliyetlerinin performansının geliştirilmesini desteklemek, yönetsel ve mali reformları teşvik etmek ve parlamentoya ve kamuoyuna objektif performans bilgisi sağlamaktır.⁴⁸⁷

Performans denetimi;

- *Sağlam idari ilke ve uygulamalar ile yönetim politikalarına uygun olarak idari faaliyetlerin tutumluluğunun denetimini,*
- *Bilgi sistemlerinin, performans ölçütlerinin, iş gözetim düzenlemelerinin ve belirlenen zaafıların giderilmesi için denetlenen kurumlarca izlenen prosedürlerin incelenmesi de dâhil olmak üzere insan kaynakları ile mali ve diğer kaynakların kullanımının verimliliğinin denetimini,*

⁴⁸⁶ Kenger, a. g. e. , http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010).

⁴⁸⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi Özet El Kitabı**, Çev. Arife Coşkun, 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi 11, Ankara, Aralık 1997, s. 6.

- *Denetlenen kurumun amaçlarını elde etmesiyle bağlantılı olarak performansının etkinliğinin denetimini ve amaçlanan etkilere göre faaliyetlerin gerçek etkilerinin denetimini içerecektir.*

Performans denetimi denetlenen kurumların;

- *Kaynaklarını elde etmede, korumada ve kullanmada tutumlu ve verimli davranıp davranmadığının,*
- *Verimsiz ve tutumsuz uygulamaların sebeplerinin,*
- *Yasama organınca veya yetkili başka bir organca tespit edilen hedeflerin elde edilme derecesinin,*
- *Sayılan alanları düzenleyen uygulanabilir mevzuata uyup uymadığının belirlenmesi ile organizasyonların, programların, faaliyet ve fonksiyonların etkinliğinin değerlendirilmesini içerir.*⁴⁸⁸

Performans denetimi çok geniş kapsamlı bir denetimdir. Sadece yüksek denetim kurumları tarafından değil, yönetim birimlerinin kendi iç denetim birimleri veya *merkezi yönetim tarafından* yerel yönetim birimlerinin performansının denetimi de yapılabilir.⁴⁸⁹

Düzenlilik denetimi ile performans denetimi arasında var olan farklar şu şekilde özetlenebilir.

- *Performans denetimin amacı, denetlenenin etkin olup olmadığını değerlendirmek, etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu sağlamak iken, düzenlilik*

⁴⁸⁸ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), “Auditing Standart”, Issued by the Auditing Standarts Committee at the XIVth Congress of INTOSAI in 1992 in Washington, D.C., United States as amended by the XVth Congress of INTOSAI 1995 in Cairo, Egypt, http://www.intosai.org/3_AUDSTe.html; GAO (US General Accounting Office), “Government Auditing Standarts: 1994 Revision-Yellow Book”, (GAO/OCG-94-4), <http://www.gao.gov/govaud/ybk01.htm>, <http://www.gao.gov/govaud/ybook.pdf>’den çevirerek aktaran Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim-Ek-II Denetim Türleri ve Tanımları”, s. 160, 162.

⁴⁸⁹ Kubalı, a. g. e . , s. 47.

denetiminin amacı hesapların ve işlemlerin doğru, düzgün ve yasal olup olmadığını değerlendirmektir.

- *Performans denetimi ile düzenlilik denetimi sonucunda uygulanacak müeyyideler farklılık gösterir.*
- *Performans denetimi, kurum, birim, faaliyet, proje gibi unsurlara odaklanırken, düzenlilik denetimi mali karar ve işlemlere, muhasebe kayıtlarına odaklanır.*
- *Performans denetimlerinde denetimden denetime değişebilen çok çeşitli metotlar kullanılır ve farklı bilimlerden yararlanır. Bu denetimlerde el kitaplarının nispi değeri, düzenlilik denetimlerindeki göre düşüktür. Düzenlilik denetimlerinde kullanılan metotlar ise standartlaşmıştır ve genel olarak çok fazla denetim araçları bulunmaz.*
- *Performans denetimi ile düzenlilik denetiminde kullanılan değerlendirme kriterleri farklılık gösterir. Düzenlilik denetiminde esas alınan kriterler genel olarak objektif bir nitelikte iken, performans denetimlerinde kullanılan kriterler çoğu zaman subjektif bir keyfiyet taşır.*
- *Performans denetimin gerçekleştirilme dönemi yıllık bir takvime bağlı olmadığı halde, düzenlilik denetiminin bütçe ve mali yılla ilişkisi nedeniyle genel olarak belli dönemlerde gerçekleştirilir.*
- *Performans denetimi ile düzenlilik denetimlerinde denetimlerin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan insan kaynağı nitelik ve nicelik bakımından farklılık gösterir. Düzenlilik denetiminde, mevzuatın ve kurumsal düzenlemelerin bilinmesi yeterli iken, diğerinde kapsamlı uzmanlık bilgisi gerekir.*
- *Düzenlilik denetimi, hataları, eksiklikleri, usulsüzlük ve yolsuzlukları, mevzuata aykırılıkları ortaya çıkarmaya, sorumluları ve suçluları cezalandırmaya odaklanırken, performans denetimi bunların yerine performansın belirlenmesine, başarı veya başarısızlığın arkasında yatan nedenlerin ortaya çıkarılmasına ve performansın geliştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunulmasına yönelir.*
- *Düzenlilik denetiminde genel olarak kurumun, programın hedef ve amaçlarına ulaşma derecesi üzerinde yorumlarda bulunulmaz, performans*

denetimlerinde ise hedef ve amaçların yerine getirilme derecesi değerlendirilir.

- *Performans denetiminde, düzenlilik denetimlerinden farklı olarak kaynakların nasıl yönetildiği incelenir; mali verilerin doğruluklarının, mali işlemlerin ve harcamaların hukuka uygunluğunun ötesinde, bunların sonuç ve etkileri bakımından ifade ettiği anlamlar sorgulanır.*⁴⁹⁰

Performans denetimiyle denetlenen birimlerin faaliyetlerinin sadece etkinliği verimliliği ve tutumluluğu denetlenmemekte, bunlara ek olarak *adalet, eşitlik ve çevre* gibi unsurlarda denetlenmektedir. Denetleyen kurumlardaki gelişme ve tecrübe birikimiyle doğru orantılı olarak denetleme yapılan unsurlara yenileri eklenebilecektir.⁴⁹¹

Kamu yönetimi ile özel sektörün varlık nedeni farklı olduğundan performans beklentileri ve çıktılarında her zaman benzerlik olması beklenmemelidir. Geleneksel denetim anlayışı iyice yerleşmiş olan ülkemizde gerek kamu kurumlarının örgüt yapısının gerekse denetim anlayışının değişmesi kolay olmayacaktır. Özel sektöre göre iş güvencesi sağlayan kamu sektöründe kurum çıktılarının ve personelin çalışmalarının değerlendirmeye tabi tutulmak suretiyle iş güvencesinin ortadan kaldırılması ihtimali performans yönetimi ve denetiminin yerleştirilmesinde direnç gösterilmesine neden olabilecektir. Kamu yönetiminin yeni kamu yönetimi anlayışı ve ilkelerine göre yeniden düzenlemeden performans denetiminden istenen sonuçların elde edilmesi mümkün görünmemektedir.⁴⁹²

Daha önce anlatılan vesayet denetimi de, dış denetim türleri içerisinde yer almaktadır. Tekrara düşmemek için önceki bölüme atıf yapıp, diğer dış denetim türleri üzerinde durulacaktır.

⁴⁹⁰ Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, s. 71.

⁴⁹¹ Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, s. 83.

⁴⁹² Al, “Kamu Kesimlerinde Yeni Denetim Yaklaşımları”, s. 58.

3.1.2.2.4. İkili Görev Denetimi

İkili görev kısaca, aynı yönetsel otoritenin iş ve işlemlerini yürütürken farklı kamu otoriteleri adına işlem yapması olarak tanımlanabilecektir. Tipik örneği valilerdir. Vali ilde hem merkezi yönetim adına, hiyerarşisi altında taşrada kamu hizmetlerini yürütmekte hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Bu durumda ortaya yarı yerinden yönetim niteliği ortaya çıkmaktadır.⁴⁹³ Dolayısıyla da ortada gerçek anlamda bir yerel yönetim biriminden söz etmek mümkün değildir.⁴⁹⁴ Çünkü, merkezi yönetimin hiyerarşisi altında görev yapan valiye, hükümet tarafından hükümet programına uygun şekilde görevlerini yürütmesi için talimat verilebilir. Milli ve yerel kalkınma hedefleri doğrultusunda il bazında yerel müşterek nitelikte olan ve valiye verilen görev ve yetkilerin kullanılması, hizmetlerin bu doğrultuda yürütülmesi, planların içeriğinin belirlenmesi her zaman mümkün olabilecektir. Örneğin, merkezi yönetim valilerden il özel idaresi adına yapılacak borçlanmalar için belirli sınırları aşmamalarını isteyebilir. Bu durumda, açıkça olmasa bile dolaylı yollardan oldukça etkili bir denetim mekanizması kurulabilecektir.

Ortaya çıkan durumun il özel idaresinin özerkliğini önemli ölçüde etkileyebileceği görülmektedir. Vali görevleri itibarıyla il özel idaresi içerisinde hiyerarşi yetkisine sahiptir. Sahip olduğu hiyerarşi yetkisi dolayısıyla da işlem ve eylemler üzerinde doğrudan tasarrufta bulunabilmektedir. Ancak, valiler il özel idaresinin başına atanma suretiyle gelmektedirler ve görevden alınmalarında da aynı usul uygulanmaktadır. İl özel idaresinin yarı yerinden yönetim birimi olarak kabul edilmesi oldukça yerinde bir tespittir. Kendi organlarını seçemeyen yerel yönetimler özerkliğini kısıtlı bir şekilde kullanabilecektir.⁴⁹⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresinin 30 ncu maddesinde valinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.⁴⁹⁶

⁴⁹³ Arslan, **a. g. e.** , s. 73.

⁴⁹⁴ Bayındır, **a. g. e.** , s. 51.

⁴⁹⁵ Arslan, **a. g. e.** , s. 82.

⁴⁹⁶ 5302 sayılı İl Özel İdaresinin **md.** 30, ““Valinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.

b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve

Görüldüğü gibi il özel idaresi içerisinde vali son derece önemli bir konumdadır. Yerel yönetim mevzuatında yapılan reform niteliğindeki değişikliklerin ardından valiye verilen, stratejik plan hazırlama, bütçeyi hazırlama, performans ölçütlerini hazırlama ve bunların uygulamasını yapma görevleri stratejik açıdan kritik görevlerdir. 5018 sayılı KMYKK'nın 11 nci maddesi uyarınca vali, il özel idaresinin üst yöneticisidir. Üst yöneticilerin görevleri 2 ve 3 ncü fıkralarda “Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, (...) ve iç denetçiler (...) aracılığıyla yerine getirirler.” şeklinde hüküm altına alınmıştır.

5302 ve 5018 sayılı Kanunlardaki yetkiler birlikte değerlendirildiğinde valinin il özel idaresinin en önemli organı olduğunu söyleyebiliriz. İl genel meclisinin başkanlığını artık yapmıyor olması, fiili durumda valinin il özel idaresindeki konumunu zayıflatmamıştır. Hizmetlerin planlanmasında ve yürütülmesinde doğrudan vali ön plandadır.

personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

d) İl encümenine başkanlık etmek.

e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.

f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.

i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.

j) İl özel idaresi personelini atamak.

k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.

l) Şartsız bağışları kabul etmek.

m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.

o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararı gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.”

3.1.2.2.5. Sayıştay Denetimi

Uluslar arası literatürde yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve kanuni teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimler şeklinde tanımlamaktadır. Kamu kurumlarının dış mali denetimi, ülkemizde Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.⁴⁹⁷ Sayıştay bu denetimleri TBMM adına gerçekleştirmekte⁴⁹⁸, yapılan denetimlerin sonuçlarını yayınlamakta ve TBMM'ne sunmaktadır.

Sayıştay, yüksek denetim kurumu olarak görev yapar. Yüksek denetim kurumları tarafından yapılan denetimler dış denetimdir.⁴⁹⁹ Sayıştay, harcama sonrasında düzenlilik (uygunluk) denetimi* ve performans denetimi yapar. 832 sayılı Sayıştay Kanununa 1996 tarihinde eklenen Ek 10 ncu madde⁵⁰⁰ ile Sayıştay denetimine tabi kurum ve kuruluşlar üzerinde performans denetimi yapma ve yapılan denetimlerin sonuçlarını TBMM' ye sunma görev ve yetkisi verilmiştir. Anayasanın 160 ncı maddesinde⁵⁰¹ yerel yönetimlerin denetlenmesi yetkisi Sayıştay'a verildiği için bu çerçevede yerel yönetimler üzerinde Sayıştay performans

⁴⁹⁷ Kalabalık, **a. g. e.** , 737.

⁴⁹⁸ 1982 Anayasası **md.** 160. , (Değişik: 29.10.2005-5428/2 md.) Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

(Ek: 29.10.2005-5428/2 md.) Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

⁴⁹⁹ Köse, **Denetim ve Demokrasi**, s. 18.

* Yönetimsel ve mali denetimi ifade eder.

⁵⁰⁰ 832 sayılı Sayıştay Kanunu **Ek Madde 10.** , (Ek madde: 26/06/1996 - 4149/8 md.) Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde *verimli, etkin ve tutumlu* kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulur.

⁵⁰¹ 1982 Anayasası **md.** 160/3. , (Ek fıkra: 29/10/2005-5428 S.K./2.mad) Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

denetimi de yapabilmektedir. Bu denetimlerin sonuçları TBMM'ne ve kamuoyuna ilan edildiği için yerel yönetimlerin faaliyetleri parlamentolar ve kamuoyu tarafından da denetlenebilmektedir. Bağımsız bir denetleme organı tarafından hazırlanan performans denetleme raporlarının bu şekilde ilan edilmesi nedeniyle, sonuçların yasama, yürütme ve yargı organlarınca değerlendirilerek, hesap verme sorumluluğu çok daha etkili bir şekilde kurum yöneticileri üzerinde etkin bir baskı oluşturabilecektir.⁵⁰²

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

Anayasa maddesi değerlendirildiğinde, yardımcı kuruluşlar içerisinde sayılmakla birlikte denetim görevinin TBMM adına yapıldığı görülür. Bu yönüyle de TBMM'nin yardımcı kuruluşudur. Anayasaya göre, sayılan kurum ve kuruluşların gelir gider ve mallarını denetleme, sorumluların yargılamasını yapma Sayıştay'ın ilk bakışta görülen görevleridir.

Kanunlarla Sayıştay'ın görev alanı içerisine sokulan inceleme, denetleme görevlerinin de olabileceğini Anayasal olarak söylemek mümkündür. Ancak, Sayıştay'ın görevlerini düzenleyen Anayasa maddeleri incelendiğinde yerel yönetim kanunlarında ve 5018 sayılı KMYKK ile getirilmek istenen temel felsefeden uzak olduğu görülecektir. Anayasal düzenlemelerin ayrıntılı olmaması gerektiği, dolayısıyla bu konuların yer almamasının aslında doğal olduğu söylenebilse bile

⁵⁰² Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Yüksek Denetim**, http://www.ydk.gov.tr/yuksek_denetim.htm, (24.02.2009).

bizim Anayasal geleneğimizde özellikle temel konuların Anayasa’da yer alması gerektiği yönündeki kanaat düşünüldüğünde yeni kamu yönetimi anlayışının felsefesini içeren düzenlemenin Anayasaya girmesinde uygulanabilirliği açısından fayda vardır. İlgili madde bu haliyle klasik denetim anlayışını yansıtmaktadır. Sayıştay da daha çok sorumluların hesap yargılamasının yapıldığı, kararlarına karşı başka bir mahkemeye gidilemeyen yüksek yargı (Anayasa Mahkemesinin aksi yöndeki kararına rağmen) organı olarak algılanmaktadır.

Sayıştay’ın yaptığı denetim, genel olarak literatürde dış denetim olarak tanımlanmakla birlikte yargısal yetkileri nedeniyle farklılık arz etmektedir. Sayıştay bu denetimi yaparken iç denetçilerden ve bu denetçilerin ellerindeki bilgilerden faydalanabilmektedir. Sayıştay uygunluk ve performans denetimi yapmaktadır. Dış mali denetim yetkisi 5018 Sayılı KMYKK’nın 68 nci maddesinde⁵⁰³ belirtildiği üzere Sayıştay’ın yetkisindedir. Kanun hükümleri incelendiğinde, dış denetim ve hesapların Sayıştay’da hükme bağlanmasının ayrı işlemler olduğu açık bir şekilde ortaya konulmaktadır.

Yönetmelik işlem ve eylemlerin şeffaflığını artırma yöneticilerin hesap verme sorumluluğunun sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilmesi açısından da dolaylıda olsa önemli bir diğer amaç bu sayılanlara eklenebilir. Performans denetimleri sonucunda

⁵⁰³ 5018 sayılı KMYKK md. 68. , ““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 Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

Suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.”

elde edilecek veriler ve ulaşılan sonuçlar sorumluluk doğurabileceği gibi, idarecilerin ve siyasilerin çalışmalarını ve gayretlerini de ortaya koyacağı için, sadece hesap verme sonucu doğurmaz. Aynı zamanda başarıda, bağımsız denetim organınca resmi olarak tespit edilmiş olacağından yöneticilerin yükselmelerinde, siyasilerinde seçim dönemlerinde önemli bir propaganda kaynağı olacaktır. Bu durumun, sorumluluk sahibi kişiler için kurum içinde ve siyasi alanda rakiplerinin iddialarına karşı önemli bir dayanak noktası teşkil edeceği kuşkusuzdur. Başarısızlığın ispatı içinde denetim sonunda elde edilen veriler önemli bir kaynak olacaktır. Siyasal denetimin ihtiyacı olan verilere denetim raporlarından ulaşılabilecektir. Yönetmel denetim, siyasi denetim, kamuoyu denetimi, yüksek denetim kavramları altında ayrı ayrı yapılan denetim sınıflandırması bu denetim türünde bütünleşik bir şekilde karşımıza çıkmaktadır ve yapılan denetimin geri bildirimlerinin çeşitlenmesine neden olmaktadır.

Sayıştay'ın personel yapısı incelendiğinde yerel yönetimlerin mali ve performans denetimlerini yapacak denetçi kadrosunun sayı olarak oldukça az olduğu görülecektir.⁵⁰⁴ Ülkedeki yerel yönetim birimlerinin sayısı, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerin çeşitliliğiyle birlikte değerlendirildiğinde bu rakamın sadece mali nitelikteki işlemlerin denetimi için bile yeterli olmadığı başka hiçbir araştırma yapmaya gerek olmadan rahatlıkla söylenebilecektir. Bu değerlendirme işin aslında can alıcı noktasıdır. Sadece mali işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi görevinin hakkıyla yerine getirilmesi için bile oldukça yetersiz olan bu kadronun yerel yönetim birimlerinin performans denetimlerini yapması neredeyse imkânsızdır. Sayıştay'ın kapasite eksikliğinden kaynaklanan boşluğu diğer denetim birimleriyle işbirliğine gitmek suretiyle azaltılabilecektir.

Denetim planlaması aşaması birlikte çalışmayı gerektirdiği için, kurumlar arası iletişim kanallarının iyi işletilip koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Burada dış denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlayacak merkezi

⁵⁰⁴ Sayıştay personelinin 719'u "uzman denetçi, baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarından" oluşmaktadır. 719 denetçinin 331'i uzman denetçi, 96'sı Baş denetçi, 176'sı denetçi ve 116'sı denetçi yardımcısı ve denetçi yardımcısı adayı kadrosunda bulunmaktadır. Sayıştay Başkanlığı, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2010, s. 25. , <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2009.pdf>, (02.08.2010).

uyumlulaştırma biriminin önemi ortaya çıkmaktadır. Kurumların birlikte çalışması tek başlarına yapma imkânlarının olmayacağı pek çok işin üstesinden kolaylıkla gelmelerini sağlayacaktır. Ortaya çıkan bilgi ve tecrübelerin paylaşılması ile denetim ve raporlama kalitesi de artacaktır.

Sayıştay’ın son yıllarda yapıp sonuçlarını yayınladığı performans denetimleri vardır. Ancak, bunların performans denetim raporlarının karakterini taşıdığını söyleyebilirsek bile, denetimi gerçekleştirdikleri konu hakkında yerel yönetimlerin bütününe yönelik bir rapor olma karakterinin ötesine geçemediğini söylememiz gerekmektedir. 2002 yılında yayınlanan “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor ?” isimli raporu ve kısmen ilgilendirdiği için 2001 yılında yayınlanan “İstanbul İlinde Bulunan Kamu Taşınmazlarının Hukuki ve Fiili Durumları İle Yönetimlerine İlişkin Sayıştay Raporu”nu bir tarafa koyacak olursak hazırladığı performans denetim raporlarının herhangi bir yerel yönetim kuruluşunun sorumluluk alanındaki bir faaliyetinin incelenmesi söz konusu değildir. Bu raporlar hazırlanma usulü ve teknikleri itibariyle performans denetim raporudur. Ancak, İstanbul, Ankara, İzmir Büyükşehir Belediyeleri gibi bir yerel yönetimin yürüttüğü herhangi bir faaliyetin denetimi değil genel olarak yerel yönetimlerin belirlenen konudaki faaliyetleri incelenmek suretiyle denetimler yapılmış ve TBMM’ne sunulmuş ve kamuoyuna ilan edilmiştir.

Raporlarda kuşkusuz çok önemli tespitler yapılmış ve etkili çözüm önerileri ortaya konulmuştur. Ancak, yerel yönetimler konusunda hazırlanan raporlarla “performans raporları”nı birbirinden ayırmak gerekmektedir. Performans denetimleri sonucunda hazırlanan raporların gereğinin yerine getirilip getirilmediğinin de incelenmesi gerekmektedir. Yani, yerel yönetimler denetim raporlarında belirtilen eksiklikler konusunda ne gibi tedbirler ve iyileştirmeler geliştirmişler bu konunun da tekrar değerlendirilmesi gerekmektedir. Genel nitelikte hazırlanan raporların herhangi bir yerel yönetim birimince dikkate alınması söz konusu olmamaktadır.

Dış denetim kurumlarından Sayıştay’ın denetim konusunda sahip olduğu tecrübe ve uluslar arası kuruluşlarla ortak çalışmanın sağladığı bilgi birikimi denetim

açısından oldukça büyük avantajlar sağlamaktadır. Bağımsızlığı konusunda herhangi bir kuşku yoktur. Ancak, performans denetimleri ve faaliyet genel değerlendirme raporu hazırlama gibi mevzuatta her yıl yapılması istenen çalışmaların mevcut personel ve kurumsal kapasiteyle karşılanması mümkün görünmemektedir. Böyle bir düzenleme, performans denetiminin amacıyla da çelişmektedir. Performans denetimlerinin konusu Sayıştay’ca belirlenmesini imkânsız hale getirmekte ve her yıl tüm yerel yönetim birimlerinin performans denetimlerinin yapılmasının ardından bu birimlerin hazırladıkları faaliyet raporlarının genel bir değerlendirmesi yapılarak Yasama organına sunulması istenmektedir. Bu durum, denetimin yapılma amacı açısından değerlendirildiğinde istenen sonuçların elde edilmesine imkân vermediği gibi Sayıştay’ında diğer görevleriyle birlikte düşünüldüğünde anlamsız bir şekilde çok ağır bir iş yükü altında ezilmesi anlamına gelmektedir. Ya bu konuda yapılan düzenlemelerle yapılacak işler Sayıştay’ın kapasitesine uygun hale getirilmelidir ya da Sayıştay’ın mevcut kapasitesi artırılarak (personel, bina, teknoloji vs.) kanunda öngörülen görevlerin yapılmasına imkân sağlayacak hale getirilmelidir. Tek Sayıştay İlkesi var olmakla birlikte Bölge Sayıştaylarının kurulması konusu da tartışmaya açılmalıdır. Bölge Adliye, Bölge İdare Mahkemeleri örneğinde olduğu gibi bir örgütlenme üzerinde de düşünülmeli ve gerekiyorsa bu yapı için alt yapı çalışmaları başlatılmalıdır.

Sayıştay denetimi dışında tutulan Mahalli İdare Birlikleri ve Belediye Şirketleri ve bunların kullandıkları parasal kaynaklar birlikte değerlendirildiğinde çok büyük miktarda yerel kaynak harcaması çağdaş denetim metotlarının dışında ve bağımsız olmayan birimler tarafından siyasal etki, baskı ve suistimallere açık tasarruflarla karşı karşıya kalınabileceği geçmiş tecrübelerle dayanılarak rahatlıkla söylenebilecektir. En azından yapılan çalışmalar yolsuzluk şüphesi altında kalacaktır. Bu alanlarda denetleme yetkisi olan birimlerin denetleme faaliyetlerini klasik metotlarla yürütmesi yani yönetsel ve mali denetimi yapmaları performans denetleme çalışmaları yapmamaları da önemli bir eksikliktir.

3.1.2.3. Teftiş Kurulları Tarafından Yapılan Denetimler

Teftiş denetimi, vesayet denetimiyle benzerlik taşımasına rağmen esas ve usulde farklılıklar taşıyan bir denetim usulüdür. Terim olarak anlamı, “*yönetimin kamu idare ve kurumlarında yürütülen hizmete ilişkin uygulamaları mevzuata uygunluk açısından değerlendirmek, varsa aykırılıkları saptamak ve bunların nedenlerini araştırmak, aksaklık ve aykırılıkları giderici düzeltici ve yol gösterici faaliyetlerdir.*”⁵⁰⁵ Arapça “fetş” kökünden gelen sözcük, bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme anlamında kullanılmaktadır. Resmi bir otoriteyi içeren teftiş, Latince “specere” bakmak, in-specere içine bakmak anlamında olmak üzere yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmektedir.⁵⁰⁶

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında teftiş kurulları ve denetim birimleri hakkında “*Denetim Sisteminin Etkinliğinin Arttırılması ve performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonunca Üzerinde Mutabakata Varılan Görüşler*” başlığı altında, “*Teftiş Kurulları ve denetim birimlerince denetim veya denetim adı altında yürütülen inceleme, araştırma vb. soruşturma dışındaki faaliyetlerin uluslar arası denetim standartlarına uygun bir yapıya kavuşturulması denetimden beklenen sonuçların alınması için kaçınılmazdır. Denetim metot ve tekniklerinin uluslar arası iyi uygulama örneklerinden hareketle yazılı rehber ve el kitaplarına dönüştürülmesi gerekli görülmektedir.*” değerlendirilmiştir.

Planda öngörülen tedbirlerin bir kısmı hayata geçirilmiştir. Esasında yapılan tespit çeşitli ülke uygulamalarından esinlenilmiştir. İngiltere ve ABD örneklerinde belirtilen yönde uygulamalar söz konusudur. İngiltere’de İngiltere Kamu Hizmetleri Reform Ofisi’nin “*Hükümetin Kamu Hizmetleri Teftiş Politikası*” başlıklı dokümanında; “*Kamu parasının ve kamu hizmetleri sunumunun özel teftişin ilkelerini; “iyileştirme amaçlı olmalı, çıktılarına odaklanılmalı, hizmetten yararlananların perspektifinden bakılmalı, risklerle orantılı olmalı, yöneticilerin öz değerlendirme yapmasını özendirmeli, objektif kanıtlara dayanmalı, karara varırken*

⁵⁰⁵ David Wilson, Chris Game, **Local Government In The United Kingdom**, Macmillan, Kent, 1994, s. 98.

⁵⁰⁶ Kenger, a. g. e. , http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010).

yararlandığı kriterleri açıklamalı, süreçler bakımından şeffaf olmalı, performansa gereken dikkati göstermeli, tecrübelerden düzenli aralıklarla ders çıkarmalıdır.” şeklinde belirlenmiştir. İlkeler ek olarak, müfettişlerin teftiş sonucunda hazırladıkları raporların kamuoyuna açıklamaları gerektiğinden bahsetmektedir. Belge, raporlama konusunda aşağıdaki hususları ana hatlarıyla öne çıkarmaktadır:

- “Teftiş raporları, aksine bir gerekçe bulunmadıkça, örneğin, kamusal raporlamanın kamu çıkarlarına en iyi şekilde hizmet etmediği ya da Bakana hassas bir politika tavsiyesinde bulunulması durumunda, kamusal etki alanında (public domain) değerlendirilmelidir.
- Müfettişlerin kamusal etki alanı içindeki kararlarıyla ilgili kriterlerin de yürürlüğe konması ve bu kriterlerin nasıl geliştirileceği ve zaman içinde nasıl değiştirileceği konusunda danışmaya açık olması gerektiği hususları izlenmelidir.
- Teftiş raporları, (hizmetin) nasıl iyileştirileceği konusunda yapıcı tavsiyelerde bulunmak suretiyle, yetersiz performans gösterenleri veya hizmet sunumundaki başarısızlıkları tespit etmelidir.
- Teftiş Kurulları, kabul edilen tavsiyelerin gerektiği şekilde uygulamaya konulup konulmadığını belirlemek ve hedeflenen etkilerin yaratılıp yaratılmadıklarını anlamak üzere, makul bir izleme çalışması gerçekleştirmelidir.
- Teftiş raporları; hizmetin son kullanıcıları için erişilebilir olması bakımından özlü, açık, kanıta dayalı ve kolay anlaşılır biçimde yazılmış olmalıdır.
- Müfettişler, teftiş edilen kurumlarla ve halkla iletişimi geliştirmek için bulgularının ve derecelendirmelerinin (ratings) raporlanmasını mümkün olduğunca, ortak bir sistem içinde yapmalıdırlar.”⁵⁰⁷

ABD’de denetime ilişkin ilke ve standartlar ABD Sayıştay’ı tarafından hazırlanan “sarı kitapta” yer alan kamu denetim standartlarında düzenlenmiştir. Teftişlere ilişkin kalite standartları ise, Başkanlık Konseyi tarafından hazırlanan

⁵⁰⁷ Yörüker, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, s. 29, 30; <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerceveTebliğ.pdf>, (16.05.201).

“Teftişler İçin Kalite Standartları” isimli belgede düzenlenmiştir. Belgeye göre teftişin yapılış amacı belgede şu şekilde ortaya konulmuştur. “...teftişler Bakanlık ya da kuruluş programlarının yönetim ve idaresinin verimliliğini ve tutumluluğunu özendirmek, programları sahtecilik, israf ve suiistimalden korumak ve bu türden eylemleri ortaya çıkarmak üzere Genel müfettişlerin görevlerini desteklemek amacıyla dizayn edilir.” Teftişin amaçları özetle; “olgulara dayalı analitik bir bilgi kaynağı olma, hukuka uygunluğun izlenmesi, performansın ölçülmesi, faaliyetlerin verimliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesi (assessing), sahtecilik, israf, suiistimal ve kötü yönetim iddiaları ile ilgili sorguları (inquiries) yürütmektir.” denmektedir.

Teftiş işlemi sonradan yapılan denetime örnek teşkil eder ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yürürlüğüne doğrudan etki etmez. Vesayet denetiminde ise, işlemin yürürlüğüne çeşitli yollarla müdahale söz konusudur. Yapılan teftişler sonucunda müfettiş ya da kontrolörler tarafından hazırlanan raporlar başkanlığa veya ilgili bakanlığa gönderilir. Bu aşamada, ilgili bakan, teftiş raporlarının içeriğine göre kanunlarda kendisine tanınmış bulunan bir vesayet yetkisi söz konusu ise kullanabilir. Vesayet yetkisi, tamamlanmış ve icra edilebilir bir yönetsel işlem şeklinde ortaya çıkmasına karşın teftiş işlemleri yönetsel işlem niteliğinde değildir. Ancak, yapılacak bir işlemin ön koşulunu, hazırlık işlemi aşamasını oluşturuyor olabilirler. Örneğin, 1982 Anayasasının 127/4 ncü maddesi uyarınca⁵⁰⁸ görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar (görevlerinden) uzaklaştırabilir. Görevden uzaklaştırma işlemi, “idari vesayet” yetkisiyle teftiş ilişkisini ortaya koymaktadır. Uygulamada, çoğunlukla İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri veya Kontrolörleri tarafından yapılan araştırma ve soruşturmanın sonuçlarına bağlı olarak bakanlığa yapılan talep üzerine

⁵⁰⁸ 1982 Anayasası md. 127/4. , “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”

kullanılan bir vesayet yetkisidir. Kullanılan vesayet yetkisinin sebep unsurunu yapılan teftişler oluşturabilmektedir.⁵⁰⁹

Türk kamu yönetiminde teftiş görevi reform sürecinden önce olduğu gibi teftiş kurulları aracılığıyla sürdürülmeye devam edilmektedir. Öğretide, teftiş görevinin amacı, denetimin amacıyla yakın bir içerikte sunulmasına karşın, yapılan tarif ve tanımlamalara uygun şekilde yürütülen bir yapı ortaya çıkarılamamıştır. Uygulamada, teftiş görevini yerine getiren müfettişler çoğunlukla memurların görevlerini memurluk statüsüne uygun bir şekilde yerine getirip getirmediğini, mevzuatı, emir ve talimatları anlayıp uygulayıp uygulamadıklarını denetlemektedirler.⁵¹⁰

3.1.2.3.1. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı 1984 yılında 203 sayılı KHK⁵¹¹ ile kurulmuştur. Daha sonra 203 sayılı KHK, 3056 sayılı Kanun ile yasalaşmış ve bu Kanun'un 20 nci maddesi ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı düzenlenmiştir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı faaliyetlerine 1987 yılında başlamıştır. Teftiş Kurulu Başkanı başkanlığında refakat müfettişleri ve yeteri kadar müfettişten oluşur. Kurul ve müfettişler doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlıdır ve Başbakan adına faaliyette bulunurlar.⁵¹² Kurul faaliyetlerini 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanunun 20 nci maddesi Kurul'un görev ve yetkilerini saymıştır. Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları, müfettişlerin seçilmesi ve yetiştirilmesi ile diğer hususlar yönetmelikle düzenlenmiştir. Başbakanlık Teftiş Kurulu, diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kuruluşlarının üstünde yer almaktadır.⁵¹³

⁵⁰⁹ Bayındır, a. g. e. , s. 38, 39. ; Taymaz, **Teftiş, Kavramlar İlkeler Yöntemler**, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara, 1978, s. 2.

⁵¹⁰ Ziya Çoker, "Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, Mart, 1982, s. 57.

⁵¹¹ **R.G.**, T. 18.6.1984, S. 18435

⁵¹² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 141.

⁵¹³ Ahmet Nohutçu, **İdare Hukuku** (Güncellenmiş 2 nci Baskı), Savaş Yayınevi, Mayıs 2009, Ankara, s. 460.

Kurulun görev ve yetkileri 3056 sayılı Kanunda şu şekilde belirlenmiştir.

“Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakan’ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,

b) 1. Yukarıda sayılan kuruluşlarla, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

3. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,

c) Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.”

Diğer taraftan, özel kanunlar ile de Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına denetim görevleri verilmiştir. Buna göre; Kurula, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde, lüzumu halinde ise imtiyazlı şirketler ve özel kuruluşlarda, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Başbakanlık Merkez Teşkilatı, bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek yetki ve görevleri verilmiştir.

Ayrıca, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu gibi özel kanunlarla verilen görev ve sorumluluklar neticesinde Kurul denetim, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmaktadır. Bu görevlere ilave olarak, 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle, Başkanlığımız Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Biriminin (OLAF) muhatap kuruluşu olarak belirlenmiş ve Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi (AFCOS) olarak görev yapması uygun görülmüştür.

4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun uyarınca, Başbakanlık Müfettişleri tarafından Başbakanlığa bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarda ve talep edilmesi halinde tüm bakanlıklarda görev ifa eden üst düzey yöneticileri, teftiş kurulu başkanları, müfettişler ve diğer kamu görevlileri hakkında ön inceleme yapılmaktadır. Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanları hakkında üst bir merci olan Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından ön inceleme yapılması Danıştay kararları gereğince bir zorunluluktur. Danıştay 1'nci Dairesince, bazı bakanlık müfettişleri hakkındaki soruşturmaların da Başbakanlık müfettişlerince yapılması gerektiğine karar verilmiştir. Diğer taraftan, kapsamlı ve uzmanlık isteyen, birden çok kurumu ilgilendiren denetimler de Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı koordinasyonunda sonuçlandırılmaktadır.

Başbakanlık ve/veya Devlet Bakanlıkları ile ilişkilendirilen üst kurulların başkan ve üyelerinin görev suçları ile ilgili olarak haklarında kovuşturma yapılabilmesi ilgili/ilişkili Bakanın iznine bağlı kılındığından, takdir yetkisinin objektif olarak belirlenmesi için takibat izni verilmeden önce idari soruşturma yaptırılması bir gerekliliktir. Bu soruşturmalar, Başbakan adına görev yapan Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca, Devlet Bakanlıklarının idari birimleri veya teftiş-denetim birimleri bulunmadığından, Devlet Bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların denetimleri de gerektiğinde Başbakanlık Müfettişlerince yapılmaktadır.⁵¹⁴

⁵¹⁴Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 5, 6. ; <http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadCast.aspx?TypeID=19FAF100-C34E-44DE-8C27-781D2396057E>, (24.08.2010).

Kurulun amacı; denetlenen kurumun gelecekte daha kaliteli hizmet sunmasına ve yolsuzlukların, usulsüzlüklerin en aza indirilmesine yönelik çözüm önerileri getirmek, yapılan iş, işlem ve yöntemlerin hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini denetlemek, mevzuattan ve standartlardan sapmalar varsa bunları belirtmek ve ekonomik, sosyal, idari, hukuki nedenleri tahlil ederek sapmaların düzeltilmesi, iş ve hizmet verimi ile kamuda verimliliğin, hizmet sunumunun ve kalitenin optimal ve rasyonel bir düzeye çıkartılması ve bu hizmetlerden yararlanan vatandaş memnuniyetinin artırılması için öneriler geliştirmek suretiyle, kamuda saydamlık ve iyi yönetim ideallerine ulaşmak ve neticede toplam kaliteyi geliştirmek olarak özetlenebilir.

Başbakanlığın önemli görev ve sorumluluklarından birisi olan “kurumlararası koordinasyonun güçlendirilmesi” hususunda Kurul üzerine düşen görevi yerine getirmeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda, Başbakanlık Müfettişleri zaman zaman Bakanlık denetim elemanlarıyla Komisyon halinde çalışmakta, çalışmaların koordinatörlüğünü üstlenmekte, böylece denetimde bilgi paylaşımını, konuların bir bütünlük içerisinde ele alınmasını sağlamakta ve konuların sürüncemede bırakılmasını da önlemektedir.⁵¹⁵

Görüleceği üzere Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev ve yetkileri Devlet Denetleme Kuruluna benzemektedir. Kanun maddesinde sayılan görev ve yetkiler 15.06.1993 tarih ve 21608 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde 3.5.2008 tarihinde yapılan ve 26865 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan değişiklikle aynen tekrarlanmıştır. Kanun ve yönetmelikte denetim olgusu açısından dikkat çekici olan husus “*Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek...*” şeklinde ifade edilen görevdir. İfade, Başbakanlık Teftiş Kurul’una, bahsedilen kurumların teftişi konusunda standart geliştirme görevi vermiştir. Burada bahsedilen kamu kurum ve kuruluşları arasında yerel yönetimlerde yer almaktadır.

⁵¹⁵Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 11, <http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadCast.aspx?TypeID=19FAF100-C34E-44DE-8C27-781D2396057E>, (24.08.2010).

Yerel yönetim şirketlerinin Başbakanlık Teftiş Kurulunun denetim alanı içerisinde olması da ayrıca değerlendirilmesi gerekli olan bir konudur. Zira İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimlerin içerisinde yerel yönetimlerin kurdukları şirketler yer almamaktadır. Yerel yönetim şirketleri, özel şirketlerin denetim usullerine tabidir. Özel şirketlerin devlet tarafından denetlenmesi yeterince yapılamamaktadır. Sayısal çokluk ve yapılacak denetimlerin içeriği itibarıyla değerlendirildiğinde bu durumun kamu kaynaklarının harcanmasına yönelik olarak ortaya çıkan ve gelişen yeni bakış açısıyla uyumlu olmadığı anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminden birinci derecede sorumlu olan teftiş kurulunun değil de Cumhurbaşkanlığının ve Başbakanlığın denetim birimlerinin yerel yönetimlerin denetimi konusunda daha geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Ancak, Başbakanlık Teftiş Kurulu sahip olduğu bu yetkiyi uygulamada kullanmamaktadır.⁵¹⁶ Ayrıca, Başbakanlık Teftiş Kurulunun denetim yapma yanında yaptırma yetkisi de vardır. Kanun ve yönetmelik, yaptırılacak denetimi yapacak kurum ve kuruluşlar hakkında ayrıntı vermemiştir. Öyle anlaşıyor ki, bağımsız denetim kurumlarının yetkili olunan alanlarda denetim yapmak üzere görevlendirilmeleri kanun ve yönetmelikle serbest bırakılmıştır.

Kanun ve yönetmelik, *“her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak”* ifadesini kullandığı için, yerel yönetimlerin görevli ve yetkili oldukları alanda Başbakan veya Başbakanlık Müsteşarı tarafından kurul ya da koordine edeceği diğer teftiş kurullarıyla birlikte riskli gördükleri alanlarda ve konularda performans denetimleri de yaptırabilecektir. Yönetmelik, kuruluş, işletme, birlik ve şirketlerin etkinliğini, verimliliğini ve faaliyetlerinde tutumluluğu sağlamak amacıyla yapılacak denetimler, teftiş ve soruşturma yaklaşımıyla değil rehberlik etme ve iyileştirme amacının ön plana çıktığı bir bakış açısı içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiğinden öncelikle kurul personelinin bu yönde eğitilmesi gerekecektir. Aksi takdirde bilmedikleri ve eğitilmedikleri bir denetim şekli konusunda denetçilerden kendi tercihleri ve bilgileri doğrultusunda elde edecekleri

⁵¹⁶ Ahmet Göçerler, Ahmet Zorlar , “İl Özel İdareleri ve Belediye Şirketlerinin Kurulması ve Denetlenmesi İle Bu Şirketlerin Yönetim Organlarının ve Yöneticilerinin Hesap Verme Sorumluluğuna İlişkin Mevzuat ve Uygulamanın Belirlenmesi”, www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

bir sonuç ortaya çıkacaktır. Denetim çıktılarının içeriği, hukuka ve şekle uygunlukla sınırlı olacaktır ki bu durum istenen bir sonuç olmayacaktır.

Teftiş kurulunun, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumunun ve Sayıştay'ın tecrübelerinden faydalanmak suretiyle yönetsel denetim alanında özellikle yerel yönetimlerin yönetsel denetiminde uygulamak üzere denetim standartları geliştirme misyonunu üstlenmesi için mevzuatının müsait olduğu anlaşılmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyulması gereken kalite standartlarının da kurul tarafından diğer denetim ve teftiş birimlerini koordine etmek suretiyle geliştirilmesi ve uygulamaların takip edilmesi Sayıştay'ın yapacağı denetimlere önemli katkılarda bulunabilecektir.

Gelinen nokta itibariyle yönetsel ve mali denetimin birbirinden ayrılamaz hale geldiği ve başbakanlığın misyonu, görev ve yetkileriyle birlikte değerlendirildiğinde, faaliyetlerini belirtilen noktada yoğunlaştırdığı takdirde, yürütme ve denetim unsurlarının etkinliğinin önemli ölçüde gelişme kaydetmesi mümkün hale gelecektir. Ancak, Başbakanlık Teftiş Kurulu teşkilat ve personel sayısı itibariyle üstlendiği görevleri yapabilecek kapasitede yapılandırılmamıştır. Ayrıca, yetkilerinin bu kadar geniş tutulması diğer teftiş kurullarına güvensizliğin bir sonucu olduğu yönünde eleştirilmiştir.⁵¹⁷

⁵¹⁷ KAYA Raporu, **a. g. e.** , s. 23. ; “3056 sayılı yasada öngörüldüğü biçimiyle, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı; kamu kesimininbütününe dönük denetim etkililiğini sağlayıcı genel ilkeleri saptama ve kamu çalışanlarının verimliliğini sağlayıcı yönde denetim sistemini geliştirme görevi yanında; kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarında, meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflarda, işçi ve işveren kuruluşlarında ve özel işletmelerde inceleme ve denetimde bulunma gibi son derece geniş bir alanda görevlidir. Bu biçimiyle bir üst kurul özelliği taşıması amaçlanan Başbakanlık Teftiş Kurulu, gerek yapılanma gerekse işleyiş yönünden açıklanan görevleri yapma gücünden yoksun bulunmaktadır. 3056 sayılı yasayla getirilen ve alt denetim organlarına güvensizliğin bir sonucu olarak yapılandırılması amaçlanan bu sistem, sağlayacağı yarardan çok sakıncalar doğurabilecek bir nitelik taşımaktadır.”

3.1.2.3.2. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu

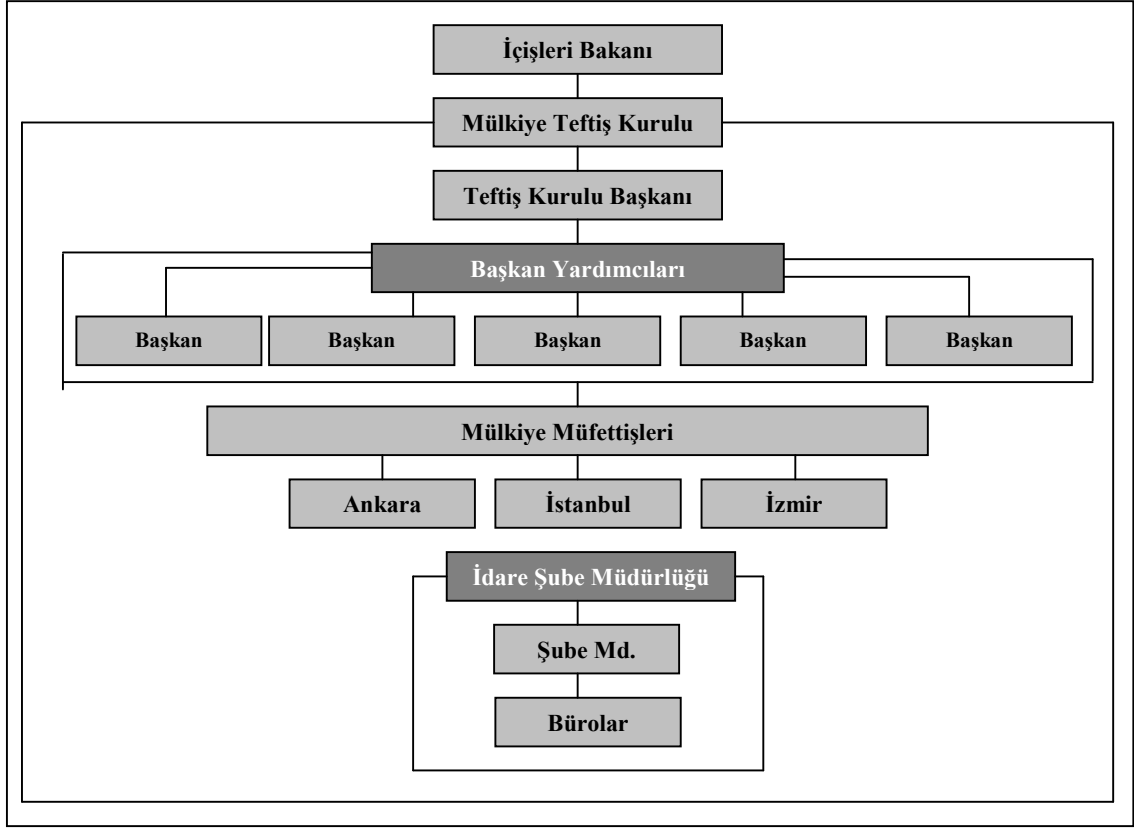
İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler ile bunların bağlı kuruluş ve işletmelerinin *mali işlemler dışında kalan diğer yönetsel işlemlerini hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından da* denetleme yetkisine sahiptir. İl özel idaresi ve belediyelerde dış yönetsel denetimde küçük farklılıklar bulunmaktadır. İl özel idaresinde, denetim *“kalkınma planı ve stratejilerine ve idarenin bütünlüğüne uygunluk”* açısından yapılmakta ve *“İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar”* tarafından denetlenir denmektedir.

İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak denetim, aşağıda anlatıldığı gibi *“İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu”* veya *“Mahalli İdare Kontrolörleri”* tarafından gerçekleştirilmektedir. Kanunda, valinin *“idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından da”* il özel idaresinin ve bunların bağlı kuruluş ve işletmelerinin denetimini organ olarak gerçekleştirmediği, merkezi yönetim adına gerçekleştirebileceği anlaşılmaktadır.

*“Mülkiye Teftiş Kurulu, doğrudan İçişleri Bakanına bağlı olup, mülkiye müfettişleri teftiş, denetleme, inceleme-araştırma ve soruşturma görevlerini bakan adına yürütürler. Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 6. Maddesi uyarınca Mülkiye Müfettişlerinin çalışma merkezleri Ankara, İstanbul ve İzmir illeri olarak belirlenmiştir. İçişleri Bakanlığına dâhil merkez ve illerdeki bütün birimler ile mahalli idareler ve bunların kendi aralarında kurdukları birlikler mülkiye teftiş kurulunun görev kapsamına girmektedir.”*⁵¹⁸

⁵¹⁸ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, “Başkanın Sunuşu-Misyon Vizyon”, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?id=1, (27.03.2010)

Şekil 2. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Teşkilat Şeması ⁵¹⁹



Şekil 2’de mülkiye müfettişliğinin teşkilat şaması görülmektedir. Görüldüğü gibi Ankara dışında İstanbul ve İzmir’de de teşkilatlanma söz konusudur. Teftiş hizmetleri tamamen başkent teşkilatı tarafından değil İstanbul ve İzmir birimleri tarafından da yürütülmektedir. Ülkedeki gelişmeler değerlendirilmek suretiyle; taşra birimlerinin oluşturulması için, coğrafi bölgeler esas alınmak ve her bölgede en az bir merkez bulundurulması, denetim hizmetlerinin ülke çapında yürütülmesini ve etkinliğini artıracaktır.

İl özel idaresinin dış yönetsel denetimi⁵²⁰ Kanun’da yerel yönetim organlarının *seçilmiş üyeleri ile diğer görevlileri* hakkındaki şikâyetler İçişleri Bakanlığı tarafından değerlendirilmekte ve ilgili mevzuata göre

⁵¹⁹ Bknz, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, “Hukuki Yapı”, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=54, (01.04.2010).

⁵²⁰ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 38/3, “...il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.

sonuçlandırılmaktadır. İl özel idaresinin organlarından biri olan valinin de bu çerçevede İçişleri Bakanlığına *şikâyet edilebileceği* ve yapılan değerlendirmelerin hiyerarşi yetkisi içerisinde değil vesayet yetkisi içerisinde olabileceği anlaşılmaktadır.

Belediyelerin dış yönetsel denetiminin içeriği 5393 sayılı Belediye kanununun 55 nci maddesinde “...belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, *hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da* denetlenir.” şeklinde düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi, belediyeler ve bunların bağlı kuruluş ve işletmelerinin dış yönetsel denetimi sadece *İçişleri Bakanlığı* tarafından yapılabilmektedir.

Yukarıda sayılanlara ek olarak, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre; *büyükşehir, il ve ilçe belediye başkanları, bu belediyelerin meclis üyeleri ve il genel meclisi üyelerinin* görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan dolayı haklarında *İçişleri Bakanlığı* tarafından ön inceleme yapılmaktadır. Belde belediye başkanları ve meclis üyelerinin ön incelemesini yaptırmaya vali ve kaymakamlar yetkili olmakla birlikte ilgili valilik veya kaymakamlığın *talebi halinde* bu görevlilerin ön incelemeleri de İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilebilmektedir.⁵²¹

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri hakkındaki Kanunun 15 nci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri;

“Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

⁵²¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2008 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Klasmat Matbaacılık, Aralık, 2009, Ankara, s. 87.

b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakan'a sunmak,

c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

d) Teftiş rapor ve layihaları ile soruşturma raporlarını inceleyip değerlendirmek,

e) Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,

f) Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve Bakanlığa bağlı ana hizmet kuruluşlarının denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,

g) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

Teftiş Kurulu ve mülkiye müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulleri tüzükle düzenlenir.” şeklindedir.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü'nün 18 nci maddesinin (a) fıkrasında “Belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek” Mülkiye Müfettişlerinin görevleri arasında sayılmaktadır. Bu hüküm kapsamında, Mülkiye Müfettişleri tarafından yerel yönetim şirketleri üzerinde herhangi bir denetim söz konusu değildir.⁵²²

Yerel yönetimlerin kurduğu veya katıldığı şirketler, aynı zamanda vergi mükellefi olduklarından, vergi inceleme yetkisine sahip Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ve Gelirler Kontrolörlerinin vergi incelemesi denetimi kapsamında bulunmaktadır.

⁵²² Ahmet Göçerler, Ahmet Zorlar, a. g. e. , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

Yerel yönetimlerin kurduğu ve katıldığı ortaklıkların denetimleri genellikle şikâyet, basında yer alan haberler, kamudan gelen talep üzerine veya re'sen Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük hükümlerine göre Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu bu görevleri Bakanın emri ve onayı üzerine, Bakan adına yapmaktadır

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğüne uygun olarak denetime tabi birimlerin üç yılda bir denetlenmesi esasına bağlı kalmaya çalışarak denetimler yürütülmektedir.⁵²³Yerel yönetim birimlerinin denetiminin kapsamı 15.06.1989 tarih ve 20196 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinde” sayma yoluyla belirlenmiştir. Yönetmeliğin 5/c bendinde denetim yapılacak alan;

“ c) Mahalli İdarelerde;

1) İl veya İlçe özel idare müdürlükleri, il özel idarelerine **bağlı işletmeler**, il özel idarelerinin kurdukları veya katıldıkları **birlikler**,

2) Büyükşehir Belediyeleri, il, ilçe ve kasaba belediyeleri, belediyelere **bağlı işletmeler**, özel kanunla kurulmuş işletme ve idareler, belediyelerin kurdukları veya katıldıkları **birlikler**,

3) Köyler ve bunların kurdukları **birlikler**.

Ancak, **kasaba belediyeleri, köyler ve bunların kendi aralarında kurdukları Birlikler** Bakanın yazılı emri olmadıkça müfettişlerce teftiş edilmezler.*

⁵²³ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2008 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.** , s. 87.

* Mevzuatta yer bulan bu düzenlemenin küçük yerel yönetim birimlerinin “Mülkiye Müfettişlerinin” denetimi dışında tutulması gibi bir sonucu doğurması söz konusu olabileceğinden değiştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Teftiş programlarının hazırlanması sırasında Bakanın izni gerekli olduğu ve izahat gerektirdiği için program dışında tutulabileceği gibi bizzat bakan tarafından denetim yapılması öngörülmeylebilecektir. Böylelikle denetim yetkisi içerisindeki yerel yönetimlerin fiilen denetim programı dışına çıkarılması söz konusu olacaktır. Sayı itibariyle değerlendirildiğinde , “**kasaba belediyeleri, köyler ve bunların kendi aralarında kurdukları Birlikler**” diğer yerel yönetim birimlerinden oldukça fazladır. 2009 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda yer alan verilere göre 2.949 belediyenin 1.976 tanesi belde belediyesidir. Kanaatimizce, Bakanın gündemine ancak yaygın yolsuzluk olaylarıyla gelebilecek bu kadar çok sayıdaki belediye üzerinde, müfettişlerin doğrudan ve planlı bir şekilde denetim yapamaması ciddi bir eksiklik. Mevzuatta yer alan bu nitelikteki düzenlemelerin kaldırılmasıyla problem çözülecektir. Mahalli İdare Kontrolörleri bahsi geçen birimlerde denetim yapmakla birlikte sadece mali denetim yapılmasına yoğunlaşılması denetimden beklenen sonuçların elde edilmesini sağlamayacaktır.(Belediye sayısı Ekim 2010 itibariyle 2951 olmuştur. Bunlardan 1978’i belde belediyesidir.)

Müfettişler, teftişle görevlendirdikleri idari bölümün sınırları içindeki teftişe tabi bütün kuruluş ve birimlerin teftişini yapmakla yükümlüdürler.” denilmek suretiyle belirlenmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun yapacağı teftişlerin kapsamı ise yönetmeliğin 6 ncı maddesinde *“Teftiş konuları, tüzüğün 5 inci maddesinde sayılan kuruluş ve birimlere, bunların amir, memur ve görevlilerine mevzuat hükümleriyle verilen görev ve yetkilerle ilgili iş ve işlemlerdir.”* şeklindedir. Yönetmeliğe bakıldığında müfettişlerin yerel yönetim şirketleri haricinde ki bütün yerel yönetim birim ve kuruluşlarıyla *“amir, memur ve görevlilerine mevzuat hükümleriyle verilen görev ve yetkilerle ilgili iş ve işlemleri”* denetledikleri anlaşılmaktadır.

Doktrinde, yönetimin teftiş kurulları yoluyla eski denetim sistemi yerine getirilmek istenen yeni denetim sisteminin oturmadığı,⁵²⁴ denetimlerinin yetersiz kaldığı, siyasi iktidarın iradesinin müdahil olması nedeniyle bağımsızlık unsurunun zedelenmesi dolayısıyla etkili sonuçlar doğurması mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.⁵²⁵

Yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri doğrultusunda denetim faaliyetleri yapmak amacıyla, Mülkiye Teftiş Kurulu bünyesinde hazırlık ve çalışmalar devam etmekle birlikte henüz uygulama aşamasına geçilmemiştir. Ancak, Mülkiye Teftiş Kurulunun çalışmaları bu yönde devam etmektedir. Yönetim faaliyetlerini geliştirmek amacıyla dünyadaki gelişmeleri sürekli izleyerek ülke şartlarına uyarlanması konusunda araştırma ve incelemeler yapılmakta olduğu ve diğer ilgili devlet kurum ve kuruluşlarıyla koordineli çalışılarak gelişmelerin yürürlükte olan mevzuata eklenmesi için çalışıldığı Teftiş Kurulu Başkanı tarafından ifade edilmektedir.

Dünyada yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde vatandaş odaklı yönetim, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi uygulamaları göz önünde bulundurmak suretiyle geleneksel denetim sisteminden bireysel ve kurumsal

⁵²⁴ Sözen, Algan, **a. g. e.** , s.50.

⁵²⁵ Şengül, **a. g. e.** , s. 134.

performans denetim sistemine geçmek için ön hazırlıklar yapılmaktadır. Hazırlanan denetim sisteminde rehberlik fonksiyonunun öngörüldüğü misyon ve vizyon açıklamalarından anlaşılmaktadır. Ayrıca, çağdaş denetim faaliyetleriyle ulaşılmak istenen kurumsal gelişmelere katkıda bulunmak amacıyla, denetimler sonucunda ortaya çıkan sapmaları ve engelleri tespit etmenin yanı sıra bunların ortadan kaldırılması için yapılacak geri bildirimlerin geçerli ve güvenilir kriterlere dayandırma amaçlanmaktadır. Nihai hedef olarak, verimliliğin artırılması ve kurumsal gelişmelere katkıda bulunmak gösterilmektedir.⁵²⁶

Teftişe ilişkin çalışma esaslarının verimli ve etkili bir yönetim sağlamak üzere 1967 yılında TODAİE ile iş birliği yapmak suretiyle düzenleyici işlem yapma çalışmalarına başlamıştır. Ancak, 1967 yılından günümüze kadar teftiş kurullarının faaliyetlerine ilişkin yapılan eleştirilerin temelinde bu kurulların ağır bir mevzuata uygunluk denetimi yapıldığı yer almaktadır. Dolayısıyla teftiş ve denetim sisteminde yapılan değişikliklere yönelen eleştirilerde, önemli oranda tecrübe ve bilgi birikiminin sağlandığı teftiş kurullarının, gerek kurumsal olarak gerekse teftiş faaliyetlerinin içeriğine ilişkin yapılan ya da yapılmak istenen değişikliklerin sadece siyasal amaçlar doğrultusunda yapıldığını söyleyebilmek mümkün değildir kanaatindeyiz. Denetim faaliyeti, tanım ve içerik olarak son elli yılda önemli gelişmeler sağlamış ve içerik olarak Yüksek Denetim Kurumları tarafından belirlenmiş standartlar ve yöntemlerle yapılmaktadır.

Mülkiye Müfettişliğince yapılan denetimde takip edilen usul kısaca aşağıda verilmiştir.

“İçişleri Bakanlığına dahil merkez ve illerdeki bütün birimler ile özel idareleri, belediyeler ve bunların aralarında kurdukları birlikler, Kurul’un teftiş alanına girmekte, kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve genel emirlerle verilen görevler ile bu birimlerin amir ve memurlarının genel iş ve yürütümleri teftişe tabi tutulmaktadır.

⁵²⁶ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, “Başkanın Sunuşu-Misyon Vizyon”, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?id=1, (27.03.2010).

Yıllık normal teftiş programları; Ankara, İstanbul ve İzmir illeri ile bunlar dışında kalan illerin teftişi olmak üzere iki ayrı bölümde uygulanmaktadır.

Ankara, İstanbul ve İzmir dışında kalan iller üç gruba ayrılmış olup, her yıl bir grup ilin ve bu illere bağlı ilçelerin teftişi için turne programı düzenlenmektedir. Bu programın tamamlanmasından sonra da, Ankara, İstanbul ve İzmir illerine bağlı ilçe, il ve merkez birimleri teftiş edilmekte, böylece her 3 yılda bir bütün iller teftiş edilmiş olmaktadır.

Müfettişler, teftiş ettikleri birimler için ayrı ayrı rapor ve layihalar düzenleyerek, birer örneğini mahallinde ilgili memurlara ve makamlara vermekte, 2 örneğini de Kurul'a göndermektedirler.

Kurul'da incelenmesi tamamlanan teftiş rapor ve layihaların birer örneği, ilgili birimlere gönderilmekte ve birimler kanalıyla, rapor ve layihalarda belirtilen hususların yerine getirilmesi takip ve temin edilmektedir."⁵²⁷

Mülkiye Teftiş Kurulunun 2009 Yılı Faaliyet Raporunda, 5018 sayılı KMYKK çıktıktan sonra Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 3152 Sayılı Kanunun 15 nci maddesinde ve Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5 nci maddesinde sayılan görevlerin hesap denetimine ilişkin düzenlemeleri büyük ölçüde işlevsiz hale getirdiğinden dolayı, adı geçen mevzuatın yeniden düzenlenmesi gerektiği ve bu amaca yönelik çalışmaların bakanlığın çeşitli birimleri tarafından yürütüldüğü belirtilmiştir.⁵²⁸ Görüleceği üzere yapılan çalışmalar geleneğe uygun bir şekilde mevzuat alanında yoğunlaşmaktadır. Tüzük ve yönetmeliklerde öngörülen şekilde değişiklik yapıldıktan sonra rehberlerin ve teftiş programlarının içeriğinin iyi uygulama örneklerini içerecek şekilde uluslararası denetim standartlarına uygun olarak teftiş konularını ve programını ortaya koyması gerekmektedir.

Teftiş yapacak personelin eğitilmesi yapılan değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için şarttır. Yapılan eğitim şimdiye kadar olduğu gibi; sadece var

⁵²⁷ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, 2009 Yılı Kış Teftiş Programı, http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=610, (30.05.2009).

⁵²⁸ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, 2009 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=422, (20.05.2010).

olanlar içerisinde bir kısmının yurt dışı ve yurt içinde eğitim programlarına tabi tutulması şeklinde gerçekleşmemelidir. Bütün personelin ciddi ve uzun bir programla eğitilmeleri ve sonucunda yapılacak ciddi nitelikteki sınavı geçebilenlerin kariyerlerinde yükselme imkânlarına sahip olabilmeleri gerçekleştirilebildiği yeni kamu yönetimine uygun bir denetim sistemine geçilebilecektir. Aksi takdirde usta çırak sisteminin ve yerleşik uygulamaların baskın olduğu teftiş ve denetim sisteminin fonksiyonel anlamda dönüştürülebilmesi ve yeni anlayışların uygulanabilir kılınmasının fiili olarak imkânının olmadığı kanaatindeyiz.

Eğitim sisteminin bir diğer boyutu denetim yapacak müfettişlerin ve kontrolörlerin yerel yönetimlerin yürüttüğü yerel-müşterek nitelikteki kamusal hizmetlerin içerikleri hakkında yeterince bilgiye sahip olmamalarıdır. Verilecek eğitimde denetim teknikleri yanında, yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin tanıtılması, kentler tarihi dâhil olmak üzere kentleşme, kent ekonomisi, yönetim, yönetim kültürü, yönetsel yapıların işlevsel analizi vb. konuların yer alması gereklidir. Ayrıca, nasıl ki yönetsel yargı hâkimi alımında hukuk fakültesi mezunlarına ağırlık verilmekte ise, yerel yönetimlerin denetimini yapacak olan müfettişlerin ve kontrolörlerin alımında da “Kamu Yönetimi” ve “Maliye” gibi bölümlerden mezun olanların alınması kurum içinde yürütülecek denetim ve eğitim faaliyetlerini hızlandıracak ve daha etkin hale getirecektir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun denetimlerinin yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde yapılabilmesi için, uygulanması gerekenleri şu şekilde özetleyebiliriz.

- Mülkiye Teftiş Kurulu, teftiş ve denetimlerde kullanmak üzere ilgili mevzuat temel alınarak, uluslararası denetim standartlarında belirlenen asgari denetim standartları çerçevesinde teftiş ve denetim tekniğine uygun somut değerlendirme kriterleri (denetim standartları) geliştirmelidir.
- Mülkiye Müfettişleri tarafından, yerel yönetimlerde hukuka uygunluk yanında faaliyet alanlarına yönelik olarak Sayıştay’la koordinasyon içerisinde performans denetimi de yapılmalıdır.

- Mevzuatta yer alan kalkınma planları, yıllık planlar, varsa bölgesel planlar ve bunlara uygun olarak hazırlanan stratejik planlarda yer alan performans ölçütleri dikkate alınmak suretiyle denetimler gerçekleştirilmelidir. Denetim, kalkınma planlarında yer alan hedeflerin gerçekleştirilebilmesinin önemli unsurlarından biri haline getirilmelidir.
- Hazırlanan teftiş raporları kamuya açıklanmalıdır. E-devlet uygulamaları çerçevesinde denetim raporlarının gerek kendi resmi internet sitesinde gerekse denetimi yapılan yerel yönetimin internet sitesinde yayınlanması sağlanmalıdır.
- Mülkiye Müfettişlerinin gerçekleştirdiği teftiş ve denetimlerin öncelikli amacı hataları önlemek, yönetimi geliştirmek ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasını sağlamak olmalıdır.⁵²⁹
- Yerel yönetimlerin kamu kaynağı kullanılan bütün kurum ve faaliyetleri Mülkiye Teftiş Kurulunun denetim yetkisi içerisine alınmalıdır.
- Periyodik denetim usulleri yerine, iletişim imkânlarını da kullanmak suretiyle risk odaklı sürekli denetim anlayışı geliştirilmelidir. İnternet olanakları ve e-devlet uygulamaları içerisinde sürekli denetim pratikleri geliştirilmelidir. Bilgisayar programcıları ile birlikte etkin denetim sağlayacak nitelikte diğer e- devlet uygulamalarıyla bütünleşik nitelikte denetim amaçlarını gerçekleştirmeye yardımcı olacak şekilde bilgisayar programları hazırlanma çalışmaları başlatılmalıdır.
- Özellikle yeni alınan müfettiş yardımcılarında iyi derecede bilgisayar kullanma becerileri aranmalı ve staj dönemlerinde bu konuda profesyonelleşmeleri sağlanmalıdır.
- Kamu kaynaklarının etkin kullanılmasının önündeki en büyük engellerden biri olan yolsuzluğa karşı, şimdiye kadar olduğundan çok daha etkin mücadele vermeyi mümkün kılacak denetim teknikleri ve planlaması yapılmalıdır.
- Müfettişlerin beş ve on yıllık süreçler içerisinde; planlı bir şekilde, yeni kamu yönetimi anlayışına göre eğitilmeleri için gerekli olan eğitim alt yapısı kurulmalıdır. Eğitim için bir kısım personelin yurt dışına gönderilmesi

⁵²⁹ Sözen, Algan, a. g. e. , ss. 72, 75.

uygulamasý, elde edilen tecrübelerin kurumsal yapı ve kültürü üzerinde dönüşüm yapamamasý nedeniyle yetersiz kalmaktadır. Bunun yerine; TODAİE ile işbirliğine gidilerek ve bu alandaki uluslar arası kurumların bilgi altyapısından istifade edecek şekilde, bütün personelin eğitimden geçirilmesi düşünülebilir. Hatta, Polis Akademisi, Adalet Akademisi gibi “*Denetim Akademisi*” şeklinde kurumsallaşma sağlanarak mülkiye müfettişlerinin de burada eğitilmesi yoluna gidilebilir. Böylece, teftiş kurullarının ayrıca enerji harcamadan, akademi tarafından hazırlanan eğitim paketlerinden faydalanması söz konusu olabilecektir. Ülkedeki ve dünyadaki denetim alanında yaşanan gelişmeler doğrudan akademi tarafından takip edilebilecek, denetim birimlerinin ihtiyacı olan mevzuat geliştirme çalışmaları, iyi uygulama örneklerini içeren teftiş rehberleri, tecrübe ve bilgiler birleştirerek ihtiyaca göre hazırlanabilecektir.

3.1.2.3.3. Yerel Yönetim Kontrolörleri

Yerel yönetim kontrolörlerinin görevleri 11.04.1984 tarih ve 18369 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Yerel Yönetim Kontrolörleri İçişleri Bakanlığının yönetsel vesayet denetimi yetkilerini kullanmasında önemli fonksiyonu olan kurumlardan birisidir. Mülkiye müfettişlerinden farkları, Bakanlık danışma ve denetim birimleri içerisinde değil Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde yer almalarıdır. İş yükleri “Mülkiye Müfettişlerinden” az değildir. Uygulamaya göre yerel yönetimleri ve bunlara bağlı özel kanunlarla kurulan işletmelerde, döner sermayeli kuruluşlarda ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikleri denetlemektedirler. Yapılan denetimlerin sonuçlarına göre, vesayet yetkisini fiilen kullanan İçişleri Bakanlığı gereken işlemleri yapabilmektedirler. Kontrolörler bahsi geçen kurum ve kuruluşların iş, işlem ve personeli hakkında teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaktadırlar.⁵³⁰

⁵³⁰ Tortop ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, s. 338.

Kasaba belediyeleri ve küçük ilçe belediyelerinin genel iş ve yürütümlerinin denetimine yönelik çalışan İçişleri Bakanlığı Yerel Yönetim Kontrolörleri aslında önemli bir boşluğu doldurmakla birlikte; yerinden görülebilecek bir hizmetin merkezden yürütülmeye çalışılması nedeniyle, bunların il düzeyi yerine merkezi düzeyde örgütlendirilmiş olmaları zaman ve kaynak israfına yol açmaktadır.⁵³¹ Kontrolörlerin etkin ve hızlı bir şekilde denetim görevlerini yapmaları için, bölge teşkilatlarının ve il yapılanmalarının yapılarak yerelin denetiminin yerelden yapılması sağlanmalıdır. Yerel etki ve baskılardan korunmaları için ise denetim faaliyetlerini bağımsız bir şekilde yapabilmeleri sağlanmalıdır. Ayrıca, kontrolörlerin yerel etkilere açık hale gelmesinin önüne geçmek için uzun süre bir yerde çalışmaması gerekmektedir. Yerelde denetim yapmak amacıyla, yerelde yapılandırılan kontrolörlerin yerel yönetimlerdeki iç denetçilerle koordinasyon içinde çalışması da denetimin etkinliğini artıracaktır. Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinde iç denetçilerin çalışmalarından faydalanabilme imkânı kontrolörler içinde tanınmalıdır.

Yerel yönetimlerin denetimini İçişleri Bakanlığı adına yapan Mülkiye Müfettişlerinin görev alanının genişliği ve sayılarının yetersizliği nedeniyle hukuka uygunluk denetimini dahi yeterince yapamadığı belirtilmişti. Yerel yönetim kontrolörlerinin görev alanı sadece yerel yönetimler olduğundan, yerel yönetimlerin denetimini çağdaş bir anlayışla yerine getirmek için yapılan çalışmalara doğrudan dâhil edilmeleri ve yerel yönetimlerin denetimi konusunda asıl yetkili denetim birimi haline getirilmeleri denetimde yaşanan sıkıntıların aşılmasında faydalı olacaktır kanaatindeyiz. Kontrolörlerin, beş ve on yıllık süreçler içerisinde, planlı bir şekilde tamamıyla yeni anlayışa göre eğitilip kurumsal ve normatif alt yapısında var olan eksikliklerin giderilmek suretiyle etkili bir denetim birimi haline gelmesi mümkündür. İçişleri Bakanlığı ve özelde “Mülkiye Müfettişleri” tarafından yürütülen reform alt yapı çalışmalarına dâhil edilmeleri ve eğitilmeleri*, sürece sahip çıkmaları yönünden faydalı olacaktır. Eğitim ve alt yapı çalışmaları tamamlandıktan sonra

⁵³¹ Sanal, a. g. e. , s. 114.

*Değişen yönetim ve denetim anlayışının kontrolörler tarafından benimsenmesi için Bakanlık bünyesinde 2006 yılından itibaren meslek içi eğitim çalışmaları sürdürülmektedir. (Reform Süreciyle Birlikte Gelişen ve Değişen Yönetim ve Denetim Anlayışına Yönelik Eğitim Süreci Devam Ediyor, **İçişleri Bakanlığı Haber Dergisi**, Mayıs Haziran 2009, Sayı: 9, s. 38. , <http://www.icisleri.gov.tr/e-icisleri/Sayi9/index.html>, (18.08.2010).

kontrolörlük sıfatının “yerel yönetim müfettişliği/denetmenliği/denetçiliği” sıfatıyla değiştirilmesi kurumun ihtiyacı olan itibarın artmasını sağlayacaktır.⁵³² Ayrıca, mülkiye müfettişlerinin alınması sürecinde, eğitilmek amacıyla daha sonra yerel yönetim müfettişlikleri kadrolarına dâhil edilmek üzere müfettiş yardımcılıkları sınavları açmalı ve mülkiye müfettişi kalitesinde personel temin edilmelidir.

Yerel yönetim kontrolörleri ile ilgili olarak yapılması kanuni olarak gerekli olan bir diğer yenilik; mülkiye müfettişleri için yapıldığı gibi İçişleri Bakanlığının internet sayfasında link açılmak suretiyle etkinliklerinin kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Bu uygulama ile, kontrolörlükler tarafından yapılan denetimlerle ilgili raporların ve faaliyet raporlarının görünür hale gelmesini sağlanacaktır. Yapılan denetimlerin etkinliği ve sonuçları itibariyle alınması gerekli olan tedbirlerin denetlenen yerel yönetim birimi tarafından bir an önce yerine getirilmesi yönünde kamuoyu baskısı oluşturması açısından da faydalı olacaktır. Sayıştay gibi dış denetim kurumları için veri oluşturacağı gibi, bu şekilde yerel yönetimlerin faaliyetlerinin şeffaflığının artacağı görülecektir.

Yerel yönetim kontrolörlerinin yerel yönetimlerde ana denetim birimi haline getirilmesinin ardından yerel yönetim şirketlerinin denetimine ilişkin olarak yetkilendirilmeleri de önem arz etmektedir. Önemli oranda kamu kaynağı kullanan belediye şirketlerinin dış yönetsel denetim dışında tutulması sonucunda oluşan etki denetim yapanları ve denetlenen diğer birimleri olumsuz etkilemektedir. Denetim yapanların moral ve motivasyonlarına olumsuz etki yaptığı gibi denetlenen diğer birimlerinde denetim dışında kalma yönünde eğilimlerini artırmaktadır.⁵³³

Yapılması öngörülen yeniliklerin işlevsel olması için öncelikle, denetim kurumlarının çalışmalarını koordine edecek ve uluslar arası denetim standartlarında

⁵³² Müfettişlik kavramı yerine “denetmenlik” kavramının kullanılmasındaki amaç “müfettişlik” mesleği ile teftiş kavramının örtüşmesi ve denetim kavramının içeriğinde var olan kapsayıcılığa sahip olmamasıdır. Teftiş kavramında var olan eksiği, noksanı tespit etme ve cezalandırmayı çağrıştırması dolayısıyla denetçilik şeklinde ifade edilmesi daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

⁵³³ Erdal Kulukçu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006, s. 34.

faaliyet göstermeleri için gerekli çalışmaları ve yönlendirmeleri yapma yetkisine haiz üst bir kuruma olan ihtiyaç daha belirgin hale gelmektedir.

3.1.2.4. Dış Yönetmel Denetim Yetkisini Kullanan Diğer Kurumlar

Yerel yönetimlerin dış yönetmel denetimi merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Tüzel kişilik söz konusu olduğu için daha önce de belirtildiği gibi bu denetim ancak kanunun izin verdiği konularda yapılabilir. Daha çok “idarenin bütünlüğü” ve “hukuk devleti” ilkelerine dayanılarak yapılan bir denetim şeklidir. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin yürütüm şeklinin Anayasal ve kanuni çerçevenin dışına çıkmaması ve kalkınma stratejilerine uygun planlı faaliyetler göstermesinin sağlanması, yerel müşterek kamu hizmetlerinin hizmet standartlarına uygun, kaliteli, hızlı, etkin ve tutumlu yürütülmesi için rehberlik edilmesi amacıyla merkezi yönetim tarafından denetim yapılması gerekmektedir. Denetim, hukuk devletinin unsurlarından biri olan “hukuka saygılı idare”nin hayata geçirilmesinin önemli gereklerinden biridir.

Demokratik devletlerde, iktidara gelenler faaliyetlerinden dolayı halka karşı sorumludur. Siyasal partiler, bir takım programlar ve vaatlerle seçime giderler ve iktidara gelirler. Parlamentolar, devlet faaliyetlerini halk adına “denetleme” görevini de yerine getirirler. Kamusal hizmetlerin denetiminde parlamentoya yardımcı olan kurumlar vardır. Bu kurumların yönetmel, mali ve performans denetimleri sonucunda ortaya çıkan raporlara bakarak, parlamento, yönetimin faaliyetleri konusunda hükümete hesap sorabilir veya yönlendirebilir. Ancak, parlamentoya karşı hesap vermek zorunda olan hükümetin “*yönetmel fonksiyonun*” nasıl yürütüldüğü konusunda önceden bilgi sahibi olması ve gerekli müdahaleleri yapmalarını sağlayıcı araçlara sahip olması şarttır. Aksi takdirde parlamentoya veya halka hesap verebilmesi mümkün olmaz.

Kamu yönetiminde geline nokta, bağımsız dış denetim kurumları tarafından da denetleme gerçekleştirilebilmektedir. Ancak, bu denetim şekli yerel

yönetimlerde, yerel yönetim şirketlerinin denetimi dışında gerçekleşmemektedir. Ombustman kurumu da henüz hayata geçirilebilmiş değildir.

3.1.2.4.1. Cumhurbaşkanlığı ve Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasa'sının 104 ncü maddesinin birinci fıkrasına göre *“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.”* Yine yürütmeye ilişkin görevlerinin sayıldığı 104 ncü maddenin b bendinin 14 ncü fıkrasına göre *“Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,”* görevi vardır.

Cumhurbaşkanlığı makamı kamu kurum ve kuruluşları üzerinde Devlet Denetleme Kurulunu görevlendirmek suretiyle denetleme yaptırma yetkisine sahiptir. Devlet denetleme kurumu Anayasal bir kuruluş olup 1982 Anayasasının 108 nci maddesinde düzenlemiştir. 1982 Anayasasının 108 nci maddesine göre *“- İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler* ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.*

* Cumhurbaşkanı Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanıdır. Devlet Denetleme Kuruluna silahlı kuvvetlerden atama yapmak suretiyle denetleme yapabilmesinin yolunun açılmasını sağlayacak Anayasal değişikliklerin yapılması Başkomutan olduğu halde Silahlı Kuvvetlerde Cumhurbaşkanının denetim yapamaması çelişisini ortadan kaldıracaktır. Yargı organlarının da yargısal nitelikte olmayan ve salt yönetsel nitelikli uygulamalarına ilişkin denetimlerin de önü açılmalıdır.

Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl Devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir Kurul üyelerinden üçte biri yenilenir. Devlet Denetleme Kurulu Başkanını üyeler arasından Cumhurbaşkanı seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır. Kurul Başkanlığının ve Kurul üyeliğinin boşalması halinde, yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilirler. Bu Kanunda belirtilen süreleri dolmadan atamalarındaki usule uygun olarak görevlerinden alınabilirler. Kurulun yönetsel hizmetleri Kurul Sekreterliğince yürütülür. Kurul Sekreterliği yönetsel personelinin atanmaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince yapılır. Devlet Denetleme Kurulu gerekli gördüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman çalıştırabilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, Kurul tarafından gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin isteği üzerine Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler. Kurul; inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyesinin sorumluluğu altında yürütür. Gereken hallerde ve konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır, inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurar.

Kurul üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde Başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. Kurul adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve yönetsel mercilere intikal ettirir. Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma,

*denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler.”*⁵³⁴

“Devlet Denetleme Kurulu (DDK), kendisinden beklenen işlevi gereği gibi yerine getirememektedir. Devlet Denetleme Kurulunun Cumhurbaşkanının isteği üzerine hareket edebilmesi,(...) bireylerin şikâyet yoluyla başvuramaması, re’sen harekete geçememesi ve raporlarını kamuoyuna açıklayamaması gibi nedenler DDK’nın kötü yönetim uygulamalarının düzeltilmesi hususundaki işlevselliğini sınırlandırmaktadır.”*⁵³⁵

Devlet denetleme kurulunun görevleri gerek Anayasal gerek kanuni içerikleri açısından incelendiğinde örgüt yapısı genişletilmek suretiyle merkezi ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin koordinasyonunda ve çalışmalarında meydana gelen aksamaları belirleme yönünden önemli işlevler üstlenebilecek bir konumda olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanına Anayasa ile verilen *"Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir."* görevinin hayata geçirilebilmesi için gerekli olan uzmanlık ve danışmanlık hizmetlerini verebilecek duruma gelmeden kurulun etkin konuma gelmesi mümkün olmayacaktır.

Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetimlerin yerel yönetimler üzerinde uygulanabilmesine, denetimin amaçlarına uygun denetimler gerçekleştirebilmesine rağmen yapılan denetim “idari vesayet” denetimi değildir. Kurulun kararları yerel yönetimlerin işlem, organ ve personeli üzerinde doğrudan hukuki sonuç doğurmamaktadır. Raporlar tavsiye ve tespit niteliğindedir. İdari vesayet yetkisinden bahsetmek için ortada yönetsel işlem bulunması gerekir.⁵³⁶

⁵³⁴ 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun md. 3, 4, 5, 6.

* Belirtilen raporlardan bir kısmı Cumhurbaşkanlığının resmi internet sitesinde bulunmaktadır.

⁵³⁵ Ramazan Şengül, **Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?**, s. 134. , <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>, (19.03.2010); <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=26>, (19.03.2010).

⁵³⁶ Metin Günday, “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Sempozyum**, Danıştay ve İdari Yargı Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2005. s. 172.

3.1.2.4.2. Vali ve Kaymakamlar

Merkezi yönetim adına vali ve kaymakamlar tarafından denetim yetkisi kullanılmaktadır. İl genel idaresinin başı olan vali aynı zamanda il özel idaresinin başı ve temsilcisidir. İlde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı bakanlıkların temsilcisidir. İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. Tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkezin emrine alınarak İçişleri Bakanlığının tensib edeceği görevlerde çalışabilirler. Kaymakamlar ise ilçe yönetiminin başıdır. İçişleri Bakanlığının önerisi, başbakanın kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile müşterek kararnameyle atanırlar. İlçede hükümetin temsilcisidir ve ilçenin genel yönetiminden sorumludur.⁵³⁷

Merkezi yönetim adına taşrada merkez adına “yetki genişliği ilkesi” çerçevesinde görev yapan valilik, bizdekine benzer bir şekilde dünyada yaygın olarak kullanılmamaktadır. Mevcut sistemde valilik, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanmak, merkezi yönetimi bilgilendirmek ve yönetsel bir takım işleri yapmak üzere görevlendirilmiştir Bizdekine benzer bir sisteme sahip olan ülkeler içerisinde Fransa ve İtalya başta gelmektedir.⁵³⁸

“İdari vesayet yetkisi” nin kullanılması açısından vali ve kaymakamın yerele daha yakın olmalarının avantajları vardır. Yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri hakkında merkeze göre daha objektif yaklaşabilme ve daha doğru kararlar verebilmeleri söz konusu olacaktır. Yerel yönetim birimleri de daha kolay iletişim kurabileceklerdir.⁵³⁹ Ancak, Türkiye uygulamasında vali ve kaymakamların yerele yakın olmasından kaynaklanan yetkileri kullanmak yerine vesayet yetkilerini yerel yönetimleri yönetmek ve veya yoğun vesayet baskısı uygulamak şeklinde kullandıkları görülmektedir. Yapılan tercihin, doğrudan vali ve kaymakamların tercihi olmayıp, hiyerarşik bağla bağımlı oldukları merkezi yönetimin yerele bakışından kaynaklanmaktadır.

⁵³⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 173, 177.

⁵³⁸ Edward C. Page, **Localism and Centralism in Europe**, Oxford University Press, London, 1991, s. 28; L. Neville Brown, John S. Bell, **French Administrative Law**, Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1998, s. 35.

⁵³⁹ Henry Berthélemy, **Hukuku İdare**, Çev. M. Atıf, Hamit Matbaası, İstanbul, 1931, s. 309.

Yeni kanunlarla vali ve kaymakamların yerel yönetimler üzerinde etkinlikleri azaltılmakla beraber bunların uygulamaları üzerinde halen önemli ölçüde etkili olduklarını belirtmek gerekmektedir.⁵⁴⁰ Mülki idare amirlerinin sahip oldukları genel denetleme yetkileri 5442 sayılı Kanunda varlığını sürdürmektedir. Buradaki denetim yetkileri genel niteliktedir ve yapılaş usullerine ilişkin herhangi bir düzenleme söz konusu değildir.⁵⁴¹ 5018 sayılı KMYKK, 5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanunların çıkarılmasından sonra 5442 sayılı Kanunda yer alan denetime ilişkin yetkiler sonra çıkan kanunun uygulanması ilkesi gereği yerel yönetimler üzerinde kullanılamayacaktır.

5355 sayılı Kanun'un 22 nci maddesine göre, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler* dışındaki birlikleri denetleyebilirler. 4483 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi hükmüne göre, vali ve kaymakamlar, il kasaba belediye başkan ve meclis üyeleri ve yerel yönetimlerin memurları hakkında ön inceleme sonucu soruşturma izni, ilgisine göre vali veya kaymakam tarafından verilir. Belediye İtfaiye Yönetmeliğinin 32 nci ve Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 30 uncu maddesi hükmüne göre, itfaiye ve zabıta personeli valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları ile bunların görevlendireceği diğer personel tarafından denetlenmektedir.

Belediye zabıtasının ve itfaiyesinin denetiminin merkezi yönetim tarafından yapılması özerkliğin şartlarından biri olan personelin bağımsız olmasına aykırı bir düzenlemedir. Yönetmeliklerdeki düzenleme incelendiğinde iç-dış denetim ayrımı yapılmaksızın doğrudan “denetim” başlığı altında incelenmiştir. Dolayısıyla hiyerarşik denetimi çağrıştıran bir düzenleme söz konusudur. Ancak, yapılan işlemin belediye itfaiye ve zabıtasının işlemlerini ilga, geri alma ve düzeltme yetkisini içermeyeceği düşünüldüğünden dış denetim kapsamında değerlendirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Aksi halde, kanunla verilmesi gerekli olan bir yetkinin yönetmelikle verilmesi söz konusu olur ki bu durum hem kanuna hem de Anayasa'ya aykırılık

⁵⁴⁰ Giritli, Bilgen, Akgüner, a. g. e. , s. 313.

⁵⁴¹ Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, s. 132.

* Örneğin, Türkiye Belediyeler Birliği

teşkil edeceğinden “ağır ve bariz yetki tecavüzü” söz konusu olur. Dolayısıyla denetime dayanarak yapılan işlemler yok hükmünde sayılma yaptırımı ile karşı karşıya kalır.

3.1.2.4.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

3.1.2.4.3.1. Etik ve Kamu Yönetimi İlişkisi

Etik kavramının iki yönü vardır. Birinci yönü, iyi bir insan olmanın gerekliliklerinin neler olduğunu ortaya koyar. İkinci yönü ise, bireylerin karşılıklı ilişkilerinde davranışlarının sınırının öğrenilmesini sağlar. Etik, geçmiş, günümüz ve gelecekte insanların tutum ve davranışlarının iyi ya da kötü, doğru veya yanlış yönden değerlendirilmesini içeren ve dünyanın her yerinde geçerli olan ilke ve kuralların bütünüdür. Etik kurallarının varlık nedeni ve amacı, insan davranışlarını ahlaki niteliği bakımından aydınlatma ve ahlaki eylemi insanın isterse gerçekleştirebileceği, istemezse vazgeçebileceği keyfi bir eylem olmadığı, aksine insan olarak varlığına ilişkin vazgeçilmez bir niteliğin ifadesi olduğunu gösterebilmesidir. Etiğin dayandığı temel değer “iyi niyettir”.⁵⁴² İdari etik ise, “*idari kararların verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olmayı, bireylerin varlık ve bütünlüğüne saygıyı; herkes için en iyi olacak eylemlerin seçilmesini ve eylemlerde adalet, eşitlik, tarafsızlık, sorumluluk, saygı, sevgi, hoşgörü, açıklık ve demokrasi gibi evrensel değerleri temel almayı sağlayan, yöneticilere eylemlerinde yol gösteren davranış ilkeleridir.*”⁵⁴³

“Yeni kamu yönetimi anlayışı” temelde etkin, verimli, tutumlu, hızlı, hukuka uygun ve kaliteli hizmet üretmeyi öne çıkaran bir anlayış sunar. Amaçların gerçekleşmesinde en temel araç kamu hizmetini üretecek, icra edecek olan

⁵⁴² Ahmet Yatkın, “Etik Düşünce ve Davranışın Yerel Yönetimlerde Hizmet Verimliliğinin Artırılmasında Rolü ve Önemi (Elazığ Belediyesi Örnek Alan Araştırması)”, **F. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, Elazığ, 2008, s. 212, 213.

⁵⁴³ İnayet Pehlivan Aydın, **Yönetişel Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pegama Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 41’den uyarlayarak tanımlayan Yatkın, **a. g. e.**, s. 216.

personeldir. Kamu görevlisidir.⁵⁴⁴ “Yeni kamu yönetimi anlayışı” çerçevesi içerisinde kamu hizmetinin üretilmesi için etkin ve yetkin kamu görevlilerinin bulunması olmasa olmaz bir gereklilik haline gelmiş bulunmaktadır. Etkin ve kaliteli kamu hizmeti, kaliteli kamu personelinin istihdam edilmesini gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin yürütmekten sorumlu oldukları yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği, istihdam ettikleri kamu personelinin taşıdıkları çalışma ahlakı ve kişilik özellikleriyle doğrudan ilişkilidir. Çünkü “yeni kamu yönetimi anlayışı”, Weberyen yönetim anlayışına karşı, kurallara aşırı bağlı olmanın ve ayrıntılı şekil denetiminin yanlış olduğu iddiasını ortaya koymuştur. Kamu yönetimini daha hızlı ve etkili sürdürebilmek için, hizmet maliyetlerini düşürerek vatandaş (müşteri) memnuniyetini sağlamanın ana koşulunun etkin, verimli, tutumlu, hızlı ve kaliteli kamu hizmeti üretmek gerektiği savunulmaktadır. Ancak, yeni yönetim anlayışının süreç denetimini azaltması sonucunda; kamu personelinin hata yapma riskini artırarak, uygunsuz davranışlar içerisine girerek, kamu gücünü çeşitli amaçlarla suistimal ederek kolektif veya sistematik olarak gayri ahlaki tutumlar içerisine girilmesine neden olacağı iddia edilmiştir.⁵⁴⁵

Kamu personelinin kaynaklanabilecek bu tür olumsuz uygulamaların önüne geçmek, sistemin işlemesi ve toplumsal meşruiyetin sağlanması açısından kaçınılmaz hale gelmiştir.⁵⁴⁶ Belirtilen çerçevede karşımıza, uymaya dayalı etik anlayışı ve dürüstlüğü yönelik etik anlayışı çıkmaktadır. Aslında bu iki anlayış birbirini tamamlayan etik anlayışlarıdır. Dürüstlüğü dayanan denetim anlayışında esas olan kamu personelinin kendi öz denetimidir denmektedir. Uymaya dayanan denetim anlayışı ise, kamu personelinin sorumlu davranabilmesinin yolunun kanunlar ve kurallarla belirlenmiş yaptırımlardan geçtiğini ileri sürmektedir. Bu nedenle kamu personelinin dış denetimin yapılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Geleneksel denetim anlayışı belirtilen anlayış çerçevesinde örgütlenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, uymaya dayalı davranışı tamamen dışlamadan dürüstlüğü dayanan

⁵⁴⁴ Cahit Emre, “ Toplumsal ve Kültürel Etmenler Açısından Türk Kamu Yönetiminde Çevresel Etki Değerlendirmesi”, **AÜSBE**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1993, s. 4.

⁵⁴⁵ Jeroen Maesschalck, “ The Impact of New Public Management reforms on Public Servants’ Ethic: Towards A Theory”, *Public Administration*, Vol.82, no. 2, ss. 465,489. , <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118761629/PDFSTART>, (27.05.2010).

⁵⁴⁶ Mustafa Demirci, F.Neal Genç, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 41, Sayı: 2, Haziran 2008, s. 46.

yaklaşımına doğru evrilmeye başlamıştır. Kamu yönetiminde yaşanan reformlardan sonra, karar birimleri ademi merkeziyet esasına göre yeniden teşkilatlanmış ve küreselleşmiş bir çerçevede karmaşık kararlar verirken takdir yetkileri artmıştır. Bu da kamu personelinin görevlerini performans ölçütlerine göre yürütürken karşılaştıkları ikilemleri etik ilkelerini ölçü olarak öz denetim yapmalarını zaruri kılmıştır.⁵⁴⁷

Kamu hizmetlerinde ortaya çıkan güven açığını azaltmak ve ortadan kaldırma ihtiyacının sonucu olarak, kamuda etik değerlerin yerleştirilmesi amaçlı çalışmalar ve kurumsallaşmalar başlamıştır. Kamu yönetiminde artan yolsuzluk; kural hâkimiyetini, demokrasi ve insan haklarını, sosyal adaleti, iyi yönetişimi, rekabeti, iktisadi büyümeyi, demokratik kurumların istikrarını ve toplumun ahlaki temellerini çürüterek ve genel olarak devlet yönetiminde kriz algısını yoğunlaştırarak demokratik meşruiyeti zaafa uğratmıştır.⁵⁴⁸ Etik konusu, özellikle çeşitli sektörlerde ortaya çıkan yozlaşmalardan ya da yozlaşmanın iletişim teknolojileri sayesinde daha çok farkına varılması nedenlerinden dolayı oldukça sık gündeme gelmiştir. Çevre etiği, tıp etiği, siyaset etiği ve yönetim etiği vb. alanlarda etik tartışmaları giderek artmıştır.⁵⁴⁹

Dünyanın her yerinde yaşanan; kamu yönetiminde yolsuzluk, yozlaşma, kötü yönetim ve çıkar çatışmasından sonucu olarak azalan güvenilirlik ve saygınlık nedenlerinden dolayı ciddi problemlerin yaşanması söz konusu olmuştur. Kaybedilen saygı ve güvenin yeniden kazanılması ihtiyacı beraberinde akademik alanda tartışmaları ve sonrasında da bir takım tedbirlerin kurumsal ve normatif anlamda alınmasını gerektirmiştir. BM ve OECD gibi uluslar arası örgütler kamu yönetimine karşı yaygınlaşan güvensizliği ortadan kaldırmak, tekrar saygınlık kazandırmak, etik

⁵⁴⁷ Demirci, Genç, a. g. e. , s. 48. ; Maesschalck, a. g. e. , <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118761629/PDFSTART>, (27.05.2010).; Nathalie Benhke, “ A Nolan Committee For The German Ethichs Infrastructure” **European Journal of Political Research**, Vol. 41, No. 5, 2002, s. 691.

⁵⁴⁸ Uğur Emek, **Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi, Haziran 2005, İstanbul, s. 2.

⁵⁴⁹ Harun Tepe, **Etik ve Meslek Etikleri**, Türkiye Felsefe Kurumu Yayını, Ankara, 2000.

kuralların oluşturulması ve etik kültürünün yerleşmesi için uluslar arası kuruluşlar tarafından bir takım faaliyetler ve belgeler hazırlanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan güven açığının giderilmesi için, Birleşmiş Milletler tarafından kamu hizmetlerinin ve kamu görevlilerinin faaliyetlerinin şeffaflığını sağlamak amacıyla “*Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları*” ismiyle bir bildiri hazırlanmış ve 1996 yılında kabul edilmiştir. OECD’nin hazırladığı, “*Kamu Yönetiminde Etik İlkeler*” ismi altında üyelerine kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmeleri için tavsiyelerde bulunan 1998 yılında yayınlanan tavsiye kararı vardır.⁵⁵⁰ Avrupa Konseyi’de 2000 yılında tüm kamu görevlileri tarafından uyulması gereken temel etik davranış kurallarını içeren “*Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları*” isimli belge kabul edilmiştir. Avrupa Ombudsman Enstitüsü tarafından 1999 tarihinde, iyi bir yönetim için gerekli olan etik davranış kurallarını içeren “*İyi Yönetim İçin Davranış Kodu*” adlı belge kabul edilmiştir.⁵⁵¹

Yerel yönetimlerde hizmet yürütmesi gerekli olan personel kadar, yerel hizmetlerin etkin, verimli, tutumlu, hızlı, hukuka uygun ve kaliteli hizmet üretmekten sorumlu seçilmiş ve atanmış yöneticilerin sahip oldukları etik değerlerde önem arz etmektedir. Hizmetlerin planlanmasından kaynakların dağıtımına ve patronajına kadar her alanda yapılacak icraatlarda kullanılacak tercihlerin etik değerlerle doğrudan ilişkisi vardır.⁵⁵² Performans denetimi ile etik arasında da ilişki vardır ve denetim yapılırken etik ile ilgili endişeler dikkate alınır. “*Kamu harcamalarının yönlendirilmesinde etik, kişisel davranışta dürüstlük ve doğruluk niteliklerini ve kamu fonları yöneticisi olarak göreve adanmışlığı gerektirmektedir.*”⁵⁵³ Ayrıca, hemşerilerin yerel yönetim birimlerine güvenmeleri onların katılımını artıracak bir unsur olacaktır.

⁵⁵⁰ PUMA, “Principles For Managing Ethich in Public Service OECD Recommendation, Puma Policy Brief No: 4, Public Management Service, May 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>, (24.05.2010).

⁵⁵¹ Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı, “Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri”, http://www.tedmer.org.tr/default.asp?sayfa=diger_makaleler/kamu_yonetiminde_etik_ilkeler, (15.05.2010).; Mustafa Demirci, F.Neval Genç, a. g. e. , s. 43, 44.

⁵⁵² Yatkın, a. g. e. , s. 219.

⁵⁵³ Sacit Yörüker, Baran Özeren, **ASOSAI Performans Denetim Rehberi (Bilgi Notu)**, Araştırma ve Tasnif Grubu, 10 Mayıs 2002, Ankara, s. 3.

3.1.2.4.3.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Uygulaması

Türkiye’de 08.06.2004 tarihli 25486 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. 13.04.2005 tarihli 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile de kamu görevlileri etik davranış ilkeleri belirlenmiştir.

“Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Bu Kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk silahlı kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.”⁵⁵⁴

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık başlığı altında düzenlenen 19 ve yöneticilerin hesap verme sorumluluğu başlığını taşıyan 20 nci maddeleri denetim açısından önemlidir. Denetimin en önemli unsurları içerisinde şeffaflık, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğu yer almaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının da en belirgin vasıflarını ifade etmektedirler.

⁵⁵⁴ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun **md. 1.**

“Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler.”⁵⁵⁵

Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar.

Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.”⁵⁵⁶

⁵⁵⁵ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği **md. 19.**

⁵⁵⁶ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği **md. 20.**

AB 2007 İlerleme Raporu'nda⁵⁵⁷ 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısı konusunda eleştirilerde bulunulmuştur. Yapılan eleştiriler bir denetim biriminde olması gereken asgari şartların taşınmamasına ilişkindir. Birinci eleştiri Kurulun kendisine ait bir bütçesi ve personeli bulunmaması ve Başbakanlık bünyesinde teşkilatlanmış olmasıdır. Anayasa Mahkemesinin⁵⁵⁸ 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununda iptal ettiği madde ile birlikte değerlendirildiğinde yapılan eleştirinin yerinde olduğu görülecektir. Danıştay tarafından verilen ve Anayasa

⁵⁵⁷ Commission of the European Communities, **Turkey 2007 Progress Report**, (COM (2007) 663 final), Brussels, 6.11.2007, s. 60. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf, (02.09.2010).

⁵⁵⁸ "Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği(TMMOB), Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali ve yönetmeliğin dayanağı olan 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne taşınması istemiyle Danıştay'a başvurmuş; Danıştay Beşinci Daire de, söz konusu yasanın ilgili maddesini Anayasa Mahkemesi'ne taşıma kararı almış; Anayasa Mahkemesi, Danıştay Beşinci Daire'nin başvurusunu değerlendirerek, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un İlgili 5'inci maddesinin 3'üncü fıkrası ise şöyledir: 'Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.'

Anayasa Mahkemesi, bu iptal kararının gerekçesini açıklamadı. Ancak, Danıştay Beşinci Dairesi'nin 'İtiraz Yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne Başvurulması Kararı' incelendiğinde; hakkında etik dışılık kararı alınan kamu görevlisi ile ilgili kararının Kanun'un 5'inci maddesine göre Resmi Gazete'de yayımlanmasının, Anayasa'nın 38. maddesinin 4. fıkrasında, "Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz" hükmüne aykırı olacağı, bir kamu görevlisinin işleminin veya eyleminin "suç" olduğu henüz yargı yerlerince saptanmamış iken, bir başka ifadeyle, henüz ortada "hükmen" kesinleşmiş bir suçtu mevcut değil iken, bu kamu görevlisi hakkında Kurul'ca verilen kararın Anayasa'nın 38/4. maddesine aykırı olarak Resmi Gazete'de yayımlanması, o kamu görevlisinin Anayasa ile korunmuş olan kişilik haklarının ihlali anlamını taşıyacağı belirtilmiştir. Büyük ihtimalle de Anayasa Mahkemesi, bu gerekçeleri haklı bularak Kanun'un 5'inci maddesinin 3'üncü fıkrasını iptal etmiştir.

Kurul tarafından Danıştay'a gönderilen savunmada: 'Etik davranış ilkeleriyle, Anayasa'nın 38. maddesinde belirtilen anlamda yeni suç veya ceza ihdası getirilmediği; bu ilkelerin, her zaman ceza veya disiplin hukukunun konusunu oluşturmayacağına da açık olduğu; ne 5176 sayılı Yasa'da, ne de dava konusu Yönetmelik'te "etik suç"ndan söz edilmediği; "Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurma" yaptırımının Yasa hükmüyle öngörülmediği ve Kurul kararlarına karşı yargı yolunun açık bulunduğu; bu hukuksal yapı içinde Kurul'un yargısal bir kuruluş olmadığına da açıkça ortaya çıktığı hususlarına yer verildiği görülmektedir.'denilmiştir.

(...)Danıştay kararında belirtildiği gibi ortada ne bir suç vardır, ne de bir suçlu vardır. Ortada Yönetmelikte sayılmış bulunan etik dışı davranışlar ve bu davranışları gerçekleştiren kamu görevlileri vardır. (Muzaffer Uluhan, "Anayasa Mahkemesinden Etik Kurula Darbe", Stratejik Boyut Demokratik Düşünce Platformu", <http://www.stratejikboyut.com/haber/anayasa-mahkemesinden-etik-kuruluna-darbe--34634.html>, (15.05.2010).

Mahkemesinin kararında yer verilen görüşlerde yerinde tespitler yapılmıştır. . “*Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e göre şu anda Kurul'un yetkisi, Yönetmelik kapsamında yer alan kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerini ihlal edip etmediklerini; bir başka anlatımla, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemleri olup olmadığını saptamakla sınırlıdır. Yani, yaptığı inceleme sonucunda Kurul'un verdiği karar, yapısı ve içeriği itibariyle bir "tespit kararı" niteliğindedir. Burada Kurul'un yaptığı; suçluyu arayıp bulmak değil, kamuda etik kültürünün yerleşmesi adına, etik davranışlarda bulunmadığı anlaşılan kamu görevlilerinin ve bu etik dışı davranışlarının diğer kamu görevlilerine de bir ders mahiyetinde ortaya koymaktır.*” demek suretiyle Etik Kurulu’nun yargı kararı niteliğinde kararlar vermediği ancak verdiği ve ilan ettiği kararlarla kamuda etik ilkeler doğrultusunda davranış kültürü geliştirmeyi amaçladığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Kamu kurumlarına olan güven duygusunun artırılması için öngörülmüş ve kurulmuş olan böyle bir Kurul’un işler hale getirilmesi için mevzuatta gerekli olan değişikliklerin yapılması gereklidir. Kurulun Ombustman benzetilmesinin⁵⁵⁹ ve Ombustman’ın yokluğunu telafi edebilecek bir kurum olarak görülmesi gelinen nokta da değerlendirildiğinde pek de doğru olmadığı anlaşılabacaktır. Kurulun, vatandaşın kamu yönetimi ile olan herhangi bir anlaşmazlığını çözme ve yönetsel işlem hakkında tasarrufta bulunma yetkisi yoktur. Kurulun faaliyetlerini kurumsallaşma aşaması gerçekleşirken Başbakanlık bünyesinde tüzel kişilik sahibi olarak sürdürmesinde başlangıçta bir takım avantajlarının olacağı düşünülse bile yasal ve kurumsal alt yapısı ve tecrübesi faaliyetlerini yürütebilir hale gelince Başbakanlık bünyesinden ayrılmasa bile denetim kurumlarının bağımsız faaliyet göstermesinden hareketle tüzel kişiliğe kavuşturulması gerekmektedir kanaatindeyiz. Kamu Denetçiliğinin (Ombustman) kurumsallaşması gerçekleştirildikten sonra çalışmalarını Etik Kurulu ile işbirliği içerisinde yürütmesi her iki kurumun çalışmalarının verimliliğini artıracaktır.

⁵⁵⁹ Mümtaz Soysal, **Yüz Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 210, 211. ; İbrahim Arap, Levent Yılmaz, “Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, **İkinci Yönetimde ve Siyasette Etik Sempozyumu**, 18 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, s. 263.

Kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atandıktan sonra, görev süreleri olan 4 yıl içinde görevden alınamaması, faaliyetlerinin siyasal etkilerden uzak bir şekilde yürütülmesine katkıda bulunacaktır. Bakanlar Kurulu tarafından atanma uygulamasının demokratik devlet ilkesi açısından sakıncası bulunduğu yönündeki eleştirinin yerinde olmadığı kanaatindeyiz. Düzenleyici ve denetleyici kurumların üyelerinin atanmasında da istisnalar olmakla birlikte aynı yöntem uygulanmaktadır. En yalın haliyle, parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde yürütme organı faaliyetlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumludur. Bürokrasi ise faaliyetlerinden dolayı yürütme organına karşı sorumludur. Kamu Personeli Etik Kurulunun siyasal etkilerden arındırmak amaçlı da olsa hesap verme sorumluluğundan tamamıyla uzak tutulması oligarşik bir yapı arz eden bürokrasinin gücüne güç katmaktan başka bir anlam ifade etmeyecektir. Kaldı ki, Sayıştay dahi TBMM tarafından denetlenmektedir. Burada gerçekleştirilen denetimin siyasal içerikten uzak olduğunu söyleyemeyeceğimize göre yapılan eleştiriye tümüyle haklı görmek mümkün değildir. Dört yılın sonunda seçilen üyelerin üyeliklerinin son bulması düzenlemesi yapılması halinde de Kurul'un kurumsallaşmasında ve tecrübe birikimi edinmesinin önünde engel teşkil edecektir. İlerleyen yıllarda Kurul'un personel ve maddi kaynak problemi çözüldükten sonra Kamu İhale Kurumu, Sayıştay ve Kamu Denetçiliği gibi denetim faaliyetlerini TBMM adına yürüten kurumlardan biri haline getirilmesi denetimin bağımsızlığı ve siyasal etkilerden arındırılmış şekilde sürdürülmesi açısından faydalı olacaktır. Kurul, mali açıdan Sayıştay'ın denetiminde olmalı ve ayrıca TBMM tarafından da (Sayıştay'ı denetlenmesinde olduğu gibi) denetlenmelidir.

5176 sayılı Kanunun 4 ncü Maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında “*Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir.*

...

Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır.

Kurul’un kamu personelinden sadece en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvuruda bulunulabileceği yönündeki düzenleme isabetli değildir kanaatindeyiz. Düzenleme, kamu görevlilerinin çok önemli bir kısmının, etik değerler açısından Kurul’un değerlendirmesi ve denetimi dışında tutulmasına neden olmuştur. Bunların dışındakilerin etik olmayan davranışlarının Kanunun ikinci fıkrası gereğince kurumlarının disiplin kurullarının denetimine havale edilmesi düzenlemesi de yeterli değildir. Disiplin kurullarının etik olmayan davranışlara ilişkin kararlarına karşı, Kamu Personeli Etik Kurulu’na itiraz edebilmeleri Kurul’un etik davranışları yerleştirme açısından etkinliğini artıran bir düzenleme olacaktır.

“...kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.” ifadesinin başvuruları azaltacağı ya da başvuruda bulunacak kişileri vazgeçireceği düşüncesiyle eleştirilmiş olmakla birlikte korunan haklar açısından değerlendirildiğinde olumlu bir düzenleme olmuştur kanaatindeyiz. Kamu yönetiminde şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu artıralım derken şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun etik değerlerden mahrum bir anlayışla sağlanması en azından etik olmayacaktır.

Üniversitelerin Kamu Personeli Etik Kurulu’nun denetiminden tamamen muaf tutulması yerinde değildir. Türk Silahlı Kuvvetleri Personelinin de tamamen muaf olması doğru değildir kanaatindeyiz. Örneğin, hediye almaya ilişkin düzenlemeye üst düzey askeri personelin tabi olmaması “idarenin bütünlüğü ilkesi” açısından yanlıştır. Çok önemli meblağlarda kamu kaynağı kullanan üniversite yöneticileri ve Türk silahlı kuvvetleri personelinin en azından görevin yerine

getirilmesinde “*kamu hizmeti bilinci, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, savurganlıktan kaçınma, mal bildiriminde bulunma*” gibi konularda Kurulun yetki alanı içerisine sokulması kamuoyunda yapılan spekülasyonların da büyük oranda önüne geçecektir.

Yerel yönetimler ve yerel yönetim birliklerinin üst düzey personeli Kamu Personeli Etik Kurulu’nun denetim yetkisi içerisindedir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğinin Ek-1 C bendinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki alanına giren “*Mahalli İdarelerde; Büyükşehir Belediye Başkanı, İl ve İlçe Belediye Başkanları, Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları, Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü, Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı, İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları, Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri, Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanlarını*” kanun ve yönetmelikteki hususları ve usulleri göz önünde bulundurmak suretiyle denetleyebilir. Nitekim kurulun faaliyet raporlarında yerel yönetimlerde görev yapan yukarıda saydığımız görevliler hakkında verilmiş kararlar vardır.⁵⁶⁰ Sayıştay’ın denetimi dışında tutulan

⁵⁶⁰ Ömer Faruk Gençkaya, **Çıkar Çatışması**, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Mayıs 2009, s. 55, “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Başkan ve Meclis üyelerinin görüşmelere katılamayacağı durumlar” başlıklı 27. maddesinde; “Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar” hükmü yer almıştır.

Benzer bir hüküm, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda yok ise de, Kanun’un Büyükşehir Belediye Meclisi’ne ilişkin 12. maddesinin üçüncü fıkrası ile Büyükşehir Belediye Meclisi’nin çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağına gönderme yapılmıştır.

Bu gönderme uyarınca Belediye Kanunu’nun 27. maddesindeki yasaklayıcı hüküm Büyükşehir Belediye Meclisi başkan ve üyeleri için de geçerlidir. Kanun Koyucu bu hüküm ile belediye meclis kararlarının hiçbir etki altında kalınmaksızın, objektif ve tarafsız bir şekilde alınmasını sağlamayı amaçlamıştır.

Bu durumda “Adana Büyükşehir Belediye Başkanının” eşine ait taşınmazı da kapsayan imar planı değişikliğinin görüşüldüğü toplantıya katılmaması gerekirken, aksine davranışı Kanun’un yukarıda anılan hükmüne açık bir aykırılık teşkil etmektedir.

5176 sayılı Kanun’un 5. maddesinin verdiği açık yetkiye istinaden çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in ikinci bölümünde “Etik Davranış İlkeleri” belirlenmiş olup, “Dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesini düzenleyen 9. maddesinin birinci fıkrasında, kamu görevlilerinin tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik

belediye şirketlerinin etik kurulunun denetim alanına sokulması olumlu bir gelişmedir. Ancak, sadece “*Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyelerinin*” denetim alanına dâhil edilmesi diğer belediyelerin kurmuş oldukları şirketlerinin denetimine yer verilmemesi önemli bir eksikliktir. Kurul’un gelişimine bağlı olarak buralarından denetim alanı içerisine alınması gerektiği kanaatindeyiz.

Etik Kurul’un görevlerini “*kamuda etik kültürünü geliştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek*” amacıyla yerine getirirken, yerel yönetimlerin özerk yönetim birimleri olduğu ve merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olmadıkları bilinciyle hareket edilmeli, yerel yönetim organ ve üyeleri üzerinde yeni bir vesayet aracı haline getirilmemelidir.

Kurul kararlarının internet sayfasında yayınlanması nedeniyle basın tarafından hemen haberleştirilmesi imkânı vardır. Kurul kararlarını üç aylık bir inceleme sonucunda vermektedir. Yargı kararlarının kesinleşmesi yıllar alabilmektedir. Yapılan yargılama sonucunda etik olmayan davranışları tespit edilen

ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket edecekleri, ikinci fıkrasında da, “Kamu görevlilerinin, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanacakları” düzenlenmiştir.

Yönetmelik’in “Çıkar çatışmasından kaçınma” başlıklı 13. maddesinde ise; “Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder. Kamu görevlileri çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir, çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yapılan inceleme ve değerlendirmeler ışığında; Adana Büyükşehir Belediye Başkanı (...)’ın, eşine ait taşınmazı avantajlı bir duruma getiren imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemlere katılmak suretiyle Yönetmelik’in 9. maddesinde düzenlenen “Dürüstlük ve tarafsızlık” ile 13. maddesinde düzenlenen “Çıkar çatışmasından kaçınma” ilkelerine aykırı davrandığına, kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasına ve taraflara tebliğine, tebliğinden itibaren 60 gün içinde yönetsel yargı yolu açık olmak üzere, 26/12/2008 tarihinde oybirliği ile karar verilmiştir.”

kişilerin suçsuz olması olasılığı her zaman vardır. Ayrıca, açılan soruşturma nedeniyle görevden uzaklaştırma yetkisi kullanılabilir hale gelmektedir. Yargılama süresi içerisinde kamuoyuna karşı oldukça zor durumda kalınma tehdidinin yerel yönetimler üzerinde demoklesin kılıcı gibi sallanmaması için yapılan denetimin “*kamuda etik kültürünü geliştirmek*”, “*etik davranış ilkelerini belirlemek*”, “*yardımcı olmak*” “*bilgilendirmek*” anahtar kelimeleriyle sınırlı olmasına ve etik kurulun denetim kültürünün belirtilen çerçevede gelişmesi için azami özen gösterilmesine dikkat edilmelidir. Aksi takdirde merkezin yerele olan geleneksel bakış açısı ile verilecek kararlar yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz etkileyebilecektir ve etik olmayacaktır. Çünkü bu şekildeki bir uygulama kanunun amacına aykırı olacaktır.⁵⁶¹ Özetle, Kurul kararlarının Başbakanlığa bildirilmesi, internet sayfasında yayınlanması, soruşturma sürecini başlatabilmesi ve görevden uzaklaştırmaya neden olabilmesi, Kurul’un adına uygun bir içerikte hareket etmesini hayati derecede önemli kılmaktadır.

3.1.2.4.2.4. Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı resmi gazetede yayınlanan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu”nun 66 ncı maddesi gereğince Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Kurul; biri Başbakan’ın, biri DPT Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanı’nın, başkanı dâhil üçü Maliye Bakanı’nın önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanan yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul’un sekretarya hizmetleri Maliye Bakanlığı’na sağlanmaktadır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu, kamu yönetiminin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütür.

⁵⁶¹ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun md. 1. , “Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek,
- Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek,
- Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak,
- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak,
- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak,
- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek,
- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak,
- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanı'na sunmak ve kamuoyuna açıklamak,
- İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek,
- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek,
- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek,
- Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.⁵⁶²

5018 sayılı KMYKK'nun 67/h maddesinde; İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun kamu idarelerince gönderilen iç denetim raporlarını değerlendirip sonuçlarını konsolide ederek hazırlayacağı iç denetim genel raporunu, yıllık olarak *Maliye Bakanına sunacağı ve kamuoyuna açıklayacağı* belirtilmektedir.

5018 sayılı KMYKK'nun iç denetimle ilgili hükümlerine tabi olan “kamu idareleri”, yıllık iç denetim faaliyet raporları ile denetim uygulamaları sonucu üretilen iç denetim raporlarının bir örneğini Kurula göndermektedirler. 2008 yılı

⁵⁶² Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, **Genel Bilgi**, <http://www.idkk.gov.tr/web/guest/home>, (15.05.2010).

Kamu İç Denetim Genel Raporu, Kurul tarafından bu raporlar değerlendirilerek ve sonuçları konsolide edilerek hazırlanmıştır.⁵⁶³

AB ilerleme raporlarında iç denetim konusundaki gelişmeleri izlemeye almış değerlendirmelerde bulunmuştur. 2006 yılında ilan edilen “İlerleme Raporu”nda iç denetimin henüz işlevsel hale gelmediği ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun danışma organı olarak algılanmasından dolayı uyumlulaştırma fonksiyonunu yerine getiremediği tespitlerine yer verilmiştir. Kurulun görevlerinin daha ehil bir kuruma aktarılması gerektiği belirtilmiştir.⁵⁶⁴ 2007 yılı İlerleme Raporu’nda daha olumlu değerlendirmeler yer almaktadır. İç denetim birimlerinin işlevselleşmeye başladığı tespiti yapıldıktan sonra İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun önemli belgeler hazırlamakla birlikte görevlerinin henüz daha ehil bir kuruma devredilmediğinden dolayı eleştirilmiştir.⁵⁶⁵ 2008 yılı İlerleme Raporu’nda iç denetimdeki gelişmeler daha olumlu bir bakış açısıyla değerlendirilmiştir. İç denetim Koordinasyon Kurulu’nun 2008-2010 dönemi Türk kamu yönetimi iç denetim stratejisini ilan etmesi olumlu bir gelişme olarak görülmüştür. Buna bağlı olarak çıkarılan kılavuz ve yönetmelikler gelişme olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca ataması yapılan 500 kadar iç denetçinin varlığı ve bunlara eğitim verilmek suretiyle atamalarının yapılması da

⁵⁶³ Maliye Bakanlığı İç denetim Koordinasyon Kurulu, **2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu**, Haziran, 2009, s. 3. ; http://www.idkk.gov.tr/web/guest/faaliyet_raporlari, (20.09.2010).

⁵⁶⁴ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu (Gayri Resmi Tercüme)**, (COM(2006) 649 nihai), Brüksel, 8 Kasım 2006, SEC (2006) 1390, s. 73, 74. ; http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2006_TUR.pdf, (02.09.2010). , “Türkiye, Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrol Yasası’na ilişkin bazı uygulama yönetmeliklerini tatbik etmeye başlamıştır. Söz konusu yasa 2007 yılı sonu itibariyle tam olarak uygulanmaya başlanacaktır. Strateji geliştirme birimlerinin kurulması ve bu birimlere personel atanması süreci başlamıştır. İkincil düzeydeki mevzuatın büyük bir bölümü kabul edilmiş olmakla beraber, uygulamada eksiklikler mevcuttur. Bu nedenle, reformun ana unsurlarından biri olan iç denetim halen işlevsel hale gelmemiştir. 2004 yılında kurulan İç Denetim Eşgüdüm Kurulu faaliyete geçmiştir. Ancak, söz konusu Kurulun bir danışma organı addedilmesi ve mevcut uyumlaştırma ve eşgüdüm görevlerinin, kurulun bu çerçevedeki sorumluluklarının yeterli bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasını teminen daimi nitelikli merkezi bir uyum birimine aktarılması gerekmektedir.”

⁵⁶⁵ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu (Gayri Resmi Tercüme)**, Brüksel, 6 Kasım 2007, SEC (2007) 1436, s. 76. ; http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2007_TUR.pdf, (02.09.2010). , “İç denetçilerin atanmasıyla, bazı devlet kurumlarında iç denetim mekanizması işlevsel hale getirilmiştir. Ancak, belgeleme ve sürekli eğitim gerekmektedir. Tüm devlet teşkilatının bir kısmını teşkil eden bazı kamu kuruluşları, mali sorumluluk raporlarını sunmuşlardır. Strateji geliştirme birimlerinin kurulması ve bu birimlere personel alımı sürmüştür ancak tamamlanmamıştır. İç Denetim Eşgüdüm Kurulu, iç denetim hususunda önemli belgeler hazırlamıştır. Ancak, kurulun uyum ve koordinasyon görevi, daha ehil ve etkin bir işleyişi sağlayacak daimi nitelikli bir merkezi uyum birimine aktarılmamıştır. Kurulun danışma işlevini daha da geliştirmesi gerekmektedir.”

gelişme olarak değerlendirilmiştir. Ancak, kamu yönetiminde teftiş kurullarının görevleriyle iç denetçilerinin fonksiyonel olarak geleneksel teftiş görevi çerçevesinde algılanmasının önüne geçilmesinin gerekliliği belirtilerek daha yetkin merkezi uyumlulaştırma biriminin oluşturulması yönündeki görüş tekrar edilmiştir. Eksikliklerle birlikte, ataması yapılan iç denetçilerin devlet kurumlarında operasyonel hale geldikleri de tespit edilmiştir.⁵⁶⁶ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında, kamu iç denetim sistemini geliştirmek ve koordine etmek amacıyla “Merkezi Uyumlulaştırma Biriminin” yeniden yapılandırılması Maliye Bakanlığının sorumluluğunda olmak üzere 2008’in üçüncü çeyreğinde çıkarılacağı öngörülmüş ancak henüz çalışmalar tamamlanmamıştır.⁵⁶⁷

Yerel yönetimlerde, “işlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek, kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak, risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak, iç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak, idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak, iç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek, kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek” konularında sahip olduğu yetkiler doğrudan olmasa bile dolaylı olarak iç denetim sistemlerini ve uygulamalarını etkileyebilme olanağı bulunmasından dolayı Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görev ve yetkileri üzerinde kısaca durulmuştur. Denetim kurullarının bağlı olduğu ve faaliyetleri koordine eden bir üst kurulun varlığı iç denetçilerle, dış denetim birimlerinin faaliyetlerinin kesişim alanlarının tespit edilip yapılabilecek ortak denetim faaliyetlerinin yapılmasını sağlayabilme açısından gerekli hale gelmiştir. Aksi takdirde, farklı kurumsal yapılar içerisinde yer

⁵⁶⁶ Avrupa Birliği Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu (Gayri Resmi Tercüme) (COM(2008) 674)**, Brüksel, 5 Kasım 2008, SEC (2008) 2699, s. 86. ; <http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf>, (02.09.2010).

⁵⁶⁷ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Taslak), Ağustos, 2008, s. 408., <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/>, (16.05.2010).

alan denetim birimlerinin denetim programlarının çakışması, benzer ve paralel denetimler nedeniyle öteden beri var olan Şikâyetlerin devam etmesine sebebiyet verecektir. Denetim birimlerinin veri tabanlarının birleştirilmesi ve periyodik toplantılarla kurumsal uyumsuzlukların giderilmesi çalışmalarının yapılması denetimin etkinliğini artıracaktır kanaatindeyiz.

Yeni kamu yönetimi anlayışını uygulamaya geçirebilmek amacıyla mevzuatta değişikliklere gidilerek, yeni ilkeler ve yeni ilkeler doğrultusunda çalışması öngörülen denetim birimlerinin varlığına ihtiyaç olduğu açıktır. Hissedilen ihtiyacın gereklerini yerine getirmek amacıyla mevzuatta değişiklik yapılmış ve denetim birimlerinin hukuk devleti ilkesinin gereği olarak yapılan değişiklikler paralelinde faaliyet göstermesi öngörülmüştür. Denetim birimlerinin mevcut yapılanmasında ve uygulamasında yeni kamu yönetimi anlayışına uygun nitelikler var olmakla birlikte bir takım eksiklikler ve uyum sorunları da yaşanmaktadır. Denetim pratikleri doğrultusunda denetim birimlerinin, yeni kamu yönetimi anlayışının gerektirdiği niteliklere haiz hale getirilmesi yönünde çalışmalara devam edilmesi ihtiyacı halen devam etmektedir.

Yerel yönetimleri yönetsel açıdan denetleme yetkisi bulunan pek çok kurum bulunmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin denetimi ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. İçişleri Bakanlığı, bünyesinde yer alan Mülkiye Teftiş Kurulu ve Yerel Yönetim Kontrolrleriyle yerel yönetimlerin yönetsel denetimini yapmaktadır. Ancak, personel ve eğitim problemleri aşılabilmiş değildir. İleriye yönelik olarak kurumsal altyapı ve personel niteliklerinin istenen seviyeye getirilmesiyle denetimden beklenen sonuçlara büyük oranda ulaşılabilecektir. Aksi taktirde, geçmişte yaşanan olumsuzlukların devam etmesi kaçınılmaz olacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ YÖNETİM TARAFINDAN DENETİMİNİN AMAÇ, KAPSAM VE UYGULAMA AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. YEREL YÖNETİMLERİN MERKEZİ YÖNETİM TARAFINDAN DENETİMİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetiminin amaç, kapsam ve uygulama açısından değerlendirilmesi başlığı altında, yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından dış denetiminin amaç, kapsam ve uygulama açısından “yeni kamu yönetimi anlayışına” uygunluğu faaliyet raporları, teftiş rehberleri ve teftiş emirleri üzerinden değerlendirilerek incelenmiştir. Ayrıca, performans denetimi konusunda yerel yönetimlerde yaşanan gelişmeler analiz edilmiştir.

Kamu yönetimi teşkilatı tarafından yürütülen kamusal nitelikteki hizmetlerin etkin şekilde yürütülmesi ve kamu kaynaklarının amacı dışında kullanılmasının önüne geçmek için merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü ilkesi” çerçevesinde denetim gerçekleştirilmektedir.

Kamu yönetiminde yapılan reformlar çerçevesinde denetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. 5018 sayılı KMYKK ve yeni kamu yönetimi anlayışına göre hazırlanan yerel yönetim mevzuatında denetimin *amacı ve kapsamında* yapılan değişikliklerle; denetimin etkinleştirilmesi ve denetlenen kurumların *amaçları ve hedefleri* doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerinin açığa çıkarılması öngörülmüştür. Yönetim, yapılan denetim faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan eksiklikleri giderme, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışma zorunluluğu altında bırakılmıştır.

Mali denetim yapma yetkisi Sayıştay’ın görev alanına girdiği için, İçişleri Bakanlığının yönetsel işlemler üzerinde denetim yapma yetkisi belediyelerde ve

büyükşehir belediyelerinde *hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü* açısından yapılacaktır. (5393 SK. md. 55. ; 5216 SK. md. 28.) İl Özel İdarelerinde ise, mali işlemler dışında kalan diğer yönetsel işlemleri, *idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu* açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenecektir. (5302 SK. md.38.) Kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğun aranmasında İl Özel İdarelerinin hizmet konuları ve alanının genişliği kuşkusuz etkili olmuştur.

Denetim, en yalın anlamıyla; örgütlerin faaliyetlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda çıktılar üretip üretmediğini ve hizmetlerin yürütümünde ortaya çıkan aksamaları ve çözüm önerilerini ortaya koyarak yönetim görev ve yetkisine sahip olanlara daha etkin, verimli ve ekonomik metotlarla hizmet yürütmelerinde faydalanacakları yöntemleri gösterme, yolsuzlukları önleme, tespit etme ve etik değerler doğrultusunda kamu hizmeti görülmesinin sağlanması faaliyetidir. Tanımda yer alan unsurlar yönünden bir denetim sistemi ele alınıp incelendiğinde ulaşılan sonuçlar kamu yönetiminin sürdürülebilirliği konusunda önemli ipuçları edinilmesini sağlayacaktır.

4.1.3. Merkezi Yönetimin Dış Denetim Yapmasının Amacı

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2/1.a* bendinde belirtilen yönetsel işlemlerin unsurlarından birisi amaçtır. Denetim kurumları, görevli oldukları alanda denetim işlemleri gerçekleştirirken işlemlerinin amaç unsuruna uygun gerçekleştirme sorumluluğu altındadırlar. Aksi takdirde, daha sonra yapılan denetim işlemine dayalı olarak uygulanması söz konusu olan yaptırımların hukuken sakatlanması söz konusu olabilecektir.

Doktrinde ve kanunlarda amaç unsurunun ne olduğu tanımlanmıştır. En genel anlamıyla yönetsel işlemin amacı, yapılan işlem ile ulaşılmak istenen sonuçtur.

*2677 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu md. 2/1.a. , (İptal: **AYM.** , 21/09/1995 tarih ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararı ile; Yeniden düzenleme: 08/06/2000 - 4577/5. md) İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları,

Amaç, yönetsel işlemin subjektif unsurudur.⁵⁶⁸ Yönetsel işlemlerin en genel amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Yönetsel birimler, genel anlamda kamu hizmetini kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yürütürler. Ancak, yönetsel birimler genel anlamda kamu yararı amacına kanunda bir düzenleme olmadığı zamanlarda dayanabilirler. Bunun dışında, “*sadece ve sadece kendisinin özgülendiği kamu yararı kategorisini gerçekleştirmek amacıyla işlem yapmaya yetkilidirler.*” Yani, kanunda belirlenen amacın dışına çıkarak işlem yapılması halinde “*özel maksadı aşan bir işlem vardır.*” ve bu nedenle amaç unsuru açısından hukuka aykırı bir işlem yapılarak yetki saptırması hali ortaya çıkmış olur.⁵⁶⁹ Yerel yönetimleri denetleyecek olan denetim birimlerinin kanunda belirtilen amaç doğrultusunda denetim yapmaları hukuki zorunluluktur.

Çağdaş bir kamu yönetiminde denetimden amaçlanan faydalar şunlardır. Çağdaş denetim uygulamasında **yönetsel denetim amacı**, “*Yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve doğru bir şekilde çalışmasını, kamu personelinin elindeki kaynaklarla, doğru zamanda ve doğru yerde, yasalar çerçevesinde işlemlerini doğru bir şekilde(hizmet kalite standartlarına uygun şekilde A.A) yerine getirmelerini sağlamaktır.*”⁵⁷⁰

Çağdaş denetim uygulamasında **mali denetimin amacı**, “*Bir kurum veya kuruluşun hesabı hakkındaki "denetçi görüşünü oluşturmaya yeterli, uygun ve güvenilir denetim kanıtlarını toplamak ve böylece; hesabın şekil ve muhteva itibariyle muhasebe mesleğinin gereklerine ve ilkelerine uygunluğu, hesaptaki rakamların mali tablolarında gerektiği gibi gösterildiği, tahsis edilen kamu fonlarının Yasama organınca öngörülen amaçlara ve hizmetlere harcandığı, tahsilât ve ödemelerin ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak yapıldığı konularında güvence elde etmektir.*”

⁵⁶⁸ S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 1, Üçüncü Baskı, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 316. ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 364.

⁵⁶⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 367.

⁵⁷⁰ Y.Ali Karanfiloğlu, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, 2000, s. 65.

Çağdaş denetim uygulamasında **performans denetiminin amacı** ise, “İlgili idarenin kendisine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece yerine getirdiğinin ve bu düzen ve mekanizmaların ne derece etkili işlediğinin bağımsız ve tarafsız bir değerlendirmesi ile bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyileştirilebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır.”⁵⁷¹

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

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

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

- “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak,
- Çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla;*
- Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata,
- Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere,

⁵⁷¹ TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php, (28.01.2008).

* Belirtilen amaca iç denetçilerle işbirliği yapıldığı takdirde daha etkin bir şekilde ulaşılabilecektir

- *Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçlar*ı rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.*” şeklinde düzenlenmiştir.

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

- “Belediyelerin denetimi; *faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak,*
- Çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine *rehberlik etmek* amacıyla;
- Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata,
- Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere,
- Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”* şeklinde hüküm altına almıştır.

4.1.2. Yerel Yönetimlerde Dış Yönetimsel Denetimin Kapsamı

“*Türk pozitif hukukunda, idarenin denetlenmesinin (idari denetim, yargı ve yasama denetimi ile özellikli denetimler) anayasal ve yasal dayanakları genel olarak şunlardır: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, md. 2, 74, 87, 98, 99, 100, 104, 108, 112, 125, 130, 131, 135, 144, 160, 164, 165.; Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İçtüzüğü; 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu ve Görev Esasları Hakkında Kanun, md. 21, 23; 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde*

* Kanunun düzenleniş şekli itibarıyla yolsuzlukla mücadele kapsamında “inceleme” ve “soruşturma” açılması gerektiğinin denetim raporlarında belirtilmesi halinde vesayet makamlarının gerekli işlemleri yapmasının mümkün olduğunu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla görevi ihmal, görevi suistimal vs. gibi durumlar söz konusu olduğunda hizmetin etkinliği açısından gerekli incelemelerin yapılması her zaman mümkündür.

* Büyükşehir belediyesinin denetlenmesi belediye kanununa göre yapıldığından yukarıda belirtilen amaçlar büyükşehir belediyeleri içinde geçerlidir.

Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, md. 20; 3046 sayılı Kanunda yer alan esaslar çerçevesinde yürürlüğe konulan bakanlıkların ve diğer kuruluşların teşkilat ve görevlerine ilişkin kanunların/kanun hükmünde kararnamelerin teftiş ve denetime, teftiş kurulu ve denetim birimlerine ilişkin hükümleri; 832 sayılı Sayıştay Kanunu (SK), (...); 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ve bu Kanuna istinaden yürürlüğe konulan yönetmelik hükümleri; 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun; 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK), md. 39, 40; 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, md. 11; 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname; 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve burada belirtilmemekle birlikte teftiş ve denetim birimlerine özel görev ve yetki veren diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler. Bunlar dışında özel amaçlı inceleme, soruşturma, denetim, teftiş gibi görevlere ilişkin yasal düzenlemeler de bulunmaktadır. Ancak, bunlar denetimden çok teftiş, soruşturma ve inceleme (örneğin; vergi incelemesi, suç gelirlerin aklanması, kaçakçılık, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında yürütülen soruşturmalar, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında yürütülen ön inceleme görevleri)”⁵⁷² yapmaktadırlar.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37 nci maddesinde *denetimin kapsamı* şu şekilde belirlenmiştir.

“İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

⁵⁷² Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, s. 16.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

*Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından **da** denetlenir.*

İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”

5393 sayılı Belediye Kanununun 55 nci maddesinde *denetimin kapsamı* şu şekilde belirlenmiştir.

“Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”^{»}*

* 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 38 nci maddesinde ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 55 nci maddesinde denetimin kapsamı ve türleri düzenlenmiştir. Kanunun lâfzî yorumu itibarıyla İçişleri Bakanlığının teftiş ve soruşturma yetkisinin olmadığı yönünde görüşte ortaya konulmuştur.. (...) “Belediyeler Kanununun 55 inci maddesinde düzenlenen İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimlere yönelik “yönetmelik denetimi” de sınırlı bir yetki olup teftiş ve soruşturma yetkilerini içermemektedir. Bu maddedeki düzenlemelere göre, İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerin yönetmelik işlemlerinin idarenin bütünlüğüne, kalkınma planları ve stratejilerine uygunluğunu denetleyebilecektir. Kısacası, yolsuzluklarla ilgili soruşturmalar konusunda yaratılan boşluk ilgili yasaların tümünde devam etmektedir.” Oğuz Oyan, “Kamu Yönetimi Reformu? Kamu Hizmeti Kavramının Yok edilişi mi?”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 243, s. 116.

5393 sayılı Belediye Kanununun 55 nci maddesinin 1 nci fıkrasında yapılacak denetimin çeşitleri “... iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimi” olarak sınırlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 55/2 ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 38/2 nci fıkralarında “ İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.” dendiğinden dış denetim yapılırken 5018 sayılı Kanunun dış denetime ilişkin hükümlerine de bakmak gerekecektir. Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 41 ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 58 nci maddelerinde “Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.” hükmü dolayısıyla denetime ilişkin konular değerlendirilirken belirtilen kanun veya kanunlardaki hükümlerin incelenmesi gerekecektir.

İl özel idareleri ile belediyelerin denetimini düzenleyen maddeler incelendiğinde; il özel idarelerinin yönetsel denetiminin “idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından” yapılması öngörülürken belediyelerin yönetsel denetiminin “hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından” yapılması düzenlemesinin yapıldığı müşahede edilmektedir. İl özel idarelerinin yönetsel denetiminde, “hukuka uygunluk” denetiminin İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından yapılmaması kanaatimizce önemli bir eksikliktir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37/1 nci fıkrasında “Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar” ifadesi kullanılmakla birlikte yönetsel denetim denilince ilk akla gelen “hukuka uygunluk” denetiminin kanunda ifade edilmemesi önemli bir eksikliktir. Paralel düzenlemenin yapıldığı 5393 sayılı Belediye Kanununun 55/3 ncü fıkrasında yönetsel denetimin “hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından” yapılacağı düzenlemesi yapılmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun ve 5393 sayılı Belediye Kanununun “hukuka uygunluk, idarenin bütünlüğü, kalkınma plânı ve stratejilerine

uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından **da** denetlenir.” şeklinde değiştirilmesi yönetsel denetim açısından faydalı olacaktır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 55 nci maddesinde yer alan yönetsel denetimin kapsamında “*kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu*” açısından denetim yer almamaktadır. 5018 sayılı Kanunda kalkınma planları ve stratejilerine uygunluk açısından denetim yer almakla birlikte 5393 sayılı Kanunda kalkınma planları ve stratejileri açısından yönetsel denetimin kapsam dışı bırakılmış olması önemli bir eksikliktir.

Dış denetim 5018 sayılı KMYKK’nun 68 nci maddesinde;

“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 Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, **genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları** dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, **mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti**,

b) Kamu kaynaklarının **etkili, ekonomik ve verimli** olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, **faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi**,

Suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay,

denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Yukarıdaki kanun maddeleri birlikte değerlendirildiğinde ve denetimin amacına uygun bir şekilde geniş yorumlandığında, “*dış yönetsel denetimin*” kapsamının modern denetim anlayışına uygun bir içerikte değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Yönetmelik denetim yapacak olan birimlerin çalışmalarını düzenleyen ikincil ve üçüncün nitelikteki mevzuatın belirtilen doğrultuda düzenlenmesiyle uygulamadaki problemler büyük ölçüde aşılmış olacaktır. İçişleri Bakanlığının “2009 ve 2010 Yaz Teftiş Emri”⁵⁷³ nin içeriğine bakıldığında da dış yönetsel denetim anlayışının benzer şekilde düzenlendiği görülebilecektir.

Yukarıda 5393 ve 5302 sayılı Kanunlarda denetimin amaçları belirtilmişti. Denetimin amacı ve kapsamı, görüleceği üzere içerik itibarıyla birbirini tamamlar niteliktedir. Ancak, burada kanundaki bir ayrıntıyı belirtmekte fayda vardır. Dış yönetsel denetim tamamlayıcı nitelikte bir denetimdir. Kanun koyucu, dış yönetsel denetimin il özel idareleri için “*il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da*”; belediyeler için “*belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir*” demektedir. Yapılan düzenleme uyarınca, dış denetim yetkisi Sayıştay’dadır. Bu durum, kanun metninde zımnen düzenlenmiştir. Ancak, “*tarafından da*” ifadesi denetimin birincil denetimi yapan kurumun yanında ek olarak başka bir birim tarafından belirtilen konularda yapabileceğini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. “*Tarafından da*” ifadesi, Sayıştay’ın mali ve performans

⁵⁷³2010 Yaz Teftiş Emri, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=168, (15.07.2010).

denetimi yaparken yönetsel denetim yapma yetkisinin var olduğuna ve yönetsel denetimin bunlardan ayırt edilemeyecek nitelikte olduğuna da işaret etmektedir.

Yönetsel ve mali işlemlerin unsurlarının aynı olması ve daha çok teftiş kurulları tarafından yerel yönetimlerin mali işlemlerinin denetimlerin yapılması nedeniyle gündeme gelmesi dolayısıyla “*Sayıştay’ında*” yönetsel denetim yapabileceği gözden kaçmaktadır. Kanaatimizce, kanunun, mali ve performans denetimini Sayıştay’a, kanunda belirtilen konularda yönetsel denetimin “*İçişleri Bakanlığına*” ait olduğu şeklinde değerlendirilmesi bu açıdan yanlış olacaktır.

Denetimin kanunda; yönetsel, mali ve performans denetimi şeklinde ifade edilmesi ve mali denetimin sadece Sayıştay’ın yetki alanı içerisine alınması nedeniyle, “İçişleri Bakanlığının” yönetsel ve performans denetimi yapma yetkisi olduğu zımni olarak kabul edilmiştir. Kanaatimizce, yönetime verilen denetim yetkilerinin, dolaylı ve yorumlanarak anlaşılabilir şekilde düzenlenmesinden vazgeçilip yeni bir düzenlemeyle açıkça ortaya konulması daha doğru olacaktır.

4.1.2.1. Genel Kabul Gören Uluslararası Denetim Standartları

Kamuda yapılan denetimlerin etkili olabilmesi için uzun süren uygulamalar sonucunda bir takım standartlar geliştirilmiştir. INTOSAI dünyadaki Yüksek Denetim kurumlarının gelişmesi için oluşturulmuş uluslar arası yüksek denetim kuruluşudur. 1953 yılında kurulmuş ve yüksek denetimin ve denetim mesleğinin gelişmesi için çeşitli faaliyetlerde bulunmuş ve bulunmaya da devam etmektedir. 1977 yılında INTOSAI tarafından yayınlanan Lima Deklarasyonu denetim kurumları ve denetçiler için bir dönüm noktası teşkil etmiştir. Deklarasyonda yüksek denetim kurumlarının ve denetim görevi gören denetçilerin sahip olmaları gereken temel standartlar ortaya konulmuştur. Lima Deklarasyonunu 1987 yılında yayınlanan ve yargı yetkisini haiz yüksek denetim kurumlarına göre 1992 yılında revize edilerek tekrar yayınlanan INTOSAI Denetim Standartları takip etmiştir. Bahsi geçen bu belgeler bugün yüksek denetimin anayasası olarak kabul edilmektedir. Denetim standartlarının yayınlanmasının ardından 1998 yılında mesleki etik standartları

onaylanmıştır. Bütün bu standartlar belirlendikten sonra, INTOSAI tarafından standartların uygulamalarını göstermek amacıyla gelen taleplerinde etkisiyle daha alt düzeyde rehberler hazırlanmaya başlanmıştır.⁵⁷⁴ INTOSAI tarafından belirlenen ve yüksek denetim kurumları ve denetçileri için hazırlanan uluslar arası denetim standartları, Sayıştay dışında da teftiş ve denetim görevini yürüten kurum ve denetçiler için mevzuatla doğrudan atıf yapıldığı için uygulanması gerekli olan denetim standartları haline gelmiştir.

Denetçiler ve Sayıştaylar için ortak INTOSAI denetim standartları aşağıdaki gibidir.

- *Denetçi ve Sayıştay'lar bağımsız olmalıdır.*
- *Denetçi ve Sayıştay'lar gerekli yeterliliğe sahip olmalıdır.*
- *Denetçi ve Sayıştay INTOSAI denetim standartlarına uymakla gerekli özeni ve ilgiyi göstermelidir. Bu, planlamadaki denetim kanıtlarının belirlenmesindeki, toplanmasındaki ve değerlendirilmesindeki ve bulguların, yargıların, yargıların ve raporlanmasındaki gerekli özeni içerir.*⁵⁷⁵

Uluslar arası denetim standartları, gerek kurumsal yapılanmada gerekse denetim yapmakla yetkilendirildikleri alan ve kurumlarda gerçekleştirilen denetimlerin sağlıklı ve geçerli olabilmesinin ön şartı haline gelmiş bulunmaktadır. Nitekim, dış denetim 5018 sayılı KMYKK'nun 68 nci maddesinde;

“Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

⁵⁷⁴ H. Ömer Köse, “Yeni Çerçevesi İle Yüksek Denetimin Uluslararası Standartları”, **Yüksek Denetim Dünyasından Haberler**, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der71m6.pdf>, (11.08.2010).

⁵⁷⁵ Denetim Standartları, Denetim Standartları Komitesi, INTOSAI, Haziran 1992, s. 66.'dan çeviren Sacit Yörüker, Baran Özeren, **ASOSAI Performans Denetim Rehberi (Bilgi Notu)**, s. 68.

b) *Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, Suretiyle gerçekleştirilir.”* demekle dış denetim yapılırken uluslararası denetim standartlarının dikkate alınması gerekliliği hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

4.1.2.2. Faaliyet Raporları

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi’nde Faaliyet Raporu “*Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur.*”⁵⁷⁶ şeklinde tanımlanmaktadır.

Faaliyet raporlarının hazırlanma amacı ise, “*Faaliyet raporlarının hazırlanması ile mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması ve kamu hesaplarının uluslar arası standartlara uygun bir muhasebe sistemine göre tutulmasını sağlamaktır.*” Faaliyet raporu hazırlamanın bir diğer amacı da, “*İdarenin stratejik planlara ve bu planlara uygun olarak hazırladıkları performans programlarına uygun hareket edip etmediklerini denetlemektir.*” Faaliyet raporlarının hazırlanması ile; yerel yönetimlerin bir yıl boyunca stratejik plana ve performans programına göre yürüttükleri faaliyet ve projelerin, performans göstergeleri doğrultusunda ölçülüp değerlendirilmesi suretiyle İçişleri Bakanlığına ve dolaylı da olsa TBMM’ne sunulması sağlamış olmaktadır.⁵⁷⁷

⁵⁷⁶ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot kurumlar İçin Taslak)**, Ankara, Aralık 2004, s. 35. ; <http://www.deu.edu.tr/UploadedFiles/Birimler/12795/pbutcerehber.pdf>, (17.08.2010).

⁵⁷⁷ Mustafa Başaran ve Diğerleri, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Gerekçeli- Açıklamalı)**, İzden Yayıncılık, İzmir, Mart 2010, s. 937, 938.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 39 ncu maddesinde ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 56 ncı maddesinde "hesap verme sorumluluğu" ve "şeffaflık" ilkelerinin uygulamasının en önemli araçlarından biri olan faaliyet raporları düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 39 ncu maddesine göre;

"Vali, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar.

Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır."

5393 sayılı Belediye Kanununun 56 ncı maddesine göre;

"Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır."

Kanun maddelerinde açıkça görüldüğü gibi düzenlemede farklılık söz konusudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda faaliyet raporunda faaliyet raporu içerisinde belediye borçlarının durumunun açıklanması istendiği halde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki düzenlemede borç durumunun gösterilmesi düzenlenmemiştir. Ayrıca, Belediye Kanunu'nda faaliyet raporunda bağlı kuruluş ve

işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesi istenmiştir. İl özel idaresinin hazırlayacağı raporda bağlı kuruluş ve işletmeler ile ortaklıklara ilişkin bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesi istenmemiştir. Yani, faaliyet raporlarına bakılarak il özel idarelerinin borçları, bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıkları hakkında bilgi edinmek mümkün olmayacaktır.

Kanunda sayılmamış olması faaliyet raporlarında bunlara ilişkin bilgilere yer verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Çünkü, 5018 sayılı KMYKK 41/6 ncı maddesinde “*İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlölükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütölen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.*” denmektedir. Kanunda bahsi geçen eksiklik yer almakla birlikte atıf yapılan Kanundaki düzenleme nedeniyle, faaliyet raporunda bu bilgilerin yer alması gerekmektedir. Yardım yapılan ifadesi sınırlayıcı nitelikte görölse bile uygulamaya bakıldığında bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıklara faaliyetlerini yürütmesi için yardım veya sermaye niteliğinde kamu kaynağı aktarıldığı görölmektedir. Bu durum İl Özel İdaresi Kanunu’ndaki eksikliği büyük oranda ortadan kaldırmaktadır. Kanaatimizce, belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerinin hazırlayacağı faaliyet raporlarında da; mevcut borçların durumu açıklanmalı, bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıklara ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesini sağlayacak şekilde kanun değişikliğine gidilmelidir. Aksi takdirde; aynı zamanda hükömetin ve devletin yerelde temsilcisi olan, il özel idaresinin başı ve yürütme organı olan valinin belediye başkanlarına göre hesap verme sorumluluğundan çeşitli konularda muaf tutulduğu gibi bir yorum ve uygulama söz konusu olabilecektir.

5018 sayılı KMYKK’nun 5 nci maddesinde yer alan “Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri” içerisinde a bendinde “*Kamu mali yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütölür.*” ilkesi gereğince de belediyeler ve il özel idarelerinin mali hesap verme sorumluluğunda önemli bir yere sahip olan “faaliyet raporlarının” içeriğinin uyumlu bir bütün teşkil edecek şekilde hazırlanması gerekmektedir. Aynı

maddenin g bendinde “*Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.*” ilkesine yer verilmiştir. Görüleceği üzere bahsi geçen analizlerin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için borçların, bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıkların faaliyetleri stratejik plan, performans programları ve ölçütleri çerçevesinde incelenmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Sağlıklı performans denetiminin ön şartlarından biride faaliyet raporlarının usulüne uygun bir şekilde hazırlanmasıdır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 17.03.2006 tarih ve 26111 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte*”, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda olduğu gibi borçlanma durumu, bağlı kuruluş, işletme ortaklıklar konusundaki eksiklik 5018 sayılı KMYKK ile birlikte değerlendirilmek suretiyle belediyelerle aynı şekilde hazırlanması öngörülmüştür. Farklı bir düzenleme yapılmamıştır. Aksi bir değerlendirme “*İdarenin Bütünlüğü*” ilkesine de aykırılık teşkil edecektir. Ancak yine de, bahsi geçen yönetmeliğin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na aykırı olduğu gerekçesiyle iptal davası açılması halinde; il özel idareleri için iptal edilip kanuna uygun bir düzenlemenin yapılması ihtimaline karşı, ilgili maddenin 5393 sayılı Belediye Kanunu’na paralel şekilde düzenlenmesi “şeffaflık” ve “hesap verme sorumluluğu” açısından daha isabetli olacaktır kanaatindeyiz.

Kanun maddeleri, faaliyet raporunun hazırlanma şekli konusunda 5018 sayılı KMYKK 41 nci maddesine atıf yaptığı için birlikte değerlendirme ortaya çıkmaktadır. 5018 sayılı KMYKK 41 nci maddesi;

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal

güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usûl ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştayın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” şeklindedir.

Üst yöneticilerin 5018 sayılı KMYKK 41 nci ve Kamu İdarelerince

Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 11 nci maddesi uyarınca yönetsel sorumluluğu vardır. Vali ve belediye başkanları üst yönetici olduklarından, yönetsel açıdan il genel meclisi ve belediye meclisine karşı sorumludur. Üst yöneticilerinin yönetsel ve cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak, harcama süreci içerisinde yer almadığından mali sorumluluğu bulunmamaktadır.⁵⁷⁸

4.1.2.2.1. Hizmetlerde Aksama ve Yolsuzluk

4.1.2.2.1.1. Hizmetlerde Aksama

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40 ncı ve Belediye Kanunu'nun 57 nci maddesinde vesayet makamlarının yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı en ağır vesayet denetimi uygulaması olan yerine geçerek karar alma (ikame) ve işlem yapma yetkisi yer almaktadır. Vesayet makamları kural olarak, yerel yönetimlerin yerine geçerek işlem ve eylemde bulunamaz. Yapılan düzenleme, yerel yönetimlerin organlarının ve üyelerinin büyük çoğunluğunun veya hepsinin tutuklanması/görevden uzaklaştırılması halinde fiilen vesayet makamlarının atadığı memurlar tarafından yönetilmesinden sonra yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlayan hatta tamamen ortadan kaldıracı bir düzenlemedir.⁵⁷⁹ Ancak, kanunda yapılan düzenleme pratik bir takım zorunluluklardan kaynaklanabilmektedir. Örneğin, İngiltere ve İspanya'da yerel yönetimler kendilerine verilen görevleri yerine getirmediklerinde merkezi yönetim ya da özerk yönetimler yerel yönetimlerin yerine geçerek hizmetlerin yürütülmesini sağlamaktadırlar.⁵⁸⁰ Gerçekte bazen yerel yönetimler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmemekte veya getiremeyebilmektedirler. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararı da kanunda bahsi geçen türde aksamalar olduğu takdirde vesayet makamlarının müdahalesinin

⁵⁷⁸ Başaran ve Diğerleri, **a. g. e.**, ss. 956, 958.

⁵⁷⁹ Süleyman Arslan, "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari denetimin Kapsadığı Yetkiler", **S.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi.**, Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak, Haziran 1989, s.74.

⁵⁸⁰ Arslan, Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, s.267,268.; Colin F. Padfield, A. Byrne, **British Constitution (Revised Edition)**, Made Simple Books, Richard Clay Ltd, Bungay-Suffolk, Great Britain, 1989, s. 358.

mümkün olacağını gösterir yöndedir.⁵⁸¹ Kanunlarda, yerel hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalarda, vesayet makamlarına aşağıdaki yetkileri vermiştir.

*“İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini **hayatî derecede** olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda,*

İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

*b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin **araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla** giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.” (5302 SK. md. 40.)*

“Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

⁵⁸¹ **AYM.** , T. 26.09.1991 ve E. 1990/38, K. 1991/32, **R. G.** , T. 28.11.1991, S. 21065. , “...İdarî vesayetin ayrık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır...”

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” (5393 SK. md.57.)

İl Özel İdaresi Kanunundaki ifadelerden, bakanlık teftiş kurullarının ve yerel yönetim kontrolörlerinin tespitleri ve raporlarının esas olarak alınması suretiyle kanunda sayılan nedenlerden biri veya birkaçının gerçekleşmesi halinde, sulh hukuk hâkiminden durumun tespit edilmesi istenebileceği anlaşılmaktadır. “İlgili bakanlığın” ifadesi kanunda sayılan konulardan birisinin yürütülmesinden ve gözetilmesinden sorumlu bakanlık olarak anlaşılması mümkündür. Bu durumda İçişleri Bakanlığı dışında pek çok bakanlığın hizmetlerde aksama nedeniyle sulh hukuk hâkiminden tespit isteminde bulunma yetkisinin olduğu görülmektedir.

Sulh hukuk hâkiminin tespitinin ardından, “İçişleri Bakanlığı” ifadesinin ayrıca zikredilmesi, yapılan tespiti doğrulamaktadır. Bakanlıklardan herhangi biri ve İçişleri Bakanlığı, sıralı bir şekilde hizmette aksama meydana geldiği takdirde sulh hukuk hâkimine başvurmak suretiyle, talepleri doğrultusunda tespit yapılması üzerine vesayet yetkisini kullanabilmektedirler. İlgili bakanlık doğrudan İçişleri Bakanlığı da olabilecektir. Belediyelerde ise sulh hukuk hâkimine tespit için başvuruda bulunacak makam olarak sadece İçişleri Bakanlığı belirtilmiştir. Yani belediyelerde hizmetlerde aksama meydana gelip gelmediğinin tespit sürecini sadece İçişleri Bakanlığı başlatabilmektedir. İlgili bakanlıkların ya da İçişleri Bakanlığı’nın sulh hukuk hakiminden “*hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığıнын ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin belirlenmes*”nin istenmesi yetkisi kanaatimizce vesayet yetkisidir. Çünkü, ilgili bakanlığın ya da İçişleri Bakanlığı’nın talep etmemesi halinde süreç başlatılıp devam edemeyecektir.

Kanunda yer alan “İçişleri Bakanlığı; Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden(belediyeden) ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister.” düzenlemesiyle vesayet süreci başlatılmış

olmaktadır. Aksamanın giderilip giderilmediğinin tespiti işlemini yapacak olanlar “mülkiye müfettişleri” ve “yerel yönetim kontrolörleri” olacaktır şüphesiz. Daha önce yapılan denetim sonuçlarının değişikliğe uğrayıp uğramadığı, yeniden değerlendirilip denetim sonuçlarına göre sürece devam edilip edilmeyeceği, belirtilen denetim elemanlarınca ortaya konulacaktır. Ya da konulmalıdır. Teftiş kurullarının ve kontrolörlerin denetim görevindeki bağımsızlık derecesi, yerel yönetimler hakkında yapacakları tespitleri doğrudan etkileyeceğinden önemlidir. Kanaatimizce, uygulamada bağımsızlık konusunda yaşanabilecek aksamalar değerlendirildiğinde, yerel yönetim hizmetlerinde aksamanın giderilip giderilmediğinin tespitinin yapılması görevinin yine yargıya bırakılması ve tespit süresinin sınırlarının ortaya konulması, yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmemesi açısından daha uygun olacaktır.

Tespitin sulh hukuk hâkimine bırakılması da tek başına yeterli olmayacaktır. Yönetmelik yargıda tespit davasının olmaması nedeninden kaynaklanan düzenleme, yapılan tespitlerin sıhhati konusunda tartışmaların ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Sulh hukuk hâkiminin yerel müşterek kamu hizmetlerini, bu hizmetlerde aksamanın var olup olmadığını ve aksamaların hayati dereceye varıp varmadığını tespit etmesi her zaman mümkün olamayacaktır. Hâkim tarafından veya tarafların göstereceği bilirkişiler tarafından yapılacak tespitlerde seçilecek kişilerin vasıflarının belirlenmemesi uygulamada tartışmalı kararların verilmesine neden olacaktır. Çünkü, verilen karar sonucunda yerel yönetimler üzerinde çok ağır bir vesayet denetimi uygulaması ortaya çıkacaktır. O kadar ki, yerel yönetimlerin personeli dahi vesayet makamının *hiyerarşik denetimine* girecektir. Kanunda, bilirkişilerin kurumları veya vasıfları belirlenmek suretiyle, ortaya çıkacak aksamaların ve tepkilerin önüne geçilmesi mümkün olacaktır kanaatindeyiz. Bu konuda yapılabilecek bir diğer değişiklik kanunda değişiklik yapmak suretiyle hizmette aksama olduğunun iddia edildiği durumlarda yerel yönetimleri ve kamu yönetimini daha iyi tanıması nedeniyle tespit görevinin yönetsel yargıya verilmesidir.⁵⁸²

⁵⁸² Ulusoy, **a. g. e.** , s. 191.

4.1.2.2.1.2. Yolsuzluk

Devlet yönetiminde, yönetsel işlemlerin tümünün şeklinin ve içeriğinin mevzuatla belirlenmesi imkânsız olduğundan yapılan işlemlerde yöneticilere takdir hakkı tanımak gerekmektedir. Tanınan takdir hakkının kötüye kullanılması sonucunda, kamu yönetiminde çeşitli yolsuzluklar ortaya çıkabilmektedir. Kamu kaynaklarının kamu yararı için değil de kişisel yarar veya üçüncü kişilerin fayda sağlamak amacıyla kullanılması sonucunda sınırlı olan kamu kaynaklarının heba edilmesi devlet ile vatandaş arasındaki “güven açığının” en önemli nedenlerinin başında gelmektedir.

Yolsuzluk “*Yolunda yapılmayan, kurala aykırı uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar. Hukusal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukusal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması.*”⁵⁸³ şeklinde tanımlanmaktadır. Bakanlar Kurulunun 01.02.2010 tarih ve 2010/56 Karar sayısı ile kabul edilmesi kararlaştırılan “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)” isimli uluslararası antlaşmada yolsuzluk; “*Kamu gücü ve kaynakları ile özel kuruluşlardaki görev, yetki ve kaynakların, toplumun zararına olarak özel çıkarlar için kullanılması*” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca, yolsuzluğun sakıncaları da antlaşmada, “*rekabeti engelleyerek ekonomik büyümeyi yavaşlatmakta, doğrudan yabancı sermaye girişini ve vergi gelirlerini azaltmakta, gelir dağılımını bozarak yoksulluğu artırmakta, kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açarak eğitim, sağlık, güvenlik gibi zorunlu kamu yatırımlarını olumsuz etkilemekte, kamu kurumlarına, yöneticilerine ve adalet sistemine duyulan güveni zedelemekte ve toplumda ahlakî bozulmaya yol açmaktadır.*” diye açıklanmaktadır. Görüleceği üzere, yolsuzlukla mücadele ile kamu kaynaklarının amaçları doğrultusunda etkin, verimli ve tutumlu kullanılması arasında doğrudan bir ilişki vardır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk yapılması ve bunun sürdürülebilmesinin çeşitli nedenleri vardır. Bu konuya yerel yönetimler açısından

⁵⁸³ Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara, 1998, s. 64. ; Özsemerci, **a. g. e.**, s. 1.

bakıldığında; aile bağları, etnik köken, dinsel aidiyet ve yerel ilişkilerin sıklığı nedenlerinden dolayı kamu kaynaklarının amacı dışında kullanılması mümkün olabilmektedir. Yolsuzluk, maddi çıkar karşılığında olduğu gibi maddi olmayan bazı nedenlerden dolayı da yapılabilmektedir. Maddi çıkar amacıyla yapılan yönetsel yolsuzluklar rüşvet, irtikap, rant kollama, zimmet şeklinde gerçekleşmektedir. Maddi olmayan çıkar karşılığı yapılan yolsuzluklar ise akraba kayırmacılığı, eş dost kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, patronaj, oy ticareti, lobicilik şeklinde gerçekleşmektedir.⁵⁸⁴

“Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukların önlenmesi” çerçevesinde Ülkemizde son yıllarda yapılan başlıca düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır:

- Kamu ihale sisteminde saydamlığın geliştirilmesi, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması ve daha az kaynakla daha fazla kamu hizmeti üretilmesi amacıyla, kamu kaynağı kullanan bütün kurumları kapsayan ve ihalelerde açıklığın ve rekabetin sağlanmasını ve şikâyetlerin incelenmesini teminen Kamu İhale Kurumu kurulmasını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.
- Doğrudan yabancı yatırımların özendirilmesi, yabancı yatırımcıların haklarının korunması, yatırım ve yatırımcı tanımlarında uluslararası standartlara uyulması ve doğrudan yabancı yatırımların artırılması amacıyla; yatırımcıların ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alarak hazırlanan, Ülkemizin uluslararası yatırımlara yönelik eşitlikçi ve liberal yaklaşımının yansıtılması olarak yatırımcıya açık ve anlaşılır mesajlar veren, yatırımcının değişik mevzuat gereği sahip olduğu haklar ve tâbi olduğu yükümlülükleri gösteren yasal bir rehber niteliğinde 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu.
- Herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunu ve kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularının etkin, süratli ve doğru

⁵⁸⁴ Özsemerci, a. g. e. , ss. 16, 22.

sonuçlandırılması için gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü olduklarını hüküm altına almak ve medya organlarının ve kişilerin kamuya ait bilgilere daha kolay ulaşabilmesini sağlamak amacıyla 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

- Harcama birimlerine gerekli esnekliğin sağlanması ve bütün kamu gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesi ile kamu kaynaklarının kullanımında uluslararası standartlara uygun iç kontrol ve denetim mekanizmalarının oluşturulması ve malî saydamlık bakımından güvenilir ve periyodik malî verilerin üretilmesi amacıyla 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini ve kamu personeli desteklemek üzere kurulan dernekler ve Türk Medeni Kanununa göre kurulan vakıfların kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi suretiyle, kamu düzenini olumsuz yönde etkileyen ve toplumda hoşnutsuzluklara neden olan uygulamalara son verilmesi ve kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılması amacıyla 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun.
- Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerinin ve standartlarının belirlenmesi ve bu ilkelere aykırı davranan üst düzey kamu görevlilerine ilişkin şikâyetlerin Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından incelenmesi ve sonuçlarının kamuoyuna duyurulması amacıyla 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- Basında demokratikleşmenin sağlanması ve özgür bir basın düzeninin oluşturulması ile düşüncelerin ve haberin en yaygın ve hızlı bir şekilde dolaşımını sağlayarak kamuoyunun bilinçli bir şekilde oluşması ve işlemesi amacıyla 5187 sayılı Basın Kanunu.
- Yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılması, katılım ve saydamlığın sağlanarak yerinden yönetim ilkesi ve demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ve

5393 sayılı Belediye Kanunu.

- Kamu görevlileri tarafından işlenebilen rüşvet, irtikâp, zimmet ve suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama gibi yolsuzluk suçlarıyla birlikte, zamanaşımı sürelerini, suç işlemek yoluyla kazanç elde edilmesini engelleyecek etkin bir yaptırım olarak kazanç müsaderesini ve özel hukuk tüzel kişilerine uygulanacak güvenlik tedbirlerini yeniden düzenleyerek, yolsuzluk suçlarıyla mücadele bakımından etkin bir sistem kurulabilmesi amacıyla uluslararası sözleşmeler de dikkate alınarak hazırlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.
- Sivil toplumun güçlendirilmesi amacıyla dernek ve vakıf kurma hakkına ve faaliyetlerine getirilen kısıtlamaların kaldırılması, dernek işlemleri ve denetimlerinin basitleştirilmesi amacıyla 5253 sayılı Dernekler Kanunu ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu.
- Yolsuzluk suçlarıyla mücadelede etkin bir sistem kurulabilmesi için uluslararası sözleşmeler de dikkate alınarak; tutuklama, arama, hak ve alacaklara el koyma, hâkim veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının kararıyla telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin denetlenmesi, gizli soruşturmacı görevlendirilmesi, teknik araçla izleme ve örgüt faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlarla mücadele amacıyla özel ağır ceza mahkemeleri kurulması gibi yeni koruma tedbirleri ve düzenlemeler getiren 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu.
- Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasını, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlamak amacıyla, sistemi engelleyen, bozan, verileri yok eden veya değiştiren ve gerçeğe aykırı muhasebeleştirme yapan banka ve finans kurumları için ağır yaptırımlar öngören 5411 sayılı Bankacılık Kanunu.
- Sosyal sigortalar sisteminin yönetimini, işleyişi ile ilgili usûl ve esasları, finansman ve karşılanma yöntemlerini belirleyen, yönetim organlarında ve karar süreçlerinde ilgili sosyal tarafların etkin katılımını öngören, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumunu birleştirerek sosyal güvenlik alanında mükerrer emeklilik ve hak sahipliğini ortadan kaldıran 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.

- Sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası hak ve yükümlölüklerini düzenleyen, kayıt dışı istihdamla mücadele çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu ile bankalar ve ilgili kurum ve kuruluşlar arasında bilgi paylaşım usûllerini belirleyen, Sosyal Güvenlik Kurumuna en geniş anlamıyla elektronik ortamda hizmet sunum yetkisi veren, ayrıca işçi ücretlerinin bankalar vasıtasıyla ödenmesi yükümlölüğü getirerek ücretlerde kayıtlılığı öngören 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.
- Ulusal ihtiyaçların yanı sıra uluslararası düzenlemeler de göz önünde bulundurularak hazırlanan ve suçla mücadelede malî sektörle işbirliğinin güçlendirilmesi, güçlü bir veri sistemi kurulması, bu suretle malî bilgilerden hareketle suça ve suçluya ulaşılması, yükümlölüklere uyumun takibinde etkinlik ve uluslararası gelişmelerle paralellik sağlanması amacıyla 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu.
- Petrol piyasasının sağlıklı işleyebilmesini teminen, petrol kaçakçılığından kaynaklanan haksız rekabetin önlenerek, adil bir rekabet ortamının ve ürün güvenliğinin sağlanması ve petrol kaçakçılığı ile daha etkin mücadele edilebilmesi amacıyla 5576 sayılı Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- Yolsuzlukla mücadele bağlamında uluslararası yükümlölüklerin yerine getirilmesi amacıyla, yabancı ülkede işlenen rüşvet suçundan yargılama yapılabilmesi için Adalet Bakanının izin vermesi şartının kaldırılması, suç eşyasının satın alınması veya kabul edilmesi ve suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçlarının kapsamının genişletilmesi, özel hukuk çerçevesinde faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişininin organ veya temsilcisi ya da görevlileri tarafından; dolandırıcılık, ihaleye veya edimin ifasına fesat karıştırma, rüşvet, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, zimmet, kaçakçılık, kaçak petrole ilişkin suçlar ile terörün finansmanı suçlarının tüzel kişininin yararına olarak işlenmesi hâlinde ayrıca bu tüzel kişiye idarî para cezası verilebilmesi amacıyla 5918 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- Yapılan kanunî düzenlemelere ek olarak, akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele

kapsamında yürürlüğe konulan ulusal marker uygulaması, e-Devlet kapsamındaki uygulamalar, suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin çalışmalar, kamu yönetiminde saydamlık ekseninde yürütülen diğer çalışmalar, mevzuatın basitleştirilmesi, idarî yüklerin ve kırtasiyeciliğin azaltılması ile yerli ve yabancı yatırımcılar açısından yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin çalışmalar ve Ülkenin her yerinden vatandaşların şikâyet ve taleplerine ilişkin başvuruları alan ve izleyen Başbakanlık İletişim Merkezinin (BİMER) kurulması, yolsuzlukların önlenmesi ve saydamlığın artırılması bağlamında önemli katkılar sağlamıştır.

Ayrıca, yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine doğrudan katkı sağlayacak nitelikte hazırlanarak kabul edilen Yargı Reformu Stratejisi ve Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi de uygulanmaya başlamıştır. Küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda, suç kavramının ülke sınırlarını aşan bir yapıya büründüğü, suçlularla ve yolsuzlukla mücadelenin daha da zorlaştığı bir gerçektir. Bu kapsamda, ülke tecrübelerinin paylaşımı ile ikili teknik ve adli işbirliği büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede Ülkemiz;

- Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesini 2003 yılında,
- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesini 2003 yılında,
- Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesini 2003 yılında,
- Avrupa Konseyinin Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşmesini 2004 yılında,
- Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesini 2004 yılında,
- Hukuki veya Ticari Konularda Yabancı Ülkelerde Delil Sağlanması Hakkında Sözleşmeyi 2004 yılında,
- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini 2006 yılında onaylamıştır. Ayrıca, Ülkemiz yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet

gösteren Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) 2004 yılında üye olmuştur.⁵⁸⁵

- Bakanlar Kurulunun 01.02.2010 tarih ve 2010/56 Karar sayısı ile “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)”⁵⁸⁶ isimli uluslararası antlaşmanın kabul edilmesi kararlaştırıldı.

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi’nde yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili olarak alınması gerekli olan tedbirler şunlardır.

(...)“h) Yerel yönetimlerin imar, ruhsat ve diğer işlem süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması,

ı) Yerel yönetimlerin iştirakleri üzerindeki denetim mekanizmalarının etkinliğinin gözden geçirilmesi,

i) Yerel yönetimlerde seçimde işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması,”(...)

Strateji’de belirtilen konular sadece mali denetim niteliğinde olmadıklarından, Sayıştay dışındaki denetim birimleri tarafından yerine getirilebilecek tedbirler içerisinde yer alabilecektir. Ama öncelikle stratejide belirtilen konularda gerekli mevzuat değişikliğine gidilmelidir. Ardından iştiraklere ilişkin yürütülen denetim faaliyetlerinin etkinliği için gerekli olan kurum içi çalışmalar yapılmalıdır. Burada, yerel yönetimlerin yürüttüğü yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin kalitesinin yanında, bizzat denetim kurumlarının yürüttüğü denetimlerin kalitesi gündeme getirilmektedir.

⁵⁸⁵ R. Bülent Tarhan, “Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi”, **Makaleler-13**, Başbakanlık Müfettişleri Derneği, <http://www.bmder.org.tr/makale13.htm>, (01.08.2010).; **Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi Açıklandı**, <http://www.memurrehberi.com/15254/saydamligin-artirilmasi-ve-yolsuzlukla-mucadelenin-guclendirilmesi-stratejisi-aciklandi/>, (08.08.2010).

⁵⁸⁶ Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014), <http://www.sp.gov.tr/documents/SaydamlikSP1014.pdf>, (08.08.2010).

Etik Kurulu tarafından genel olarak belirlenen etik ilkeleri yanında “Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için” ayrıca ve yerel yönetimlere uygun nitelikte etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması öngörülmüştür.

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi çerçevesinde 12/1/2002 tarihli ve P.2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı çerçevesinde; “Ülkemizde saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine yönelik strateji, plan, program ve gerekli diğer çalışmaları hazırlamak, gerektiğinde kamuoyu ile paylaşmak ve uygulanmasını gerçekleştirmek, yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla işbirliğini sağlamak, yapılan çalışmalara ve alınması gereken tedbirlere ilişkin genel prensipleri belirlemek konularında görev yapmak üzere Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu” oluşturulmuştur. “Ayrıca; saydamlığın artırılması ve yolsuzlukların önlenmesine yönelik strateji planları hazırlamak, yürürlüğe konması için gerekli çalışmaları yapmak, uygulamasını izlemek, koordine etmek, alınacak önlemleri belirleyerek uygulamaları denetlemek, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak, ilerleme raporlarını Komisyonun onayına sunmak, bu konulardaki güncel gelişmelere göre planda değişiklikler yapmak ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında Adalet, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları Müsteşar Yardımcıları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile en fazla üyeye sahip işçi sendikasının temsilcilerinden oluşan bir “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu” oluşturulmuştur.

Komisyon ve Kurula görevlerinin yerine getirilmesinde sekretarya hizmeti vermek, şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi konularında oluşturulacak çalışma gruplarına başkanlık yapmak veya yaptırmak, strateji geliştirerek Komisyon ve Kurula sunmak ve onaylanan strateji, plan, program ve raporların gereklerini yerine getirmek, bu konularda ilgili tüm kamu

*kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak üzere **Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı** görevlendirilmiştir.”⁵⁸⁷*

Yerel yönetim mevzuatında, denetimin amacının ve kapsamının belirtildiği kanun maddeleri incelendiğinde ve “yeni kamu yönetimi anlayışı” çerçevesinde yapılan denetim tanımlarına bakıldığında etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hukuka uygunluk, kalite, rehberlik, sonuç odaklılık, kalkınma planlarına uygunluk, “idarenin bütünlüğü” gibi kavramların bol miktarda kullanıldığı görülmektedir. Yolsuzlukla mücadele kavramı bu amaç ve kapsam içerisinde yer almamaktadır. Kanun koyucunun şekli ve hukuka uygunluk denetiminin ön planda kalmaması için yaptığı bu düzenleme kanaatimizce eksiktir. Hukuka uygunluk denetiminin ayrıca yolsuzlukla mücadeleyi içerdiği şeklinde yapılabilecek itirazda yolsuzlukla mücadele kavramının denetimin en önemli unsurlarından birisi olması karşısında etkili bir itiraz olmayacaktır. Yolsuzlukla mücadele kavramı, denetimin amaç ve kapsamını düzenleyen maddeler içerisine ayrıca konulmalıdır. Yolsuzlukla mücadele amaçlı imzaladığımız uluslararası antlaşmaların yerel yönetimler açısından uygulanmasını sağlamak için ayrıca gereklidir. 5018 sayılı KMYKK’nun 77/2 nci maddesinde yolsuzluğa ilişkin düzenleme yapılmış olması yeterli değildir. Yolsuzlukla mücadele, denetimin amaç ve kapsamı içerisine alınmalı ve yapılan tanımlamalarda denetimin yolsuzlukla mücadele boyutu dikkate alınmalıdır.

5018 sayılı KMYKK 77/2 nci maddesine göre, “*Mali yönetim ve kontrol sisteminin **tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı** üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir.*” denmektedir.

⁵⁸⁷Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi, **R.G.** , T. 05.12.2009, S. 27423, Genelge No: 2009/19.

Kanundaki düzenlemeden İçişleri Bakanlığının “yetkili denetim elemanlarına” yaptırdığı denetimin “mali denetim” olduğu anlaşılmaktadır. Vali ya da belediye başkanının talebi olmadan da “*Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda*” Başbakan da doğrudan konuya ilişkin denetimin yapılmasını İçişleri Bakanlığı’ndan isteyebilecektir. Kanun’da belirtilen onaydan önce Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun kanunda belirtilen sebeplerin gerçekliği konusunda Başbakan tarafından görevlendirilmesi de söz konusu olabilecektir. Kanun’dan anlaşıldığı kadarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yapılacak inceleme, derinlemesine bir değerlendirme değil ama Kanun’da belirtilen sürecin başlatılıp başlatılmaması konusunda görüş bildirme şeklinde olacaktır. Buradaki denetim konusunda asıl yetkili birim İçişleri Bakanlığı’dır. İçişleri Bakanlığı denetim sonucunda hazırlanan raporun içeriğine göre gereğini yapmak üzere raporu vali veya belediye başkanına gönderecektir. Kanunun lafzından anlaşılabileceği üzere, denetimin il özel idaresi veya belediye bürokrasisinin işlemleri üzerinde yapılması söz konusu olacaktır. Bakanlık, burada yolsuzluğa, kamu zararına, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğrayıp uğramadığına dair bir denetim yaptırmaktadır. Ancak yapılan denetimler sonucunda, seçilmiş üye veya organların cezai bir yaptırım gerektiren bir işleminin tespit edilmesi söz konusu olduğunda adli sürecin başlatılıp seçilmiş üye veya organların görevden uzaklaştırılmaları da söz konusu olabilecektir. Denetimler, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri veya Kontrolörler tarafından yapılacaktır. Bu birimler istenen denetimleri yapma ve denetim bulgularına ilişkin olarak rapor hazırlamaya yetkilidirler. Raporlara ilişkin olarak yapılacaklara karar verme makamı İçişleri Bakanlığı’dır.

Yukarıda belirtildiği gibi dış mali denetim yetkisi Sayıştay’a verilmiştir. Burada, “*Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda*” kanunla bir istisna getirilmekte ve İçişleri Bakanlığı dış mali denetim konusunda doğrudan yetkili kılınmaktadır.⁵⁸⁸ Kanunda, yapılacak denetimin usulüne ilişkin bir

⁵⁸⁸ İçişleri Bakanlığının yaptığı denetimin iç denetim olduğuna dair görüş için Bknz; Sami Şimşek, “5018 Sayılı Yasaya Göre, Bütçe, Muhasebe ve Denetim Sistemine Genel Bir Bakış”, **Modern Kent**

düzenleme bulunmadığı için 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 41 ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 58 nci maddelerinde “*Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır.*” hükmü dolayısıyla mali denetimin nasıl yapılacağını düzenleyen 5018 sayılı KMYKK’nın 68 nci maddesine uygun bir şekilde mevzuata uygunluk denetimi yapılması gerekmektedir. 68 nci maddede Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin amacı ve içeriği düzenlenmiştir.

“...Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

(...)

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

(...)

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir...”

Teftiş işleminin mali karar ve işlemler üzerinde olması ve teftiş elemanlarının Sayıştay personeli olmaması usul serbestisi anlamına gelmemektedir. Yapılacak denetimlerin hukuka uygunluk denetimi gibi görünmesine rağmen “mali hukuka uygunluk denetimi” olduğu açıktır. Öyleyse, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun bir şekilde denetim gerçekleştirme sorumluluğu vardır. Ayrıca, “...mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve

diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının..” denetimde esas alınması gerekmektedir.

“Mülkiye Teftiş Kurulu” ve “Mahalli İdare Kontrolörlerinin” yerel yönetimlerin mali işlemleri konusunda tecrübeli olduğu görülmektedir. Ancak, yapılacak mali denetimin içeriğinin bu alanda yaşanan gelişme ve ilerlemeler doğrultusunda olması gerektiği de açıktır. Yapılan denetimde rehberlik etme, performans denetimi yapma amaçlanmamaktadır. Ama, mali karar ve işlemlerde belirgin derecede kamu zararına sebep olacak uygulamalar tespit edildiği takdirde de hazırlanan raporlarda yer verilmelidir. Yapılacak denetim, Kanun maddesi incelendiğinde iç kontrol sistemlerinin 5018 sayılı KMYKK’nda yer alan hükümler çerçevesinde çalışıp çalışmadığının kontrolünü de içermektedir.

Yerel yönetim mevzuatına, yolsuzlukla mücadele ve şeffaflığın artırılması konusunda “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi”nde öngörülen unsurların denetimin amacı kısmı dahil olmak üzere yerleştirilmesi gerekmektedir. Stratejinin giriş kısmında da belirtildiği gibi* gizlilik ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yolsuzluk gerek kaynak elde edilmesine gerekse kaynağa ulaştıktan sonra harcama aşamasında ciddi kayıpların oluşmasına yol açabilmektedir. Denetimin, kamu kaynaklarının kullanımının etkin, verimli ve tutumlu olmasını sağlamanın önemli araçlarından biri haline gelmesinin amaçlandığı değerlendirildiğinde, şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin önemi daha çok anlaşılabacaktır.

Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali denetiminin, merkezi yönetim tarafından, kanunların izin verdiği ölçüde gerçekleştirilmesi esastır. Yerel yönetim mevzuatında sayılan görevlerin; yerel inisiyatiflerle, yerel ihtiyaçların gözetilmesi suretiyle yerine getirilmesi gereklidir. Yapılan harcamaların 5018 sayılı KMYKK’nda belirtilen ilke

*“Yolsuzluk rekabeti engelleyerek ekonomik büyümeyi yavaşlatmakta, doğrudan yabancı sermaye girişini ve vergi gelirlerini azaltmakta, gelir dağılımını bozarak yoksulluğu artırmakta, kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açarak eğitim, sağlık, güvenlik gibi zorunlu kamu yatırımlarını olumsuz etkilemekte, kamu kurumlarına, yöneticilerine ve adalet sistemine duyulan güveni zedelemekte ve toplumda ahlakî bozulmaya yol açmaktadır.”

ve kurallar çerçevesinde yapılması ve denetlenmesi “*İdarenin Bütünlüğü İlkesi*”ne göre diğer devlet kurumlarıyla paralel doğrultuda olması zarureti vardır. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği “*İdarenin Bütünlüğü İlkesi*” nin ne anlama geldiği ve bu ilkeye dayanarak yapılacak dış denetimin neyi içermesi gerektiği konusunda halen yürütülmekte olan çalışmalar yapmaktadır. Sonuç olarak, yerel yönetim birimleri kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Yürütülen faaliyetlerin ve hazırlanan bütçelerin kalkınma planlarına, hükümet programlarına, varsa bölgesel planlara, yerel yönetimler tarafından hazırlanan stratejik planlara ve yıllık programlara uygun olması “*idarenin bütünlüğü ilkesi*” çerçevesinde olması Anayasal gerekliliktir.

4.2.3. Yerel Yönetim Birliklerinin Denetimi

Yerel yönetim birlikleri, Anayasa’da yerel yönetim birimi olarak sayılmamış olmakla birlikte, 5018 Sayılı KMYKK md. 3/e fıkrasında denetlenecek yerel yönetim birimi olarak belirlenmiştir. Yapılan düzenleme Anayasa’ya aykırıdır. Ancak, tüzel kişiliğe sahip olan ve yerel yönetimler tarafından kurulan birliklerin denetim kapsamına alınması doğrudur. Yapılması gereken yerel yönetim birliklerinin Anayasa’ya uygun bir şekilde denetim dışında kalmasını sağlayacak kanun değişikliği değil, mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılabilmesini öngören Anayasa değişikliğidir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa göre Sayıştay denetimine tabi olmayan yerel yönetim birliklerinde denetim yetkisi İçişleri Bakanlığı’ndadır. Ancak, bu bilgiyi köy birlikleri olarak algılamak gerekmektedir. Çünkü il özel idaresi ve belediyelerin üye oldukları birlikler Sayıştay’ın mali denetimine tabidir. İl ve ilçelerde, il özel idareleri ve belediyelerin iştiraki olmaksızın sadece köylerin katılımı ile kurulmuş köylere hizmet götürme birliklerinin hesap iş ve işlemleri teftiş edilmekte, başkanı mülki idare amiri olan diğer yerel yönetim birliklerinin ise sadece genel iş ve yürütümleri teftiş edilmektedir.

Mali nitelikteki işlemlerin denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte müfettişler ve kontrolörler sadece yerel yönetim birliklerinin genel iş yürütümlerine

ilişkin işlemlerinin denetimini yapmaktadırlar. Köylere hizmet götürme birliklerinin dış denetimleri Sayıştay tarafından yapılmamakta sadece merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. “Mülkiye müfettişleri” ve “Mahalli İdare Kontrolörleri” tarafından dış denetim gerçekleştirilmesine rağmen bu birliklerin Sayıştay’ın dış denetiminin içerisine alınmaması kanaatimizce yanlıştır. Sayıştay TBMM adına denetim yapmakta ve kamu yönetiminin yönetsel, mali ve performans denetimlerini yapıp güvenilir ve geçerli bilgilerin edinilmesi ile birlikte aksamalara ilişkin çözüm önerilerinde bulunmaktadır. “Mülkiye Müfettişleri” ve “Kontrolörler”, merkezi yönetim adına denetim gerçekleştirmektedir. Parlamento yürütmenin faaliyetlerinin içeriğini ve niteliğini kendisine sunulan raporları değerlendirmek suretiyle öğrenebilir ve meclis içerisinde denetim araçlarını harekete geçirebilir.

Köylere hizmet götürme birliklerinin hesap iş ve işlemlerinin denetimi sonucu teftiş layihası düzenlenmekte, bu birliklerin genel iş ve yürütümleri için ayrıca teftiş raporu düzenlenmeyerek ilgisine göre valilik ve kaymakamlık genel iş ve yürütümü teftiş raporu içinde ayrı bir başlık altında incelenmektedir. Üyeleri, belediyeler ve/veya il özel idareleri olan yerel yönetim birliklerinin mali iş ve işlemleri dışında kalan yönetsel iş ve işlemleri için birlik başkanı adına teftiş raporu düzenlenmektedir. Sulama birlikleri, başkanı mülki idare amiri ise mülkiye müfettişlerince teftiş edilmekte, başkanı mülki idare amiri değilse mülkiye müfettişleri tarafından değil kontrolörler tarafından teftiş edilmektedir.⁵⁸⁹

Valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler. Bu denetim, mali denetimi de kapsamaktadır. *“Denetim sonucunda ortaya çıkan kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Bu kararın örneği, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderilir. Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler. İdarî yargı kararı*

⁵⁸⁹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği, **2009 Kış Teftiş Görev Emri**, s. 5

doğrultusunda işlem sonuçlandırılır.” (5355 SK. md. 22) Yönetmelik ve mali tüm denetleme faaliyetleri İçişleri Bakanlığı, Valilikler ve Kaymakamlıklarca yapılacaktır. Sayıştay’ın 2006 ve 2007 yıllarında yayınladığı faaliyet raporları incelendiğinde denetim yapılan yerel yönetimler içerisinde yerel yönetim birliklerinin yer almadığı görülecektir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün web sitesine göre Birlikler Sayıştay’ın dış denetimine tabi değildir.⁵⁹⁰ Ancak, bu bilgi yeterli değildir. Sayıştay denetimine dâhil olmayan birlikler il ve ilçe yerel yönetimlerinin üyesi olmadıkları köy birlikleridir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun 22 nci maddesi denetimi düzenlemiş ancak *denetimin amacı* kanun maddesi içinde belirtilmemiştir. 22 nci maddenin birinci fıkrasında, yönetsel ve mali denetim konusunda ayırım gözetilmeden İçişleri Bakanlığı, vali ve kaymakamlar yetkili kılınmıştır. Kanun maddesinde doğrudan performans denetiminden yani kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu durumun denetlenmesinden bahsedilmemektedir. Ancak aynı kanun maddesinin dördüncü fıkrasında, “(...) *çalışma programı (...) yıllık faaliyet raporu, bütçe ve diğer malî konular (...) birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.*” hükmüne yer vererek dolaylı yoldan 5018 sayılı KMYKK ile birlikte düşünülmek suretiyle yukarıda bahsi geçen ilkeler çerçevesinde kaynakların kullanılma zorunluluğunun olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca, Sayıştay’ın denetimine tabi olan yerel yönetim birliklerinde performans denetimi yapma yetkisinin var olduğunu da gözden uzak tutmamak gerekir. Sayıştay’ın yayınladığı performans denetimi raporlarında yerel yönetim birliklerine ilişkin bir rapor da bulunmamaktadır. “Mülkiye Müfettişleri” ve “Kontrolörler” de henüz performans denetimi yapmamaktadırlar. Ancak, performans denetimi için gerekli olan hizmet standartlarını belirleme, eğitimi verme ve gerekli dokümanları hazırlamak suretiyle kurumsal anlamda çalışmalar yürütülmektedir. ... birliklerin teftişinde bu birimlere ait meclis ve encümen kararları örnekleme yöntemiyle kanuni dayanakları açısından incelenmekte, hukuka aykırı

⁵⁹⁰ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “Birlikler-Hukuki Yapı”, <http://www.mahalliidareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiBirlik.aspx>, (15.04.2009).

kararların tespiti durumunda sorumlular hakkında inceleme yapılması sağlanacak, meclis kararlarının iptalini temin için ayrıca inceleme raporu düzenlenecektir.⁵⁹¹

4.1.2.4. Yerel Yönetim Şirketlerinin Denetimi

Türkiye’de sayısal olarak ne kadar yerel yönetim şirketinin var olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre 165 belediye şirketi ve 48 il özel idarelerine bağlı şirket vardır. Sanayi ve Ticaret bakanlığı verilerine göre ise 337 belediye şirketi vardır. Görüldüğü gibi rakamlar uyuşmamaktadır. Yerel yönetimlerin bünyesindeki şirketler yukarıdaki rakamlarla sınırlı değildir. Çünkü, yerel yönetim şirketlerinin kurdukları şirketler sayısal olarak yukarıda verilen rakamlara dâhil değildir. Uygulamada yerel yönetimler tarafından şirket kurulduktan sonra zincirleme olarak çoğaldıkları görülmektedir.⁵⁹²

Yerel yönetimlerin şirket kurmasına ilişkin düzenleme, Büyükşehir Belediyesi Kanununun 26 ncı maddesinde “Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.” şeklinde; Belediye Kanununun 70 nci maddesinde “ Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilir.” şeklinde; İl Özel İdaresi Kanununun 52 nci maddesinde “İl özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir.” şeklinde düzenlenmiştir.4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun 4 ncü maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aranmaksızın, yüzde on oranında dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Ayrıca, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ve bunların kurdukları şirketler tarafından ticari amaçlı faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut ve kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması 4046 sayılı Özelleştirme

⁵⁹¹ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Kış Teftişi Programı**, s. 7. ; http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=610, (30.05.2010).

⁵⁹² Göçerler, Zorlar, **a. g. e.** , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

Uygulamaları Hakkında Kanununun 26 ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir.⁵⁹³ İlgili kanun maddelerine bakıldığında, yerel yönetimlerin yalnızca kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında sermaye şirketi kurabileceği görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre yerel yönetimler “Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri” şeklinde sayılmıştır. Görüleceği üzere sayılan yerel yönetim birimleri içerisinde belediye şirketleri yoktur. Belediye şirketleri sermaye şirketi olarak kuruldukları ve bu yönleriyle Türk Ticaret Kanunundaki hükümlere tabi oldukları düşünüldüğü için Sayıştay denetimine tabi birimler içerisinde sayılmamıştır. Bir başka anlatımla, kamu hizmeti vermek amacıyla değil ticari esaslar dâhilinde çalışmak ve kar elde etmek amacıyla kuruldukları için 5018 sayılı yasanın kapsamı içerisine sokulmamışlardır.⁵⁹⁴ Yerel yönetimlerin şirketleşme nedenleri incelendiğinde kamu denetiminden kaçınma amacının var olduğu görülmüştür.⁵⁹⁵

Belediye şirketleri bünyesinde bulundukları yerel yönetimler tarafından dolaylı olarak denetlenmektedirler. 5302 sayı Kanunun 38/3 ncü fıkrasına ve 5393 sayılı Kanunun 55/3 ncü fıkrasına göre yerel yönetimlerin “*malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri*” İçişleri Bakanlığı vali ya da görevlendireceği kimseler tarafından yapılabilmektedir. Kaldı ki, yönetsel mali işlem ayrımının şu an itibarıyla yapılamamasından dolayı şirketlerin mali işlemlerinin denetimi yerel yönetimler üzerinden yapılabilecektir.⁵⁹⁶

⁵⁹³ Göçerler, Zorlar, a. g. e. , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

⁵⁹⁴ Onur Akın, **Kamu Sermayeli Şirketlerde Performans Ölçümü ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme**(Uzmanlık Tezi), Kamu İktisadi Teşebbüsü Genel Müdürlüğü Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 2006, s. 50.

⁵⁹⁵ Göçerler, Zorlar, a. g. e. , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

⁵⁹⁶ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, **2007 Kamu İşletmeleri Raporu**, Ağustos, Ankara, 2008, s. 232.

5018 sayılı Kanun'dan önce, belediye şirketleri denetlenecek birimler içerisinde sayılmıyordu. Ancak, Sayıştay Genel Kurulunun 04.11.1991 tarih ve 4708/1 sayılı kararıyla verdiği kararla denetim yetkisinin içerisine alınmış ve bu şekilde denetlenebilmişlerdir. Şirketler, 5018 sayılı KMYKK ile de Sayıştay'ın denetimi kapsamına alınmamışlardır. Belediye şirketleri, kamu hizmeti vermek için değil, kar elde etmek amacıyla kurulurlar. Ancak, ilgili kanunlara bakıldığında; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, büyükşehir belediyesi giderlerinin sayıldığı **md. 24/g** bendinde "Belediyenin kuruluşuna katıldığı **şirket**, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri", 5393 sayılı Kanununun belediye giderlerinin sayıldığı **md. 60/f** bendinde "*Belediyenin kuruluşuna katıldığı **şirket**, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri*" İl Özel İdaresi Kanunun özel idarenin giderlerinin sayıldığı **md. 43/f** bendinde "*İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı **şirket**, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri*" yerel yönetim birimlerince karşılandığı görülmektedir. Yani, şirket kaynakları ve üyelik aidatları, kamu kaynağı olan yerel yönetim kaynaklarından karşılanmaktadır. Ayrıca, Büyükşehir Belediye Kanunu'nda şirket kurulmasını düzenleyen 26 ncı maddede "*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.*" demek suretiyle kamu görevlisi statüsünde olan belediye personelinin belediye şirketlerinde çalışabileceğini düzenlemiştir. Kamu malı statüsündeki otopark, büfe, çay bahçesi gibi belediyeye ait malları Devlet İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarmak suretiyle kar amacıyla kurulmuş olan şirketlere süresi belirtilerek devredilebilmektedir.

Kamu malları, kamu hizmetine özgülenmeden gelir elde etmek amacıyla kullanılabilirler. Bu açıdan yapılan düzenleme yanlış değildir. Ancak, belediye şirketlerine ve belediye şirketlerinin ortak olduğu şirketlere devredilen bu varlıkların ve bu varlıklardan elde edilen gelirlerin Sayıştay'ın mali denetiminin,

“Mülkiye Mufettişlerinin” ve “Yerel Yönetim Kontrolörlerinin” denetimi dışında tutulması doğru bir düzenleme değildir. Ayrıca, bu kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadıklarının denetlenmesi, gerekiyorsa rehberlik edilmesini öngören performans denetiminin de yapılmaması önemli bir eksikliktir. Kamu kaynaklarının etkili verimli ve ekonomik kullanılması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlığı sağlama amaçlı çıkarılan 5018 sayılı KMYKK açısından bakıldığında da denetim açısından bir eksiklik olduğu rahatlıkla görülecektir.

Yerel yönetimlerin kurduğu ve katıldığı şirketlerin vergi mükellefi olmaları hasebiyle Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ve Gelirler Kontrolörlerinin vergi incelemesi denetimi kapsamındırlar. Ancak, Maliye Bakanlığının, Maliye Teftiş Kurulunun, Hesap Uzmanları Kurulunun ve Gelirler Kontrolörlerinin faaliyet raporlarına bakıldığında yerel yönetim⁵⁹⁷ şirketlerine ilişkin bir bilgiye rastlanılmamıştır.⁵⁹⁸

Ülkemizde belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarından olan alacaklarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarına karşılık olmak üzere takas ve mahsubuna ilişkin uygulamalardan, belediyelerin yüzde elliden fazla hisseyle iştirak ettiği işletmelerde yararlanmaktadır. Borç faizlerinin tekrar hesaplanarak borçların yeniden yapılandırılmasına da imkân tanıyan bu tür uygulamalar, merkezi yönetim malî dengesi üzerinde etkili olmaktadır. Diğer taraftan, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde

⁵⁹⁷ Adı geçen kurumların faaliyet raporlarında faaliyet alanlarına ilişkin olarak yerel yönetimlere ilişkin olarak kayda değer ve anlaşılabilir bir bilgiye rastlanılmamıştır.

⁵⁹⁸ Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Maliye Teftiş Kurulu 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2010, Ankara, <http://www.mtk.gov.tr/pdf/2009%20MTK%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, (23.05.2010). ; Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Maliye Teftiş Kurulu 2008 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2009, Ankara, <http://www.mtk.gov.tr/pdf/2008%20MTK%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, (23.05.2010). ; Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, **Hesap Uzmanları Kurulu 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Mart 2010, Ankara, http://www.huk.gov.tr/images/HUK_2009_BİRİM_FAALİYET_RAPORU.pdf, (23.05.2010). ; Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, **Hesap Uzmanları Kurulu 2008 Yılı Faaliyet Raporu**, Mart 2009, Ankara, http://www.huk.gov.tr/images/HUK_2008_FAALİYET_RAPORU.pdf, (23.05.2010). ; Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, **Hesap Uzmanları Kurulu 2007 Yılı Faaliyet Raporu**, Mart 2008, Ankara, http://www.huk.gov.tr/images/HUK_2007_FAALİYET_RAPORU.pdf, (23.05.2010). ; Gelir İdaresi Başkanlığı, 2009 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=107>, (23.05.2010).; Gelir İdaresi Başkanlığı, 2010 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=107>, (23.05.2010).

belediyelerin yüzde elliden fazla hisseyle iştirak ettiği işletmelere geri ödeme garantili ve ikrazlı borç imkânı tanınabilmekte, belediyeler vasıtasıyla söz konusu işletmelere yatırım garantisi sağlanabilmektedir. Bu kapsamda, merkezi yönetimin bu birimleri ve şirketlerini izlemesi büyük önem taşımaktadır.⁵⁹⁹

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının 24.03.2009 tarih ve 1143 sayılı görev emrine istinaden hazırlanan inceleme-araştırma raporunda “*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, kamu hisselerini temsilen bu şirketlerde görev yaptıkları esnada işlemiş oldukları suçların genel hükümlere mi, yoksa 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine mi tabi olacağı konusunda da ise;*

1. Hukuk Müşaviri V. Murat KOCA’ nın “Mahalli İdare Şirketlerindeki Görevleri Sebebiyle Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulü” başlıklı makalesinde; Mahalli idarelerin kurdukları şirketlerde kamu hisselerini temsilen görev alan memurlar ve seçimle gelen belediye başkanı ve meclis üyeleri gibi diğer kamu görevlilerinin, kamu görevleri nedeniyle bu şirketlerin yönetim veya denetim kurullarında görev icra etmeleri nedeniyle mahalli idarelerin iştirak ettiği şirketlerde yaptıkları kamu görevi nedeniyle bu esnada işlemiş oldukları suçları, görevleri sebebiyle işlemiş olduklarından, bunlar hakkında genel hükümlere göre değil, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine tabi olarak soruşturma yapılması uygun olacağı Danıştay kararları doğrultusunda ifade edilmektedir.”⁶⁰⁰

Yerel yönetimlerin kurdukları ya da ortak oldukları şirketler Türk Ticaret Kanununa tabi şirketler gibi denetlenmektedirler. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 6 ncı maddesinin c bendinde yer alan “*Kurul, Bakanın emri veya onayı üzerine, Bakan adına aşağıdaki görevleri yapar: ...c) Denetimi Bakanlığa ait yerli ve yabancı anonim, limited, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketleri; kooperatifleri; organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri, ticaret ve*

⁵⁹⁹ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, **a. g. e.** , s. 232.

⁶⁰⁰ Göçerler, Zorlar, **a. g. e.** , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, esnaf ve sanatkâr odaları ile bunların üst kuruluşlarını denetlemek...” düzenlemeye dayanmak suretiyle yerel yönetim şirketleri denetlenmektedir. Ancak, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teftiş Kurulu bünyesindeki müfettişlerin sayısı ve denetiminden sorumlu oldukları şirketlerin sayısı ve büyüklükleri düşünüldüğünde belediye şirketlerinin etkili bir şekilde denetlendiklerini söyleyebilmek mümkün görünmemektedir.

*“Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”*nun 20 nci maddesine göre, Başbakanlık Müfettişleri yerel yönetimlerin kurduğu veya katıldığı şirketlerin denetiminde yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Teftiş Kurulunun görevlerini düzenleyen 20 nci maddesi ile Maliye Müfettişleri de yerel yönetim şirketlerinin hesap ve işlemlerinin yönetsel yönden denetim yetkisine sahiptir. Uygulamada müfettiş sayısının azlığı ve her iki kurulun görev alanlarının geniş olmasından dolayı söz konusu şirketlerin denetimine yönelik yeterli çalışmanın yapıldığı söylenemez.⁶⁰¹ Bu nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin kurdukları ya da katıldıkları şirketlerin mali ve performans denetimlerini yapma yetkisi Sayıştay’a verilmelidir. Kamu kaynaklarının kuruluşların amacı doğrultusunda kullanılması ve bu yönde faaliyet gösterilmesi önemli olduğu kadar, denetimi de bir o kadar önemlidir. 832 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun Ek 12 nci maddesinde yer alan *“Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları, ilgili komisyonlarda değerlendirilmek*

⁶⁰¹ Selim Genç, “Belediye Şirketlerinin Denetlen(me)mesi”, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=97, (28.03.2009). ; Oyan, a. g. e. , s. 116. ; Göçerler, Zorlar, a. g. e. , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.” hükmü uyarınca yerel yönetim şirketlerinin Sayıştay tarafından denetlenmesi imkânı vardır.

Ancak, maddede bahsi geçen denetim yetkisi mutlak bir denetim faaliyetini ifade etmemekte, TBMM tarafından istendiği takdirde sadece “*hesap ve işlemler*” üzerinde yapılabilmektedir. Performans denetimi yapmak söz konusu değildir. Performans denetimi konusunda var olan açık, Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun sahip olduğu yetkiler çerçevesinde ya bizzat Kurul tarafından ya da bağımsız denetim kurumlarına yaptırılmak suretiyle kapatılabilecektir.

Belediye şirketlerinin harcamalarının Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve yerel yönetim kontrolörleri tarafından denetlenmesinin sağlanması kayıt dışı ekonomi ile mücadele açısından da değerlendirilmelidir. Yeterli denetim yapılmaması nedeniyle yerel yönetimlerin şirket kurması ve faaliyetlerini bunlar aracılığıyla yürütmeye çalışması, burada kamu kaynağı kullanılmasına rağmen kayıt altına alınmayan gelirler ve giderlerin var olma ihtimalini her zaman düşündürecektir. Hatta, kamusal niteliği nedeniyle kayıt dışı faaliyetler için önemli bir perdeleme aracı olabilecektir. Kayıt dışı ekonominin önüne geçmek amacıyla Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Kontrolörlüğü koordinasyonu ile “2008–2010 Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı” hazırlanmıştır. “2008–2010 Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planında” yerel yönetim şirketlerinin kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunmasının önlenmesine ilişkin bir ifade yer almamaktadır. Kanaatimizce gözden kaçan bir durumdur ve bir sonraki eylem planına konulmalıdır. Hazırlanan planın amaç ve hedefleri arasında “*Denetim Kapasitesini Geliştirmek ve Yaptırımların Caydırıcılığını Sağlamak*” yer almaktadır. Burada belirtilen denetim kapasitesini geliştirme hedefine varmada yukarıda belirtilen Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerinin denetimlerinin sağlanması önemli bir adım olabilecektir.

Ticari sır niteliğindeki bilgiler haricinde yapılan denetimler sonucunda ulaşılan verilerin 5393 sayılı Belediye Kanununun 55/5 ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 38/5 nci fıkralarında yer alan “*Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna*

açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.” ifadesi doğrultusunda kamuoyu ve meclislerin bilgisine sunulması kamu kaynaklarının elde edilmesi ve harcanması konusunda şeffaf yönetim (saydamlık) anlayışına da katkıda bulunacaktır.⁶⁰² Zaten INTOSAI denetim standartlarında “Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idari kuruluşların mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma-hesap verme ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetidir.” demek suretiyle belediye şirketlerinin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu kapsamında denetlenmesi gerektiği açık olarak ortaya konulmuş bulunmaktadır.⁶⁰³

Yerel yönetim şirketlerinin denetiminde yaşanan aksamaları gidermek için;

“ a- Mahalli İdarelerin yeni şirket kurmaları, bir şirkete ortak olmaları veya kurulmuş mevcut şirketlerinin yeni şirketler kurmaları hususunda; 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye benzer biçimde yasal statüye oturtulmalıdır.

b- Bu şirketlerdeki belediye hisselerinin %50’nin altına çekilmesi ve halkın katılımının sağlanarak şirketlerdeki kamu etkinliğinin azaltılması sağlanmalıdır.

c- Mahalli idarelerin görev alanına girmeyen veya özel sektör tarafından yürütülebilecek hizmetler için mahalli idarelerin şirket kurmalarına izin verilmemelidir.

d- Mahalli idarelerin şirketlerinin mahalli idarelerin ihalelerine girmesine izin verilmemelidir. Bu konuya ilişkin yasal mevzuatta (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu) bir an önce değişiklik yapılmalıdır.

e- Yerel yönetimlerin şirket kurmasında 4046 sayılı kanunun 26. maddesinde aranan Bakanlar Kurulu izninin; uygulamada en sık rastlanılan mevcut yerel yönetim şirketlerinin, başka şirketlere ortak olmak suretiyle şirket kurmalarında da aranması sağlanmalı ve söz konusu madde buna göre düzenlenmelidir.

⁶⁰² Maliye Bakanlığı, “Yıllık Ekonomik Rapor 2009”, s. 69. , <http://www.sgb.gov.tr> , (20.03.2010).

⁶⁰³ Hasan Baş, “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu”, **20 nci Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No: 1.), 23–27 Mayıs 2005, Karahayıt/Pamukkale, s. 401, 402.

f- Yerel yönetim şirketlerinin denetimi konusundaki başıboşluğa son verilerek bu şirketlerin etkin bir şekilde denetimi sağlanmalıdır. Bu konuda Sayıştay Kanun Teklifi bir an önce yasallaştırılmalıdır.

g- Özel hukuk kurallarına göre kurulmuş olması, belediye şirketlerinin denetimini kısıtlayıcı bir durum gibi düşünülmemelidir. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 11 nci maddesine göre pay sahibi sayısı 250'yi aşan anonim ortaklıkların hisse senetleri halka arz olunmuş sayılır ve bu ortaklıklar, halka açık anonim ortaklık hükümlerine tabi olurlar. Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi olan ortaklıklar Sermaye Piyasası Kurumu'nun gözetim ve denetimi altındadır. Ayrıca mali tabloların belli standartlarda hazırlanması ve belli periyotlarla kamuoyuna duyurulması, ihraç edilecek sermaye piyasası araçlarının Kurul kaydına alınması gibi bazı ek yükümlülükler pay sahiplerinin haklarını korumak adına şirketlere yüklenmiştir. Belediye şirketlerine de ortak sayısı bakımından değil ancak şirketin sermayesinin niteliği bakımından mevcut duruma ilave olarak yeni yükümlülükler yüklenmelidir.”⁶⁰⁴

4.1.3. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğünde Denetim

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5 nci maddesinde teftiş kurulunun görevleri sayılmıştır. Tüzükte görevler;

“...A - Bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,*

B - Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme araştırma ve soruşturma yapmak,

C - Çeşitli konuları incelemek ve araştırmak,

⁶⁰⁴ Göçerler, Zorlar, a. g. e. , www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

*Şirket ifadesi yoktur.

D-Bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla mahalli idareler kuruluşlarında özel teftişler yapmak,

E - Teftiş rapor ve layihalarıyla soruşturma rapor ve fezlekelerini inceleyip değerlendirmek,

F - Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve bağlı kuruluşların denetim programları arasında uyum sağlamak,

G - Yönetmelikleri uyarınca kaymakam adlarıyla mahalli idareler kontrolörü adaylarının müfettişler yanında deneme ve yetiştirilmelerini sağlamak,

H - Kanunlarla ve bu Tüzükle verilen diğer görevleri yapmak” şeklinde sayılmıştır.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 31 nci maddesindeki düzenleme uyarınca, ayrıca olağan denetim programı dışında İçişleri Bakanının onayı üzerine özel teftiş, inceleme, soruşturma ve araştırma yapılabilmektedir. “İhbar ve şikâyet dilekçeleri” ise ilgisine göre merkez birimleri, bağlı kuruluşlar veya valiliklerce incelendikten sonra değerlendirilmektedir.⁶⁰⁵

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulunun görevleri yerel yönetim mevzuatının değişmesinden önceki düzenlemelere bakıldığında değişmeden devam ettiği görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK ve özelde yerel yönetim kanunlarında denetimin içeriğini düzenleyen maddelerine uyum sağlama adına kanun, tüzük, yönetmelik ve (2009’da çıkarılan teftiş rehberlerine kadar) teftiş rehberlerinde değişiklik yapılmadığı görülmektedir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu, 5018 sayılı KMYKK uyarınca dış yönetsel denetim yapması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulunun, yönetsel denetim dışında mali ve performans denetimi yapması öngörülmemiştir. Kanun uyarınca mali dış denetim tamamıyla Sayıştay’ın yetki alanına girmekle birlikte mevzuattaki belirsizlik nedeniyle fiilen mali denetimde yapılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün “İnceleme Araştırma Konuları ve Raporları” başlığını taşıyan 59 ncu maddesin görevlendirildikleri

⁶⁰⁵ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **a. g. e.** , s. 88.

kurumlarda yapılacak inceleme ve araştırmaların içeriği incelendiğinde denetimle ngrlen bazı konuların düzenlendiği görülür.⁶⁰⁶ Bu konular;

- Teşkilatın *kuruluş amacını* gerçekleştirme bakımından yeterli olup olmadıkları,
- Personelin kuruluşun iş yükü ve nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı ve hizmet içi eğitim ihtiyaı,
- Büro hizmetlerinin geliştirilmesi, işlemlerin basitleştirilmesi, basılı kağıtların ve formların düzeltilmesi ve azaltılması,
- Araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı, *ekonomik ve etkili* kullanılıp kullanılmadığı,
- Kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerin değiştirilmesinin gerekip gerekmediği,
- Hizmet standartlarının geliştirilmesi ve Bakan tarafından istenen diğer konulardır.

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

⁶⁰⁶İiřleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü **md. 59**, Müfettişler, Bakanlık merkez ve birimlerinde, bağlı kuruluşlarında, iller kuruluşlarında, mahalli idarelerde ve bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerde;

A - Teşkilatlanmanın kuruluş amacını gerçekleştirmek bakımından yeterli olup olmadığı,

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

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

D - Araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik yönünden yeterli olup olmadığı, ekonomik ve etkili kullanılıp kullanılmadığı,

E - Kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerin değiştirilmesinin gerekip gerekmediği,

F - Kuruluşların yerleşme durumları ve çalışma yerleri,

G - Hizmet, standartlarının geliştirilmesi konularında ve Bakan tarafından istenen diğer konularda inceleme ve araştırma yapmakla görevlendirilebilirler.

Müfettişler de teftişleri sırasında, yukarıda belirtilen konuları inceleyip araştırabilecekleri gibi, bu konularda özel araştırma yapılması için Başkanlığa öneride bulunabilirler.

Müfettişler, inceleme ve araştırma sonucunu bir rapora bağlar ve Başkanlığa verirler.

açısından önemlidir.

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

Yerel yönetim mevzuatını düzenleyen kanunlarda yönetsel denetimin yanına, denetimin amacının tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için;

- Kalkınma planları ve “idarenin bütünlüğüne” uygunluk denetiminin uygulamasının nasıl yapılacağı belirtilmek,
- Yönetsel işlemlerde performansın denetlenmesi yetkisi verilmek,
- Tüzüğün ilgili maddelerindeki sınırlayıcı hükümler değiştirilmek,
- Uluslararası denetim standartlarına uygun olacak şekilde adı konulmak suretiyle, yerel yönetimlerin yönetsel işlemlerinin performansı denetlenebilir.

Tüzüğün 42 nci maddesinde, müfettişlere önce yapılan denetim sonuçlarını incelemeleri ve yerine getirilmeyenleri raporlarında belirtmeleri sorumluluğu yüklemektedir. Bu düzenleme de denetimin amaçlarıyla örtüşmektedir. Uygulamada, müfettiş ve kontrolörler tarafından hazırlanan bu içerikteki raporların Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından genel bir değerlendirmeye tabi tutularak kamuoyuna duyurulmasında eksiklik vardır. Hazırlanan faaliyet raporlarının içeriğinin dar tutulması nedeniyle, yerel yönetimler hakkında yapılan akademik

alışmalar, analiz için gerekli olan verilere ulaşma imkânından yoksun olduklarından yerel ve bölgesel kalmaktadır. Ayrıca, karar verme makamında bulunan siyasilerin geleceğe yönelik projelerinde de eksikliler oluşabilmektedir. Bu durum 5018 sayılı KMYKK'nın 7 nci maddesinde yer alan unsurların içerisinde sayılanlara aykırılık teşkil eden bir uygulama söz konusudur.

Yerel yönetim mevzuatında hüküm altına alınan denetimin amaçlarıyla, ilgili tüzükte yer alan *“inceleme ve araştırma”* konuları örtüşmektedir. Tüzükte tespit edilen konuların incelenmesi sonucunda kanunda belirtilen amaçlardan; *“Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olma”*, *“Çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek,”* hedefine de ulaşılması mümkün olacaktır. Ancak *“Performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurma”* hedefinde yer alan *“performans ölçütleri”* ve *“kalite standartları”* ifadeleri tüzükte karşılığını tam olarak bulamamaktadır. Belirtilen kavramların, yönetsel denetimle sınırlı olmak şartıyla ve kanunla paralellik arz edecek şekilde tüzüğe eklenmesi denetimin amacına ulaşması ve kapsamının amaca uygun içeriğe kavuşmasını sağlayacaktır. Mevzuat değişikliği ile birlikte bahsi geçen konularda inceleme araştırma yaparak rapor hazırlayacak olan personelin de çağdaş denetim anlayışına uygun içerikte hizmet içi eğitime tabi tutulması uygulamanın sıhhati açısından gereklidir.

4.1.4. Teftiş Rehberleri, Faaliyet Raporları ve Teftiş Emirlerinde Denetim

İçişleri Bakanlığı'nda, 2006 yılından itibaren görülmeye başlayan teftiş rehberleri hazırlama esas itibariyle Anglo-Amerikan geleneğine sahip olan ülkelerde ve (Westminster tipi örgütlenme) görülmektedir. Bu ülkelerde, kamu maliyesi hukukun değil ekonominin alanı olarak görülmektedir. Bu nedenle hazırlanan dokümanlar yönetimin düzenleyici işlemleri içerisinde değerlendirilmemekte, çalışanları yönlendirmek, onlara yol göstermek ve işlerini daha etkin ve kolay

yapmalarının yollarını göstermek amacıyla hazırlanmaktadır. Hazırlanan kılavuzlar, rehberler veya el kitapları, tabi olunan mevzuatın çerçevesini aşmamak şartıyla aynı alanda faaliyet gösteren yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel bütün kuruluşların iyi uygulama örneklerinden faydalanmak suretiyle hazırlanırlar. Bu şekilde hazırlanan dokümanlar mevzuat sayılmazlar. Dolayısıyla, bunlara aykırı yapılan işler mevzuata aykırılık olarak değerlendirilmez.⁶⁰⁷

Türk hukuku açısından bakıldığında, hazırlanan rehberlerin adi yönetmelik niteliğinde ve daha çok yönetimin faaliyetlerini düzenlemeye yönelik olarak hazırlanan ve hukuki sonuçlar doğurabilecek nitelikte düzenlemeler olduğu görülecektir. Zira, rehberin içeriği çok büyük oranda uygulanacak mevzuatlardan oluşmaktadır. Bu nedenle, hazırlanan rehberlerin “westminster tipi” bir uygulama model alınarak hazırlandığını söylemek mümkün değildir. Rehberlerde, teftişin rehberlik fonksiyonuna ilişkin düzenlemeler olmakla birlikte, ön plana alınmış bir uygulamadan bahsedilmemektedir. Rehberlerin, yerel yönetim mevzuatında düzenlenmiş olan denetimin amacının göz önünde bulundurulması suretiyle şekillendirilmediği anlaşılmaktadır. Rehberler, denetçiler açısından mevzuata göre yapılacak işlemlerin daha derli toplu olarak bir araya getirilmesi sonucu oluşmuş metinlerdir. Daha sonra hazırlanacak rehberlerde, denetimin yapılış amacının, metotlarının ve ilkelerinin ön plana çıkarılması; kanunun ruhunun ve lafzının hayata geçirilmesi için gerekli bir çalışma olacaktır.

4.1.4.1. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının Teftiş Rehberlerinde Denetim

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın 2006 Mart ayında çıkardığı Mülkiye Müfettişleri İl/İlçe Özel İdaresi İş ve İşlemleri Teftiş Rehberleri mülkiye müfettişlerinin yapacakları denetim işlemlerinde esas olacağı için, bu rehberlerin içeriğinin ve denetim anlayışının kanunla getirilmek istenen amaç ve kapsam açısından değerlendirmeye tabi tutulması gereklidir.

⁶⁰⁷ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s. 143, 144.

Rehberler incelendiğinde, denetimin daha önce yapılan denetimlerin gereklerinin yerine getirilip getirilmediğinin araştırılması suretiyle başladığı görülür. Bu olumlu bir denetim davranışıdır. Genel olarak denetim faaliyetinin amaçlarından bir tanesi, eksikliklerin ve yanlışların tespitinden sonra bunların giderilmesi için çalışılmasıdır. Bu sayede, denetlenen kuruluşun amaçlarına uygun faaliyette bulunacağı öngörülür.

Rehberde, müfettişleri öncelikle daha önce yapılan denetimler sonucunda tespit edilen eksikliklerin düzeltilip düzeltilmediklerini araştırmaya sevk etmek suretiyle olumlu bir düzenleme yapılmıştır. Ancak, aynı maddede “*Önceki teftişte yapılan eleştirilerin veya bu teftişe ilişkin emir ve genelgelerin gereklerini yerine getirmeyen görevliler hakkında ceza ve disiplin yönünden takdiri yetkili mercilere duyurulur.*” demek suretiyle sorumluyu bulma ve cezalandırmasını sağlama anlayışı ortaya konulmuştur. Cezalandırmaya ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ancak, ödüllendirmeye ilişkin bir hüküm söz konusu değildir. Burada personel yasasında performansın ödüllendirilmesi yönünde düzenleme yapılmamasından kaynaklanan bir açık varsa da düzenleme bu haliyle sorumluyu bulma ve cezalandırma anlayışını yansıtmaktadır. Ayrıca, eksiklikleri gidermeye yönelik rehberlik faaliyetinde bulunmaya yönelik bir düzenleme yapılmamıştır.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 38. maddesinin 5. fıkrası gereğince, 5302 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 04.03.2005 tarihinden sonra yapılan denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanıp açıklanmadığı ve meclisin bilgisine sunulup sunulmadığı,” şeklindeki düzenlemenin önemle üzerinde durulmalıdır. Çünkü, yerel yönetimlerle ilgili olan kişilerin dahi bu tür denetim sonuçlarından haberdar ol(a)madıkları gözlemlenmektedir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 2009 tarihli faaliyet raporu içerisinde bu yönde bir bilginin olmamasından hareketle yapılan denetimlerde bildirimlerin yapıldığı yönünde resmi çıktılarının sunulduğu çıkarımını yapmak mümkündür. Böyle olmakla birlikte denetim raporlarına ilişkin sonuçların en azından kamuoyuna açıklanması konusunda şeffaflığın sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

“İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 44. maddesi; teftişin memurun huzurunda ve 45. maddesi de; yararlı görülecek ise teftiş öncesinde ve sonrasında görevli memurlar ile toplantı yapılması esaslarını getirmiş, Tüzüğü’nün 47.

maddesi; teftiş raporlarında yer alacak konuları düzenlendiği.” demek suretiyle müfettişlerin teftişlerine ilişkin ortaya uymaları gereken bir şekil unsuru koymaktadır. Uyulmadığı ve ispat edildiğinde denetlenen kişiyi sorumluluktan kurtarabilecek sonuçlar doğurabileceğinden dikkat edilmesi gereken bir şekil unsurudur. Kaliteli bir denetimin unsurlarından biri olan düzenlemeye uyulup uyulmaması denetim kurumlarının kendi iç işleyişi açısından ayrıca değerlendirme konusu yapılmalıdır. Denetlenenler açısından savunmalarına esas teşkil edeceğinden, denetimlerde hazır bulunmayı ve hazır bulunmadıkları durumların da kayıt altına alınmasını talep edebilirler.

“Ayrıca, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 37. maddesi; denetimin amacını belirlemiş, 38. maddesi de; denetimin kapsamı ve türlerini düzenlemiştir. Kanunun 53. maddesinin 2. fıkrası, İçişleri Bakanının izniyle kurulan bütçe içi işletmelerin de il özel idaresinin tâbi olduğu usule göre denetleneceğini hüküm altına aldığı,

*“Mahalli idarelerin denetimiyle ilgili olarak kurumların görev alanlarının belirlenebilmesi bakımından, idari işlemler ile mali işlemlerin açıkça tarif edilmesi ve bu kavramların sınırlarının tespit edilmesi ile ilgili 30.1.2006 Gün ve 5146/1 Sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararının herhalde teftiş görev emri ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği,”*konusunu rehberle geçirmek suretiyle yönetsel işlem-mali işlem itirazlarının önüne geçme amaçlanmıştır. Mevcut durumun ortaya konulması açısından yaklaşım yapıcıdır ama problemin geçen yıllar itibarıyla çözülmediği ve kabullenildiği anlaşılmaktadır.

“Bu bağlamda; Bakanlığımız Strateji Geliştirme Başkanlığının 10.04.2009 gün ve 936 sayılı yazısında; 2009 yılı teftişlerinde göz önünde bulundurulması istenen; ağaçlandırma, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, enerji verimliliği ve en iyi uygulamalar seti ile⁶⁰⁸ ilgili hususların teftişlerde göz önünde bulundurulması

⁶⁰⁸İçişleri Bakanlığı, “En İyi Uygulama Örnekleri”, http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?content=10955, (13.10.2010); “En iyi uygulamalar kurumları faaliyetlerinde arzuladıkları başarıya götüren süreçler metodlar teknolojinin yenilikçi uygulamaları ya da kaynakların donanımıdır...En iyi uygulamalar farklı kurum ve kuruluşlar tarafından sağlık, eğitim, kültür, çevre vb. farklı konularda ve kategorilerde ulusal ve uluslar arası

gerekmektedir.”...düzenlemesiyle de kamu hizmetleriyle alakalı ülke çapında yaygınlaştırılması istenen konuların teftişin etkinliğini kullanmak suretiyle gündeme taşındığı görülmektedir. Merkezi yönetimin projelerinin uygulama kabiliyeti kazanması açısından uygulandığı takdirde etkili olabilecek bir düzenleme yapılmıştır.

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

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

“Tüzüğü’nün 42. maddesi uyarınca, bir önceki teftişte eleştiri konusu yapılan hususların, belediyenin tüm birimleri açısından hangi oranda düzeltilindiği, teftişte aksadığı belirlenen hususların düzeltilmesine belediye başkanınca ne ölçüde ilgi gösterildiği,” şeklindeki düzenleme önceki rehberle paralellik göstermektedir. “(İçişleri Bakanlığının 23.06.1997 gün ve Mah.İd.Gn.Md. 69404 sayılı Genelgesinde de belirtildiği üzere, ikinci kez aynı belediye ve bağlıları teftiş edildiğinde raporlarda ıslah ve ikmal istenen hususları yerine getirmeyen belediye görevlileri hakkında soruşturma açılabilir. 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar ile bu tarihten sonra çıkan diğer mevzuata aykırı hükümleri

düzeyde belirlenebilmektedir. İyi örneklerin paylaşımı başarılı uygulamaları özendirmekte, yeni farkındalıklar yaratabilmekte, ilgili kesimleri, paydaşları daha geniş bir perspektifte düşünmeye özendirmekte, kurum ve kuruluşların kendilerini kıyaslayabilmeleri ve daha ileriye gidebilmeleri ve farklı uygulamaları kendi koşullarına nasıl uyarlayabilecekleri konusunda fikir geliştirmeleri için imkân yaratmaktadır.”

uygulanmayacaktır.)”düzenlemesi doğrudan hata bulma ve ceza verme odaklı denetim anlayışının 2009 yılında da devam ettiğini göstermektedir.

İslah ve ikmali istenen konular ifadesinden iş ve işlemlerde yaşanan aksaklıkların tespit edilmiş olduğu ancak iyileştirilmesi konusunda fikir ve iş üretme yükümlülüğünün tamamıyla yerel yönetimlere bırakıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, konuya kanunlarda yapılan düzenlemeler açısından bakıldığında, aksaklıkların giderilmesi konusunda yerel yönetimlere yardım etmenin denetçilere görev olarak verildiği açıktır. Ama, rehberde yapılan düzenlemeden bu yükümlülüğün göz ardı edildiği anlaşılmaktadır.

4.1.4.2. Yerel Yönetim Birlikleri ve Teftiş Rehberleri

Bugün yerel yönetim birliklerinin İçişleri Bakanlığı tarafından denetlemesi İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 2006 yılı Mart ayında çıkarılan “Mülkiye Müfettişleri Mahalli İdareler Birliği Genel İş Yürütümü Teftiş Rehberi” ve “Mülkiye Müfettişleri Mahalli İdareler Birliği Hesap İşleri Teftiş Rehberi” göz önünde bulundurularak yapılmaktadır. Teftişlerde öncelikle, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve teftiş edilecek birliğin tüzüğü esas alınacaktır. Rehberlerde belirtildiği üzere ilgili kanunda ve birlik tüzüğünde açık hüküm bulunmaması durumunda 5393 sayılı Belediye Kanununun ilgili hükümlerinin dikkate alınması gerekir denmektedir.

Mahalli İdareler Birliği Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberi incelendiğinde birinci maddesinde “*Önceki teftişlerde eleştirilen hususların gereklerinin yerine getirilip getirilmediği araştırılacak, gerekli görüldüğü takdirde sorumlular hakkında soruşturma açılacaktır.*” demek suretiyle sorumluyu bulma ve cezalandırma esasına dayanan denetim anlayışının devam ettiğini göstermektedir.

İlgili teftiş rehberinde “*İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 5/B-c. maddesi uyarınca; Kasaba belediyeleri, köyler ve bunların kendi aralarında kurdukları birlikler Bakanın yazılı emri olmadıkça müfettişlerce teftiş*

edilmeyeceğinden...” ifadesi yer almaktadır. İl özel idareleri, il ve ilçe belediyelerinin üye oldukları birlikler yapılan periyodik teftişlerin dışında tutulmamıştır. Sayıştay’ın mali denetiminin dışına çıkarılan yerel yönetim birliklerinin denetlenmesine bu ifadelerle başka kısıtların da konulduğu görülmektedir. Denetim planlaması yapılırken ilgili denetim birimlerinin ayrıca bakan izni almalarını gerektirdiği için denetim planlarının dışında tutulma ihtimalini artıran bu düzenleme düşündürücüdür. KÖYDES ve BELDES projelerinin yürütüm alanlarında yapılacak denetimlerin, yönetmelik ve teftiş rehberleriyle kısıtlanmasındaki amaç bu projelerin uygulanmasında yapılacak denetimler dolayısıyla oluşacak gecikmelerin önüne geçmek olarak gösterilebilir. Ancak, yüklü miktarda kamu kaynağının kullanıldığı bu alanın denetiminin siyasi inisiyatiflere bırakılması doğru değildir. Bu düzenleme, 5018 sayılı KMYKK ve yeni yerel yönetim kanunlarıyla kamu yönetimine getirilmek istenen anlayışa uygun değildir.

Rehberin diğer maddeleri incelendiğinde ağırlıklı olarak 5355 sayılı Kanunun ve birlik tüzüğüne maddeleri sırasıyla yazılmak ve yapılacak denetimlerde bu maddelerdeki hükümlerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesinin öngörüldüğü görülmektedir. Birlik faaliyetleriyle ilgili bazı kanun ve yönetmeliklerinde uygulanıp uygulanmadığı denetlenmektedir. Burada tamamıyla uygunluk denetimi yapılmaktadır.

Mülkiye Müfettişleri Mahalli İdareler Birliği Hesap İşleri Teftiş Rehberinde de *“Önceki teftişlerde eleştirilen hususların gereklerinin yerine getirilip getirilmediği araştırılacak, gerekli görüldüğü takdirde sorumlular hakkında soruşturma açılacaktır.”* denilmek suretiyle sorumluyu bulma ve cezalandırma esasına dayanan bir denetim anlayışı ortaya konulmuştur. Bu rehberde, işlemlerin 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olup olmadığının teftiş edilmesi esas alınmaktadır. Burada da mali denetim söz konusu edilmiştir.

İki teftiş rehberi birlikte değerlendirildiğinde, yönetsel ve mali işlemlerin hukuka uygun olup olmadıklarının ve tutulması zorunlu mali tabloların ve muhasebe işlemlerinin kurallara ve gerçeğe uygun bir şekilde tutulup tutulmadığının teftiş edilmesi esasına dayandığı görülmektedir. Bu durum teftiş ve denetimin en klasik

uygulamasıdır. Yapılması gereklidir. Ancak, yeterli değildir. Denetimlerin etkililik, verimlilik ve tutumluluk açısından da yapılması birliklerin faaliyetlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi açısından gerekli olan verilerin elde edilmesini sağlayacağından önemlidir. Ayrıca, denetimin rehberlik fonksiyonunun bu tarz denetimlerde ortaya çıkarılamadığı da bir gerçektir. Rehberler incelendiğinde kalkınma programlarına, stratejik planlamaya, performans yönetimine ve değerlemesine ait herhangi bir ifadenin kullanılmadığı da görülecektir. “İdarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince yapılan denetimlerin sadece hukuka uygunluk yönünden denetlenmemesi aynı zamanda kalkınma programlarına, stratejik planlamaya, performans yönetimine ve değerlemesi açısından da denetlenmesi gerekmektedir kanaatindeyiz.

İçişleri Bakanlığı 2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu incelendiğinde yerel yönetim birliklerinin bir yerel yönetim birimi olarak denetlemeye tabi tutulmadığı anlaşılabacaktır. Raporda KÖYDES projesi kapsamında yapılan çalışmalar hakkında istatistiksel veriler yer almakta ancak denetimlerinden bahsedilmemektedir. 2007 ve 2008 yılına ait faaliyet raporu ise yayınlanmadığından bir değerlendirme yapmak mümkün olmamıştır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü Teftiş Rehberinin içeriği 2006 tarihli teftiş rehberi ile aynı olduğundan burada 2009 tarihli rehber için tekrar değerlendirme yapılmayacaktır. Burada değerlendirmeye alınmayan başka teftiş rehberleri de vardır. Ancak, içerik ve denetim anlayışı aynı olduğundan bunlar üzerinde ayrıca durulmamıştır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği 2009 Faaliyet Raporunda “2008 yılı yaz teftişi programında, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Hesap iş ve işlemleri sırasında 1.650.100,9 TL kişi borcuna alınmış”, “2009 Yılı Yaz Teftişi Programında... Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Hesap iş ve işlemleri sırasında 2.001.155,36 TL kişi borcuna alınmış” bilgisi yer almaktadır. Köylere hizmet götürme birlikleri içerisinde “İl ve İlçelerde, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin iştiraki olmaksızın sadece köylerin katılımı ile kurulmuş Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Hesap İş ve İşlemleri teftiş edilmektedir.” “Köylere Hizmet Götürme

*Birliklerinin Hesap İş ve İşlemlerinin denetimi sonucu Teftiş Layihası düzenlenecek, bu birliklerin Genel İş ve Yürütümleri için ayrıca teftiş raporu düzenlenmeyerek ilgisine göre **Valilik ve Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü teftiş raporu içinde ayrı bir başlık altında incelenecektir.** Üyeleri, Belediyeler ve/veya İl Özel İdareleri olan Mahalli İdare Birliklerinin Mali İş ve İşlemleri dışında kalan idari İş ve İşlemleri için Birlik Başkanı adına Teftiş Raporu düzenlenecektir.”* denmiştir ve 2009 yılında 51 adet teftiş raporu hazırlanmıştır. Hazırlanan raporlara bağlı olarak da 336 adet teftiş layihası düzenlenmiştir. Ayrıca 13 adette inceleme söz konusudur.

4.1.4.3. 2006 yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda Denetim Konusu

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

- İmar işleri,
- İhale işleri,
- Personel işleri,
- Muhasebe işlemleri ve diğer,

diye ana başlıklar altında toplanmaları ve başlıkların önemli bir kısmının mali işlemlerin incelenmesinden oluştuğu görülmektedir.

4.1.4.4. 2008 yılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda Denetim Konusu

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

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

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

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

2008 yılı Aralık ayında yayınlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda

da ise 2006–2007–2008 yıllarında mahalli idareler kontrolörleri tarafından gerçekleştirilen denetimler yıllar itibariyle şu şekil verilmiştir.

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

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

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

olmak üzere toplam 466 adet rapor hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71'nci maddesine göre kamu zararı “...*kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.*” 2008 yılında mahalli idareler kontrolörlerince hazırlanan raporlar

sonucunda belediye ve birliklerde tespit edilen kamu zararı 16.372.896 TL.'dir. Tespit edilen kamu zararları çeşitleri incelendiğinde belediye birliklerinde harcama belgelerine aykırı ödeme, işçilere usulsüz ödeme, memurlara fazla ödeme, yüklenicilere fazla ödeme, belediye gelirlerinin tahsil edilmemesi, eksik tahsilât, geliri zamanaşımına uğratmak, kira, su alacağı başlıklarında toplandığı görülmektedir. Toplam fazla ödeme ve gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsilinde usulsüzlük ana başlıkları altında kamu zararları tasnif edilmiştir.⁶⁰⁹

5018 sayılı KMYKK ile yönetsel ve mali işlemleri denetleyecek kurumların belirlenmesi suretiyle yetki karmaşasının, emek ve iş gücü kaybının önüne geçme yolundaki gayenin gerçekleşmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca, yönetsel işlem ve eylemlerin, “*idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu*” açısından denetimin yapılıp yapılmadığı hakkında rapordan bir veri çıkarmakta mümkün olmamaktadır. Performans denetimleri için yeterli veri olmadığı ileri sürülerek altyapının ve eğitimin verilmesi yönünde çalışmalara devam edildiği bilinmektedir. Ancak, kalkınma plan ve stratejilerinin neler olduğu ortadadır. Yerel yönetimlerin stratejik planlarına bakarak stratejik amaç, hedef ve projelerinin kalkınma plan ve stratejileriyle örtüşüp örtüşmediği rahatlıkla tespit edilebilecektir. Kalkınma planlarında yer alan hedefler doğrultusunda faaliyet göstermek idareler açısından zorunluluk arz etmektedir. Kanaatimizce, denetim programının içerisine kalkınma planlarında yer alan hedeflere uygun faaliyetlerin yürütülüp yürütülmediği ya da gündemde olup olmadığının tespit edilmesi konulmalı ve sonuçlar ilgili makamlara ve kamuoyuna bildirilmelidir.

5018 sayılı KMYKK ile yönetsel ve mali işlemleri denetleyecek kurumların belirlenmesi suretiyle yetki karmaşasının, emek ve iş gücü kaybının önüne geçme yolundaki gayenin gerçekleşmediği anlaşılmaktadır. Ayrıca, yönetsel işlem ve eylemlerin, “*idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu*” açısından denetimin yapılıp yapılmadığı hakkında rapordan bir veri çıkarmakta mümkün değildir. Anlaşıldığı üzere, mülkiye müfettişleri ve yerel yönetim kontrolörleri yönetsel ve mali işlem ayrımı yapmadan klasik hukuka uygunluk

⁶⁰⁹ İçişleri Bakanlığı, **2008 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, s. 88, 93.

denetimi rutinlerini bozmadan çalışmalarını sürdürmektedirler. Tabi bu duruma;

- Stratejik planların hazırlanamaması,
- Yeni mevzuata ve felsefesine adapte olunamaması,
- 5018 sayılı KMYKK'nın yürürlüğünün ertelenmesi,
- İkincil mevzuatın geç hazırlanması,
- Sayıştay'ın görevlendirildiği alanda etkin bir şekilde varlık gösterememesi,
- Alanını koruma psikolojisinin kuvvetli olması,
- Denetçilerin yeni denetim anlayışı doğrultusunda eğitilmemeleri ve denetim programlarının içeriğinin mevzuata uygun nitelikte düzenlenmemesi,
- Reformlara direnç gibi pek çok faktörün etkin olduğunu söylemek mümkündür.

4.1.4.5. İçişleri Bakanlığı 2008 Yılı Faaliyet Raporunda Kalite Standartları

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

İçişleri Bakanlığı bünyesinde “*Temel Hizmetlerde Kapasite Geliştirilmesi Projesi*” altında *Türk insanının yaşam kalitesinin takibini ve il yöneticileri nezdinde öncelik oluşturulmasını sağlamaya yönelik olarak “25 Yaşam Kalitesi Göstergesi” iller bazında takip edilmektedir.*”⁶¹⁰ Yürütülen bu faaliyetler Dokuzuncu Kalkınma Planında yer alan hedeflerden biri olan “*Kamu Hizmetlerinde Kalitenin ve Etkinliğin Artırılması*”⁶¹¹ çerçevesinde 2008 yılı için “*Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması Gelişme Ekseninde*” “*Yerel yönetimlerin hizmet kapasitesi geliştirilecek,*

⁶¹⁰ İçişleri Bakanlığı, **2008 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 24.

⁶¹¹ İçişleri Bakanlığı, **2008 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 33.

sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek, standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır” önceliği kapsamında “Yerel yönetimlerin ülke çapında hizmet standartları belirlenecek ve merkezi yönetim tarafından standartlara uygunluk denetimi yapılacaktır.” 2008-2010 arasını kapsayan orta vadeli program içerisinde de “yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartlarının belirlenmesi ve belirlenen standartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi öngörülmektedir.”⁶¹² hedefi konulmuştur.

Denetimin kanunda belirtilen unsurları ile birlikte yapılması için kurumsal alt yapı yavaş olmakla birlikte gelişmektedir. Stratejik planlama yapma zorunluluğu olan yerel yönetim birimlerinin kalkınma planlarını, hükümet programlarını, varsa bölgesel planları göz önünde bulundurarak plan hazırlama kanuni alt yapısı içerisinde İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacak hizmet ve kalite standartlarının da eklenmesi “*İdarenin Bütünlüğü İlkesi*” nin hayata geçirilmesi açısından faydalı olacağı kanaatindeyiz.

4.1.4.6. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı 2009 Yılı Yaz Teftiş Emri

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 17 Haziran 2009 tarih ve B050TEF0000074/2489 sayılı Yaz Teftiş Programını düzenleyen görev emri çıkarılmıştır.

Teftiş emrinin yerel yönetimlerin dış yönetsel denetimi kapsamında yapılacak denetimlerin “*mali işlemleri kapsamayacak şekilde*” yapılacağının belirtilmesi suretiyle başladığı görülmektedir.

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

⁶¹² İçişleri Bakanlığı, **2008 Yılı Faaliyet Raporu**, ss. 34, 44.

Üçüncü olarak genel esaslar başlığı altında düzenlenen 4 ncü maddesinde *“Teftişte görevli mülkiye müfettişlerince ihtiyaç duyulması halinde teftiş ettikleri birimlerin yönetici ve görevlileri ile toplantılar yapılarak brifing alınabilecektir.”* düzenlemesi yapılmıştır. Yapılması istenen brifing alma, denetlenen birimin daha iyi tanınması ve denetleme faaliyetlerinin sağlıklı olması açısından faydalı bir denetim faaliyetidir.

Denetimlerin rapor ve layiha haline getirilirken teftiş rehberlerinde yer alan tüm başlıkların açılması ve çok madde içerecek şekilde hazırlanması istenmemiştir. Bunun yerine denetlenen birimin en üst yöneticiyle *“doğrudan ilgili”* ve denetlenen birimin *“kurulma amacına”* uygun şekilde *“etkin”* ve *“verimli”* bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin, mevzuat hükümlerinin objektif ve tam olarak uygulanıp uygulanmadığının ve *“ekonomik kaynakların”* nasıl kullanıldığının anlaşılmasını sağlayacak şekilde yapılması emredilmiştir. Burada performans denetimi yapma yönünde çalışmaların uygulanmaya başlandığına ilişkin açık bir belirti ortaya konulmuştur. Performans denetimi yapılıyor demek mümkün olmamakla birlikte kurumsal amaç doğrultusunda kamu kaynaklarının kullanılma şeklinin değerlendirmeye tabi tutulması önemli bir gelişmedir.

2009 Yaz Teftiş Programında *“öncelikle denetlenmesi istenen konular denetlenirken konusu suç teşkil eden hususlara rastlandığında incelemeye alınacak, eğer tenkit ve tavsiyeyi gerektiren bir hususa rastlanmamışsa gerekli tespitlere yer verilecektir”* demek suretiyle başlıkları belirlenmiş konularda denetim yapılırken konusu suç teşkil eden bir husus ortaya çıktığı takdirde izin almaya gerek olmadan incelemeye alınması istenmiştir. Düzenleme denetimin etkinliği açısından önemli bir gelişmeye işaret etmektedir. Denetçilerin denetim konusu dışında kalan uygulamaların denetim programı içerisine almadan ve üst makamlara danışmadan bağımsız bir şekilde inisiyatif kullanmasını sağlaması açısından yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ayrıca, ilgili konuda denetlenen birime tavsiye ve tenkitte bulunma görevi verilmiştir. Verilen görevin rehberlik fonksiyonunun olduğu görülmektedir.

*“İl ve ilçelerde, il özel idareleri ve belediyelerin iştiraki olmaksızın sadece köylerin katılımı ile kurulmuş köylere hizmet götürme birliklerinin **hesap iş ve işlemleri teftiş edilecek**, başkanı mülki idare amiri olan diğer yerel yönetimbirliklerinin ise sadece genel iş ve yürütümleri teftiş edilecektir.”* düzenlemesi ve *“Üyeleri, belediyeler ve/veya il özel idareleri olan yerel yönetim birliklerinin **mali iş ve işlemleri dışında kalan** idari iş ve işlemleri için birlik başkanı adına teftiş raporu düzenlenecektir.”* düzenlemesi teftiş rehberlerinden farklı olarak ilk defa yönetsel işlem ve mali işlemin ayrılması *“sadece genel iş yürütümlerinin”* denetlenmesinin öngörülmesi kanundaki düzenlemeye uyum sağlama adına önemli bir adım teşkil etmektedir. Her ne kadar, yönetsel ve mali işlemleri birbirinden ayıracak somut bir ölçüt olmamakla birlikte, uygulamayla bunları birbirinden ayırmayı sağlayacak ölçütleri tespit edebilme adına yapılan bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ayrıca, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22 nci maddesinin yanlış yorumlanmasının önüne geçecek şekilde hangi birliklerde ne tür denetimlerin ve hangi kurum tarafından yapılacağının ortaya konulması aydınlatıcı olmuştur.

Mali yönü oldukça baskın olan *“yerel yönetimlerin yapmış oldukları **ihale işlemlerinin**, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve bunların uygulama yönetmeliklerine uygun olup olmadıkları incelenecektir ve **ihale işlemlerinde usulsüzlük**”* tespit edilmesi halinde gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmektedir. İhale süreci tamamlanıncaya kadar olan yönetsel işlemlerde ki *usulsüzlüklerin* inceleneceği belirtilmek suretiyle, yukarıda olduğu gibi işin mali yönünün değil yönetsel işlem yönünün değerlendirileceği belirtilmektedir.

Teftiş emrindeki düzenleme yukarıda da belirtildiği gibi teorik olarak ayrıştırılması mümkün olmayan yönetsel işlem-mali işlem ayrımının uygulamalardan elde edilen tecrübeye göre, ilkesel olarak ya da sayma yoluyla ayrıştırarak ölçütlerin tespitine yönelik veri seti elde etmek amacıyla yürütülen bir uygulama olduğunu değerlendirmekteyiz.⁶¹³ Teftiş emrindeki diğer emirler, yerel yönetimlerin önemli

⁶¹³ İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Yılı Yaz Teftiş Görev Emri**, s. 7, 8.

fonksiyonlarının hukuka uygunluğunun denetlenmesinin sağlanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Ancak, içerik değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin yürütmekle sorumlu oldukları hizmetlerin önemli bir kısmının denetim dışında tutulduğu görülmektedir. Teftiş ve denetim yapan birimlerin sayısal olarak kapasitesinin yerel yönetimlerin görevli oldukları bütün bölümlerde denetim yapmaya elverişli olmadığı uygulamadan da anlaşılmaktadır. Bu nedenle performans denetiminin özel bir türü olan risk odaklı denetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin hepsinin değil risk değerlendirmeleri çerçevesinde öncelik verilen konuların denetlenmesi yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği denetim anlayışıyla paralellik arz etmektedir.

Teftiş emrinin en çok dikkat çeken içeriğinin “*performans denetimi*” başlığı altında düzenlendiği görülmektedir. Sadece teftiş emrindeki düzenlemeye bakılarak sağlıklı değerlendirme yapmak pek mümkün olmamaktadır. Ama, yapılan denetimin hizmet kalitesini ülke çapında geliştirmek ve standartlar oluşturmak amacıyla veri toplamaya yönelik olabileceği kanaatindeyiz.

4.1.4.7. İçişleri Bakanlığı 2010 Yılı Performans Programında Denetim

2010 Yılı İçişleri Bakanlığı Performans Programında yerel yönetimlerin denetimine ilişkin önemli bilgiler yer almaktadır. 2010 Performans Programının hazırlanmasında Dokuzuncu Kalkınma Planı ve Hükümet Planının esas alınması üzerinde durulması gereken bir ayrıntıdır. Artık planlama faaliyetlerinde “idarenin bütünlüğü ilkesini” hayata geçirecek tarzda uygulamaya geçildiği anlaşılmaktadır. Planlama ve planlamada takip edilmesi gereken, planlar arası hiyerarşi ve uyum, denetimden istenen sonucun elde edilmesi için ihmal edilemeyecek önemde bir gerekliliktir. Hatta, denetim faaliyetlerini yürütecek birimlerin asıl denetime başlamadan önce denetledikleri kurumların şeffaflığını sağlamak üzere 5018 sayılı KMYKK’nın 7 nci* maddesinde belirtilen unsurların amacına uygun bir şekilde ve

* 5018 sayılı KMYKK md. 7. , Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

gerekli süreçlerin geçiştirme yoluyla yerine getirilip getirilmediğini tespit etmelidirler. Aksi takdirde, kamu yönetimi alanında yapılan reformların ve denetim faaliyetlerinin istenen sonuçları vermesi mümkün olmayacaktır.

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

*“Mali disiplinin sürdürülebilmesinde önemli katkı sağlayacak harcama reformuna ilişkin düzenlemelere devam edilecek; kamu harcamalarında etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan 5018 sayılı Kanun tüm unsurlarıyla hayata geçirilecektir. Bu amaçla; Plan dönemi sonuna gelindiğinde (2014) kamuda **kaynak tahsisi, stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine** dayandırılmış olacaktır.”*⁶¹⁴ 5018 sayılı KMYKK, özellikle performans denetimini, ulusal planlara, yerel stratejik planlara ve bu planlara göre hazırlanmış bütçenin uygulamaları üzerinden yapmaya göre tasarlanmıştır. Kamu kaynaklarının kamu hizmetlerine tahsisi, stratejik plana göre hazırlanmış bütçelerle sağlanacaktır. Denetimde tüm bunlardaki veriler esas alınarak yapılacaktır. Yeni denetim anlayışından istenen sonuçların elde edilmesi 2010 performans programında yer alan *“kamuda **kaynak tahsisi, stratejik planlara ve performans esaslı bütçeleme sistemine** dayandırılmasına”* bağlıdır.

*“Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek; standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır.”*⁶¹⁵ Kamuda hizmet standartlarının belirlenmesi hedefi kamu

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,

Zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir

⁶¹⁴ İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2010 Yaz Teftiş Görev Emri**, s. 22.

⁶¹⁵ İçişleri Bakanlığı 2010 Performans Programı, ss. 23, 32.

yönetiminde gerçekleştirmek için hedef olarak konulmasına rağmen uygulaması gecikmiştir. Hizmet standartlarına uygun dış yönetsel denetim yapılabilmesi için, öncelikle asgari ölçüde de olsa standartların belirlenmiş olmasını gerektirmektedir. 5302 ve 5393 sayılı Kanunlarda hizmetin amacını belirlerken kalite standartları ifadesi kullanıldığı için planda ve kanundaki ifadelerin *hizmet kalite standartları* şeklinde değiştirilmesi kavramların doğru kullanılmasının sağlanması açısından gerekli olduğu kanaatindeyiz. Kalite standartlarının, kavram olarak hayat kalitesini de içermesi bu gerekliliği güçlendirmektedir.

*“Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümlemesi: İLEMOD, Yerel Bilgi ve YerelNet projelerinin entegrasyonu sağlanacak, belediyelerin performans ölçümünü amaçlayan BEPER projesi tüm belediyeleri kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacak ve diğer yerel bilgi toplayan projelerle arasında veri paylaşımı altyapısı oluşturulacaktır. BEPER performans ölçümleme sistemlerinde gerekli geliştirmeler yapılarak belediyelerde yasal olarak zorunlu hale getirilecek performans ölçümüne temel oluşturacaktır.”*⁶¹⁶ Yerel yönetimlerde performans denetimi yapma yetkisi birincil düzeyde Sayıştay’a ait olduğundan burada ölçülmek istenen performans yönetsel performans olabilir. Ancak, kanunun sadece mali denetim yetkisini Sayıştay’a vermesi ve merkezi yönetimin yapacağı performans denetimine engel teşkil edecek bir düzenleme bulunmaması nedeniyle risk esaslı ile yapılmak kaydıyla performans denetimi yapılması yerel yönetimler açısından faydalı sonuçlar doğuracaktır. Ayrıca, dış denetim yetkisi bulunan makamların yeni kamu yönetimi anlayışını benimsemeleri açısından sağlayacağı gelişme vazgeçilmez olacaktır.

5018 sayılı KMYKK’nın yürürlüğe girmesinden üzerinden çok geçmesine rağmen henüz etkin bir performans denetimi yapılamamaktadır. Ancak, kamu yönetiminin denetiminin çağdaş hale getirilmesinin alt yapısı geliştirilmektedir. Bu durumu stratejik planlarda, performans programlarında ve faaliyet raporlarında görmek mümkündür. Stratejik planlama, performans programı yapma, bütçeleri stratejik planlara ve performans programlarına paralel şekilde hazırlama, veri tabanı oluşturma, hizmet standartlarını hazırlama ve yapılan hazırlıklar düzleminde denetim

⁶¹⁶ İçişleri Bakanlığı 2010 Performans Programı, ss. 26, 27.

yapacak personeli eğitme çalışmaları tamamlanmadan yeni kamu yönetimi anlayışına uygun nitelikte bir denetimin gerçekleştirilmesi mümkün değildir.

2010–2011 dönemini içeren Orta Vadeli Planda “*Mahalli idarelerin ve KİT’lerin kurumsal yönetim, mali disiplin, saydamlık, istatistik kalitesi artırılacaktır.*”⁶¹⁷ hedefi konulmaktadır. Denetimin sağlıklı ve gerçekçi olması için *mali disiplinin, saydamlığın ve istatistik kalitesinin* artırılması önemlidir. Yönetimin işlemlerinin olumlu ve olumsuz yönlerinin tespit edilmesinin denetimden beklenen çıktılar olduğu düşünüldüğünde, planda yer alması ve uygulamaya aktarılması denetim kalitesini artıracaktır.

4.1.5. Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi

4.1.5.1. Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi ve Sayıştay

Yerel yönetimler, özerk yönetimler olduklarından, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilecek olan denetim faaliyetleri ancak kanunda belirtilen kurumlar aracılığıyla ve gösterildiği şekliyle yapılabilir. Yerel yönetimlerde performans denetimi yapmanın kanuni dayanağını ilgili bölümde belirtmiştik.⁶¹⁸ Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin performansının merkezi yönetim tarafından denetlenmesi için İngiltere ve ABD’de hazırlanan belgelerin içeriği hakkında da daha önce bilgi verildiğinden⁶¹⁹ doğrudan Türkiye’de yerel yönetimlerde performans denetimi yapılıp yapılmadığı, yapılıyorsa içeriğinin ne olduğu belirtilecektir.

4.1.5.2. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu 2008–2009 Yılı Faaliyet Raporu ve Performans Denetimi

2008 Yılı Mülkiye Teftiş Kurulu Faaliyet Raporu, performans denetiminin nasıl yapılacağını gösteren ve henüz taslak halinde olan Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün Bakanlar Kurulunca kabul edilmesi, “idarenin bütünlüğü ilkesinin” nasıl

⁶¹⁷ İçişleri Bakanlığı 2010 Performans Programı, s. 28.

⁶¹⁸ Bknz. s.333.

⁶¹⁹ Bknz. s.376.

uygulanacağını göstermesi açısından önemli olduğu belirlenmesi yapılan raporda, Mülkiye Teftiş Kurulunun performans denetimi konusuna yaklaşımı şu şekildedir.

- *Kamu yönetiminin başarısının **etkin ve sürekli** denetimle sağlanabileceği,*
- *Kurulun stratejik amaçlarının, denetim alanında Dünyada ve Avrupa Birliğinde yaşanan gelişmeler, Orta Vadeli Programda diğer makro planlardaki öngörülen yönetim ve denetim yaklaşımları esas alınarak belirlendiği,*
- *Etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu (Performansı) ölçmek üzere, rapor ve layihalarda özel bölümler açıldığı, bu durumun “teftiş görev emrinde” belirtildiği, teftişlerde buna önem verildiği,*
- *Kamu hizmetlerinde, etkinlik ve verimliliğin amaç haline geldiği yönetim anlayışı çerçevesinde, teftiş faaliyetlerinin daha sık yapılmasının sağlanması, teftişlerde rehberlik faaliyetlerine ağırlık verecek yaklaşımın yerleştirilmesi, performans bazlı teftiş faaliyetinin kurulması için, yeni düzenleme çalışmaları devam ettiği,*
- *Teftiş Kurulu’nun yürütmüş olduğu il ve ilçe esaslı teftiş ve denetim faaliyetinin yanında, konu bazlı teftiş ve denetim faaliyetinin de geliştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması gerektiği,*
- *Teftişe tabi tutulacak konular seçilirken, yönetim sürecinde ciddi anlamda problem olmaya başlayan ve yönetim birimlerince çözüm arayışlarına girilen konuların seçilmesi ve bu konularda teşkilat kanununda öngörülen görev doğrultusunda Bakanlık makamına çözüm önerilerinin sunulması gerektiği, (Risk esaslı denetim)*
- *Bu konuda, başlangıç olarak İstanbul’daki trafik sorunları, kıyıların korunmasındaki sorumluluklar, imar uygulamaları, büyükşehirlerdeki asayiş olayları gibi konularda özel teftişlerin yapılmasının sağlanması gerektiği,*
- *Yapılan teftiş faaliyetleri sonucunda, düzenlenen teftiş raporları 3 nüsha olarak düzenlendiği, biri teftiş edilen birime teslim edilmekte, biri teftiş*

kurulunda arşivlenirken, biri Bakanlığın ilgili ana hizmet birimine gönderildiği,*

- Düzenlenen bu teftiş raporlarında tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için, ana hizmet birimlerince bu raporların okunarak gerekli önlemlerin alınması, gerekli tekliflerin Bakanlık makamına yapılması, genelgelerle düzeltilebilecek hususlarda genelge hazırlanması, yasa değişikliği gerektiren hususlar için yasa değişikliği taslağı hazırlanması gerektiği,
- Bakanlığın ana hizmet birimlerinin, teftiş raporlarını düzenli ve gerektiği şekilde okumadığı ve bu teftiş raporlarının sonuçlarını takip etmekte gerekli hassasiyeti göstermediği yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır. Buna karşılık, Teftiş Kurulu'nda teftiş raporlarının her yıl düzenli olarak okunduğu, **müfettişlerin hatalarının çıkarıldığı*** ve konulara ortak yaklaşım sergilenmesi için konuların değerlendirildiği,
- Düzenli olarak yapılan teftişlerden amaçlanan sonuçların elde edebilmesi için, teftiş raporlarının ilgili birimlerin üst yöneticileri tarafından değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin alınması, sonuçlarının daha düzenli takip edilmesi için mekanizmaların oluşturulması gerektiği,
- Bu çerçevede yaz ve kış teftişlerinden sonra Bakanlıkta teftişe çıkan gurup başkanlarının ve Bakanlık birim amirlerinin katılacağı, sürekli ve düzenli toplantılar organize edilerek teftiş sonuçlarının değerlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Raporda inceleme ve araştırma faaliyetleri kapsamı öncelikle tarif edilmektedir. "...gerek kış döneminde ve gerekse her yıl yapılmakta olan yaz teftiş programı öncesindeki, mülkiye müfettişleri mesleki toplantılarında; önceki yıllarda teftiş ve denetim hizmetleri sırasında tereddüt yaratan konuların incelenmesi ve araştırılması şeklinde sürdürülen bu çalışmalar, özellikle son yıllarda kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yer alan güncel konuların ve sorunların çözümüne yönelik çalışma türü olarak uygulanmakta... Ayrıca, ilgili birimlerden intikal eden ve Bakanlık makamınca uygun görülen konularda mülkiye

*Kamuoyuna ilan boyutu eksik bırakılmıştır. Şeffaflık ilkesinin yeterli düzeyde uygulamaya yansıtılması için e-devlet uygulamaları geliştirilmelidir.

* Denetleyenlerin denetlenmesi konusunda farkındalığın var olduğunu göstermektedir.

müfettişlerince hazırlanan inceleme ve araştırma raporları da bu kapsamda yer almaktadır.”

Raporda, kanunda öngörülen denetim anlayışı ve felsefesi doğrultusunda, denetim öncesinde geçmiş denetimlerde karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik toplantıların yapıldığı belirtilmektedir. Ancak, yapılan toplantıların içeriği ve çıktıları konusunda kamuoyuna yansımış bir çalışma ve ilanın olmadığı görülmektedir. Toplantı sonrasında, denetimi planlanan yerel yönetim birimlerinin sorunlarına ilişkin ortaya konulan çözüm önerilerinin denetim raporlarında yer alması ve bunların kamuoyu ile paylaşılması halinde kanunun emrettiği şekilde bir uygulamanın varlığından söz edilebilecektir. Aksi takdirde, kanuna aykırı bir uygulama yürütülmüş olacaktır ve sorunlar ve çözüm önerileri konusunda ortaya konulan çalışmalar yine gizlilik anlayışının baskın olduğu bir yaklaşımla sürdürülmeye devam edecektir. Denetim birimlerinin kendi çalışmalarını şeffaflaştırması ve faaliyetleri konusunda kamuoyuna ve ilgili makamlara hesap vermesi denetimin etkinliği ve denetim sonucunda tespit edilen eksikliklerin iyileştirilmesi yönünde yapılan çalışmaları hızlandıracaktır.

Raporun diğer faaliyetler kısmında; Amerika Birleşik Devletleri’ne kamu hizmetlerinin sunumunda oluşturulan standartların neler olduğu ve Amerika Birleşik Devletleri’nde mahalli idarelerde performans denetimi konularında incelemeler yapıldığı belirtilmiştir.⁶²⁰ İngiliz ve Amerikan sisteminde denetim kurumlarının çalışma ilkelerinin, denetim şekillerinin ve içeriğinin ne olduğunu ortaya koyan belgelerin uyarlanarak (tercüme edilerek değil) teftiş kurullarına kazandırılması kanaatimizce yeni denetim anlayışının kurumsal ve amaçsal olarak yerleşmesinde katkıda bulunacaktır. Performans denetimi yapılması için gerekli olan tecrübenin kazanılması amacıyla yurt dışında çalışmalar yürütülmesi kadar bu konuda uzun zamandır çalışan Sayıştay ile işbirliğine gidilmesi ülke içerisinde yapılacak denetimlerde uyuma katkıda bulunacak ve mükerrer ve aynı içerikte denetimler yapılarak zaman ve emek kaybının önüne geçilebilecektir.

⁶²⁰ İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, **2008 Yılı Birim Faaliyet Raporu**, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=423, (02.06.2010).

Mülkiye Teftiş Kurulu, stratejik planı yapılırken, “*Denetim alanında Dünyada ve Avrupa Birliğinde yaşanan gelişmeler, Orta Vadeli Programda diğer makro planlardaki öngörülen yönetim ve denetim yaklaşımları esas alınarak*” amaçların belirlenmiş olduğunu belirtmektedir. Stratejik amaçlar belirlenirken ve kurulun faaliyetleri değerlendirilirken “*Kamuda Yeniden Yapılanma sürecinde Kurulun denetim alanına getirilmek istenen sınırlandırmalar ve Kurulun tarihsel süreçteki işlevleri göz önünde bulundurulduğu*” belirtilmiştir. Ayrıca “*idarenin bütünlüğü açısından denetimin*” nasıl yapılacağını ve yönetsel ve mali denetimin ayrımının ne şekilde gerçekleştirileceğini göstermek amacıyla taslağı hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulan Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün yürürlüğe konulması sürecinin başlatılmasının beklenildiği görülmektedir.

2008 Yılı Faaliyet Raporunda aslında ayrıca yapılması ve faaliyet raporundan önce ilan edilmesi gerekli olan kurulun stratejik amaç ve hedefleri bulunmaktadır. Raporda yer alan on dördüncü stratejik amaç ve ona bağlı olarak stratejik hedef ve projeler yer almaktadır. Rapor incelendiğinde 2010–2013 yılları arasında performans denetimi yapılmasının planlandığı görülmektedir. Kısaca, 2008 Faaliyet Raporuyla Teftiş Kurulu 2010 yılı itibarıyla performans denetimi yapmaya başlamayı planlamıştır. Belirtilen tarih, denetim faaliyeti açısından değerlendirildiğinde oldukça geç bir tarihe işaret etmektedir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na 1996 yılında giren yedi, sekiz ve dokuzuncu kalkınma planlarında yer alan performans denetimi konusunun fiili olarak 2010 yılı itibarıyla yapılmaya başlanmasının planlanması geç kalındığının açık göstergesini teşkil etmektedir. Ancak, vesayet denetimi anlayışının baskın olduğu bir denetim yapısından performans denetimine geçilmesinin planlanması ve bu konunun projelendirilmesi yeni denetim anlayışının yerleşeceğinin bir göstergesi olması açısından önemlidir. Yönetmelik denetim, en yalın anlamıyla “*kamu idare ve kuruluşlarının*” kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerinin anlaşılması için yürütülen bir süreç olarak değerlendirilecek olsa bile uygulamanın bu amacı tespit etmeye yönelik bir yapılanma ve planlama içerisinde olmadığını daha önce belirtmiştik.

Burada, Sayıştay'ın kamu kaynağı kullanan her türlü “idare”, kurum ve kuruluşunun denetiminde birinci dereceden sorumlu ve yetkili kurum olduğu ve dolayısıyla performans denetimi konusunun Sayıştay tarafından yerine getirilmesi gerektiği sorusu akla gelebilir. Sayıştay dış denetimde asıl yetkili ve bağımsız bir yüksek denetim kurumudur. Mevzuatta da Mülkiye Teftiş Kurulunun veya vesayet makamları tarafından performans denetimi yapılabileceğine dair açık bir yetki bulunmamaktadır. Dolayısıyla, performans denetimi yapamaz şeklinde bir sonuca varmak yanlış olacaktır. Daha önce tartışmasını yaptığımız Teftiş Kurulu Tüzüğünde performans denetimine ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmaması bu denetimin yapılamayacağı anlamına gelmez. Çünkü, 5393 sayılı Belediye Kanunun 55/3 ncü fıkrasında daha önce de belirttiğimiz gibi “*Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.*” demektedir. Birinci fıkra da denetimin kapsamı “*Belediyelerde (il özel idarelerinde) iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.*” şeklinde açıklığa kavuşturulmuştur. Kanaatimizce, burada kanun koyucu tarafından bilinçli olarak bırakılmış bir boşluk söz konusudur. Yönetim denetiminden ve mali denetimden bahsettiği halde performans denetimi üçüncü fıkra da yer almamıştır. “İdarenin bütünlüğü ilkesi”, 5018 sayılı KMYKK, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun getirdiği tüm “*kamu idare*”, kurum ve kuruluşlarında uygulanması gerekli olan yapısal değişikliklerle birlikte ele alındığında zaten kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir işleyiş sağlanıp sağlanmadığını anlamanın yolu performans denetiminden geçtiği görüleceğinden, performans denetimi, zaruri olarak yapılması gerekli olan bir denetim türü olacaktır.

INTOSAI denetim standartlarına göre performans denetimi için; “*verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun denetimi ile ilgilidir ve idari faaliyetlerin ekonomikliğin sağlam idari prensipler ve uygulamalar ile yönetim politikaları çerçevesinde denetlenmesini...*” kapsar⁶²¹ demektedir. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda ve 5018 sayılı KMYKK’nda “*uluslar arası denetim standartlarına göre*

⁶²¹ Sayıştay Denetçileri Derneği, **INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi**, SAYDER KİTAPLIĞI-2, Ocak 2009, Ankara, s. 1.

denetim yapılması” öngörüldüğünden merkezi yönetim tarafından performans denetiminin yapılması hem kanuni olarak bir gereklilik hem de “idarenin bütünlüğü” ilkesi uyarınca bir zorunluluktur.

Sayıştay, TBMM adına denetim yapan yüksek denetim kurumudur. Faaliyetlerinde ve denetim konusunu belirlemede bağımsız hareket eder. Yüksek denetim kurumlarının genel karakteristiği de budur. Ancak, denetim kurumlarının yönetsel, mali ve performans denetimi yapmak yanında yöneticilere yürütülen faaliyetler konusunda güvenilir veri ve karşılaşılan problemlere çözüm önerileri getirme görevleri de vardır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetiminin sadece TBMM adına denetim yapan Sayıştay tarafından yapılması yeterli değildir. Yönetimsel süreçler dinamik süreçlerdir ve hızlı bir şekilde problemlere müdahaleyi gerektirir. Bu durumda, kamu yönetiminin elinde kendiliğinden ya da görülen lüzum üzerine harekete geçecek denetim konusunda uzman birimlerin olması, mevcut yapının işlevselliğini denetleyecek ve problemleri konulara çözüm önerileri getirecek çalışmaların yapılması gerekecektir. Sayıştay’ın iş yükünün çokluğu, denetim kapasitesinin yetersizliği ve konuya yaklaşımının farklı olabilmesi yönetimin ihtiyacı doğrultusunda denetim çıktılarının oluşmasının önüne geçebilecektir. Yönetimsel ve mali denetim konusunda tecrübeli bir kadroya sahip teftiş kurullarının mevcut tecrübeleri yeni denetim anlayışı ile harmanlandığı ve yeterli eğitim verildiği takdirde kolaylıkla performans denetimi yapabilecekleri görülecektir.

Aşağıda 2008 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan performans amaç, hedef ve projelerine yer verilmiştir.

“STRATEJİK AMAÇ 14.

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının, bağlı kuruluşların ve yerel yönetimlerin uygulamalarında, hukuka uygunluğu çağdaş tekniklerden yararlanarak denetlemek, performans düzeylerini izlemek ve rehberlik etmek.

HEDEF 14.1

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarında performans bazlı denetim uygulamasına geçilecektir. (2010-2013)

Proje 14.1.P1: Valilik ve kaymakamlıklarda performansa dayalı denetim sisteminin kurulması

Dönem : 2010–2011

Sorumlu Birim: Teftiş Kurulu Başkanlığı

*Destek Birimler : İller İdaresi Genel Müdürlüğü,
Personel*

Genel Müdürlüğü

Kapsam:

- 1. Valilik ve Kaymakamlıklarda yürütülen işlerin standartlarının belirlenmesi,*
- 2. İş ve hizmet süreçlerinin tanımlanması,*
- 3. İlgili birimlerin görüş ve değerlendirmelerinin alınması*
- 4. Belirlenen performans kriterlerine göre pilot uygulamaların yapılması*
- 5. Performansa dayalı yönetim ve denetim sisteminin kurulması*

Proje 14.1.P2: Bakanlık merkez birimlerinde performansa dayalı denetim sisteminin kurulması

Dönem: 2010–2011

Sorumlu Birim: Teftiş Kurulu Başkanlığı

Kapsam:

- 1. Merkez birimlerinde yürütülen işlerin standartlarının belirlenmesi,*
- 2. İş ve hizmet süreçlerinin tanımlanması,*
- 3. İlgili birimlerin görüş ve değerlendirmelerinin alınması*
- 4. Bakanlık merkez birimlerinin performans kriterlerinin belirlenmesi*
- 5. Belirlenen performans kriterlerine göre pilot uygulamaların yapılması*
- 6. Performansa dayalı yönetim ve denetim sisteminin kurulması*

Açıklama:

Bu projede Bakanlığın tüm merkez birimleri görev alacaklardır.

Proje 14.1.P3: Kolluk birimlerinin performans kriterlerinin belirlenmesi

Dönem : 2010–2011

Sorumlu Birim: Teftiş Kurulu Başkanlığı

*Destek Birimleri : Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma
Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı*

Kapsam:

1. Kolluk birimlerince yürütülen işlerin standartlarının belirlenmesi,
2. İş ve hizmet süreçlerinin tanımlanması,
3. İlgili birimlerin görüş ve değerlendirmelerinin alınması
4. Belirlenen performans kriterlerine göre pilot uygulamaların yapılması

Faaliyet 14.1.F1: Pilot performans denetimi uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve ilgili birimlerle paylaşılması.

Dönem: 2012

Sorumlu Birim: Teftiş Kurulu Başkanlığı

Kapsam:

Proje 14.1.P1/P2/P3 sonuçlarının ilgili birimlerin katılımı ile değerlendirilmesi faaliyetini kapsamaktadır. Proje sonuçlarının öncelikle hangi mevzuatta değişiklik yapılmasını gerektirdiği tespit edilecek, pilot uygulamalardaki eksikliklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılacaktır.

Faaliyet 14.1.F2: Performans denetimi için gerekli mevzuat değişikliklerinin sağlanması.

Dönem: 2012

Koordinatör Birim: Teftiş Kurulu Başkanlığı

Açıklama: Proje ile belirlenen performans kriterleri doğrultusunda teftiş ve denetim yapılabilmesi için mevzuat değişiklikleri yapılacaktır.

Faaliyet 14.1.F3: Performans denetimi uygulamaları için gerekli eğitim çalışmalarının yapılması.

Dönem : 2013

Koordinatör Birim : Teftiş Kurulu Başkanlığı

Destek Birim : Eğitim Dairesi Başkanlığı

Açıklama: Proje sonuçları ve yapılan mevzuat düzenlemeleri doğrultusunda denetim yapılabilmesi için denetlenenler ve denetleyenler hizmet içi eğitime tabi tutulacaktır.”

Raporun “stratejik amaç” kısmında yerel yönetimler yer almakla birlikte “stratejik hedef ve projeler” içerisinde yer verilmemiştir. Stratejik hedef ve projeler içerisinde yerel yönetimlere yer verilmemesi önemli bir eksikliktir. İçişleri

Bakanlığı'nın 2014 yılına kadar yerel yönetimlerde hizmet standartlarının belirlenmesi ve performans denetimine geçme hedefi ile uyumsuz bir planlama yapıldığı anlaşılmaktadır. Bakanlığın kendi içindeki birimlerin koordinasyonunda eksiklik olduğunu ve bu tür planların birimlerin koordinasyonu sağlanarak hazırlanması gerektiği kanaatindeyiz.

Yerel yönetim reformlarıyla mevzuata giren yeni kurum ve uygulamaların ne durumda olduğunun, denetim faaliyetleri ile izlenmesi ve sonuçların değerlendirilmek suretiyle ilgililere ve kamuoyuna raporlanması en az reformların yapılması kadar önemlidir. Örneğin, kent konseylerinin düzenlendiği kanun maddesinde⁶²² belirtilen ilkelerin hayata geçirilmesi ve katkıda bulunması istenen konseylerin çalışmalarının etkili ve verimli yürütülmesi için;

- Yeterli katkı ve yardımlarda bulunup bulunmadığı,
- Alınan kararların belediye meclisinin gündemine alınıp alınmadığını,
- Kanunda belirtilen ilkelerin hayata geçirilmesine katkıda bulunacak şekilde değerlendirmesinin yapılıp yapılmadığının yapılan denetimlerde ön plana çıkarılması, kanunun isimlendirildiği gibi reform niteliğinde olmasının ön koşulu haline gelmiş bulunmaktadır.

Kanaatimizce, belirtilen fikrin hayata geçirilmesi amacıyla yapılacak denetimlerin konusunu ve içeriğini belirleme niteliği bulunan yaz ve kış teftiş emirlerinin içeriğinin yeni kamu yönetimi anlayışı göz önüne alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. Yapılan denetimlerde, yeni kurumların yerleşmesi için, öncelikli

⁶²² 5393 sayılı Belediye Kanunu **md. 76**, “Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

olarak gündemde tutulması ve rehberlik yapılması yeni denetim anlayışına da uygun olacaktır.

Yukarıda belirtilen araştırma ve inceleme faaliyetleri kapsamında 2008 yılı meslek toplantısında *“Mülkiye Müfettişi, Vali ve Kaymakamların Performans kriterlerinin belirlenmesi”* ve *“İl Özel İdaresi, belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde, hukuka aykırı İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi Kararları üzerinde vesayet denetiminin uygulanmasında Vali, Kaymakam ve Mülkiye Müfettişlerince yapılması gereken işlemler, sorunlar ve çözüm yolları”* konularının incelendiği belirtilmektedir. Raporla dikkat çeken bir başka değerlendirme vardır. Bu değerlendirme teftiş, denetim faaliyetleri kapsamında Mülkiye Müfettişleri tarafından gerçekleştirilen *“Ülkenin çok önemli problemleri konusunda (Terör, göç, trafik sorunları, idari birimlerde ölçek sorunları vb) konularında inceleme ve araştırma çalışmaları yapıldığı, ancak yapılan bu inceleme ve araştırma raporlarının ilgili birimlerce yeteri kadar değerlendirilemediği kanaati yaygın olmasıdır ...”*.

Yapılan değerlendirme, mülkiye müfettişleri ya da diğer denetim birimleri tarafından hazırlanan raporların gerek denetlenen birimler tarafından, gerekse denetleyen birimler tarafından kamuoyuna ilan edilmesinin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. Raporların kamuoyuyla paylaşılması; kamu yönetiminin güncel problemleri hakkında bilgi sahibi olmak kadar, yapılacak akademik çalışmalar için çok zengin bir kaynağın ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Yöneticiler için yol gösterici nitelikte olan raporların kamuoyuyla paylaşılması sonucunda, muhatapları tarafından gereğinin yapılması için siyaseten dahi olsa harekete geçilebilecektir. Sonuçta, kamu hizmeti yürütücüleri için hem bir bilgi kaynağı hem de motivasyon aracı haline gelecektir. Denetim faaliyetlerinden beklenen sonuçlarından birisi de budur.

Tablo 1. Yerel Yönetimlerin Dış Denetimi ve Denetleyen Kurumlar

Yerel Yönetimlerin Dış Denetimi	İL ÖZEL İDARELERİ İş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi	BELEDİYELER İş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi	KÖYLER İş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali denetimi	YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ İş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi	YEREL YÖNETİM ŞİRKETLERİ İş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali denetimi
1. DIŞ DENETİM Sayıştay, Mülkiye Müfettişleri, Mahalli İdareler Kontrolörleri, Sanayi ve Tic. Bak. Müfettişleri	DENETİMDE	DENETİMDE	DENETİMDE	DENETİMDE	DENETİMDE
1.1. DIŞ İDARİ DENETİM Ölçüt; Kalkınma Planları, İdarenin Bütünlüğü, Hukuka Uygunluk	DENETİMDE Mülkiye Müfettişleri + Vali veya Görevlendireceği Kişi	DENETİMDE Mülkiye Müfettişleri + Mahalli İdare Kontrolörleri	DENETİMDE Mülki İdare Amirleri + Mahalli İdare Kontrolörleri	DENETİMDE Vali ve Kaymakamlar (Ülke Çapında Kurulan Birlikler Hariç) Mülkiye Müfettişleri + Mahalli İdare Kontrolörleri	DENETİMDE DDK, Başbakanlık Teftiş Kurulu, + Kamu Personeli Etik Kurulu
1.2. DIŞ MALİ DENETİM Ölçüt; mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetim	DENETİMDE Sayıştay + Mülkiye Müfettişleri	DENETİMDE Sayıştay + Mülkiye Müfettişleri + Mahalli İdare Kontrolörleri	DENETİMDE Mülki İdare Amirleri + Mahalli İdare Kontrolörleri	DENETİMDE Sayıştay + Mahalli İdare Kontrolörleri	DENETİMDE Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı Maliye Bakanlığı TBMM'nin Talebi Üzerine Sayıştay + Bağımsız Denetim Kuruluşları
2.3. PERFORMANS DENETİMİ (Ölçüt, Performans Göstergeleridir)	DENETİMDE Sayıştay	DENETİMDE Sayıştay	DENETİMDE DEĞİL	DENETİMDE Sayıştay	DENETİMDE DEĞİL

Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetleyecek olan kurumların hangileri oldukları ve yapılacak denetimlerin çeşitleri ve içerikleri çeşitli kanunlarda dağınık şekilde düzenlenmiştir. Bundan sonra yapılacak değerlendirmelerin daha net anlaşılabilmesi açısından konu tablo haline getirilmiştir.

Yukarıda verilen tablodan da anlaşılacağı gibi yerel yönetimler il özel idaresi, belediyeler, köyler ve yerel yönetim birliklerinden oluşmaktadır. İl özel idaresi, belediyeler, köyler ve yerel yönetim birliklerinin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk,

malî ve performans denetimleri yapılmaktadır. Yerel yönetim şirketlerinin de iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk ve mali denetimleri yapılmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin hepsinin dış denetimleri yapılmaktadır. Dış yönetsel denetim, yerel yönetim şirketlerinde etkin bir şekilde olmamakla birlikte bütün yerel yönetim birimleri için uygulanmaktadır. Dış mali denetim ise, şirketler dâhil yapılmaktadır. Tabloda vergi, sigorta gibi konularda dış denetim yapan kurumlar yer almamıştır.

2004 yılı itibariyle yerel yönetimlerin yönetsel denetim anlayışında mevzuat planında geleneksel denetim anlayışı terk edilerek yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir düzenleme yapılmıştır. Reform sonrası kanunlar incelendiğinde, ön denetimin istisnai ve hukuka uygunlukla sınırlandığı sonucuna varılacaktır. Yerel yönetimlerin dış denetiminde “idarenin bütünlüğü ilkesi”, hukuka uygunluk, kalkınma ve planları ve stratejilerine uygunluk, etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hizmet kalitesini artırmak, faaliyetlerde rehberlik etmek vb. açılardan sonuç odaklı olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin sonradan yönetsel denetime tabi tutularak hizmetlerin etkinliğini sağlamaya yönelik bir denetim anlayışı benimsenmiştir.

Kanun düzeyinde teknik nitelikte bir takım eksiklikler var olmakla birlikte yapılan düzenlemeler çağdaş denetim anlayışı paralelindedir. Ancak; tüzük, yönetmelik, yönerge, teftiş rehberleri incelendiğinde kanunlarda yapılan düzenlemelere paralel bir düzenlemenin söz konusu olmadığı görülmektedir. Ayrıca, merkezden yapılan denetimlerde performans denetimi yapmaya yönelik çalışmalar olmakla birlikte uygulamaya geçirilmediği anlaşılmaktadır. Pratik sonuçları itibariyle değerlendirilirse, yönetimin düzenleyici işlemlerinin kanunlara paralel nitelikte ve içerikte yeniden düzenlenmesi ve uygulamaya konulmasını sağlayacak alt yapının oluşturulması zaruri hale gelmiştir.

SONUÇ

Küreselleşme sürecinin yaşandığı dünyada yerel yönetimler konusunda yerinden yönetim eğilimleri artarak ve kurumsallaşarak devam etmektedir. Türkiye’de siyasi ve kültürel yönelimini ve aidiyetini batı olarak belirleyen bir devlet politikası yürütüldüğü siyasi ve bürokratik otoriteler tarafından sık sık belirtilmektedir. Avrupa Konseyine üye olunması, Avrupa Birliği’ne katılmaya aday ülke olma sıfatını kazanılması, uluslar arası kurumlar ile var olan bağlar ve yapılan antlaşmalar, imzalanan uluslararası sözleşmelerin içeriği hep birlikte değerlendirildiğinde; devlet olarak, batıda yaşanan gelişmeleri çok yakından ve neredeyse günü gününe denebilecek kadar hızlı bir şekilde izlendiği görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Ancak, yerel yönetimler konusunda ülkedeki uygulamalara ve normlar hiyerarşisinde Anayasa, kanun, KHK, tüzük, yönetmelik, yönerge, rehber ve emirlere doğru aşağıya doğru incelendiğinde durumun görüldüğü ve algılandığı gibi olmadığı anlaşılmaktadır. Normlar hiyerarşisinde aşağıya doğru gidildiğinde yapılan düzenlemelerin geleneksel yapı ve yönetim kültürü çerçevesinde olduğu görülmektedir. Anayasa ve kanunlarda yapılan düzenlemeler çoğu zaman uygulama şansı bulamamaktadır. Yönetimin düzenleyici işlemleriyle Anayasa ve kanunların felsefesiyle uyuşmayan düzenleme ve uygulamalar ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak yönetsel alanda yaşanan sıkıntıların yerele fazlasıyla yansıması söz konusudur. Üçüncü Selim’den (1789-1807) günümüze uzanan reform ve yenileşme çalışmalarına bakıldığında reform ihtiyacının, reform çalışmalarının ve uygulamalarının kaderinin hep aynı olduğu görülecektir. Yazılı metinlerde yer alan düzenlemeler ve yapılan açıklamalarla uygulama hemen hemen tüm bu süreç içerisinde uyum göstermemiştir. Tanzimat döneminde şekillenen modern anlamdaki bürokratik yapı ve kültürün zihniyet yapısının, değişen yönetim ve rejimlere rağmen varlığını çok kuvvetli bir şekilde (ancak görünmez olmayı ustaca başararak) sürdürmesi nedenlerinden dolayı reform çalışmaları istenen sonuçları verememiştir.

Yönetsel teşkilatımızın en çok benzediği Fransa örneğinde bile, gerek Anayasal gerekse kanuni düzenlemelerde yapılan değişiklikler, yerel yönetimle

üzerinde uygulanan denetimi sonradan denetim (a posterior) denetim haline getirmiştir. Ayrıca, yapılan denetim vesayet denetimi şeklinde değil; “etkin, verimli, tutumlu, hızlı, kaliteli, hukuka uygunluk” gibi ilkeler ölçüt alınarak yönetsel denetim haline gelmişken Türkiye’de yaşanan ilerlemeler oldukça yavaş kalmıştır. Denetim alanında, takip edilen Kıta Avrupa’sı geleneğinde yaşanan gelişmelerin gerisinde kalınmıştır.

Yerel ve müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi için; devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilik tanınmış olan yerel yönetimlerde yaşanan aksamaları gidermek, faaliyetlerde etkinliği artırmak, katılımcı ve müzakereci demokrasiyi yerleştirmek, hizmet kalitesini geliştirmek gibi amaçlarla yapılan yerel yönetim reformlarından merkezi yönetimin ve yüksek mahkemelerinin bakış açılarını değiştirmemeleri nedeniyle istenen sonuç alınamamaktadır. 1982 Anayasası’nın yerel yönetimlere karşı vesayetçi bir bakış açısıyla hazırlanmasından dolayı, kanun koyucunun reform yapma amacıyla çıkardığı kanunların felsefesiyle uyum içerisinde olmadığı için Anayasa Mahkemesi çıkarılan kanunları ya da maddelerini iptal etmekte ve bu durum zaten eklektik ve parça parça çıkarılan kanunların işlevini yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bütünleşik bir şekilde yürütmesini engellemektedir.

Anayasa Mahkemesi, özellikle yerel yönetimlerle ilgili konularda karar alırken sınırlı bir bakış açısıyla mevcut Anayasa metnini temel değerlendirme ölçütü olarak almaktadır. Oysa, uluslar arası antlaşmalar, hukukun genel ilkeleri ve etik kuralları göz ardı edilmektedir. Karar verilirken değerlendirme kriterlerinin geniş tutulmaması ve iptali istenen konudaki uluslar arası antlaşmaların göz ardı edilmesi gibi nedenlerden dolayı, çıkarılan kanunların kısmi iptalleri sonucunda bütünlüğü bozulmaktadır. Ayrıca, kamuoyunda ilgi gruplarının tereddütlerinin giderilmemesi nedeniyle ortaya koydukları tepkiler Anayasa Mahkemesi’nin kararlarını etkilemekte ve yapılan baskılar doğrultusunda değerlendirmelerde bulunulmasına neden olabilmektedirler. Bu nedenle, gerek Anayasal gerekse kanuni düzenlemeler yapılırken konuyla ilgili sivil toplum gruplarının tereddütlerini giderecek şekilde ve

düzenleyici etki analizleri yapılmak suretiyle reform yapılması, düzenlemelerin içselleştirilmesine ve mevzuatın iptal edilmemesine katkıda bulunacaktır.

Yerel yönetim kanunlarına ustaca yerleştirilmiş müdahale mekanizmaları, işletilmeyen katılım araçları ve sık yaşanan mevzuatın yüksek yargı tarafından iptal edilmesi ile özerk ve etkin bir yerel yönetim sistemi kurulamamıştır. Belediyelerin en çok şikâyet ettikleri konuların başında “vesayet denetimi” gelmektedir. Yerel yönetim birimlerinde denetim denilince anlaşılan konu yönetsel denetim değil “idari vesayet denetimidir”. İçerik itibarıyla birbirinden farklı olan bu denetimlerin ayrıştırılamaması dahi, yerinden yönetimlerde çağdaş bir dış denetim sisteminin uygulamasının yerleşmediğini göstermektedir. Yerel yönetim reformları sonrasında gerçekleştirilmesi öngörülen denetim, sağlıklı yapılmasını sağlayacak altyapının oluşturulamaması nedeniyle işlerlik kazanamamıştır.

Merkezi yönetimin denetim kurumları ve personelinin yeterince eğitilememesi, hizmet kalite standartlarının oluşturulmamış olması, sağlıklı bir stratejik planlama ve performans yönetimi anlayışının uygulanmaması, denetçilerin ihtiyacı olan bilgilere ulaşmalarını sağlayacak veri tabanı ve muhasebe sisteminin kurulamaması, iç denetçilerle dış denetim kurumları arasında işbirliğine gidilmemesi, mükerrer denetim yapılmasının önüne geçecek merkezi bir uyumlulaştırma biriminin kurulmaması gibi nedenlerden dolayı dış yönetsel denetim çağdaş anlamda hayata geçirilememiştir.

Katı merkeziyetçi bürokratik yapılanmanın yansıması olan; süreçleri yönetmek amaçlı kontrol ve denetim altında tutma anlayışına dayanan, hiyerarşik denetimin ağır basmasına neden olan yönetim anlayışı değişmediğinden ya da değiştirilmek istenmediğinden yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bir denetim sistemi teorik ve pratik anlamda uygulamaya geçirilememiştir. Anayasa Mahkemesi “idari vesayeti” düzenleyen 127/5 nci maddesinde yer alan hükümleri vesayet açısından geniş, yerel yönetim ve özerklik ilkeleri açısından dar yorumlamak suretiyle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde getirilen yeniliklerin büyük oranda işlevini yitirmesine neden olmuştur.

Belediyelerde, iptal kararları doğrultusunda yerindelik denetimi yapılacak şekilde kanuni düzenleme yapılması veya yapılmaması haline göre durum değişecektir. Belediye meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkin maddede yapılan iptal sonucunda kanun koyucu düzenleme gerçekleştirmediği takdirde kanun koyucunun bu kanunlar ve diğer kanunlarda yer alan onay ve izin verme yetkileri haricinde vesayet makamlarının herhangi bir şekilde yerindelik ve hukukilik denetimi yapmalarının imkânı kalmamış bulunmaktadır. Kanun koyucu düzenleme yaptığı takdirde Anayasa Mahkemesi'nin kararında yer aldığı şekliyle Anayasa'da yer alan bütün yerindelik ve hukukilik denetimlerine yer vermek zorunda kalınacağından yerel yönetim ve özerklik ilkeleri bakımından yeni kamu yönetimi anlayışına göre oluşturulan bir yerel yönetim modelinden değil, katı bürokratik anlayışın baskın olduğu önceki yerel yönetim anlayışının tekrar uygulamaya konulacağı anlaşılmaktadır. Belirtilenler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve yerel yönetim birlikleri açısından da aynen geçerlidir.

Yerel yönetimlerin denetimi konusundaki boşluklar baskı grubu olarak nitelendirilebilen sivil toplum kurumları tarafından gerçekleştirilebilen denetimlerle giderilebilir. Ayrıca, Anayasa'ya yeni girmiş bir kurum olmakla birlikte kişisel olarak ya da sivil toplum kuruluşlarının başvurusu suretiyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinleştirilmesi 1970'lerden itibaren hayata geçirilmeye çalışılan "halk denetimi" olgusunu kuvvetlendirecektir.

Yerel yönetimlerin işlemlerinin ön denetimi konusunda yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü bir yönetim modelinin oluştuğunu söyleyebilmek henüz mümkün değildir. Bu durumda, yerel yönetim mevzuatında "yeni kamu yönetimi anlayışı" çerçevesinde getirilen yeniliklerin uygulanması da pratik olarak vesayet makamlarının takdirine kalmış olmaktadır.

Yerel yönetimlerde, gerek vesayet denetimi gerekse yönetsel denetim konusunda yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir yapının oluşturulabilmesi için yapılması gerekenler aşağıda belirtilmiştir.

Anayasal yönüyle denetim;

- Yerel yönetimlerin yönetsel yapı içerisinde kazandığı önem, yerel özerklik ilkesinin hayata etkin bir şekilde geçirilebilmesi ve yerindelik açısından merkezi yönetime geniş vesayet yetkilerinin tanınması ihtimali olması nedeniyle, Anayasa’da yeniden düzenleme yapmak suretiyle “*yerindelik denetiminin*” sınırları belirlenmelidir. Öğreti ve içtihatların geniş ölçüde benimsediği bu yaklaşımın yerel yönetimler açısından hukuksal dayanak olarak birincil kaynak olan Anayasa’ya girmesi, sağlayacağı hukuki güvence açısından önemlidir. Hatta TBMM’de yer alan partilerin anlaşmaları halinde Anayasa’da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin “hukuka uygunlukla” sınırlandırılması yerel yönetimlerin özerkliği alanında önemli bir adım olacaktır.
- 1982 Anayasası vesayet makamlarına sadece “hukuka uygunluk” açısından değil, aynı zamanda “yerindelik” açısından da denetleme yetkisi vermiştir. Yerindelik denetiminin geleneksel uygulanışı yapılan işlemi izin verme, onama, geciktirme, iptal, yargıya götürme vb. şeklindedir. Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm ve anlayış farklılaşması sonucunda benimsenmeye çalışılan “yeni kamu yönetimi anlayışı” nedeniyle; kanun koyucu, yerindelik denetimini sadece izin verme, onama, geciktirme ve iptal gibi şekillerde değil de; hizmetlerin sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere uygunluk, performans ölçülerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek ve sonuçları ilgililere “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak” ve “çalışanların ve belediye (*il özel idaresi*,) teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek” amacıyla rapor etmek şeklinde gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Burada, adı konulmamakla birlikte Fransız Anayasası’nda olduğu gibi *vesayet denetiminden yönetsel denetime doğru* bir değişim yaşandığı görülebilmektedir. Yaşanan gelişmeler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan “idari denetim” kavramı göz önünde bulundurularak 1982 Anayasası’nda yer alan “*idari vesayet denetimi*” ifadesinin “*idari denetim*” ifadesiyle değiştirilmesi halinde

yukarıda belirlenen amaçlarla uyumlu bir denetim görevi yürütülmüş olacaktır. Şartın 8 nci maddesinde denetim için “supervision” kavramı kullanılmakta “tutelage” kavramına yer verilmemektedir. “İdari vesayet denetimi” kavramı “administrative tutelage” kavramına karşılık olarak kullanılmakta ve merkezi yönetime, etkili şekilde yerel yönetimlerin işlemlerine müdahale etmeye müsaade etmektedir. Ulus devletlerin, yerel karşısındaki otoritesini tesis etmeyi ve siyasal anlamda merkeze bağlı tutmayı amaçlayan “vesayet denetimi” (administrative tutelage) anlayışı, devlet anlayışında yaşanan değişimler doğrultusunda yerini “idari denetim” (administrative supervision) kavramına bırakmıştır. 1982 Anayasası’nın 127/5 nci fıkrasındaki “...idari vesayet yetkisine sahiptir.” ifadesinin tüm fıkrayı değiştirmek suretiyle “Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari denetim yetkisine sahiptir.” şeklinde değiştirilmesi uygulamada ve yüksek yargı organlarının kararlarında yaşanan karmaşanın önüne geçmede etkili olacağı kanaatindeyiz. Ayrıca, iç hukuk kaynağı haline gelmiş olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile 1982 Anayasası’nın uyumu sağlanmış olacaktır.

- Açıklanan şekilde Anayasa değişikliği yapılmadığı takdirde “yeni kamu yönetimi anlayışı”nın getirdiği yenilikler büyük oranda anlamını yitirecektir. Bu durumda, “yeni kamu yönetimi anlayışı”nın ilkeleri doğrultusunda bir “idari vesayet denetimi” değil, merkezi yönetimin kontrol ve yönlendirmesine açık geleneksel kamu yönetimi anlayışının hâkim olduğu, katılımın şekli, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun yüzeysel, stratejik planlama ve performans yönetimi yerine merkezi planlamanın öne geçtiği, sonuç odaklı bir kamu yönetimi yerine süreçlerin denetlendiği, kontrol ve yönlendirmenin ağır bastığı yavaş ve verimsiz kamu yönetimi uygulamasının devam edeceği bir yerel yönetim modeli ortaya çıkacaktır.
- Anayasa’da denetim, yönetsel denetim olarak belirlendikten sonra, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin arasındaki statüsel durumun belirlenmesine ilişkin olarak ayrı bir düzenleme yapılmalıdır. Yönetimin bütünlüğünün hangi ilke ile sağlanacağı bu şekilde ortaya konulacak ve vesayet ile denetim arasındaki örtüşme ortadan kaldırılacaktır. Örneğin, “İdarenin bütünlüğü

ilkesi merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yerindenlik (subsidiarity) ilkesine uygun olarak düzenlenir.” denilmek suretiyle ve kanunla “yerindenlik ilkesi” tanımlanıp içeriği belirlenerek yönetimin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasının yerel yönetimler açısından aracı haline getirilmesi mümkündür kanaatindeyiz.

- 1982 Anayasasının yönetimi düzenleyen (md.123–md.137) maddeler incelendiğinde “şeffaflık” ve “hesap verme sorumluluğu” ilkelerine doğrudan yer verilmediği görülmektedir. Oysa bu ilkeler, tüm kamu mali yönetiminin kontrol ve denetiminin temel dayanağını teşkil etmektedir. Belirtilen ilkeler; gerek kamu idare, kurum ve kuruluşları açısından gerekse kamu personeli açısından “yeni kamu yönetimi anlayışının” işlerliğini sağlayabilecek temel unsurlar olduklarından, önümüzdeki dönemde yapılması planlanan Anayasa değişikliklerinde bu durumun göz önünde bulundurularak, izlenebilirlik ve sorumluluk ilkelerinin kamu yönetimi ve kamu hizmetinin esasları içerisine alınması gerekmektedir. Böylece, demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinin uygulamada daha etkin olarak hayata geçirilmesi mümkün olacaktır. Demokrasi ve hukuk devleti ilkeleriyle ilişkili olarak bu iki ilkenin Anayasa’da yer alması yapılan denetimlere hukuksal olarak güç kazandıracaktır.

Yerel yönetimlerin denetimi;

- İl genel meclisi üyelerinin teklif ettiği gündem, meclis tarafından oylandıktan sonra gündeme alınmaktadır. Valinin teklif ettiği gündemin il genel meclisi tarafından nitelikli olmayan çoğunlukla oylanma suretiyle gündeme alınması; meclis başkanının kendi üyeleri içinden seçilmesi yeniliği ile birlikte meclisin vali karşısındaki konumunu güçlendirecek, il özel idaresinin özerkliğinin artıracak ve demokrasi tecrübesinin yerel yönetimlerde gelişmesine katkıda bulunacaktır. Bu yönde yapılacak düzenleme, gündem teklif eden valinin konuyu meclise gerekçesi ile birlikte sunmasına neden olacağından yapılacak çalışmaların daha iyi hazırlanmasına ve yürütülecek bir hizmet söz konusu ise hizmetin kalitesini artırma yönünde etki edecektir. Hizmetlerin

yürütülmesinde şeffaflık ilkesinin de yapılacak değişiklikle ön plana çıkacağı görülecektir. Daha sonra vali tarafından hazırlanacak olan faaliyet raporları ile karşılaştırma yapabilecek önemli verilerde ortaya çıkacağından, hesap verme sorumluluğunu artırması açısından yapılması gerekli bir kanun değişikliği olduğu kanaatindeyiz.

- Stratejik planların kanunda belirtildiği şekliyle “*katılımcı yöntemlerle*” hazırlanmasından hareketle il özel idareleri içerisinde kurulması zorunlu olan komisyonların içerisine sadece “il genel meclisi üyelerinin” yer alacağı “stratejik planlama komisyonunun” kurulması; valinin stratejik plan hazırlama, performans ölçütleri belirleme, uygulama ve sonuçlarına göre faaliyet raporu hazırlama gibi stratejik konulara ilişkin yetkisini “*katılımcı yöntemlerle*” yerel meclisle paylaşması, katılımcı demokrasi anlayışının ve şeffaflık ilkesinin gelişmesine katkıda bulunacağı kanaatindeyiz.
- Stratejik planın ücret karşılığında hazırlanması, il özel idaresinin bürokrasisine hazırlanması, göstermelik katılım yöntemlerin uygulanması vb. katılımcı olmayan usullerin kullanılması, planı şekil açısından sakat hale getirecektir. Bu nedenle, mali denetimlerin yapılması sırasında bu durumun göz önünde bulundurularak gerekli yaptırımların mevzuata konulması sağlanmalıdır. Aksi takdirde, tasarlanmış olan sistemin işlerlik kazanması mümkün olmayacaktır. Katılıma yer vermeyen bir anlayışla stratejik planların hazırlanması, zaman içerisinde alışkanlıklara uygun bir şekilde yerel yönetimlerin işlemlerine doğrudan müdahale etmenin araçlarından biri haline gelmesi, tarihi tecrübeler ışığında uzak bir ihtimal olarak görünmemektedir.
- Valiler; gündem teklif etme yetkileri var olmasına rağmen, meclis tarafından reddedilme olasılığından dolayı yılsonunda hazırladıkları faaliyet raporundan sorumlu tutulmalarının adil olmadığı yönündeki itirazda bulunmaktadır. Çünkü, stratejik planlar ve performans programları valiler tarafından hazırlanmakta ve meclis tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bütçenin de stratejik planlara göre hazırlanması ve sonunda meclis tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi gerektiğinden; ortaya çıkan faaliyet raporunun meclis tarafından yetersiz görülmesi üzerine, valinin sorumlu tutulabilmesi ancak faaliyet raporunda stratejik plan ve bütçeye aykırı uygulamaların ya da

eksikliklerin bulunması halinde söz konusu olacaktır. Dış denetimde, stratejik plan ve faaliyet raporu esas alınacağından meclisin kabul etmediği gündemden dolayı yapılamayanlar ya da yanlış yapılanlar nedeniyle ortaya çıkacak performans eksikliği bahane edilerek valilerin sorumlu tutulması söz konusu olamayacaktır. Burada var olan eksiklik, meclisin yetersizlik kararından sonra ortaya çıkan belirsizliktir. Valilerinde yetersizlik kararı nedeniyle görevden alınabilmesi için Danıştay kararının öngörülmesi ortaya çıkan belirsizliği ortadan kaldıracaktır. Verilen karar, il özel idaresinin yürütme organı hakkında ve görevden alınmasına veya alınmamasına ilişkin olacağından Anayasa'nın yerel yönetimlere ilişkin maddelerine uygun hale getirilmiş olacaktır.

- İl encümeni, vali ile birlikte on bir kişiden oluşmaktadır. Encümen gündeme almış olduğu konulara ilişkin kararlarını üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanıp toplananların salt çoğunluğuyla vermektedir. İl encümeni, yürütme organının (valinin) hazırladığı stratejik plan, bütçe vb. belgeleri incelemekte ve il genel meclisine görüş bildirmektedir. Vali ve bürokratların sayısı, seçimle gelen üyelerden fazla olduğundan yapılan işlem, hazırlanan belgelerin belki tekrar gözden geçirilmesinden kaynaklanan maddi hataların düzeltilmesinden öteye geçemeyecektir. Tabi, valinin yaklaşımı burada belirleyici olacaktır Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle bağdaşmayan bir düzenleme olduğundan, meclis üyelerinin sayısının vali ve memur üyelerden daha fazla belirlenmesi ve valinin olmadığı takdirde seçilmiş üyeler içerisinde belirlenen bir vekilin toplantılara başkanlık etmesinin mevcut durumu özerklik ilkesi lehine düzeltereği kanaatindeyiz.
- İl özel idaresinde; denetim komisyonunun ancak valinin onayıyla kamu kuruluşlarının personelinden faydalanabilmesi, valinin il özel idaresinin başı sıfatıyla değil il genel yönetiminin başı ve merkezi yönetimin taşradaki yöneticisi sıfatıyla verdiği bir karar olduğu için kullanılan yetki vesayet yetkisidir. Uzman kişilerin bilgilerinden faydalanılamaması il genel meclisinin denetim fonksiyonunu gereği gibi yerine getirememesi sonucu doğuracağından yapılan denetimin valinin faaliyetlerine ilişkin olduğunda denetimden kaçmanın bir yolu olarak kullanılabilmesine neden olabilecektir.

Kanaatimizce, il genel meclisi başkanının talebi üzerine, usulü ve sınırları objektif ölçülerle belirlenmek suretiyle kamu görevlilerinin görevlendirilmesinin zorunlu hale getirilmesi denetimin etkinliği için gerekli bir düzenleme olacaktır.

- Yasama organı; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisinin kararları üzerinde uygulanacak vesayet yetkisinin içeriği konusunda Anayasa Mahkemesi'nin kararı doğrultusunda, Anayasa'nın 127/5 nci maddesinde yer alan vesayet yetkilerini içerecek şekilde bir düzenleme yaparsa ve vesayet denetiminin alanını genişletirse yerel özerklikler alanında gerileme yaşanacaktır. Anayasa Mahkemesi'nin vesayet yetkisi konusundaki kararın gerekçesi doğrultusunda Yasama Organı tarafından kanun değişikliğine gidilmesi halinde, yapılacak olan düzenleme vesayet makamlarına geniş bir yerindelik denetimi yapma imkânı sağlayacaktır. Anayasa ve kanunlardaki düzenlemeler nedeniyle, uluslar arası antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin çatışması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle vesayet makamlarının, kanunda belirtilen konularda il genel meclisi kararlarını "hukuka uygunluk" sınırları içerisinde denetlemeleri yönünde Anayasal ve kanuni düzenlemeler gündeme getirilmeli ve tartışılmak suretiyle kanunlaştırılması sağlanmalıdır.
- Belediyeler ve büyükşehir belediyeleri açısından, Anayasa Mahkemesi'nin belediye meclisinin kararları üzerindeki hukuka uygunluk yönünden yönetsel yargıya gitmeyi düzenleyen fıkraları Anayasa'da yer alan vesayet yetkilerini içermiyor gerekçesiyle iptal etmesinden sonra iki sonuç doğmuştur. *Birincisi*, iptal kararının yürürlüğe girmesine kadar Yasama Organı tarafından kanuni bir düzenleme yapılmaması halidir. Bu gerçekleştiği takdirde, belediyelerin, büyükşehir belediyelerinin kanunlarda yer alan yerel müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin olarak çok geniş bir hareket kabiliyetine kavuşmaları söz konusu olmaktadır. Ancak, bu durum kendi içerisinde fırsat ve tehditleri birlikte barındırmaktadır. Fırsatlar, belediye meclisi kararlarının iptal edilmesi endişesini taşımadan rahatlıkla alınması sayesinde etkin ve hızlı yerel kamusal hizmetlerin üretilebilmesidir. Yeni kamu yönetimi anlayışına son derece uygun bir kanuni zemin ortaya çıkmış durumdadır. Tehditlerse,

elde edilen bu rahat karar alma imkânının suiistimal edilmesi sonucunda ortaya çıkabilecek sonuçların geleneksel kamu yönetimi anlayışına sahip olan kişi ve kurumlar tarafından yoğun şekilde gündeme taşınmasıyla ortaya çıkabilecek güven kaybıdır. “Güven açığı”, yeni kamu yönetimi anlayışı tarafından giderilmeye çalışılmakta olduğundan böyle bir sonuca bizzat neden olması yerel yönetimlerin eleştirileri üzerine çekmesine neden olacaktır. Bahsi geçen sonuçların yaşanmaması için ise; sivil toplum kuruluşlarının ve ayrıca belirtmek gerekmektedir ki demokrasinin gelişmesi için çaba harcayan siyasi partilerin katılım araçlarını iyi kullanmak suretiyle, ortaya çıkabilecek kötü uygulama örneklerinin önüne geçerek hizmet kalite standartları çerçevesinde hizmet üretilmesini sağlamalarıdır. *İkinci sonuç ise*, Yasama Organının kanuni olarak düzenleme yapması halinde ortaya çıkacaktır. Yasama, Anayasa Mahkemesi’nin kararı doğrultusunda bir düzenleme yaparsa yerel özerklikler alanında gerileme yaşanacaktır. Anayasa ve kanunlarla, uluslar arası antlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerimizin çatışması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, Anayasa’da yerel yönetimlerin yönetsel özerkliklerinin geliştirilmesini sağlayacak nitelikte değişiklik yapılması zaruri hale gelmiştir. Yasama Organının uzun süre Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen fıkralara ilişkin düzenleme yapmaması halinde bütün kararlar tartışma konusu edileceğinden, ayrıca bir kaotik ortamın ortaya çıkmaması için de gerekli bir düzenleme olacaktır.

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 38 nci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 55 nci maddelerinde denetimin kapsamına ilişkin olarak yapılan düzenlemede dolaylı olarak ve ancak yorumla anlaşılan İçişleri Bakanlığı’nın performans denetimi yapma yetkisi maddelere yapılacak ekleme ile açık ve anlaşılır hale getirilmelidir.
- Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 38 nci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 55 nci maddelerinde denetimin kapsamına ilişkin olarak yapılan düzenleme; 5302 sayılı Kanun’da yönetsel denetimin kapsamı içerisine “hukuka uygunluk” denetimi, 5393 sayılı Kanun’da yönetsel denetimin kapsamı içerisine “kalkınma planları ve stratejilerine uygunluk” denetimi konulmak suretiyle “*hukuka uygunluk, idarenin bütünlüğü, kalkınma plânı ve*

stratejilerine uygunluğu açısından” denetlenmesini sağlayacak şekilde her iki kanundaki düzenleme paralel hale getirilmelidir.

- Başta Köy Kanunu olmak üzere yerel yönetimlerle merkezi yönetim birimleri arasındaki ilişkileri düzenleyen çeşitli kanunlarda yer alan ve ancak hiyerarşik yapılar arasında söz konusu olabilecek “emriyle”, “talimatıyla” vb. ifadeler içeren düzenlemelerde değişikliğe gidilerek “işbirliğiyle”, “koordinasyonunda” gibi ifadelerin mevzuata hâkim olması sağlanmalıdır.
- Köylere hizmet götürme birliklerinin dış denetimleri Sayıştay tarafından yapılmamakta, merkezi yönetimin mülkiye müfettişleri ve yerel yönetim kontrolörleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Mülkiye müfettişleri ve yerel yönetim kontrolörleri tarafından dış denetim gerçekleştirilmesine rağmen bu birliklerin Sayıştay’ın dış denetiminin içerisine alınmaması kanaatimizce yanlıştır. Sayıştay; TBMM adına yönetsel, mali ve performans denetimlerini yapıp güvenilir ve geçerli bilgilerin edinilmesi ile birlikte aksamalara ilişkin çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Mülkiye müfettişleri ve kontrolörler ise yürütme adına denetim gerçekleştirmektedir. Kamu kaynağının harcanmasının söz konusu olduğu demokratik bir devlette herhangi bir kamu kaynağının “parlamento denetimi” dışında bırakılması kanaatimizce doğru değildir.

Eğitim yönünden denetim;

- Denetim yapacak personelin eğitilmesi, yapılan değişikliklerin hayata geçirilebilmesi için üzerinde dikkatle durulması gereken bir husustur. Yapılan eğitim, şimdiye kadar olduğu gibi sadece var olanlar içerisinde bir kısmının yurt dışı ve yurt içinde eğitim programlarına tabi tutulması şeklinde gerçekleşmemelidir. Bütün personelin amaca uygun ve işlevsel bir programla eğitilmeleri ve sonucunda yapılacak sınavı geçebilenlerin kariyerlerinde yükselme imkânlarına sahip olabilmeleri sağlandığı takdirde sistem oturtulabilecektir. Aksi takdirde, usta çırak sisteminin ve yerleşik uygulamaların baskın olduğu geleneksel teftiş ve denetim sisteminin,

fonksiyonel anlamda dönüştürülebilmesi ve yeni anlayışların uygulanabilir kılınmasının fiili olarak imkânının olmadığı kanaatindeyiz.

- Eğitim altyapısının sürekli bir şekilde işler tutulması için, denetimde yaşanan gelişmeleri ülke uygulamaları ve ihtiyaçları da göz önünde bulundurulmak suretiyle geliştirebilecek akademik yapılanmanın oluşturulması da gerekli hale gelmiş bulunmaktadır. Bunun için, üniversitelerle ya da TODAİE ile işbirliğine gidilebilecektir. Oluşacak birikimin akabinde “Denetim Akademisi” kurulabilecektir. Aksi takdirde, eğitim konusunda yurtdışına personel göndererek gelişmeleri takip etmeye çalışma uygulaması devam edecektir. Bu tür uygulamaların verimsiz sonuçlar doğurduğu bugün gelinen noktada artık açıkça görülebilmektedir. Yurtdışında edinilen tecrübelerin kurum kültürü haline dönüştürülememesi nedeniyle yapılan çalışmalar kaynak ve zaman israfiyla sonuçlanmaktadır. Ayrıca, edinilen bilgi ve tecrübelerin diğer personele aktarılması için yapılan bilimsel eğitim ve seminer çalışmaları içerik ve zaman itibarıyla özensiz hazırlanmakta ve istenilen katılım sağlanamamaktadır.
- Eğitim sisteminin bir diğer boyutu, denetim yapacak müfettişlerin ve kontrolörlerin yerel yönetimlerin yürüttüğü yerel-müşterek nitelikteki kamusal hizmetlerin içerikleri hakkında yeterince bilgiye sahip olmamalarıdır. Verilecek eğitimde; yolsuzlukla mücadelede etkili olacak denetim teknikleri, etkin raporlama teknikleri yanında, yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin tanıtılması, kentler tarihi dâhil olmak üzere kentleşme, kent ekonomisi, yönetim, yönetim kültürü, yönetsel yapıların analizi, sistem mühendisliği, kamu politikası vb. çağdaş kamu ve yerel yönetimlerin işleyişini ve bu alanda yaşanan gelişmelerin kavranmasını sağlayacak nitelikte bir eğitim müfredatının hazırlanması gereklidir. Denetimin rehberlik fonksiyonu ancak bu şekilde gerçekten anlam kazanabilecektir.
- Polis ve Adalet Akademilerinin yolsuzluk konusundaki birikim ve eğitim faaliyetlerinden faydalanılmalıdır. Yolsuzlukla mücadelede etkili olabilecek nitelikte ve yeterlilikte sorgulama tekniklerinin denetim elemanlarına öğretilmesi gerekmektedir.

- Denetçiler, denetim faaliyetlerinde bilişim teknolojisinin sağladığı imkânları kullanabilecek ve gelişen teknoloji ve e-devlet uygulamalarına uyum sağlayabilecek nitelikte olacak şekilde eğitilmelidir. Denetim konusunda eğitim vermesi gereken kurumlar tarafından dünyadaki ve Türkiye’deki gelişmeler doğrultusunda eğitim ve seminer çalışmalarında bulunulmalıdır.
- Yönetmelik yargı hâkimi alımında hukuk fakültesi mezunlarına ağırlık verildiği gibi, yerel yönetimlerin denetimini yapacak olan müfettişlerin ve kontrolörlerin alımında da “Kamu Yönetimi” ve “Maliye” gibi bölümlerden mezun olanların alınması, kurum içinde yürütülecek denetim ve eğitim faaliyetlerini hızlandıracak ve daha etkin hale getirecektir. Bu teklifin tamamlayıcısı olarak da belirtilen bölümlerde denetim konusunun temel derslerden biri haline getirilmesi denetimin kalitesine önemli katkıda bulunacaktır. Sonuçta, mezun olan öğrenciler denetleyen ya da denetlenen olacaklarından bu konudaki farkındalıklarının öğrenciliklerinden itibaren geliştirilmesi faydalı olacaktır.
- Denetçilerin etkin ve hızlı bir şekilde denetim görevlerini yapmaları için, bölge teşkilatları ve il yapılanmaları oluşturularak yerelin denetiminin yerelden yapılması sağlanmalıdır. Yerel etki ve baskılardan korunmaları için ise denetim faaliyetlerinde bağımsızlıkları gerçekleştirilmelidir. Ayrıca, kontrolörlerin yerel etkilere açık hale gelmesinin önüne geçmek için uzun süre bir yerde çalışmaması gerekmektedir. Yerelde denetim yapmak amacıyla, yerelde yapılandırılan denetçilerin yerel yönetimlerdeki iç denetçilerle koordinasyon içinde çalışması da denetimin etkinliğini artıracaktır. Sayıştay’ın denetim faaliyetlerinde iç denetçilerin çalışmalarından faydalanabilme imkânı yerel yönetim denetçileri içinde tanınmalıdır. Ayrıca teftiş, soruşturma ve inceleme gibi faaliyetlerde yerel yönetim bünyesinde bulunan müfettişler ile işbirliği sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılması denetimin bütünlüğüne katkıda bulunacaktır.

Personelin etik yönünden denetimi;

- Etik Kurulunun faaliyetlerini kurumsallaşma aşaması gerçekleştirken Başbakanlık bünyesinde tüzel kişilik sahibi olmadan sürdürmesinde başlangıçta bir takım avantajlarının olacağı düşünülse bile; kanuni/kurumsal alt yapısı ve tecrübesi faaliyetlerini yetkin bir şekilde yürütmesini sağlar hale gelince, Başbakanlık bünyesinde ve denetim kurumlarının bağımsız faaliyet göstermesinden hareketle tüzel kişiliğe kavuşturulması gerekmektedir. Daha sonra; Sayıştay ve Kamu İhale Kurumu gibi TBMM adına faaliyet yürüten özerk bir kurum haline gelmesi, kurumun etik alanında denetim faaliyetlerinin etkinliğini artıracaktır.
- Kurula, kamu personelinin sadece en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvuruda bulunulabileceği yönündeki düzenleme isabetli değildir kanaatindeyiz. Düzenleme, kamu görevlilerinin çok önemli bir kısmının, etik değerler açısından Kurul'un değerlendirmesi ve denetimi dışında tutulmasına neden olmuştur. Bunların dışındakilerin etik olmayan davranışlarının Kanun'un ikinci fıkrası gereğince kurumlarının disiplin kurullarının denetimine havale edilmesi düzenlemesi de yeterli değildir. Disiplin kurullarının etik olmayan davranışlara ilişkin kararlarına karşı, Kamu Personeli Etik Kuruluna itiraz edebilmeleri Kurulun etik davranışları yerleştirme açısından etkinliğini artıran bir düzenleme olacaktır.
- Sadece *"Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyelerinin..."* Kurul'un denetim alanına dâhil edilmesi diğer belediyelerin kurmuş oldukları şirketlerinin denetimine yer verilmemesi eksiklik olarak görülmektedir. Kurulun gelişimine bağlı olarak buralarından denetim alanı içerisine alınması gerekmektedir.
- *"...kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz."* ifadesinin başvuruları azaltacağı ya da başvuruda bulunacak kişileri vazgeçireceği düşüncesiyle eleştirilmiş olmakla birlikte korunan haklar açısından değerlendirildiğinde olumlu bir düzenleme olmuştur kanaatindeyiz. Kamu yönetiminde şeffaflığı ve hesap verme

sorumluluğunu artıralım derken şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun etik değerlerden mahrum bir anlayışla sağlanması en azından etik olmayacaktır. İyi niyetli olmayan teşebbüslerin önüne geçmeyi amaçlayan bu nitelikteki düzenlemeler korunmalı ve gelecekte yapılacak düzenlemelerin etik değerler doğrultusunda yapılmasına özen gösterilmelidir.

- Yerel yönetim şirketlerinin Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yönetsel, mali ve performans denetiminin yapılabilmesinin sağlanması yönünde mevzuat değişikliği yapılmalı ve denetçilerin kar amacıyla faaliyet gösteren şirketlerin denetimi konusunda Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş birimleriyle işbirliğine giderek gerek denetim programı gerekse denetimin içeriği konusunda uyumlu faaliyet yürütmeleri sağlanmalıdır.

Denetime ilişkin ortak konular;

- Denetim sisteminin genelinde olduğu gibi yerel yönetimlerin denetimi de henüz mevzuat ve kurumsal uygulamalar yönünden oturmuş değildir. Bunun gerçekleşmesi, çok dillendirilmemekle birlikte yerleşik geleneklere ve uzun bir geçmişe sahip yapılarda (Türk bürokrasisi gibi) çok kolay olmayacaktır. Ancak, stratejik planlama ve performans denetimi üzerine sistemin kurulmaya çalışılması, sistemi dönüştürme ve geliştirme yönünde bir iradenin varlığını göstermektedir. Her açıdan giderek büyüyen ve gelişen ülkenin devlet yapısının değişmeden kalması da mümkün değildir. Biraz karmaşık süreçler izleyerek de olsa yönetsel yapı kendini değiştirmekte ve dönüştürmektedir. Ancak, burada şunu da söylemek gereklidir. Bu değişim ve dönüşüm belirtilen ilkeler doğrultusunda yapılsa bile sistem giderek profesyonellerin yönetebileceği bir karmaşıklıkla doğru gitmektedir. Gerçekten iyi dengelenmezse; arzulandığı gibi hizmetlerde merkezin değil yerelin ön plana çıkması hedefi yakalanamadığı gibi, mevcut teknolojik ve bilgi altyapısı ile merkezin etki ve yönlendirmesinin çok daha kuvvetli olduğu bir yapıyla karşı karşıya kalabiliriz. Performansı yüksek ve etkin bir yerel yönetim derken bunun yanında otoriter bir merkez baskısı söz konusu olabilecektir. Düzenleyici işlemlerin, yerel hizmetlerin yerelde en iyi şekilde

yürütülmesi anlayışı ön plana alınarak yapılması ve yerellik ilkesinin gözetilmesi ile bu ve benzeri ihtimallerin önüne geçilmiş olunacaktır.

- Mali işlemler dışındaki yönetsel işlemlerin denetiminde yetkili olan denetim birimlerinin, yönetsel işlem-mali işlem ayrımının yapılmasını sağlayabilecek ölçütler olmaması nedeniyle mali işlemleri de denetlemeye devam etmeleri, yetki karmaşasına ve tekrar denetimler gerçekleştirilerek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim baskısının devam etmesine neden olmaktadır. Yapılan denetimlerin baskı aracı olarak görülmemesi, bir gereklilik olarak algılanması halinde bile devletin birden fazla kurumunun aynı konuda değişik zamanlarda mesai harcaması anlamına gelecek ve denetlenen yerel yönetim biriminin de kendi işine yoğunlaşmasını engelleyecektir. Etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde, denetim kurumlarının koordinasyonunun sağlanması suretiyle bu durumun önüne geçilmelidir.
- Yerel hizmetlerde aksamanın gerçekleşmesi halinde hizmetlerde aksamadan kaynaklanan vesayet yetkilerinin kullanılabilmesi için, öncelikle hizmetlerin ciddi bir şekilde aksadığının sulh hukuk hâkimi tarafından tespit edilmesi gerekmektedir. Yapılan düzenleme, yönetsel yargıda tespit davasının olmaması nedeninden kaynaklanmaktadır. Sulh hukuk hâkiminin yerel müşterek kamu hizmetlerini, bu hizmetlerde aksamanın var olup olmadığını ve aksamaların hayati dereceye varıp varmadığını tespit etmesi her zaman mümkün olamayacaktır. Hâkim veya tarafların göstereceği bilirkişiler tarafından yapılacak tespitlerde seçilecek kişilerin vasıflarının belirlenmemesi uygulamada tartışmalı kararların verilmesine neden olacaktır. Bilirkişi seçiminde uyulması gereken ilkeler ve bilirkişilerin nitelikleri konusunda objektif ve kurumsal düzenlemelerin yapılmaması halinde mahkemelerin sağlıklı kararlar vermesi mümkün olamayacaktır. Verilen karar sonucunda yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetimi uygulaması ortaya çıkacaktır. O kadar ki, yerel yönetimlerin personeli dahi vesayet makamının *hiyerarşik denetimine* girecektir. Kanunda, bilirkişilerin kurumları, seçimlerinde uyulacak ilkeler veya vasıfları belirlenmek suretiyle, ortaya çıkacak aksamaların ve tepkilerin önüne geçilmesi mümkün olacaktır.

kanaatindeyiz. Bu konuda yapılabilecek bir diğer düzenleme, kanunda değişiklik yapmak suretiyle hizmette aksama olduğunun iddia edildiği durumlarda yerel yönetimleri ve kamu yönetimini daha iyi tanıması nedeniyle tespit görevinin yönetsel yargıda tespit davası olmamakla birlikte istisnai bir düzenleme ile yönetsel yargıya verilmesidir.

- Denetime sağlıklı bir zemin oluşturacak ölçütlerin elde edilebilmesi için gerekli olan; stratejik planlama yapma, bütçe yapma, yıllık performans programı hazırlama, performans ölçütleri belirleme ve buralarda belirlenen hedeflerin gerçekleşme düzeylerini göstermek üzere faaliyet raporu hazırlama süreçlerinin yerel yönetim birimlerinde öncelikli olarak sağlıklı bir şekilde yerleşmesinin ve işletilmesinin sağlanması gerekmektedir. Sayıştay'ın buradaki rolü birincil olmakla birlikte, merkezi yönetimin teftiş ve denetim birimlerinin bahsi geçen konularda yerel yönetimlere rehberlik etmesi, sistemin yerleşmesini kolaylaştıracak ve hızlandıracaktır. Denetçiler tarafından, planlama ve raporlamalardaki eksikliklerin belirlenmesi ve doğrusunun hazırlanması doğrultusunda iyi uygulama örnekleri de gösterilmek suretiyle rehberlik yapılması, yeni denetim anlayışının ve amacının işlevsel hale gelmesi ve benimsenmesini sağlayacaktır.
- Denetimin amacının ve kapsamının belirtildiği kanun maddeleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılan denetim tanımları incelendiğinde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hukuka uygunluk, kalite, rehberlik, sonuç odaklılık gibi kavramların bol miktarda kullanıldığı görülmektedir. Ancak, denetimin farklı bir boyutu olan ve kanuni düzenlemelerde yer alan “etik” kuralları, amaç ve kapsam içerisinde yer almamaktadır. Etik kurallarına ilişkin felsefenin yapılan düzenlemeler içerisinde yer almasına çalışılmalıdır. Ayrıca, “yolsuzlukla mücadele” kavramı yine bu amaç ve kapsam içerisinde bulunmamaktadır. Kanun koyucunun, şekli ve hukuka uygunluk denetiminin ön plana çıkmaması için yaptığı bu düzenleme kanaatimizce eksiktir. Denetimin amaç ve kapsamını düzenleyen maddeler içerisinde “etik” ve “yolsuzlukla mücadele” kavramları ayrıca konulmalıdır. 5018 sayılı KMYKK'nın 77 nci maddesinde yolsuzluğa ilişkin düzenleme yapılmış olması yeterli değildir. Yolsuzlukla mücadele ve etik, denetimin amaç ve

kapsamı içerisinde alınmalı ve yapılan tanımlamalarda denetimin yolsuzlukla mücadele ve etik boyutu dikkate alınmalıdır.

- Kayıt dışı ekonominin önüne geçmek amacıyla Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Kontrolörlüğü koordinasyonu ile “2008–2010 Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı” hazırlanmıştır. “2008–2010 Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planında” yerel yönetim şirketlerinin kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde bulunmasının önlenmesine ilişkin bir ifade yer almamaktadır. Kanaatimizce gözden kaçan bir durumdur ve bir sonraki eylem planına konulmalıdır. Hazırlanan planın amaç ve hedefleri arasında “*Denetim Kapasitesini Geliştirmek ve Yaptırımların Caydırıcılığını Sağlamak*” yer almaktadır. Burada belirtilen denetim kapasitesini geliştirme hedefine varmada Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve yerel yönetim kontrolörlerinin yerel yönetim şirketlerini denetlemelerinin sağlanması önemli bir adım olabilecektir.
- Kanunlarda yer alan denetimin amaç ve kapsamına uygun şekilde; tüzük, yönetmelik, yönerge, teftiş rehberleri ve yaz ve kış teftiş emirlerinin içeriğinin uygulamaya yönelik olarak iyi denetim ilkelerini ve örneklerini içerecek nitelikte yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Normlar hiyerarşisinde denetime ilişkin düzenleyici işlemler aşağıya doğru gittikçe kanunda öngörülen amaç ve kapsamdan uzaklaşarak geleneksel denetim anlayışına uygun bir içerik kazanmakta ve ağırlıklı olarak yönetsel ve mali açıdan hukuka uygunluk denetimi ön plana çıkmaktadır. Yönetsel dış denetimin 5302, 5393, 5216, 5355 ve 5018 sayılı Kanunlarda belirtilen bütün unsur ve ilkeleri içerecek şekilde tüzük, yönetmelik, yönerge, teftiş rehberleri ve teftiş emirlerinin içeriği yeniden gözden geçirilmelidir. Bu konuda Sayıştay, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu ve İç Denetim Koordinasyon Kuruluyla işbirliği yapılarak ilgili kurumların tecrübelerinden faydalanılmalı ve “yeni kamu yönetimi anlayışına” uygun nitelikte denetim anlayışına sahip ülke ve uluslar arası denetim kurumları tarafından hazırlanan teftiş/denetim rehberlerinden yararlanılmalıdır.

- Teftiş kurulları ve diğer denetim birimlerince, raporlama standartlarına uygun bir şekilde hazırlanan raporlar resmi internet sayfalarında yer almalı ve özet halinde olmamalıdır.* Raporun detayına ait çalışmalar ve belgeler araştırmacılar ve vatandaşlar tarafından ulaşılmak istendiğinde uygun bir ücret karşılığında temin edilebilmeli ya da incelenmelerine uygun bir ortamda bulundurulmalıdır. Bu durum, yapılan dış denetimin diğer denetim birimlerinin incelemesine açık olması açısından hem denetimin esnekliğini/ bütünlüğünü hem de zaman ve emek tasarrufu sağlanacaktır. Ayrıca hazırlanan raporların kalitesini artıracaktır. Hukuksal olarak sır kapsamına dâhil bilgiler var gerekçesiyle raporların ve verilerin araştırmacılardan saklanması yoluna gidilmemelidir. Devlet ve ticari sır kapsamında olan bilgiler karartılmak suretiyle diğer verilere ulaşılabilmesi sağlanmalıdır. Böylelikle, yayınlanan raporlar hakkında toplumun çeşitli kesimlerinden gelecek olan geri dönüşler sayesinde; yönetimin denetim unsuruna dolaylı da olsa katılım sağlanmış olacak, kurumun yöneticilerinin ve siyasi partilerin başarısının değerlendirilmesinde hazırlanan raporlar kullanılabilir, şeffaflığın sağlanmasında önemli bir araç haline gelebilecek, karar organlarında gündem konularının belirlenmesinde seçimle gelen üyelere (özellikle muhalefettekilere) önemli kolaylıklarda sağlayacak ve yerel yönetimlerin dinamizmi artmış olacaktır. Yayınlanan raporlar, yerelde demokrasinin gelişmesine ve demokrasi okulu olma vasfına önemli katkılarda bulunacaktır. Raporların yayınlanmasıyla sadece şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu etkin hale gelmiş olmakla kalmayacak aynı zamanda kamu, özel, sivil kesimlerin arasında iletişimin gelişmesi sonucunda daha katılımcı bir yerel yönetim ortaya çıkabilecektir. Raporlar aynı zamanda kamu ile diğer kesimler arasında bulunan güven açığını da azaltacaktır.
- Denetim raporları, hizmet kalite standartlarına uygun bir şekilde yerel hizmetlerin yürütülmesi için tavsiyeler içermeli ve yetersiz performans gösterenleri ve hizmette yaşanan aksamaları gerekçeleriyle birlikte ortaya koymalıdır. Ayrıca, denetim raporlarında ortaya konulan aksamaların

*5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu **md. 38/5**; 5393 sayılı Belediye Kanunu **md. 55/ 5** , “Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”

giderilmesi amacıyla çalışma yapılıp yapılmadığı tekrar denetimlerde tespit edilmeli ve raporlanarak ilgili birimlere ve kamuoyuna açıklanmalıdır.

- İçişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu stratejik planları incelendiğinde yerel yönetimlere ilişkin olarak 2014 yılına kadar performans denetimi yapılmasının söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Performans denetimi yapılması yönünde eğitim ve alt yapı çalışması yapılmakla birlikte çağdaş denetim uygulamalarının yerleşmesi açısından hızlı bir şekilde pilot uygulamalara geçilmeli ve performans denetimi yapılmaya başlanılmalıdır.
- Parçalı bir yapı arz eden denetim kurum ve bunların uygulamalarının koordine edileceği bir üst yapının kurulması, uygulama birliği ve tekrar denetimlerin önüne geçilmesi açısından önemlidir. Başbakanlık Teftiş Kurulunun Sayıştay'ın denetimi dışına çıkarılan yerel yönetim kurum ve işlemlerinin denetimi konusunda standart geliştirme ve denetim kurumları arasında koordinasyon kurma fonksiyonu aktive edilmek suretiyle eksikliklerin giderilmesi yoluna gidilmesi, uygulamada karşılaşılan sorunların çözülmesi için olumlu sonuçlar verebilecektir.
- Denetim birimlerinin faaliyetlerinin koordine edilmesi için uyumlulaştırma fonksiyonu olan bir kurumun varlığı gerekli olmakla birlikte kanaatimizce yeterli değildir. Sekizinci Kalkınma Planında yer alan “*Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda*” belirtildiği şekilde “*ulusal denetim standartlarını yayımlamak, ilgili mercilere tavsiyelerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığında ve Sayıştay'ın işbirliğinde, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil toplum örgütlerinin de düzenleyici olarak iştirak edebileceği bir Denetim Şurası oluşturulmalı ve her yıl düzenli toplantılar yapılmalıdır.*”
- İç denetçilerin, Sayıştay denetçilerinin, mülkiye müfettişlerinin ve yerel yönetim kontrolörlerinin yürüttükleri denetimlerin birbirini destekler nitelikte ve ortak denetim standartları etrafında yürütülmesi “idarenin bütünlüğü ilkesi”ne uygun bir şekilde, “denetimin bütünlüğünün” sağlanması hedeflemesinde gerekli bir uygulama olacaktır.

- Teftiş kurulları ve kontrolörlüklerin bağımsızlık konusunda karşılaşılabilecekleri olumsuzluklar ortadan kaldırılmak suretiyle denetim uygulamalarına yöneltilmeleriyle, küresel ve yerel sermayenin etki alanı içerisinde bırakıldıkları yönündeki yeni denetim anlayışına getirilen eleştiriler karşılanmış olunacaktır.
- Orta vadede (5-10 yıl içinde) yerel yönetim kontrolörlerinin yerel yönetim denetçiliği/müfettişliği ismi altında, yerel yönetimlerin denetlenmesinde esas kurum konumuna getirilmesi, bölge ve il çapında örgütlenmesi ve gerekli eğitimin verilmesi “Mülkiye Müfettişlerinin” iş yükü nedeniyle yeterince yapamadığı dış yönetsel denetimi etkin hale getirecektir. Ancak, Mülkiye Müfettişleri, “hizmetlerde aksama” ve “yolsuzluk” gibi sınırlı sayıda konuda yerel yönetimleri denetleyebilmelidirler.
- Alınacak müfettişlerin seçiminde dikkatli olunması, mesleğe giriş için yüksek standartlar getirilmesi, belirlenen standartların meslek hayatları boyunca korunmasına yönelik teşvik ve yaptırım mekanizmasının kurulması ve alınan denetim personelinin özlük haklarının üst seviyede belirlenmesi gerekmektedir.
- Yerel yönetim kontrolörlerinin yaptıkları denetimlere ilişkin olarak hazırladıkları raporların ve faaliyet raporlarının, kanunun emretmesi nedeniyle (Mülkiye Müfettişleri için yapıldığı gibi) İçişleri Bakanlığı’nın internet sayfasında link açılmak suretiyle kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Bu uygulama ile, kontrolörlükler tarafından yapılan denetimlerle ilgili raporların ve faaliyet raporlarının görünür hale gelmesini sağlanacaktır. Yapılan denetimlerin etkinliği ve sonuçları itibarıyla alınması gerekli olan tedbirlerin denetlenen yerel yönetim birimi tarafından bir an önce yerine getirilmesi yönünde kamuoyu baskısı oluşturması açısından da faydalı olacaktır. Sayıştay gibi dış denetim kurumları için veri oluşturacağı gibi yerel yönetimlerin faaliyetlerinin şeffaflığının artacağı da görülecektir. Mülkiye Müfettişleri ve yerel yönetim kontrolörlükleri tarafından; yerel yönetimlerle ilgili yapılan denetimler sonucunda hazırlanan raporlar, merkezi yönetime karar alma sürecinde yardımcı olacağı gibi kalkınma planlarının daha gerçekçi verilerle hazırlanmasına da yardımcı olacaktır.
- Kamu yönetiminin yapılanmasına getirilen eleştirilerin içerisinde önemli bir yer tutan mali yapının ve denetim sisteminin Birlik standartlarına uygun hale getirilmesi konusu, ister istemez bu konuda yapılacak düzenlemeleri stratejik hale getirmektedir. Teklif halinde olan ve uzun süredir çıkarılmayı bekleyen

Sayıştay Kanun teklifiyle, denetim dışında bırakılan alanların kurumun denetimine dâhil edilmesi, Sayıştay'ın kurumsal kapasitesinin ve denetim elemanlarının yeni denetim anlayışına ve amacına uygun yapı kazandırılması, Başbakanlık Teftiş Kurulu, İç Denetim Koordinasyon Kurulu, İç Denetçiler, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu ve Sayıştay Başkanlığı arasında koordinasyon kurulması, hizmet içi eğitim ve uluslararası kuruluşlarla yapılan çalışmaların birlikte yapılması, hataları bulma, cezalandırma, yargılama anlayışının hâkim olduğu denetim anlayışı yerine yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde, yerel yönetimlere çalışmalarında yol gösterici olma anlayışının hâkim kılınması, kamu yönetiminde kalite standartlarının geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması ve denetim raporlarının bu yönde hazırlanması, hukuka uygunluk ve mali denetimle birlikte değerlendirildiğinde yerel yönetimlere yeni ufuklar açacak ve kentler arasında var olan ve giderek artan rekabette ülkenin bulunduğu yeri öne çıkaracaktır.

Son söz olarak; geleneksel katı bürokrasi anlayışına dayanan kamu yönetimi, Anayasa'dan başlamak suretiyle dünyadaki ve ülkedeki gelişmeleri karşılayacak nitelikte, organik ve fonksiyonel anlamda “yeni kamu yönetimi anlayışı” temelinde uygulamaya geçirilmeden, istenen sonuçların elde edildiği bir yönetimden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Şeffaf, hesap verme sorumluluğuna sahip, etik değerlere dayanan, kaliteli, yolsuzluktan uzak, hukukun üstünlüğünü kabul eden ve etkin bir kamu yönetimi hedefine ulaşmak için; stratejik planlama ve performans programı yapma, bütçeleri stratejik planlara ve performans programlarına paralel şekilde hazırlama, veri tabanı oluşturma, hizmet standartlarını tespit etme işlemleri uygulamaya geçirilmeden, yapılan hazırlıklar düzleminde denetim yapacak kanuni/kurumsal yapılanma ve denetim personelinin eğitime çalışmaları tamamlanmadan yerel yönetimlerde yeni kamu yönetimi anlayışına uygun nitelikte bir dış yönetsel denetimin sürdürülebilir kılınması mümkün görünmemektedir.

KAYNAKLAR

Kitaplar

A. Dahl Robert, **Demokrasi Üstüne**, Çev. Betül Kadioğlu, Phoenix Yayınevi, Eylül 2001, Ankara.

Akçura Tuğrul, **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, ODTÜ, Ankara, 1982.

Akgündüz Ahmet, **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, 29 Mayıs 1997.

Aktan Coşkun Can, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

Akyılmaz Bahtiyar, Sezginer Murat, Kaya Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

Al Hamza, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetimde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Yazıları**-Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M.Lutfi Şen, Ankara Ekim, 2007. ss.1-24.

Arslan Nagehan Talat, Mahmutoğlu Abdulkadir, “Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Ed: Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005. ss.83–110.

Arslan Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Yayın No:109, Kalite Matbaası, Ankara, 1978.

Atay Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Basın Yayın Dağıtım, İstanbul, Mayıs 1999.

Başaran Mustafa ve Diğerleri, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Gerekçeli- Açıklamalı)**, İzden Yayıncılık, İzmir, Mart 2010.

Bayındır M. Savaş, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2007.

Berthélemy Henry, **Hukuku İdare**, Çev. M. Atıf, Hamit Matbaası, İstanbul, 1931.

Bilgen Pertev, “Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında”, **Kamu Yönetimi**, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara.

Bozkurt Ömer ve Ergun Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara, 1998.

Brown L. Neville, Bell John S., **French Administrative Law**, Fifth Edition, Clarendon Pres, Oxford, 1998.

Canatan Bilal, “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**,(Ed: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür) Alfa Aktüel Kitabevi, İstanbul, 2006.

Candan Ekrem, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2007/374, Ankara, 2007.

Caulfield Ian, Schultz John, **Planning For Change: Strategic Planning In Local Government**, Longman Group UK Limited, San Francisco, 1994.

Coşkun Bayram, Nohutçu Ahmet, “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, 2 nci Cilt, Beta Yayıncılık, Ankara, 2007, ss.71–96.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Yerel Yönetimler Sorunları- Çözüm Önerileri**, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları–1, Ankara, Haziran 1996.

Çoşkun Gülay, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, 4 ncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994.

Denhardt Robert B, “Strategic Planning in State and Local Government”, **Performance-Based Budgeting**, (Editörler: Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreh, Jack Rabin), Wsetview Press, USA, 2001

Derbil Süheyp, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş Beşinci Bası, AÜHFY, Ankara, 1959.

Derdiman R.Cengiz, **Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye’nin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Kalkınmasında DPT**, Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara, Mayıs, 2009.

Dinçer Ömer, Yılmaz Cevdet, **Kamu Yönetiminde yeniden Yapılanma 1- Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003.

Duran Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHFY, İstanbul, 1982.

Emek Uğur, **Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi, İstanbul, Haziran 2005.

Eren Erol, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 7 nci Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005.

Ergin Osman Nuri, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, İkinci Cilt, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, İstanbul, 1995.

Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2007.

Eryılmaz Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992.

Giritli İsmet, Bilgen Pertev, Akgüner Tayfun, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Geliştirilmiş Üçüncü Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2008.

Görelî İ.Hakkı, **İdari Vesayet**, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944.

Görelî İsmail Hakkı, **İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi**, Türk Hukuk Kurumu, Ankara, 1944.

Gören İhsan, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, Ed: Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, TESEV Yayınları 16, İstanbul, 2000, ss. 79–151

Görmez Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler, (Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı), **Vadi Yayınları**, Ankara, 1997.

Görmez Kemal, **Yeni Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1989.

Gözler Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Güncelleştirilmiş 8 nci Baskı, Eylül, 2009.

Gözler Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Güncelleştirilmiş 7 nci Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2008.

Gözler Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Cilt: I, Bursa, 2003.

Gözler Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

Gözübüyük Şeref, Tan Turgut, **İdare Hukuku**, Cilt: 1, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 6 ncı Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

Gözübüyük Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 8 nci Bası, Ankara, 2004.

Gül Hüseyin, Memişoğlu Dilek, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetmel Reform”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Ed: M.Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Şubat 2007, Konya.

Günday Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Yenilenmiş Beşinci Baskı, Ankara, 2002.

Günday Metin, **İdare Hukuku (Ek: İl Özel İdareleri ve Belediyeler)**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005.

Heper Metin, **The State Tradition in Turkey**, The Eothen Pres, 1985.

Heper Metin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1977.

Humes Samuel, Martin Eilen, **The Structure of Local Government**, International Union of Local Authorities,(IULA), The Hague 1969.

Karaaslan Mehmet, **Özerklik ve Denetim Açısından Kamu Yönetimi Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

Karanfiloğlu A.Yasin, **Yerel Yönetimlerin Denetimi-Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi**, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ağustos 2000.

Keleş Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4 ncü Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kettl Donald F., **Reinventing Government: A Fifth Year Report Card**, Center For Public Management, The Brookings Institution, Washington DC, September 1998, s.VII.

Köse H.Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12, Ankara, 2000.

Kösecik Muhammet, Özgür Hüseyin, **Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci**”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayını, Ankara, 2005.

Köseoğlu Özer, “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**-Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M.Lutfi Şen, Ankara, Ekim, 2007.

Kubalı Derya, **Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, Sayıştay Başkanlığı, Ankara,1998.

Kuzu Burhan, **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.

Mahon Pascal, **La Decentralisation Administrative**, Lausanne, 1985.

Mucuk İsmet, **Modern İşletmecilik**, Beşinci Basım, Der Yayınları, İstanbul,1993.

Nadaroğlu Halil, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7 nci Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım, , İstanbul, Ekim 2001.

Nalbant Atilla, **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

Nohutçu Ahmet, **İdare Hukuku** (Güncellenmiş 2 nci Baskı), Savaş Yayınevi, Ankara, Mayıs 2009.

Okur Yaşar, **Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul, Nisan 2007.

Onar S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 1, Üçüncü Baskı, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Onar S. Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 2, Üçüncü Baskı, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Onar S.Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: 2, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.

Ortaylı İlber, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, **Alkım Kitabevi**, İstanbul, Ocak 2006.

Ortaylı İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul, 1995.

Ortaylı İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840–1878)**, TODAİE, Ankara, 1974.

Ortaylı İlber, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.

Ökmen Mustafa, Parlak Bekir, **Kuramdan Uygulamaya Yerel yönetimler-İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2 nci Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2010.

Öner Şerif, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayın ve Dağıtım, Nisan 2006, Ankara.

Özen Ahmet, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/382, Ankara, 2008.

Özer Attila, **Türklerde Devlet Anlayışı Ve Demokratik Rejim**, Lazer Ofset Matbaa Tesisleri Basımı, Ankara, 2002.

Özer Hüseyin, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye açısından Değerlendirilmesi**, Sayıştay 35 nci kuruluş Yıldönümü Yayınları/Çeviri Dizisi, Ankara, 1997.

Özsemerci Kemal, **Türk kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Ankara, Ekim 2003.

Padfield Colin F., Byrne A., **British Constitution (Revised Edition)**, Made Simple Books, Richard Clay Ltd, Bungay-Suffolk, Great Britain, 1989.

Page Edward C., Goldsmith Michael J., “Centre and Locality: Explaining Crossnational Variation”, **Central and Local Government Relations**, (Editör: Edward C. Page, Michael J. Goldsmith), Sage Publications, 1987.

Page Edward C., **Localism and Centralism in Europe**, Oxford University Press, London, 1991.

Parlak Bekir, Özgür Hüseyin, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2002.

Parlak Bekir, Sobacı Zahid, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi (Ulusal ve Global Perspektifler)**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

Peker Ömer, **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE, Ankara, 1995.

Pirler Orhan ve Diğerleri, **İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1997.

Popper Karl, **Açık Toplum ve Düşmanları**, Cilt: 2, 2 nci Baskı, Çev: Harun Rızatepe, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1989.

Saran Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Kalite Odaklı Bir Yaklaşım)**, Atlas Yayınları, Ankara, 2004.

Sartori Giovanni, **Karşılaştırılmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev: Ergun Özbudun, Ankara, 1997.

Sayıştay Başkanlığı, **Performans ve Risk Denetim Sistemleri**, Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi:5, Der: Arife Coşkun, Sayıştay Yayınları, Ankara, Ocak 2000.

Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi Kavramlar, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar Kitapçığı**, Ankara, 2002.

Sayıştay Denetçileri Derneği, **INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi**, Sayder Kitaplığı–2, Ocak 2009, Ankara.

Soysal Mümtaz, **Yüz soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi İstanbul, 1993.

Sözen Süleyman, Algan Bülent, **İyi Yönetişim**, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Pozitif Matbaacılık, Nisan, 2009.

Şahin Yeşim Edis, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusalılık ve Karlılık Karşılığı Açısından Çözümlemesi”, **Kamu Yönetimi-Yöntem ve Sorunlar**, Ed: Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007. (49-63).

Şimşek Sami, “5018 Sayılı Yasaya Göre, Bütçe, Muhasebe ve Denetim Sistemine Genel Bir Bakış”, **Modern Kent Yönetimi-1**, Ed: Erol Kaya, Hulusi Şentürk, Osman Danış, Sami Şimşek Okutan Yayıncılık, Birinci Baskı, Kasım 2007. (421-426).

T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi Özet El Kitabı**, Çev. Arife Coşkun, ,135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi 11, Ankara, Aralık 1997.

Taymaz Haydar, **Teftiş, Kavramlar İlkeler Yöntemler**, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara,1978.

Tekeli İlhan, Ortaylı İlber, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ed. Ergun Türkcan Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi, Ankara, 1978.

Tepe Harun, **Etik ve Meslek Etikleri**, Türkiye Felsefe Kurumu Yayını, Ankara, 2000.

Toprak Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın Dağıtım, 6 ncı Baskı, Ankara, Kasım, 2006.

Toprak Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, İzmir, 2008.

Toprak Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, İzmir, Eylül 2010.

Toprak Zerrin, Yıldız Ayşe, **İzmir Yerel Gündem 21- 21 nci Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası**, Ege Belediye Zabıtalari Vakfı (EGE-ZAV) Yayını, Nisan 2000, İzmir.

Tortop Nuri ve Diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel yayın Dağıtım, Ankara, Eylül 2006.

Tümerkan Sıddık, **Türkiye’de Belediyeler (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Seri III, Sayı:3, İstanbul, 1942.

Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Milliyet Gazetesi Armağanı, İstanbul, 1992.

Ulusoy Ahmet, Akdemir Tekin, **Mahalli İdareler**, Seçkin, Ankara, 2004.

Üçok Coşkun, Mumcu Ahmet, **Türk Hukuk Tarihi** Gözden Geçirilmiş 6 ncı Bası, **Savaş Yayınları**, Eylül-1987.

Wilson David, Game Chris, **Local Government In The United Kingdom**, Macmillan, Kent, 1994.

Yayla Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, Eylül 2009.

Yayla Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İÜSBF, İstanbul 1982.

Yayla Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Basım, İstanbul, Eylül 2009.

Yayman Hüseyin, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

Yıldırım Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya, 2005.

Yıldırım Turan, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, Hukuki Araştırmalar Derneği İstanbul Şubesi, Yayın No:1998/2, İstanbul.

Yılmaz Osman, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, Şubat 2001.

Yörüker Sacit, **Türkçe- İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri**, Sayıştay Yayınları (Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi), Ankara, 1999.

Yüksel Fatih, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Ed: Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, No: 813, Eylül, 2005, ss. 275–296.

Dergiler

Acar Abdurrahman, “Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı-I”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 2, Sayı: 3, Nisan 1997. ss. 4–13.

Akın Cengiz, “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı:427, Haziran 2000, ss. 77–107.

Akyel Recai, Köse Hacı Ömer, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010, ss. 9–24.

Akyıldız Ali, “Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık) İlkesi ve Türkiye’nin İdari Yapısına Etkileri”, **Türk Hukuk Dünyası**, Yıl 1, Sayı: 2, Ekim, 2000, ss. 77–100.

Argüden Yılmaz, “İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam”, **Önce Kalite Dergisi**, Ekim 2007, ss. 22–25.

Arslan Nagehan Talat, “Yerelleşme, Özerklik ve demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 32, No: 2, Aralık 2008, ss. 263–282.

Arslan Süleyman, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, **S.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Ocak-Haziran 1989, ss. 65–88.

Ayhan Ufuk, “5393 sayılı Belediye Kanunu’na Belediye Başkanlığının Sona Ermesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 18, Sayı: 2, Nisan 2009, ss. 17–34.

Batal Salih, “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 12, Sayı: 147, Mart 2010, www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm, (20.04.2010).

Bayrakdar Ulaş, Kurt Hacı, “Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter arası Siyasal Bir Organın Doğuşu”, **AÜSBFD**, Cilt: 65, Sayı: 65, 2010, ss. 31–56.

Bayram Coşkun, “Türkiye’de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, ss. 35–47.

Benhke Nathalie, “ A Nolan Comittee For The German Ethichs Infrastructure” **European Journal of Political Research**, Vol. 41, No.5, 2002, s. 691. ss. 675–708’den aktaran, Demirci Mustafa, Genç F.Neval, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 41, Sayı: 2, Haziran 2008, ss. 43–58.

Candan Ekrem, “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, **Mali Yönetim ve Denetim Dergisi**, Sayı: 38, Mayıs-Haziran 2006, www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh285.doc, (25.05.2010).

Candan Ekrem, “Son Düzenlemeler Çerçevesinde İçişleri Bakanlığının Mahalli İdareler Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Tartışmalı Hususlara İlişkin Değerlendirmeler (I)” **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı:125, Eylül-Ekim 2006. s.1. , den aktaran www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh285.doc, (25.05.2010), ss. 9–14.

Çadırcı Musa, “Tanzimat Döneminde Türkiye’de Yönetim (1839–1856)” **Belleten**, C. LII, Ağustos,1988, s. 621, ss. 1153–1161.

Çelik Abdullah, “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 14, Yıl 2005, www.e-sosder.com, (01.08.2010), ss. 145–159.

Çevikbaş Rafet, “ Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Haziran 1995, Sayı: 47, ss. 69–96.

Çevikbaş Rafet, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı: 32, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf>, (01.08.2010).

Çoker Ziya, “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı1, Mart 1982, ss. 57–72.

Çukurçayır M.Akif, “Yerel Yönetimlerde Reform: Ne Oldu? Ne Olmadı?”, **Yerel Siyaset**, Yıl: 4, Sayı: 40, Mayıs 2010, ss. 15–16.

Danış Osman, “ Yerel Yönetimler Reformu ve Kamuda Kalite Yönetimi”, **Yerel Siyaset**, Yıl: 4, Sayı: 40, Mayıs 2010, ss. 37–39.

Dedeoğlu Erdoğan, “Belediye Meclisi Görevinin belediye Encümeninin Memur üyeleri Tarafından Yerine Getirilmesi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Temmuz 2009, Cilt: 14, Sayı: 7, ss. 26–27.

Demirci Mustafa, Genç F.Neval, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 41, Sayı: 2, Haziran 2008, ss. 43–58.

Demirel Demokaan, “ Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 58, ss. 105–135.

Dönmez Mustafa, “Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı: 406, Mart 1995, s.167, ss. 165–173.

Ekici Birol, Toker M.Cem, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2005, ss. 5–28.

Ertekin Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”,**Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı: 421, Aralık 1998, ss. 493–516.

Eryılmaz Bilal, “Yerel Yönetim Sendromu”, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, ss. 340–346.

Geray Cevat, “Belediye Sorunları ve Politikacılar”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 32, no 1–4, 1977, Ankara, ss. 23–32.

Gohin Olivier, “Fransa’da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Çev. Ahmet Özer, Yıl 66, Sayı:402, Mart 1994, ss. 31–44.

Güleç Sertaç, “1945–1980 Yılları Arasında Türkiye’de Refah Devleti”, **Yerel Siyaset (Kentsel Dönüşüm/Kentsel Yenilenme)**, Yıl 3, Sayı:31, Temmuz 2008, İstanbul, ss. 48–55.

Haktankaçmaz İlker, “Ülkeler Arasında Reform Transferi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81, Sayı: 463–464, Haziran Eylül 2009, ss 181–198.

Kaplan Gürsel, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı: 3, 2005, ss. 121–155.

Karaer Taceddin, “1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 61, Sayı: 382, Mart 1989, ss. 99–125.

Karanfiloğlu A. Yasin, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: ; 9, Sayı: 2, Nisan 2000, ss. 62–75.

Kavruk Hikmet, Yaylı Hasan, “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, **G.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl 10, Sayı: 3, 2008, ss. 1–31.

Kazancı Metin, “Yerel Yönetimler Üzerine Bir Kaç Not”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:4, Ankara, Aralık 1983, ss. 36–51.

Kulukçu Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006, ss. 3–37.

“Loi du mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départementes et des régions, JO 3 mars 1982.” ve “Loi du 22 juillet modifiant et complétant la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départementes et des régions et précisant les conditions d’exercice du contrôle administatif sur les actes

des autorités communales, départementales et régionales, JO 23 juillet 1982. ‘den aktaran Kaplan Gürsel, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 54, Sayı: 3, 2005, ss. 121–155.

Ortaylı İlber, “Devraldığımız Miras”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, ss. 552–558.

Oyan Oğuz, “Kamu Yönetimi Reformu? Kamu Hizmeti Kavramının Yok edilişi mi?”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 243, ss. 109–130.

Ökmen Mustafa, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın Dağıtım, Mart 2008, Ankara, ss. 45–84.

Ökmen Mustafa, Canan Kadri, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, **Yönetim ve Ekonomi**, Yıl: 2009, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 139–171.

Ömürgönülşen Uğur, Sadioğlu Uğur, “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 18, Sayı: 1, Ocak 2009, ss. 1–22.

Özay İlhan, “Korkulu Rüyadan Karabasana: İdari Vesayet”, **Kamu Hukuku Arşivi**, Haziran Ekim 2000, Diyarbakır, ss. 88–89.

Özdek Yasemin, “ Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 3, 2006, ss 25–47.

Çukurçayır M. Akif , “Dünya’da Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz, 2003, ss 5–21.

Özkan Osman, “Mahalli İdare Organları veya Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılmaları”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Mayıs 2008, Cilt: 13, Sayı: 5, ss.16,20, ss.15–20.

Özer M. Akif, “ Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 450, 2006, ss. 141–166.

Özer M.Akif, “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, Eylül 2004, ss. 139–178.

Sanal Recep “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 2008, ss. 101–128.

Sobacı M.Zahit, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununun Öngörülleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Mayıs 2005, Cilt: 10, Sayı: 5, ss. 44–49.

Sunay Cengiz, “Belediyeciliğin Doğuşu Sırasında Osmanlı Mirası”, **K.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2002, Sayı: 3, ss. 113–133.

Sunay Cengiz, “Türkiye’de Yerel Siyasetin Gelişimi”, **Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak 2008, ss. 37–67.

Sürgit Kenan, “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1968, ss. 3–17.

Şaylan Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı:2, Ankara, 2000, ss. 3–16.

Tekeli İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2, Haziran 1983, Ankara, ss. 3–22.

Toprak Zerrin, “E -Yönetişim&E- Devlet”, **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, 2010, Konya, ss. 73–106.

Uluç Abdulvahap, Çelik Abdullah, Kaan Oğuz, “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 175, ss. 171–185.

Ulusoy Ahmet, Topal A.Kadir, “Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı: 414, Mart, 1997, ss. 203–210.

Yalçındağ Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, Mart 1993, ss 43–69.

Yatkın Ahmet, “Etik Düşünce ve Davranışın Yerel Yönetimlerde Hizmet Verimliliğinin Artırılmasında Rolü ve Önemi (Elazığ Belediyesi Örnek Alan Araştırması)”, **F. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, Elazığ, 2008, ss. 211–231.

Yıldırım Uğur, “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı: 414, Mart 1997, ss. 179–203.

Reform Süreciyle Birlikte Gelişen ve Değişen Yönetim ve Denetim Anlayışına Yönelik Eğitim Süreci Devam Ediyor, **İçişleri Bakanlığı Haber Dergisi**, Mayıs Haziran 2009, Sayı: 9, ss.38–39.

Sempozyumlar-Seminerler-Bildiriler

Aksoy Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, 2 nci Cilt, TODAİE, Ankara, 1995, ss 32–49.

Arap İbrahim, Yılmaz Levent, “Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu” **İkinci Yönetimde ve Siyasette Etik Sempozyumu**, 18–19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, ss. 251–267.

Baş Hasan, “Hesap Verme Sorumluluğu Ve Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu”, **20.Türkiye Maliye Sempozyumu-Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No:1), 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt/Pamukkale, ss. 400-416.

Günday Metin, “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi” **Sempozyum**, Danıştay ve İdari Yargı Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2005.

Hoffschulte Heinrich, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Türkiye Bilişim Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, 1-2 Aralık 1994.

Kesik Ahmet, “Yeni Kamu Mali Sisteminde Orta Vadeli Plan ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği”, **20 nci Türkiye Maliye Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No:1, Denizli, 23–27 Mayıs 2005, ss. 45–60.

Şahin Yeşim Edis, Arap İbrahim, “Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısının Yeni Bölgeselleşme Anlayışı Açısından Çözümlemesi”, **Kentsel Araştırmalar Sempozyumu**, Devlet Planlama Teşkilatı-Pamukkale Üniversitesi, Ankara, 2009. ss. 95-103.

Tüğen Kamil, Özen Ahmet, “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı Bildiriler Kitabı-Küreselleşme Piyasa ve Devlet**, Ed: Dilek Dileyici vd. , İzmir, 24,25 Eylül 2009, ss. 157–171.

Raporlar-Planlar-Projeler

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, (COM(2006) 649 nihai), Brüksel, 8 Kasım 2006, SEC (2006) 1390. , http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2006_TUR.pdf, (02.09.2010).

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, (Gayri Resmi Tercüme), Brüksel, 6 Kasım 2007 SEC (2007) 1436., http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2007_TUR.pdf, (02.09.2010).

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, (Gayri Resmi Tercüme) (COM(2008) 674)", Brüksel, 5 Kasım 2008, SEC (2008) 2699. , <http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf>, (02.09.2010).

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721, ÖİK: 624, Ankara, 2007.

Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, **2007 Kamu İşletmeleri Raporu**, Ağustos, Ankara, 2008. , <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/Raporlar/Kamu%20İktisadi%20Teşebbüsleri%20Raporları/2008%20Kamu%20İşletmeleri%20Raporu.pdf>, (02.09.2010).

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 5,6, <http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadCast.aspx?TypeID=19FAF100-C34E-44DE-8C27-781D2396057E>, (24.08.2010).

Commission of the European Communities, **Turkey 2007 Progress Report**, (COM(2007) 663 final), Brussels, 6.11.2007.,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_report_en.pdf, (02.09.2010) .

Denetim Standartları, Denetim Standartları Komitesi, INTOSAI, Haziran 1992, s. 66.'dan çeviren Sacit Yörüker, Baran Özeren, **ASOSAI Performans Denetim Rehberi (Bilgi Notu)**, Araştırma ve Tasnif Grubu, Ankara, 10 Mayıs 2002.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Müsteşarlığı Yayınları, Ocak, 1963, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, (29.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1968–1972), DPT Müsteşarlığı Yayınları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1973–1977), DPT Müsteşarlığı Yayınları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1979–1983), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Yayın No: 1664, Ankara, Nisan 1979, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1973/plan4.pdf, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Ön Ulusal Kalkınma Planı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>, (22.10.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1985–1989), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Yayın No: 1974, Ankara, Nisan 1985, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1990–1994), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Yayın No: 2174, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1996–2000), DPT Müsteşarlığı Yayınları, Ankara, 1995, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3332/oik527.pdf, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (24.05.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Yedi Yıllık Kalkınma Planı**, 1 Temmuz 2006 gün ve 26215 Sayılı Mükerrer Resmi Gazete, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf>, (15.08.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı, **Orta Vadeli Plan (2010-2012)**, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF592DC0A84F0F0B22>, (10.06.2010).

Gelir İdaresi Başkanlığı, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=107>, (23.05.2010).

Gelir İdaresi Başkanlığı, **2010 Yılı Faaliyet Raporu**, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=107>, (23.05.2010).

Gençkaya Ömer Faruk, **Çıkar Çatışması**, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Ankara, Mayıs 2009.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, **Kamu İç Denetim Genel Raporu 2008**, Haziran 2009, Ankara, [http://icden.kocaeli.edu.tr/mevzuat/Kamu%20İç%20Denetim%20Genel%20Raporu%20\(2008\).pdf](http://icden.kocaeli.edu.tr/mevzuat/Kamu%20İç%20Denetim%20Genel%20Raporu%20(2008).pdf), (22.05.2010).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2008 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Klasmat Matbaacılık, Ankara, Aralık 2009., http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf, (02.09.2010).

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, **2008 Yılı Birim Faaliyet Raporu**, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=423, (02.06.2010).

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Yılı Birim Faaliyet Raporu**, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=422, (20.05.2010).

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Yılı Yaz Teftiş Programı**, http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=610, (28.03.2010).

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **2009 Kış Teftiş Programı**, http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=610, (30.05.2010).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, TODAİE. Yayınları, Yayın no : 123, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

KAYA Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 238, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1991., www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf, (02.09.2010).

Kestane Doğan, **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996.

Maliye Bakanlığı, “Yıllık Ekonomik Rapor 2009”, <http://www.sgb.gov.tr>. (20.03.2010).

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot kurumlar İçin Taslak)**, Ankara, Aralık 2004, <http://www.deu.edu.tr/UploadedFiles/Birimler/12795/pbutcerehber.pdf>, (17.08.2010).

Maliye Bakanlığı İç denetim Koordinasyon Kurulu, **2008 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu**, Haziran, 2009, s. 3. ; http://www.idkk.gov.tr/web/guest/faaliyet_raporlari, (20.09.2010).

Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Maliye Teftiş Kurulu 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2010, Ankara, <http://www.mtk.gov.tr/pdf/2009%20MTK%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, (23.05.2010).

Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı, **Maliye Teftiş Kurulu 2008 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2009, Ankara, <http://www.mtk.gov.tr/pdf/2008%20MTK%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, (23.05.2010).

Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, **Hesap Uzmanları Kurulu 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Mart 2010, Ankara, http://www.huk.gov.tr/images/HUK_2009_BİRİM_FAALİYET_RAPORU.pdf, (23.05.2010).

Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, **Hesap Uzmanları Kurulu 2008 Yılı Faaliyet Raporu**, Mart 2009, Ankara, http://www.huk.gov.tr/images/HUK_2008_FAALİYET_RAPORU.pdf, (23.05.2010).

Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, **Hesap Uzmanları Kurulu 2007 Yılı Faaliyet Raporu**, Mart 2008, Ankara,

http://www.huk.gov.tr/images/HUK_2007_FAALİYET_RAPORU.pdf,
(23.05.2010).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP Raporu), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, TODAİE Yayınları, (İkinci Baskı), Ankara,1966., <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf>,
(02.09.2010)

Türkiye ve Ortadoğu Amme Enstitüsü, **İdari Reform ve Reorganizasyonu Hakkında Ön Rapor**, İdari Reform Serisi: 12, Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1961.

Sayıştay Başkanlığı, **2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Nisan 2010, <http://www.sayistay.gov.tr/tc/faaliyet/faaliyet2009.pdf>, (02.08.2010).

Tezler

Akın Onur, **Kamu Sermayeli Şirketlerde Performans Ölçümü ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme** (Uzmanlık Tezi), Kamu İktisadi Teşebbüsü Genel Müdürlüğü Hazine Müsteşarlığı, Ankara, 2006.

Bayındır M. Savaş, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2007.

Demir Oğuzhan, **Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), DEÜSBE, Kamu Hukuku ABD, İzmir, 2006.

Emre Cahit, **Toplumsal ve Kültürel Etmenler Açısından Türk Kamu Yönetiminde Çevresel Etki Değerlendirmesi**, AÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1993.

Işık Gülden G, **1980’den sonra Türkiye’de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), SÜSBE, Haziran 2006.

Meinhard Richard M., Strategic Planning Through and Oeganizational Lens, (Doktorate Thesis), The Graduate School Of Education and Human Development Of The George Washington University,2004.

Ortaç Hilal, **Tanzimat’tan Birinci Meşrutiyet’e Manisa (İdari, Sosyal, Ekonomik ve Demografik Yapı)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEUSBE, İzmir, 1996.

Özen Ahmet, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2008/382, Ankara, 2008.

Topcu Volkan, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yeni Arayışlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

İnternet Kaynakları

Akyılmaz Bahtiyar, “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarının Kaybı”, <http://www.danistay.gov.tr/>, (20.01.2007).

Al Hamza, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Kış 2004, www.liberal-dt.orp.tr/guncel/Diger/ha_kamu_yonetimi.htm, (12.02.2004).

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Taslak), Ağustos, 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/>, (16.05.2010).

Aydınlı H.İbrahim, Aydın Yılmaz, “Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 7, Sayı:73, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/06.htm>, (17.04.2010).

Bogason Peter, Toonen Theo A.J., “ Introduction: Networks in Public Administration” **Public Administration**, Vol. 76, ss.205–276, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119112671/PDFSTART>, (27.05.2010).

Commission of the European Governance: A White Paper, Brussels, 25.01.2005, COM(2001), 428 Final,s.10,11., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, (29.03.2010).

ECIIA, (Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu – European Confederation of Institutes of Internal Auditing), Avrupa’da İç Denetim-Konum Raporu, İstanbul-2005,(çeviri) Türkiye İç Denetçiler Enstitüsü, s.23-26,[http://tide.org.tr/tideweb/resimler/upload/Documents/ECIIA_KonumRaporu_Subat2005%20\(2\).pdf](http://tide.org.tr/tideweb/resimler/upload/Documents/ECIIA_KonumRaporu_Subat2005%20(2).pdf), (05.02. 2007).

GAO (US General Accounting Office), **Government Auditing Standarts: 1994 Revision-Yellow Book**, (GAO/OCG-94-4), <http://www.gao.gov/govaud/ybk01.htm>, <http://www.gao.gov/govaud/ybook.pdf>, (20.01.2010).

Gelir İdaresi Başkanlığı, **2008–2010 Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Eylem Planı**, Ankara, Nisan 2009, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf, (24.05.2010).

Genç Selim, “Belediye Şirketlerinin Denetlen(me)mesi”, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=97, (28.03.2009).

Göçerler Ahmet, Zorlar Ahmet, “İl Özel İdareleri ve Belediye Şirketlerinin Kurulması ve Denetlenmesi İle Bu Şirketlerin Yönetim Organlarının ve Yöneticilerinin Hesap Verme Sorumluluğuna İlişkin Mevzuat ve Uygulamanın Belirlenmesi”, www.mulkiyeteftis.gov.tr, (20.05.2010).

Gökbunar Ramazan, “Etkin Devletin Temel Unsurları”, **Türk İdare Dergisi**, 17 Şubat 2005, http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445_019_042.doc .(02.08.2007)

Hakyemez Yusuf Şevki, “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Rollerı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 31, Aralık 1998, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi1.asp?id=31>, (12.03.2010).

Hood Christopher , “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, Issue 1, 1991, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119347594/PDFSTART>, (27.05.2010).

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), “Auditing Standart”, Issued by the Auditing Standarts Comittee at the XIVth Congress of INTOSAI in 1992 in Washington,D.C., United Stades as amanded by the XVth Condress of INTOSAI 1995 in Cario, Egypt, http://www.intosai.org/3_AUDSTe.html. (12.09.2007).

İçişleri Bakanlığı, “En İyi Uygulama Örnekleri”, http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?content=10955, (13.10.2010)

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, “Başkanın Sunuşu-Misyon Vizyon”, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?id=1, (27.03.2010)

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, **2010 Yaz Teftiş Emri**, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=168, (15.07.2010).

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, “Hukuki Yapı”, http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=54,(01.04.2010).

İstanbul Özel İdaresi, **Tarihçe**, http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/sp/index.php?yol=0_76_169_171, (03.04.2008).

Kara Hakan, “Yeni Kamu Yönetimi Sisteminde Muhasebat Genel Müdürlüğünün Rolü”, **Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, Yıl: 1, S: 1, http://www.demud.org.tr/Dergi_sayi_1/4_hakan_kara.pdf, (14.03.2010). ss. 3-9.

Karahanoğulları Onur, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, Doçentlik Çalışması İnternet Paylaşımı, Ankara, 2005, ss. 126-133, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>, (16.06.2010).

Kenger Erdal, **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm, (15.04.2010).

Ömer Köse, “Yeni Çerçevesi İle Yüksek Denetimin Uluslararası Standartları”, **Yüksek Denetim Dünyasından Haberler**, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der71m6.pdf>, (11.08.2010).

Maesschalck Jeroen, “ The İmpact of New Public Management reforms onPublic Servants’ Ethich: Towards A Theory”, Public Administration, Vol.82, no.2, (465,489),<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118761629/PDFSTAR> T, (27.05.2010)

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “Birlikler-Hukuki Yapı”, <http://www.mahalliidareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiBirlik.aspx>, (15.04.2009).

Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu, “Maliye Teftiş Kurulu Tarihi”, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=178>, (26.12.2009).

Maliye Bakanlığı Maliye Teftiş Kurulu, “E-Teftiş Nedir”, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=185>, (13.08.2010).

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, <http://www.e-tarih.org/sozluk.php?sd=sozlukdetay&id=296>, (18.03.2010).

Midyat C. Sabri, “Teftiş ve Geleneksel Denetimden İç Denetime: Yapılan düzenlemeler, sorunlar ve Tereddütlü Hususlara İlişkin Değerlendirmeler (I), **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı: 129, s. 1, <http://www.stratejikboyut.com/article/detail.php?id=40>, (02.02.2008).

Mülkiye Teftiş Kurulu Tarihçesi, http://teftis.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=53, (26.12.2009).

Nebati Nurettin, “Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Yerel Siyaset**, Sayı: 41, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1193>, (04.08.2010).

OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform of France: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, <http://www.oecd.org/50/42/321910612.pdf>, (14.02.2005).

Parlak Bekir, “**Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar**”, <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=makale1>, (03.04.2008.).

PUMA, “Principles For Managing Ethich in Public Service OECD Recommendation, Puma Policy Brief No:4, Public Management Service, May 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>, (24.05.2010).

Reform Süreciyle Birlikte Gelişen ve Değişen Yönetim ve Denetim Anlayışına Yönelik Eğitim Süreci Devam Ediyor, **İçişleri Bakanlığı Haber Dergisi**, Mayıs Haziran 2009, Sayı: 9, ss. 38-39., <http://www.icisleri.gov.tr/e-icisleri/Sayi9/index.html>, (18.08.2010).

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014), <http://www.sp.gov.tr/documents/SaydamlikSP1014.pdf>, (08.08.2010).

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi Açıklandı, <http://www.memurrehberi.com/15254/saydamligin-artirilmesi-ve-yolsuzlukla-mucadelenin-guclendirilmesi-stratejisi-aciklandi/>, (08.08.2010).

Şengül Ramazan, “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>, (19.03.2010); <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=26>, (19.03.2010).

Tarihsel Gelişim ve Planlama Süreci, Tarih İçinde Ankara, http://www.ankara-bld.gov.tr/AbbSayfaları/ABB_Nazim_Planı/rapor/2-tarihce.pdf, (17.04.2008).

Tarhan R. Bülent, “Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi”, Makaleler-13, **Başbakanlık Müfettişleri Derneği**, <http://www.bmdr.org.tr/makale13.htm>, (01.08.2010).

TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php, (28.01.2008).

Toprak Zerrin, “Toplumsal Siyasallaşmada Etkili Demokratik - İzlenebilir Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü”, **Balkan Günlüğü Gazetesi**, 24.05.2010, http://www.balkangunlugu.com/v3/index.php?option=com_content&view=article&id=3504:toplumsal-siyasallamada-etkili-demokratik-izlenebilir-yerel-yoenetimler&Itemid=150, (13.08.2010).

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Yüksek Denetim**, http://www.ydk.gov.tr/yuksek_denetim.htm, (24.02.2009).

Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı, “Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri”, http://www.tedmer.org.tr/default.asp?sayfa=diger_makaleler/kamu_yonetiminde_etik_ilkeler, (15.05.2010).

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İle İlgili Yapılan Çalışmalar, <http://www.Sonbaski.Com/Reform3.Htm>,(20.04.2008).

Uluhan Muzaffer, “Anayasa Mahkemesinden Etik Kurula Darbe”, **Stratejik Boyut Demokratik Düşünce Platformu**, <http://www.stratejikboyut.com/haber/anayasa-mahkemesinden-etik-kuruluna-darbe--34634.html>, (15.05.2010).

UNDP Governance For Sustainable Human Development, (A UNDP Policy Paper), “Good Governance-and Sustainable Human Development”, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>, (29.03.2010).

White Paper on European Governance, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, (01.02.2010).

Yargı Kararları

Danıştay 8 nci Dairesi, T. 24.03.1987 E. 1986/466, K. 1987/138 sayılı kararı., <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, (20.05.2010).

Danıştay 1 nci Dairesi, T. 30.05.1994, E. 1994/83, K.1994/83, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/ozet.jsp?ozet=metin&dokid=2696> , (18.12.2009).

Danıştay 1 nci Dairesi, T. 23.09.2005 ve E. 2005/924, K. 2005/1073., **Uyap Mevzuat Programı**, İctihat Sorgulama.

Bayındır M. Savaş, **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2007, s. 155. den alıntı, Danıştay 8 nci Dairesinin T. 10.04.2006, E. 2006/151, K. 2006/1450.

AYM. , T. 22.06.1988 ve E. 1987/13, K. 1988/23, **AYMKD.** , Sayı 24’dan aktaran Kemal Gözler, İdare Hukuku, Cilt: I, Bursa, 2003.

AYM. , T. 26.09.1991 ve E. 1990/38, K. 1991/32, **R.G.** , T. 28.11.1991, S. 21065.

AYM. , T. 12.11.1991 ve E. 1991/7, K. 1991/43.; **AMKD.** , Sayı:27, Cilt: 2.

AYM. , T. 18.01.2007 ve E. 2005/32., K. 2007/3., **R.G.** , T. 29.12.2007, S.26741

AYM. , T. 18/01/2007 ve E. 2005/32, K. 2007/3., **R.G.** , 29.12.2007 tarih ve S.26741.,http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2499&content=, (16.06.2010).

AYM. , T. 22.06.2010, E. 2008/27, K. 2010/29.; **R.G.** , T. 22.06.2010, 27619 S.;
<http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk2008-27.htm>, (13.07.2010)

AYM. , T. 22.06.2010 ve E. 2008/28, K. 2010/30, **R.G.** , 22.06.2010 S. 27619,
http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk_2008-28.htm, (22.07.2010).

AYM. , T. 05.06.2008, E. 2008/16, K. 2008/116;
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2608&content=, (20.07.2010).

AYM. , T. 07.07.2010, E. 2010/49, K. 2010/87,
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2866&content=, (15.08.2010).

AYM. , T. 22.06.2010 ve E. 2008/28, K. 2010/30, **R.G.** , 22.06.2010 S. 27619,
http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/amk_2008-28.htm, (22.07.2010).

Mevzuat

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, **Avrupa Antlaşmaları**, <http://www.avrupakonseyi.org.tr/> (08.8.2009).

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=125>, (05.06.2009).

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi ve Numarası: 26.06.2006 - 2006/ 10654; R.G. Tarih ve Sayısı: 12.07.2006/ 26226.

1876 Kanunu Esasisi, **1 nci Tertip Düstur**, Cilt:4, 7 Zilhicce 1293 (23 Aralık 1876).; <http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html>.(23.08.2009).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, Kanun No: 85, 3 ncü Tertip Düstur, Cilt: 1, , **Ceridei Resmîye**, 1-7 Şubat 1337. ; <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (18.04.2008).

1961 Anayasası.

1982 Anayasası.

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.

3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.

442 sayılı Köy Kanunu.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

5393 Sayılı Belediye Kanunu.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

3194 sayılı İmar Kanunu

4342 sayılı Mera Kanunu

2872 sayılı Çevre Kanunu

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

4857 sayılı İş Kanunu

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=125>, (05.06.2009).

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü.

Maliye Teftiş Kurulu Tüzüğü, <http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=139>, (05.11.2009).

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar

Divan-ı Muhasebat Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kararname.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi ve Numarası: 26.06.2006 – 2006/ 10654; R.G. Tarih ve Sayısı: 12.07.2006/ 26226.

Mülkiye Müfettişleri İl/İlçe Özel İdaresi İş ve İşlemleri Teftiş Rehberleri.

Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe, İl ve İlçe Belediye Başkanlığı Genel İş Yürütümü Teftiş Rehberi.

Mülkiye Müfettişleri Mahalli İdareler Birliği Genel İş Yürütümü Teftiş Rehberi.

Mülkiye Müfettişleri Mahalli İdareler Birliği Hesap İşleri Teftiş Rehberi.

Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliği,
<http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=140>, (05.11.2009).

Vilayet Dâhilinde Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Devairi Belediye Meclislerinin Sureti tertibi ve Memurinin Vezaifi Hakkında Talimat, **Düştur**, 1. Tertip, Cilt 2.